

CO-TUTELA DI TESI

LUISS	UNIVERSIDAD
GUIDO CARLI	DE VALLADOLID
DIPARTIMENTO	FACULTAD
DI GIURISPRUDENZA	DE DERECHO
PH.D.	PH.D.
IN DIRITTO PUBBLICO	EN INTEGRACIÓN EUROPEA
- XXV CICLO -	A.A. 2012/2013

LA RAPPRESENTANZA POLITICA NEI GRUPPI DEL PARLAMENTO EUROPEO. *IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO*

TUTOR DELLA LUISS GUIDO CARLI
Chiar.mo Prof. Nicola LUPO

CANDIDATO
Dott. Carlo CERUTTI

TUTOR DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID
Clar.mo Prof. José Carlos LAGUNA DE PAZ

CO-TUTOR DELLA LUISS GUIDO CARLI
Chiar.mo Prof. Gian Candido DE MARTIN TOPRANIN

Tesi di dottorato su “La rappresentanza politica nei gruppi del Parlamento europeo. Il divieto di mandato imperativo”, del Dott. Carlo Cerutti, dottorando in co-tutela presso l’Università LUISS Guido Carli e l’Università di Valladolid. Soggetta a copyright. Sono comunque fatti salvi i diritti dell’Università LUISS Guido Carli e dell’Università di Valladolid di riproduzione per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte.

*A mi familia,
al Maestro Franco Modugno,
a mis Tutor y Co-Tutor,
al Profesor Antonio López Pina,
al Profesor Walter Leisner,
al Profesor Koen Lemmens,
al Profesor Geert De Baere
y al Profesor Bart Kerremans,
que agradezco por la colaboración y el apoyo recibidos*

INDICE

PREMESSA	1
----------------	---

Parte prima

LA RAPPRESENTANZA POLITICA

Capitolo I – LA STORIA	6
1. L'antichità classica	7
2. Il medio evo	13
3. L'età moderna	20
 Capitolo II – L'ANALISI: REQUISITI FORMALI E SOSTANZIALI	25
1. Le teorie formalistiche della rappresentanza politica	30
<i>I. La teoria dell'autorizzazione</i>	30
<i>II. La teoria della rendicontazione</i>	34
2. Le teorie della rappresentanza politica come un sostanziale “stare per”: il fenomeno sotto il profilo soggettivo	38
<i>I. La teoria della descrizione</i>	38
<i>II. La teoria della simbolizzazione</i>	41
3. Le teorie della rappresentanza politica come un sostanziale “agire per”: il fenomeno sotto il profilo oggettivo	46
<i>I. La teoria dell'autorevolezza</i>	48
<i>II. La teoria del liberalismo</i>	53
4. La rappresentanza politica: uno sguardo d'insieme	62

Capitolo III – LA CRITICA: RELAZIONE TRA RAPPRESENTANTE E RAPPRESENTATO	72
1. La dottrina autoritaria	76
2. La dottrina democratica	87
3. La dottrina mista	93
4. La dottrina preferibile	101
<i>I. La generalità della rappresentanza politica</i>	101
<i>II. La libertà di mandato imperativo</i>	103
<i>III. L'eguaglianza tra governanti e governati dei governanti</i>	119

Parte seconda

I GRUPPI POLITICI AL PARLAMENTO EUROPEO

Capitolo I – IL QUADRO DEL PARLAMENTO EUROPEO	122
1. Il Parlamento nel suo contesto.....	122
2. La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009.....	130
3. Il caso Matthews contro Regno Unito (ricorso n. 24833/94). Sentenza della Corte europea dei diritti umani, Strasburgo – 18 febbraio 1999.....	146
4. La rappresentanza politica nel Parlamento europeo alla luce della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 e della sentenza della Corte europea dei diritti umani del 18 febbraio 1999.....	157
Capitolo II – GENERALITÀ E DISCIPLINA DEI GRUPPI POLITICI.....	164
1. Nozione, individuazione e legislazione sui gruppi politici al Parlamento europeo	164
2. Disciplina generale dei gruppi politici al Parlamento europeo	167
3. Disciplina speciale dei gruppi politici al Parlamento europeo – VII Legislatura (2009-2014)	171
<i>I. Il Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratico Cristiano)</i>	171

<i>II. Il Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti & Democratici al Parlamento Europeo</i>	178
<i>III. L'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa</i>	192
<i>IV. I Verdi / Alleanza libera europea</i>	198
<i>V. Il gruppo dei Conservatori e dei Riformisti europei</i>	205
<i>VI. Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica</i>	213
<i>VII. Europa della libertà e della democrazia</i>	213
4. <i>Ratio legis</i> della disciplina dei gruppi politici al Parlamento europeo. Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo	217

Capitolo III – OSSERVAZIONI SULLA RAPPRESENTANZA POLITICA NEI GRUPPI DEL PARLAMENTO EUROPEO	225
1. L'analisi della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea	225
<i>I. Il profilo formalistico di tale rappresentanza</i>	226
<i>II. Il carattere da “stare per” di tale rappresentanza</i>	227
<i>III. Il carattere da “agire per” di tale rappresentanza</i>	231
2. La critica della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea	234
<i>I. La generalità della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea</i>	234
<i>II. Il divieto di mandato imperativo nel diritto dell'Unione europea</i>	237
<i>III. La superiorità dei governanti a livello europeo</i>	242
3. Una proposta di riforma della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea	244
4. La “differenziazione istituzionale” nella disciplina dei gruppi politici del Parlamento europeo, tra le sfide di una <i>governance</i> multi-livello nell'Unione europea	267

<i>I. La crisi economico-finanziaria e la crisi della democrazia nell'Unione europea: i limiti del metodo comunitario</i>	<i>267</i>
<i>II. L'“integrazione differenziata” e la “differenziazione istituzionale”</i>	<i>271</i>
<i>III. Le implicazioni della “differenziazione istituzionale” nella disciplina dei gruppi politici del Parlamento europeo</i>	<i>278</i>
 <i>Bibliografia</i>	 <i>293</i>

PREMESSA

Il presente lavoro tratta la rappresentanza politica nei gruppi parlamentari dell'Unione europea, cercando di metterne a fuoco l'indipendenza del mandato, come principale garanzia della generalità degli interessi rappresentati e come riflesso della superiorità dei rappresentanti rispetto ai rappresentati, ed è organizzato in due parti.

La Parte prima riguarda l'istituto della rappresentanza politica, quale si è manifestato nella storia e quale è stato considerato dalla dottrina, e si articola in tre capitoli.

Il Capitolo I è dedicato a una rapida ricostruzione dell'origine e dell'evoluzione del concetto moderno-occidentale della rappresentanza politica nell'antichità classica, nel medio evo e nell'età moderna e della sua applicazione nelle moderne istituzioni occidentali.

Il Capitolo II concerne l'analisi dei requisiti formali e sostanziali della rappresentanza politica, secondo le varie angolazioni teoriche dalle quali il relativo concetto è stato conosciuto e studiato: *formalistiche*, cioè che privilegiano ora l'autorizzazione (la *teoria dell'autorizzazione*), ora la responsabilità (la *teoria della responsabilità*), del rappresentante verso il rappresentato e che, pertanto, accentuano la situazione di potere o di dovere del rappresentante nei confronti del rappresentato; *da "stare per"*, cioè che privilegiano ora la descrizione (la *teoria della descrizione*), ora la simbolizzazione (la *teoria della simbolizzazione*), del rappresentato da parte del rappresentante e che, pertanto, accentuano la somiglianza di competenze o di abilità tra i soggetti del rapporto rappresentativo; e *da "agire per"*, cioè che privilegiano ora la cura di interessi (la *teoria dell'autorevolezza*), ora l'esecuzione di volontà (la *teoria del liberalismo*), del rappresentato da parte del rappresentante e che, pertanto, accentuano l'efficienza e l'efficacia dell'attività rappresentativa. Il Capitolo si conclude con il tentativo di conciliare tali teorie in un quadro unitario, dal quale risulta che ciascuna di esse offre una visione corretta del concetto, ma sbaglia perché prende una parte del concetto per il tutto.

Il Capitolo III tratta la critica della relazione sussistente tra il rappresentante e il rappresentato, in base alle diverse posizioni dottrinarie dalle quali il relativo concetto è stato valutato e plasmato: *autoritaria*, cioè quella (recepita nell'articolo 67 della Costituzione) secondo la quale la rappresentanza politica mira alla cura di interessi generali (la *generalità della rappresentanza politica*), è caratterizzata dal potere dei rappresentanti di disattendere totalmente le promesse elettorali (il *divieto di mandato imperativo*) e si basa sull'idea che solo i governanti debbano avere il diritto-dovere di individuare gli interessi da rappresentare, nel presupposto che i governati siano capaci di perseguire soltanto i propri interessi (forse per mancanza più di conoscenze che di diligenza) (la *superiorità dei governanti*); *democratica*, cioè quella secondo la quale la rappresentanza politica mira alla cura di interessi speciali (la *specialità della rappresentanza politica*), è caratterizzata dal dovere dei rappresentanti di rispettare totalmente le promesse elettorali (l'*obbligo di mandato imperativo*) e si basa sull'idea che solo i governati debbano avere il diritto-dovere di individuare gli interessi da rappresentare, nel presupposto che i governanti siano capaci di perseguire soltanto i propri interessi (forse per mancanza più di diligenza che di conoscenze) (la *superiorità dei governati*); e *mista*, cioè quella secondo la quale la rappresentanza politica mira alla cura di interessi generali (la *generalità della rappresentanza politica*), è caratterizzata dalla libertà del rappresentante di obbligarsi o meno a rispettare, in tutto o in parte, le promesse elettorali (la *libertà di mandato imperativo*) e si basa sull'idea che sia i governanti che i governati debbano avere il diritto-dovere di individuare gli interessi da rappresentare, nel presupposto che essi siano ugualmente capaci di perseguirli (l'*eguaglianza tra governanti e governati*). Il Capitolo si conclude con l'indicazione della dottrina mista come preferibile, rispetto alle dottrine autoritaria e democratica, e con l'esposizione della motivazione di tale scelta.

La Parte seconda riguarda l'istituto dei gruppi politici al Parlamento europeo, come previsto dalla legislazione e dalla giurisprudenza, e quello della relativa rappresentanza politica, e si articola in tre capitoli.

Il Capitolo I tratta l'inquadramento dei gruppi politici nel contesto del Parlamento europeo, l'esposizione della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 e della sentenza della Corte europea dei diritti umani del 18 febbraio 1999 e cenni sulla rappresentanza politica nel Parlamento europeo alla luce di tali sentenze.

Il Capitolo II concerne la definizione e l'elencazione dei gruppi politici al Parlamento europeo, la lettera della relativa disciplina, generale e speciale, nonché la *ratio legis* della disciplina stessa, come risultante dalla sentenza del Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo.

Il Capitolo III è dedicato all'analisi e alla critica della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea, condotte alla luce delle conclusioni raggiunte – rispettivamente – nei Capitoli II e III della Parte prima, alla formulazione e alla motivazione di un tentativo di riforma di tale rappresentanza da autoritaria a mista, incentrata sulla liberalizzazione del mandato imperativo, nonché alla ricognizione e all'esame della più controversa tra le sfide di una *governance* multi-livello nell'Unione europea: la “differenziazione istituzionale” nella disciplina dei gruppi politici del Parlamento europeo.

Parte prima
LA RAPPRESENTANZA POLITICA

Capitolo I

LA STORIA

Per conoscere la storia del concetto moderno occidentale della rappresentanza politica, è opportuno procedere all'esame delle cause storiche e sociali che l'hanno preparato e generato, seguire come dal medio evo a poco a poco si è svolto e accertare come si è applicato e diffuso nelle moderne istituzioni; ma, poiché un tale studio risulta già ampiamente svolto e divulgato, non occorre entrare nei particolari della narrazione storica e basta accennare a grandi linee i risultati a cui si è giunti¹.

¹ Cfr. MICELI, V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Tipografia Boncompagni, Perugia, 1892, 9-11.

1. L'antichità classica.

Nell'antichità classica, greca e romana, la nozione di rappresentanza politica, in senso proprio, ancora non esisteva, perché il popolo di regola partecipava direttamente al governo dello Stato, mantenendo sia la titolarità che l'esercizio della sovranità, ed eccezionalmente delegava il potere pubblico a cittadini (i *magistrati*) affinché lo amministrassero secondo la volontà popolare.

A causa della scarsa estensione del territorio, che consentiva le assemblee dirette del popolo, e della ristrettezza numerica dei cittadini che avevano il diritto di voto e l'agio di dedicarsi alla cosa pubblica², da una parte, “il popolo non appariva e non era semplicemente supremo legislatore, ma anche supremo giudice e supremo amministratore dello stato; a lui tutto faceva capo e in lui tutte si concentravano le funzioni della sovranità”³ e, dall'altra, “la delegazione di poteri, la partizione di funzioni e di compiti, se qualche volta si producevano nel fatto (e in alcuni stati ciò era spesso accaduto), questo doveva apparire come una condizione accidentale o come la conseguenza di una impossibilità materiale da parte di tutti i cittadini ad esercitare tutte contemporaneamente le medesime funzioni; e non come la conseguenza di un principio giuridico e politico”⁴.

² Cfr. ROSSI, L., *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, XXVIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1949, 842; e cfr. MICELI, V., op. cit., 19: “Nell'antichità classica, lo stato propriamente detto non esce dalle mura della città, fuori della città vi possono essere popoli soggetti, dipendenti, amici, alleati, ma non vi possono essere altre città che, unite con essa in un tutto solo, costituiscano con parità di condizioni un solo stato”.

³ Cfr. MICELI, V., op. cit., 18; e cfr. MICELI, V., op. cit., 11: “Ma d'altra parte, non si potrebbe assolutamente negare, come hanno fatto alcuni, che il concetto di rappresentanza esistesse nell'antichità classica; e ciò per la semplice ragione che il governo nei paesi liberi di quella epoca, veniva direttamente esercitato dall'assemblea dei liberi cittadini”.

⁴ Cfr. MICELI, V., op. cit., 18; e cfr. MICELI, V., op. cit., 12: “I frequenti giudizi che il popolo porta sui suoi magistrati, il diritto che sempre si riserba di giudicarne la condotta durante e dopo l'esercizio della magistratura, le condanne con cui punisce alcuni di essi, il sentimento che il popolo ha della responsabilità dei suoi magistrati e il sentimento che i magistrati hanno della responsabilità propria, i continui appelli al popolo e ai suoi giudizi per parte di questi, sono, specialmente ad Atene e a Roma, degl'indizi sicuri che la magistratura era una specie di mandato, che il popolo affidava ad alcune persone, a condizione di esercitarlo rettamente, secondo la volontà popolare; il che in pratica non significava altra cosa, che il

La funzione legislativa, la principale funzione dello Stato e quella rispetto alla quale la rappresentanza può veramente costituirsi ed esercitarsi, non veniva quasi mai delegata ed era esercitata dal popolo direttamente, sia perché l'attività legislativa in quell'epoca era minima, sia perché il potere legislativo non si era ancora accentrato e circoscritto definitivamente in certi organi speciali. Nell'antichità classica, infatti, “prevale l'idea che la legge sia una diretta emanazione della volontà popolare” e “non si concepisce come uno o più rappresentanti possano fare delle leggi a nome di tutto il popolo”; ciò è tanto vero che allora il legislatore costituiva un'eccezione e appariva rivestito di un carattere divino o semi-divino, o aveva qualche connessione con la divinità, che spesso il popolo legiferava direttamente o indirettamente e che le nuove leggi non erano creazioni improvvise e *ex novo*, ma consuetudini lentamente costituitesi nella convivenza, raccolte e disposte in un sistema. Le leggi erano poche e si facevano raramente; il che non significa che il diritto non si creasse e non si modificasse, come risulta dalla formazione di un vasto sistema di giurisprudenza; ma significa che le funzioni legislative non si erano concentrate e specificate, per modo che la formazione del diritto avveniva, ora per la cooperazione di quasi tutta la convivenza, ora per la lenta e costante azione della consuetudine, ora per il progresso della giurisprudenza, ora ad opera dei magistrati⁵.

Mentre sul piano del diritto in senso oggettivo⁶ l'universo giuridico di riferimento della rappresentanza politica nell'antichità classica era quello finora descritto – distinto e per certi versi opposto sia al medioevale che al moderno –, sul piano del

rispetto delle consuetudini e un certo riguardo ai sentimenti dominanti nella maggioranza dei cittadini”.

⁵ Cfr. MICELI, V., op. cit., 11-15.

⁶ Cfr. ARANGIO RUIZ, V., *Istituzioni di diritto romano*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1998 (1984), 15-16: “Anche al profano – anzi, come si vedrà, più al profano che al tecnico – appare subito che la parola [*diritto*] assume, secondo le varie locuzioni di cui fa parte, due significati distinti: se io parlo del diritto romano o del diritto civile vigente o del diritto di proprietà come istituzione, la parola *diritto* richiama la rappresentazione di un insieme di disposizioni, che imprime all'attività umana certe direzioni o la racchiudono entro certi limiti; se io parlo, invece, del mio diritto di credito o del mio diritto di proprietà, penso ad un potere che realizza ed accresce il mio campo di azione su persone e cose. Per le locuzioni della prima specie, si usa dire che la parola *diritto* è usata *in senso oggettivo*; per quelle della seconda specie, che è usata *in senso soggettivo*”.

diritto in senso soggettivo⁷ tale universo era caratterizzato da un concetto di libertà (la *libertà degli antichi*) apparentemente indipendente, ma in realtà complementare rispetto a quello che si intende al giorno d'oggi con la parola "libertà" (la *libertà dei moderni*).

Nell'antichità classica, lo Stato regolava ogni attività del cittadino, tanto pubblica quanto privata, entrando "nei suoi affari, nella sua famiglia, negli atti più minuti e più intimi della sua vita quotidiana"; e il cittadino accettava di buon grado questa ingerenza, perché "sentiva di non essere più nulla senza lo stato". L'individuo in tanto aveva personalità giuridica⁸ in quanto era cittadino⁹. La libertà per lui non era altra cosa che partecipazione al governo ed esercizio della sovranità¹⁰.

Diversamente, noi moderni vogliamo godere dei nostri diritti, sviluppare le nostre facoltà e "vegliare sullo sviluppo di tali facoltà nella prole affidata dalla natura al nostro affetto", mentre abbiamo bisogno dell'autorità solo per la cura dei più essenziali interessi generali ("allo stesso modo in cui i viaggiatori accettano da lei le grandi strade, senza farsi dirigere nella via che vogliono seguire"). Così, tra gli antichi, l'individuo esercitava la sovranità abitualmente negli affari pubblici, ma era schiavo in tutti i rapporti privati. Tra i moderni, al contrario, l'individuo risulta

⁷ Cfr. BONFANTE, P., *Istituzioni di diritto romano*, G. Giappichelli – Editore, Torino, 1946, 32: "Entro i limiti dal diritto stabiliti, ossia quando concorrano le condizioni dalla legge determinate, l'attività dell'uomo è libera e difesa dallo Stato contro qualunque aggressione. Ogni facoltà garantita di agire sul mondo esteriore dicesi anch'essa diritto, *ius*, e quando si voglia distinguerla dal diritto come norma prende il nome di *diritto subbiiettivo*. Nelle vecchie scuole si usava chiamare il diritto in senso subbiiettivo *facultas agenda*, il diritto come norma, ossia in senso obbiiettivo, *norma agendi*".

⁸ Cfr. BARBERO, D., *Il sistema del diritto privato*, UTET, Torino, 2001, 73, secondo il quale la *personalità giuridica* è, da una parte, "la misura dell'idoneità del soggetto ad essere titolare di rapporti giuridici" e, dall'altra, "la misura dell'idoneità a determinare per atto proprio modificazioni attive o passive nella propria sfera di rapporti giuridici, ad acquistare, cioè, modificare o perdere la titolarità di rapporti".

⁹ Cfr. MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1991, 122: "La parola cittadino (*civis*) esprime precisamente il possesso di uno *status* (*status civitatis*) derivante dall'organico collegamento dei singoli al territorio dello stato (e originariamente alla *civitas*, ossia allo stato-città come tale, in contrapposto al «gentile», il cui *status* era determinato in base all'appartenenza alla *gens*)".

¹⁰ Cfr. MICELI, V., op. cit., 15-20.

indipendente nella sua vita privata, ma persino negli Stati più liberi non è sovrano che in apparenza¹¹.

Da quanto s'è appena detto discende che la *libertà degli antichi* era la partecipazione attiva e costante all'esercizio del potere collettivo, la suddivisione del potere sociale fra tutti i cittadini di una stessa patria¹²; mentre la *libertà dei moderni* è il godimento pacifico dell'indipendenza privata, le garanzie accordate dalle istituzioni ai godimenti privati¹³. Dal paragone tra tali libertà si evince che esse sono apparentemente indipendenti, ma in realtà complementari. "Apparentemente indipendenti", perché – tra gli antichi – "l'individuo, sovrano pressoché abitualmente negli affari privati, è schiavo in tutti i suoi rapporti privati"¹⁴; mentre – tra i moderni

¹¹ Cfr. CONSTANT, B., *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino, 2005, 7, 8 e 26.

¹² Cfr. CONSTANT, B., op. cit., 15-16; e v. CONSTANT, B., op. cit., 6-7: "Paragonate adesso questa libertà a quella degli antichi.

Essa consisteva nell'esercitare collettivamente, ma direttamente, varie parti della sovranità tutta intera, nel deliberare, sulla piazza pubblica, della guerra e della pace, nel concludere trattati d'alleanza con gli stranieri, nel votare le leggi, nel pronunciare i giudizi, nell'esaminare i conti, gli atti, la gestione dei magistrati, nel farli comparire davanti a tutto un popolo, nel metterli sotto accusa, nel condannarli o assolverli".

¹³ Cfr. CONSTANT, B., op. cit., 15-16; e v. CONSTANT, B., op. cit., 6: "Chiedetevi innanzitutto, Signori, cosa un inglese, un francese, un abitante degli Stati Uniti d'America, intendano al giorno d'oggi con la parola libertà.

È per ognuno il diritto di essere sottoposto soltanto alle leggi, di non poter essere arrestato, né detenuto, né messo a morte, né maltrattato in alcun modo, per effetto della volontà arbitraria di uno o più individui. È per ognuno il diritto di dire la propria opinione, di scegliere la propria occupazione ed esercitarla; di disporre della sua proprietà e persino abusarne; di andare, venire, senza averne ottenuto il permesso e senza rendere conto d'intenzioni o comportamenti. È, per ognuno, il diritto di riunirsi con altri individui, sia per conferire sui propri interessi, sia per professare il culto preferito da lui e dai suoi consociati, sia semplicemente per riempire i giorni e le ore in modo più conforme alle sue inclinazioni, alle sue fantasie. Infine è il diritto, per ognuno, d'influire sull'amministrazione del governo, sia con la nomina dei funzionari, tutti o alcuni, sia a mezzo di rimostranze, petizioni, richieste, che l'autorità è più o meno obbligata a prendere in considerazione".

¹⁴ Cfr. CONSTANT, B., op. cit., 7; e cfr. CONSTANT, B., op. cit., 7-8: "Come cittadino, decide della pace e della guerra; come singolo, è limitato, osservato, represso in ogni suo movimento; come parte del corpo collettivo, inquisisce, destituisce, condanna, spoglia,

– “al contrario, l’individuo, indipendente nella vita privata, persino negli Stati più liberi non è sovrano che in apparenza”¹⁵. “In realtà complementari”, perché la libertà individuale è la vera libertà moderna, ma la libertà politica ne è la garanzia: “la libertà politica è di conseguenza indispensabile. Ma chiedere ai popoli dei nostri giorni di sacrificare, come quelli di un tempo, tutta la libertà individuale alla libertà politica, è la via più sicura di allontanarli dall’una; e a quel punto non si tarderebbe a sottrarre loro anche l’altra”¹⁶.

esilia, manda a morte i suoi magistrati o i suoi superiori; come sottomesso al corpo collettivo, può a sua volta esser privato della sua condizione, spogliato delle sue dignità, bandito, messo a morte dalla volontà discrezionale dell’insieme di cui fa parte”.

¹⁵ Cfr. CONSTANT, B., op. cit., 8; e cfr. CONSTANT, B., op. cit., 8: “La sua sovranità è ristretta, quasi sempre sospesa; e se, ad epoche fisse, ma rare, durante le quali non cessa di essere circondato da precauzioni e vincoli, esercita tale sovranità, è sempre per abdicarvi”.

¹⁶ Cfr. CONSTANT, B., op. cit., 27; e cfr. CONSTANT, B., op. cit., 27-28: “Vedete, Signori, che le mie osservazioni non tendono affatto a sminuire il valore della libertà politica. Dai fatti che vi ho riproposto non traggio le conseguenze che alcuni traggono. Dal fatto che gli antichi sono stati liberi e che noi non possiamo più essere liberi come gli antichi, concludono che siamo destinati ad essere schiavi. Vorrebbero costituire il nuovo stato sociale con un piccolo numero di elementi che dicono essere i soli appropriati alla situazione del mondo attuale. Gli elementi in questione sono dei pregiudizi per spaventare gli uomini, egoismo per corromperli, frivolezze per stordirli, rozzi piaceri per degradarli, dispotismo per guidarli; e, come è ben necessario, conoscenze positive e scienze esatte per servire il dispotismo con maggiore destrezza. Sarebbe curioso che fosse questo il risultato di quaranta secoli nel corso dei quali lo spirito umano ha conquistato capacità morali e fisiche sempre maggiori: non posso pensarlo. Dalle differenze che ci distinguono dall’antichità, io traggio conseguenze completamente opposte. Non è affatto la garanzia che va indebolita, è il godimento che va esteso. Non è affatto alla libertà politica che voglio rinunciare; è la libertà civile che rivendico, con altre forme di libertà politica. I governi non hanno più di un tempo il diritto di arrogarsi un potere illegittimo. Ma i governi che derivano da una fonte legittima hanno meno di un tempo il diritto di esercitare sugli individui un’arbitraria supremazia. Noi abbiamo ancor oggi i diritti di cui fummo in possesso da sempre, gli eterni diritti a dare il consenso alle leggi, a deliberare sui nostri interessi, a essere parte integrante del corpo sociale di cui siamo membri. Ma i governi hanno nuovi doveri; i progressi della civiltà, i cambiamenti introdotti dal passare dei secoli impongono all’autorità un maggiore rispetto per le abitudini, gli affetti, l’indipendenza degli individui. Essa deve portare su tutti questi oggetti una mano più prudente e leggera”.

Come si collega la complementarità delle due libertà alla rappresentanza politica? Lo stesso fenomeno, che – sul piano del diritto soggettivo – si manifesta in forma di contrapposizione e di combinazione della libertà degli antichi con la libertà dei moderni, – sul piano del diritto oggettivo – appare, a livello della forma di Stato, come dialettica tra la *preferibile* democrazia diretta e la *necessaria* democrazia rappresentativa e, a livello della forma di governo, come ricerca dei *giusti* limiti da imporre per *legge* all'attività di governo. Sicché, l'esigenza di garantire e di completare la libertà dei moderni con la libertà degli antichi, si traduce nella necessità di rafforzare la democrazia diretta a discapito della democrazia rappresentativa, nel loro bilanciamento reciproco, e di incrementare i limiti dell'attività di governo, anzitutto per mezzo di un ripensamento dell'istituto della rappresentanza politica.

2. Il medio evo.

Nel medio evo, il concetto giuridico della rappresentanza politica fu preparato e generato dal contatto tra i popoli barbari e i popoli dell'Impero, dei quali i primi erano organizzati in gruppi, sotto-gruppi e divisioni di ogni genere, con una svariata quantità di costumi e di diritti, presentavano una cooperazione politica vigorosa ed attiva, benchè slegata e individualistica, ed erano dominati dal sentimento dell'autonomia e dell'indipendenza personale; mentre i secondi erano organizzati in un vasto e compatto organismo politico, nel momento della sua massima unificazione sociale e giuridica, presentavano una cooperazione politica coordinata ed estesa, benchè fiacca e passiva, ed erano dominati dalla tendenza all'accentramento e dal rispetto dell'autorità.

La lenta e costante fusione di questi opposti caratteri, il germanico e il latino, fu favorita dall'azione combinata delle due fondamentali tendenze di ogni società umana, quella alla specificazione e alla separazione delle parti (la *forza centrifuga*) e quella alla cooperazione e all'espansione sociale (la *forza centripeta*), e produsse, prima, la *tendenza alla dissoluzione delle parti*, cioè l'attitudine dello Stato propriamente detto a dissolversi in una pluralità di multiformi e complessi frammenti di esso; quindi, la *tendenza all'autonomia del gruppo*, cioè l'attitudine di ogni aggregato sociale a trasformarsi in organismo politico; e, infine, la *tendenza all'integrazione sociale*, cioè l'attitudine di questi organismi a instaurare forme di integrazione sempre più intime e complesse.

Tra le principali cause che, nel medio evo, concorsero a determinare lo sviluppo e il progresso della società, sono da annoverare il principio cristiano, l'organizzarsi del feudalesimo, la nascita dei comuni, il rafforzamento delle monarchie e il principio nazionale, che ci accingiamo a ripercorrere rapidamente¹⁷.

Col "date a Cesare quel che è di Cesare, e a Dio quel che è di Dio", il cristianesimo stabilì l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte a Dio e la superiorità della sfera religiosa e morale rispetto a quella politica e giuridica e, di conseguenza, affermò l'eguaglianza di tutti gli uomini di fronte alla legge, introducendo, da una parte, il concetto della eminente dignità di ogni individuo in quanto uomo, e non in

¹⁷ Cfr. MICELI, V., op. cit., 20-36.

quanto cittadino; e, dall'altra, il concetto che il governo è ordinato per la società, e non la società per il governo¹⁸ (il *principio cristiano*¹⁹).

Le nuove invasioni e le continue incursioni, che violavano e minacciavano da tutti i lati la giustizia e la sicurezza del ricostituito Impero d'Occidente, determinarono il trionfo del sistema feudale, come risultato di due movimenti, dal basso e dall'alto, accomunati dalla confusione tra il concetto di sovranità e il concetto di proprietà (lo *Stato patrimoniale*). Il movimento dal basso era quello con il quale un numero considerevole di piccoli e medi proprietari, che non si sentivano protetti dallo Stato e si vedevano esposti alle violenze dei barbari, alle rapine dei banditi, agli abusi di potere dei pubblici ufficiali, alle violenze dei vicini più forti, cercavano il solo rifugio possibile nella protezione di uno di questi potenti, al quale si sottoponevano (commendatio), accettando di scadere da liberi proprietari in semplici possessori legati da un vincolo di dipendenza verso il loro nuovo *dominus* (il *signore*). Il movimento dall'alto era quello con il quale i sovrani, al fine di ricompensare i servizi e assicurarsi la collaborazione specialmente militare degli uomini del loro seguito, concedevano loro in beneficio una parte delle loro terre (il *feudo*), ottenendone in compenso un giuramento di fedeltà (l'*omaggio*) per cui i beneficiati si impegnavano a restare loro dipendenti (i *vassalli*); beneficiati, che si circondavano a loro volta di un gruppo di vassalli ai quali assegnavano una parte delle terre che essi avevano ottenuto dal sovrano, in modo da formare una vera gerarchia, per cui dal sovrano attraverso i maggiori feudatari si scendeva per gradi ai vassalli più umili²⁰.

¹⁸ Cfr. FERRI, G.D., *Rappresentanza politica (contributo ad una ricostruzione del concetto)*, "Athenaeum" Società Editrice, Roma, 1936, 15.

¹⁹ Cfr. FRIEDRICH, C.J., *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza Editore, Boston, 1950, 34-35: "In questo cenno storico generale, ci troviamo di fronte alla domanda: come sorse l'idea delle limitazioni? E chi prestò l'appoggio che la fece trionfare in molti paesi? Essa ha due importanti radici. Una è la dottrina del diritto naturale, di eredità medievale. [...]"

L'altra radice dell'idea delle limitazioni rientra sia nel costituzionalismo medievale che in quello moderno, ed è in qualche misura peculiare della cultura occidentale. E' il cristianesimo, e più precisamente la dottrina Cristiana della personalità. L'insistenza sulla personalità individuale come valore definitivo, l'accento sul valore trascendente dell'anima di ciascun uomo, determinano un conflitto insolubile con qualsiasi genere di assolutismo".

²⁰ Cfr. DESIDERI, A., *Storia e storiografia*, I, Casa editrice G. D'Anna, Messina-Firenze, 1984, 210.

Con il termine “comuni” si intendono forme di autogoverno delle città, nate nel quadro politico europeo dopo il Mille, come associazioni private tra cittadini, per affermare le proprie rivendicazioni nei confronti del signore, e poi sviluppatesi fino a ottenere il riconoscimento da parte dell’autorità superiore (il signore, laico o ecclesiastico; il sovrano, re o imperatore)²¹. I comuni comportarono, con la sostituzione del principio di una nuova forma di vita sociale libera al principio di una vita sociale asservita alla protezione feudale, la formazione di una nuova classe di cittadini, libera, attiva e intelligente, dedicata alla produzione ed ai traffici, istruita nelle arti e nelle scienze. Questa nuova classe sociale, che venne acquistando nel tempo numero e potenza, fino all’orgogliosa affermazione del Sieyès nel 1789 “lo Stato siamo noi”, prende la denominazione di “terzo-stato” accanto agli antichi due stati del clero e della nobiltà²².

La storia delle vicende interne della Francia, dell’Inghilterra e della Spagna intorno al 1500, registra in tutti e tre i regni un vigoroso progresso dell’accentramento statale, favorito dall’alleanza tra la monarchia e il ceto borghese, contro i ceti privilegiati di origine feudale. La borghesia prestava al re il suo appoggio militare e finanziario contro i nemici interni ed esterni e forniva allo Stato funzionari dotati di cultura giuridica; la monarchia, a sua volta, proteggeva le città contro la prepotenza dei nobili e degli ecclesiastici e ne favoriva gli interessi particolari²³. Furono le monarchie, che riaffermarono dapprima l’idea unitaria dello Stato ed il principio d’autorità, l’idea di un governo centrale forte e dominante²⁴.

Il *principio nazionale* – la riduzione ad unità di popoli aventi caratteri etnici e spirituali comuni, la fusione di popoli sotto idee, sentimenti e interessi comuni di vita – non ha origini germaniche, ma è piuttosto un prodotto delle prime monarchie sorte dal regime feudale, che ripresero e riaffermarono, sull’anarchica composizione del mondo feudale, il principio romano d’autorità, dal quale scaturì appunto l’idea nazionale dello Stato²⁵; secondo la celebre definizione del MANCINI, la *nazionalità* –

²¹ Cfr. GIARDINA, A., SABBATUCCI, G., e VIDOTTO, V., I, *Manuale di storia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1992, 184.

²² Cfr. FERRI, G.D., op. cit., 18.

²³ Cfr. DESIDERI, A., op. cit., 496-497.

²⁴ Cfr. FERRI, G.D., op. cit., 19.

²⁵ Cfr. FERRI, G.D., op. cit., 17.

radice del divieto di mandato imperativo – è “una società naturale di uomini da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua conformati a comunanza di vita e di coscienza sociale”²⁶.

Questi, finora considerati, sono gli elementi concorrenti a formare il terreno storico su cui sorge, e per cui si rende possibile e necessaria la rappresentanza politica. La rappresentanza politica vien fuori naturalmente in quell’epoca da una rappresentanza di diritto privato²⁷, appena temperata da caratteri pubblicistici²⁸. Alla base della rappresentanza politica vi è, inizialmente (nel medio evo), una fisica

²⁶ Cfr. ANZILOTTI, D., *Corso di diritto internazionale*, I, CEDAM, Padova, 1955, 116; e, per uno sguardo retrospettivo sul principio di nazionalità, cfr. CHABOD, F., *L’idea di nazione*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006 (1961), 17-18: “Dire senso di nazionalità, significa dire senso di individualità storica. Si giunge al principio di nazione in quanto si giunge ad affermare il principio di individualità, cioè ad affermare, contro tendenze generalizzatrici ed universalizzanti, il principio del particolare, del singolo.

Per questo, l’idea di nazione sorge e trionfa con il sorgere e il trionfare di quel grandioso movimento di cultura europeo, che ha nome Romanticismo: affondando le sue prime radici già nel secolo XVIII, appunto nei primi precorriti del modo di sentire e pensare romantico, trionfando in pieno con il secolo XIX, quando il senso dell’individuale domina il pensiero europeo.

L’imporsi del senso della «nazione» non è che un particolare aspetto di un movimento generale il quale, contro la «ragione» cara agli illuministi, rivendica i diritti della fantasia e del sentimento, contro il buon senso equilibrato e contenuto proclama i diritti della passione, contro le tendenze a livellare tutto, sotto l’insegna della filosofia, e contro le tendenze anti-eroe del ‘700, esalta precisamente l’eroe, il genio, l’uomo che spezza le catene del vivere comune, le norme tradizionali care ai filistei borghesi, e si lancia nell’avventura”.

²⁷ Cfr. NOCILLA, D., e CIAURRO, L., *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Giuffrè Editore, Milano, 1987, 552-553: “Si ritiene, infatti, che i componenti di consigli, stati, curie, assemblee, parlamenti e diete medievali sarebbero stati legati ai rispettivi ceti, borghi, città, corporazioni da un rapporto di tipo privatistico, configurandosi come mandatari di questi ultimi, per rappresentarne interessi, volontà, desideri, richieste presso il sovrano. In altri termini le istituzioni rappresentative del Medioevo sarebbero state caratterizzate da tutti gli elementi propri del rapporto rappresentativo di diritto privato: i tre soggetti investiti (monarca, rappresentante e rappresentato), il vincolo del mandatario verso il mandante, le istruzioni specifiche di quest’ultimo al primo (*cahiers de doléance*) e la conseguente necessità che i mandatari chiedessero ai propri mandanti istruzioni di fronte a questioni impreviste (cosiddetti mandati *ad audiendum et referendum*), la revocabilità del mandato conferito, la sua onerosità”.

²⁸ Cfr. NOCILLA, D., e CIAURRO, L., op. cit., 553-554.

necessità: l'ingrandirsi dei termini del rapporto tra popolo e territorio, che porta al mutarsi e al costituirsi su nuove basi del rapporto tra popolo e sovranità (*l'origine materiale della rappresentanza politica*)²⁹; e, successivamente (nell'età moderna), una giuridica risoluzione: il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (*l'origine formale della rappresentanza politica*)³⁰.

La rappresentanza nasce spontaneamente nella vita medioevale dalla stessa coesistenza dei gruppi o, meglio, dalla formazione e dalla federazione di gruppi e diventa un fenomeno più comune e più frequente a misura che la società si sviluppa e progredisce, si specializzano le funzioni dei gruppi, ne aumenta il numero e la dimensione e si moltiplicano i loro reciproci rapporti. Ciascun gruppo, avendo una propria personalità giuridica e dei diritti e dei doveri di fronte agli altri, aveva bisogno di un mandatario, che agisse in sua vece, tutte le volte che non poteva agire da sé e operare come un sol tutto. L'impossibilità fisica di un'azione diretta e continua da parte di tutti gli elementi che lo costituiscono suggerisce senz'altro l'idea della rappresentanza.

²⁹ Cfr. FERRI, G.D., op. cit., 13-14: "Il problema di una «rappresentanza politica» s'impone principalmente con la necessità del governo di un grande popolo su di un vasto territorio. Lo Stato-città era organizzato su un territorio limitato, può dirsi, dalle mura cittadine e col poco popolo in questo vivente, sicché era facile la partecipazione di tutto il popolo al governo dello Stato col diretto intervento nelle assemblee. Quando il territorio dello Stato si allargò sino a comprendere più città, ed il popolo gradatamente si moltiplicò, si rese materialmente impossibile la partecipazione diretta al governo da parte di questo popolo sparso in agglomerati distanti dalla capitale".

³⁰ Cfr. BOBBIO, N., *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino, 1995, 108: "Il riconoscimento dei diritti dell'uomo e del cittadino, prima soltanto dottrinale attraverso i giusnaturalisti, poi anche pratico e politico attraverso le prime Dichiarazioni dei diritti, rappresenta la vera e propria rivoluzione copernicana nella storia dell'evoluzione dei rapporti fra governanti e governati: lo Stato considerato non più *ex parte principis* ma *ex parte populi*. L'individuo viene prima dello Stato. L'individuo non è per lo Stato ma lo Stato per l'individuo. Le parti sono prima del tutto e non il tutto prima delle parti (come in Aristotele e Hegel). Il presupposto etico della rappresentanza degli individui singolarmente considerati e non per gruppi d'interesse, è il riconoscimento dell'uguaglianza naturale degli uomini. Ogni uomo conta per se stesso e non in quanto membro di questo o quel gruppo particolare".

Se i gruppi, nei loro rapporti esterni, presentavano la più grande eterogeneità che si potesse immaginare, dal momento che avevano ognuno una propria organizzazione e attività e dei propri bisogni e interessi: il che conferiva alla loro rappresentanza un carattere diplomatico; essi, nei loro rapporti interni, presentavano la più grande omogeneità di organizzazione, di persone, di vincoli e di scopi, legando l'individuo al gruppo quasi come il cittadino era legato allo stato nell'antichità classica ("egli fuori del gruppo non è nulla, e solo vale in quanto si considera nel gruppo e in rapporto al gruppo"): il che conferiva alla loro rappresentanza un carattere organico. Infatti, la rappresentanza medioevale era una rappresentanza di gruppo, il cui carattere più saliente è il carattere di mandato giuridico, e il relativo rappresentante era legato al gruppo come il mandatario è legato al mandante, doveva mantenersi entro i limiti del mandato e non poteva superarli, a meno di ricevere una nuova commissione.

Queste osservazioni ci conducono finalmente a considerare il lato etico della rappresentanza medioevale, come necessario completamento del suo carattere giuridico. L'intimità del rapporto rappresentativo suggerisce l'idea che il rappresentato "abbia il *dovere* di scegliere chi meglio sia in rapporto con i suoi bisogni e con i suoi interessi e meglio sia in grado di rappresentarli" e il rappresentante "abbia il *dovere*, non solo *giuridico*, ma anche *morale*, di mantenersi entro i limiti del mandato e d'interpretarne il significato nel modo più conforme ai bisogni e alle condizioni dei suoi mandanti". Il più delle volte non è possibile fornire un mandato preciso e spesso non è neanche possibile osservarlo in tutto e per tutto, poiché "la vita politica si muove incessantemente" e "oggi non è sempre possibile prevedere tutto quello che accadrà l'indomani"; sicché, anche nei sistemi di rappresentanza meglio organizzati, dove lo scambio di idee e di rapporti tra rappresentante e rappresentato è più frequente, o dove le funzioni del primo sono poche, circoscritte e più facilmente determinabili per la scarsa partecipazione alla vita pubblica, "molta parte si deve abbandonare all'arbitrio e al criterio del rappresentante".

Questo fatto modifica ancora in un altro senso il carattere giuridico della rappresentanza, facendone un fenomeno più rigoroso e più intimo del mandato, un'istituzione non più riferibile al diritto privato. Il rappresentante passa dall'essere

“una persona che compie un negozio giuridico in luogo di un’altra persona, entro il limite di una procura e l’obbliga solo in quanto agisce entro quei limiti”, all’essere “una specie di alterego giuridico, il quale pensa con la comune mente di tutto un gruppo, sente i suoi bisogni, divide le comuni aspirazioni e agisce in conformità di esse”. La rappresentanza “si rivela con tutta la peculiarità caratteristica del diritto pubblico, cioè si rivela come *funzione* politica”³¹.

³¹ Cfr. MICELI, V., op. cit., 36-81.

3. L'età moderna.

Il passaggio dagli aggregati politici elementari al grande stato unitario, avviato nel medio evo col progresso dell'incivilimento e conseguentemente col crescente bisogno di forme sempre più numerose e compatte di cooperazione politica e sociale, giunse a compimento più o meno dappertutto nell'età moderna, in virtù della prevalenza di un elemento politico su tutti gli altri, l'elemento monarchico. Tale elemento costituisce la forza centripeta ad opera della quale i gruppi man mano si avvicinano e si fondono in aggregati più vasti: le *grandi classi sociali* (o i *grandi stati o bracci del regno*), cioè l'aristocrazia, il clero, la borghesia e, in alcune parti, il ceto dei contadini. Sicché, "la rappresentanza politica non appare più come rappresentanza di gruppi, ma come rappresentanza di stati"³².

In Inghilterra, la monarchia fu impiantata con la conquista normanna dell'isola nel 1066. Dopo una breve lotta con le popolazioni anglosassoni, il re Guglielmo I divenne padrone assoluto della regione e vi istituì un rigido sistema feudale, che vedeva, al vertice, il re e, alla base, gli uomini più fedeli del suo seguito, di modo che la corona, strapotente, da sé sola poté imporsi all'aristocrazia e alla borghesia nascenti³³. Gli elementi politici e sociali, in Inghilterra, si mostrarono più vitali e più

³² Cfr. MICELI, V., op. cit., 81-83.

³³ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1988, 173-182, sulla formazione della rappresentanza politica in Inghilterra; e cfr. ZWEIGERT, K., e KÖTZ, H., *Introduzione al diritto comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 1998, 222-228, sulle origini della storia del diritto inglese. E qui di seguito, per sommi capi, lo sviluppo della storia costituzionale inglese.

Nel 1066, i Normanni, guidati dal re Guglielmo I, conquistarono l'isola agli Anglosassoni e vi impiantarono una monarchia assoluta e feudale. Nel 1215, Giovanni senza Terra concesse ai suoi baroni la *Magna Carta Libertatum*, che stabiliva che nessuna imposta poteva essere introdotta senza il consenso del Magnum Concilium (o *Camera dei Lords*, cioè il consesso degli alti feudatari laici ed ecclesiastici) e che ogni uomo doveva essere giudicato in materia penale, non già da funzionari regi, ma bensì da propri pari (la *giuria*). Nel 1265, Simone di Monfort formò la Camera dei Comuni, riunendo il Parlamento contro la volontà di Enrico III e convocando anche due cavalieri per ogni Contea e due borghesi per ogni Borgo: procedura, che, nel 1295, fu seguita anche da Edoardo I.

Nella prima metà del XIV secolo, la Camera dei Lords e la Camera dei Comuni cominciarono a riunirsi separatamente. All'inizio del XV secolo, il Parlamento delineò la propria competenza legislativa, trasformando la precedente umile "petizione" al re in una "mozione", cui egli doveva dare il proprio assenso. Nel 1600, il re cominciò a far controfirmare i propri atti da alti funzionari, che,

tenaci rispetto a quelli dell'Europa continentale, sicché quei ceti privilegiati, non solo non si scomposero in gruppi o in individui, ma riuscirono anche a coalizzarsi e ad iniziare una lunga ed estenuante lotta contro la corona per limitarne a poco a poco le attribuzioni e riguadagnare le perdute libertà: “la coalizione degli elementi politici contro il monarca è una delle principali cause per cui la monarchia si trasforma da assoluta e feudale in rappresentativa e per cui la rappresentanza, sorta più tardi che negli stati europei del continente, si conserva per lungo volgere di secoli, sviluppandosi verso una forma sempre più liberale e moderna di ordinamento politico”³⁴.

Negli stati del continente, il potere monarchico al principio non era maggiore di quello di un feudatario, perché scosso dal frazionamento feudale, successo alla caduta dell'impero carolingio; sicché, per ogni gruppo, il nemico da temere e da combattere non era il monarca, il cui aiuto veniva anzi invocato, ma il gruppo più vicino e più potente. In quella regione, il concetto latino di uno stato potente e centralizzatore, “che mette tutti nelle mani del sommo imperante i diritti e le libertà dei cittadini, che tutti regola ed avvolge i rapporti sociali”, aveva messo più profonde radici e doveva esercitare un'azione più efficace. Avvenne così che gli elementi sociali, in un primo tempo, esauriti da questi attriti e da queste lotte, persero ogni vigoria e si lasciarono lentamente assorbire dall'elemento monarchico e, in un secondo tempo, si coalizzarono contro di esso, avviando in tal modo, anche nel continente, quel lungo processo di trasformazione della monarchia da assoluta e feudale in rappresentativa, che in Inghilterra s'era già da tempo compiuto³⁵.

prima, erano responsabili dell'esecuzione degli stessi nei suoi confronti e, poi, divennero responsabili dell'adozione dei medesimi nei confronti del Parlamento.

Nel 1628, nel 1679, nel 1689 e nel 1701, il Parlamento approvò, rispettivamente, la Petizione dei Diritti (o *Petition of Rights*), che vietava le detenzioni arbitrarie, l'*Habeas Corpus*, che vietava gli arresti arbitrari, la Dichiarazione dei Diritti (o *Bill of Rights*), che stabiliva che il re doveva chiedere ogni anno al Parlamento l'autorizzazione a esigere le imposte, e l'Atto di Stabilimento (o *Act of Settlement*), che stabiliva che l'accesso al trono derivava ormai, non più dal diritto divino, ma dalla volontà del Parlamento. E, dal 1832 al 1928, il Parlamento pervenne al suffragio universale.

³⁴ Cfr. MICELI, V., op. cit., 83-93.

³⁵ Cfr. MICELI, V., op. cit., 93-115.

Il concetto moderno della rappresentanza politica è il risultato dell'evoluzione del relativo concetto medioevale, determinata da cinque fattori così descritti dalla dottrina.

In primo luogo, occorre considerare la fusione degli elementi politici e delle componenti dello stato in un tutto solidale e compatto, prodotta e cementata da varie cause. Vi è, anzitutto, “il naturale sviluppo dei vincoli sociali, che nascono e si svolgono con l'attrito fra gli uomini, con la frequenza dei contatti”. Vi sono, quindi, “i comuni vincoli, che intercedono fra le varie parti di una convivenza qualunque” e “i vincoli della comune tradizione, della comune lingua, di una certa comunanza di razza”, “di pensieri, di sentimenti”. Vi sono, infine, “l'azione esercitata dalla stessa unione politica”, “la tendenza all'imitazione” e “la forza della consuetudine”³⁶.

In secondo luogo, deve segnalarsi l'ingrandimento dello Stato. Con l'estensione dei confini dello Stato, si moltiplicano e si complicano i bisogni, le condizioni, i desideri e le aspirazioni che fervono al suo interno, la vita politica e sociale si intensifica e aumentano le funzioni e le attribuzioni dello Stato. Lo Stato moderno comprende interessi così vari e articolati che “non tutti possono chiaramente percepirli e sentirli nel loro insieme, non tutti possono abbracciarli nella loro complessità e considerarli ciascuno nel suo giusto valore”.

In terzo luogo, compare la crescita della cooperazione dei cittadini alla vita politica: nello Stato moderno, tutti i cittadini sono ammessi a partecipare al governo, “tanto che la sovranità non si concepisce più come residente in una sola persona o in una classe, ma come residente in tutto il corpo sociale”. Tale cooperazione, peraltro, comporta la specificazione delle funzioni politiche e la suddivisione delle attribuzioni pubbliche³⁷.

³⁶ Cfr. MICELI, V., op. cit., 115-121.

³⁷ Cfr. MICELI, V., op. cit., 121-126; e cfr. MICELI, V., op. cit., 140: “Prima di tutto la grande complessità d'interessi e di bisogni prodotta dall'estensione dello stato e della sua attività doveva rendere impossibile, il mandato giuridico o il così detto mandato imperativo. Quando gl'interessi e i bisogni diventano così numerosi e diversi, non è più dato ad ogni individuo di comprenderli tutti, d'interpretarli e di formularli tutti in modo preciso; come non è possibile di prevedere tutte le trasformazioni che potranno subire e tutte le maniere per poterli soddisfare. E parimenti non è più possibile ad un gruppo di elettori di determinare tutta la linea di condotta che dovrà seguire il

In quarto luogo, ricorre la crescente attività del potere legislativo, che preclude al rappresentante la costante preoccupazione degli interessi dei rappresentati, a meno di non vedere il suo lavoro continuamente interrotto. In tal modo, “egli deve aver le mani libere per poter fare e disfare come crede più opportuno, tanto più libere, quanto è più incessante e continuo questo lavoro di composizione e di scomposizione, che il legislatore si è assunto nello stato moderno”.

Finalmente, si trova l’accentramento politico e amministrativo³⁸.

Il concetto moderno della rappresentanza politica (“rappresentanza” come funzione politica³⁹) discende da quello medioevale, mediante due trasformazioni, causate dai fattori sopra esaminati: in forza della prima trasformazione, “la rappresentanza perdeva mano mano il carattere ristretto, frazionato e individualistico assunto nel medio evo, diventando rappresentanza nazionale ed unitaria”; e, ad opera della seconda trasformazione, “la rappresentanza perdeva in certo modo il carattere di rappresentanza propriamente detta e diventava una vera e propria funzione politica, nello stretto senso della parola, o per meglio dire (poiché funzione politica era stata anche nel medio evo), una funzione sempre meno connessa col concetto di rappresentanza d’interessi e di opinioni, e sempre più connessa al concetto di cooperazione alla vita governativa e

rappresentante, né è più possibile a questo di attenersi strettamente a una linea di condotta precedentemente determinata in tutte le sue peculiarità”.

³⁸ Cfr. MICELI, V., op. cit., 127-133.

³⁹ Cfr. MICELI, V., op. cit., 173, 175-176 e 181, laddove insegna che il mandato politico, “secondo lo spirito della rappresentanza moderna”, “non implica negli elettori il diritto di pretendere che la persona così designata rappresenti le loro opinioni e i loro interessi; e quindi non implica da parte della persona designata e scelta il dovere giuridico di rappresentare quegli’interessi e quelle opinioni, e tanto meno quello di mantenere ed osservare gl’impegni che essa abbia potuto prendere in proposito con i suoi elettori, per promuovere od assicurare la sua scelta”. Al contrario, tale mandato, “apportando al rappresentante una maggiore libertà di vedute e di azioni” rispetto al mandato giuridico, “doveva sempre più promuovere il suo contributo personale, la sua indipendenza dal corpo dei rappresentati, aumentando le possibili divergenze di opinioni e d’interessi”. Col mandato politico moderno, pertanto, non solo non poteva più esistere tra rappresentanti e rappresentati “un’intima e costante armonia di vedute e d’interessi”, quale era possibile nel medio evo, ma – “rotta ogni comunanza di vita sociale, di ambiente, d’interessi” – doveva scomparire anche tra loro “ogni organicità di rapporti”.

amministrativa dello stato”. Quest’ultima trasformazione dipende certo dalla precedente, poiché, a misura che a una rappresentanza ristretta e unilaterale si sostituiva una rappresentanza nazionale e comune (dal carattere solidale e complessivo), al mandato rappresentativo si sostituiva la semplice scelta di un pubblico funzionario. Di conseguenza, nell’attività rappresentativa, si rafforzava il “lato governativo” in contrapposizione con il “lato rappresentativo”, sviluppandosi a preferenza le funzioni di partecipazione diretta al governo (“quali la funzione legislativa, la funzione politica, la funzione di sorveglianza e di controllo sull’esecutivo”) rispetto a quelle che implicano la rappresentanza (“quale quella di studiare e far valere gl’interessi delle singole parti, mantenersi costantemente in armonia con i bisogni dei rappresentanti, e via discorrendo”); mentre la scelta di un rappresentante diventava sempre meno una “delegazione di poteri” e sempre più una “designazione di capacità”, “non più con un semplice scopo rappresentativo, ma con lo scopo di contribuire alla nomina di un funzionario pubblico”⁴⁰.

⁴⁰ Cfr. MICELI, V., op. cit., 157-173.

Capitolo II

L'ANALISI: REQUISITI FORMALI E SOSTANZIALI

Considerata l'importanza del concetto e la frequenza con la quale è utilizzato dai teorici della politica, la discussione e l'esame del suo significato sembrano relativamente contenute. Forse è una di quelle idee fondamentali tanto date per scontate da resistere a uno studio minuzioso; o forse la sua complessità talvolta ne ha prevenuto l'analisi. Tuttavia, la dottrina costituzionalistica è piena di contrasti sul suo significato, specialmente in merito alla relazione intercorrente tra rappresentante ed elettore.

HOBBS suggerisce che il rappresentante politico è libero di fare ciò che vuole. La maggioranza dei teorici afferma che il rappresentante politico deve fare ciò che è meglio per coloro di cui è responsabile, usando il suo giudizio e la sua saggezza, dal momento che egli è stato scelto per prendere decisioni in luogo dei suoi elettori. Una voce minoritaria sostiene che il rappresentante politico ha il dovere di riflettere accuratamente i desideri e le opinioni di coloro che rappresenta.

In senso letterale, il sostantivo “*rappresentanza*” richiama: a) l'atto del “*significare*”, “per esempio il fatto di spezzare il pane nella Cena rappresenta la passione e il sacrificio del corpo di Cristo sulla Croce”; b) l'atto del “*rendere presente una cosa*”: “rendere presente in un certo modo ciò che è assente, p.es. il pane rappresenta il corpo di Cristo”; ovvero “far constatare la presenza di qualcuno, o mostrare qualche cosa di presente, p.es. rappresentare il denaro, il prezzo di una cosa venduta”. Mentre l'aggettivo “*politica*” rimanda a ciò “che ha a che fare con la vita collettiva di un gruppo organizzato di uomini” e, in particolare, a ciò “che riguarda lo Stato e il governo, in opposizione sia ai fatti economici e alle cosiddette questioni sociali, sia alla giustizia e all'amministrazione, sia alle altre attività della vita civile, quali l'arte, la scienza, l'insegnamento, la difesa nazionale”⁴¹. Dunque, l'espressione “*rappresentanza politica*” – come suggerisce l'etimologia delle parole “*repraesentatio*” e “*πολιτικός*” – significa rendere nuovamente presente in un certo

⁴¹ Cfr. LALANDE, A., *Dizionario critico di filosofia*, ISEDI, Milano, 1971, 639-640 e 725.

senso qualcosa che non è presente letteralmente o di fatto⁴² e che è relativo allo Stato e al governo⁴³.

Ora, dire che qualcosa è contemporaneamente presente e non presente è pronunciare un paradosso; pertanto, un fondamentale dualismo è incorporato nel significato di “rappresentanza”. Esso ha condotto alcuni autori – in particolare, un gruppo di teorici tedeschi – a considerare il termine come avvolto nel mistero, una *complexio oppositorum*. Tuttavia, non sembra esservi alcun mistero e si può semplicemente dire che nella rappresentanza qualcosa di non letteralmente presente è considerato come presente in un senso non letterale⁴⁴.

In materia privatistica, “rappresentanza” significa “la sostituzione di fronte ai terzi di un soggetto (rappresentante) nell’attività giuridica di altro soggetto (rappresentato o *dominus*)”⁴⁵. In altri termini, la *rappresentanza* è la conclusione di un negozio giuridico, da parte di un soggetto giuridico (il *rappresentante*), *per conto* (nell’interesse) di un altro soggetto giuridico (il *rappresentato*) e nei confronti di un terzo, salvo che il rappresentante sia eccessivamente dipendente o autonomo rispetto al rappresentato⁴⁶. “La rappresentanza, cioè, non vi è quando l’attività di chi agisce in nome e per conto di un altro è svolta con un collegamento così intimo da far sorgere la figura del *n u n t i u s*, né quando l’attività di chi sostituisce un altro nell’esercizio dei suoi diritti o nell’adempimento dei suoi obblighi sia così autonoma da non avere alcun collegamento con la sfera giuridica di quest’ultimo”⁴⁷.

I requisiti della rappresentanza sono due: il potere rappresentativo e la *contemplatio domini*. Il *potere rappresentativo* è il diritto di rappresentare, che è conferito al rappresentante dal rappresentato o dalla legge. Mentre la *contemplatio domini* è la dichiarazione del rappresentante di agire in nome del rappresentato o la necessità che il rappresentante curi gli interessi del rappresentato⁴⁸.

⁴² Cfr. PITKIN, H.F., *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 1967, 8-9.

⁴³ Cfr. LALANDE, A., op. cit., 640.

⁴⁴ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 9.

⁴⁵ Cfr. GAZZONI, F., *Manuale di diritto privato*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2011, 1045.

⁴⁶ Cfr. BARBERO, D., op. cit., 227-229.

⁴⁷ V. ZANGARA, V., *La rappresentanza istituzionale*, CEDAM, Padova, 1952, 17.

⁴⁸ Cfr. ZANGARA, V., op. cit., 27-28.

Secondo le usuali classificazioni, la rappresentanza si distingue in: *volontaria e legale*, secondo che il potere rappresentativo sia conferito al rappresentante dal rappresentato o dalla legge; *soggettiva ed organica*, secondo che il rappresentante e il rappresentato siano due soggetti giuridici distinti o il primo sia un organo di una persona giuridica e il secondo sia tale persona giuridica; *individuale e collettiva*, secondo che l'interesse rappresentato sia *individuale* (appartenente a un individuo) o *collettivo* (appartenente a una collettività); *di interessi e di volontà*, secondo che l'interesse rappresentato sia *oggettivo* (determinabile dal rappresentante) o *soggettivo* (determinabile dal rappresentato). La rappresentanza soggettiva, a sua volta, si distingue in *diretta e indiretta*, secondo che il rappresentante agisca *in nome altrui* (con immediata destinazione degli effetti giuridici del negozio sulla sfera giuridica del rappresentato) o *in nome proprio* (con immediata destinazione degli effetti giuridici del negozio sulla sfera giuridica del rappresentante e con obbligo di successivo ritrasferimento degli stessi sulla sfera giuridica del rappresentato). La rappresentanza collettiva, a sua volta, si distingue in *generale e speciale*, secondo che l'interesse rappresentato sia *generale* (appartenente alla totalità dei componenti della collettività) o *speciale* (appartenente a una parte, maggioritaria o minoritaria, dei componenti della collettività)⁴⁹.

In materia pubblicistica, la *rappresentanza politica* può essere definita come la rappresentanza di uno Stato di democrazia classica⁵⁰. Infatti, *rappresentanza politica* è “rappresentanza degli interessi *politici*” (o *generali*, anziché *collettivi* o *singolari*), cioè che “tendono a raggiungere una sintesi armonica dei vari interessi collettivi (oltre che di quelli dei singoli)”⁵¹. Nello stesso tempo, tuttavia, per “*rappresentanza politica*” si intende “**rappresentazione** del popolo”, “pur fermo restando che le assemblee rappresentative non sono né praticamente né giuridicamente in grado di fungere da specchio integrale del Paese, perché lo impediscono sia le modalità della loro elezione sia le funzioni che esse vengono chiamate ad esplicare”⁵².

⁴⁹ Cfr. BARBERO, D., op. cit., 230-232.

⁵⁰ Cfr. BISCARETTI DI RUFFÀ, P., op. cit., 64-70.

⁵¹ Cfr. MORTATI, C., op. cit., 226.

⁵² Cfr. PALADIN, L., *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1998, 267.

PITKIN ritiene che la rappresentanza politica abbia un significato identificabile, applicato in differenti, ma controllate e rivelabili, forme in diversi contesti: non si tratta di un concetto vago e mutevole, ma di un concetto singolo, altamente complesso, il cui significato basilare non è cambiato molto dal XVII secolo. Per ricostruire questo significato basilare, sembra opportuno ripercorrere la trattazione di PITKIN delle principali teorie⁵³ del concetto⁵⁴ e richiamare il suo tentativo di riconciliare tali teorie in un quadro unitario, che mostri come ciascuna teoria risulti attraente perché è parzialmente corretta, ma sbaglia perché prende una parte del concetto per il tutto.

La definizione di HOBBS è essenzialmente formalistica, concependo la rappresentanza politica in termini di certi requisiti formali che la precedono e la iniziano: l'*autorizzazione*, il riconoscimento dell'autorità di governare. Da qui passiamo a contemplare una teoria che è diametralmente opposta, benché egualmente formalistica, definendo la rappresentanza politica in base a certi requisiti formali che la seguono e la concludono: la *rendicontazione*, il rendere conto del rappresentante politico per le sue azioni. Entrambe le teorie formalistiche danno per scontato che la rappresentanza politica deve realizzarsi ad opera di esseri umani; ma, nelle sezioni II e III, si considerano le teorie della rappresentanza politica come uno "stare per" piuttosto che un "agire per", un fenomeno che può essere prodotto anche da oggetti inanimati. Si esaminano prima la *rappresentanza descrittiva*, il rendere presente qualcosa di assente per somiglianza o per riflessione, come in uno specchio o nell'arte; e poi la *rappresentanza simbolica*, nella quale non è richiesta nessuna somiglianza o riflessione e la connessione con ciò che è rappresentato è di un tipo diverso. A ciascuno di questi tipi di rappresentanza come "stare per" corrisponde una precisa nozione di attività, la realizzazione di una descrizione o la creazione di un simbolo. La sezione IV tratta una teoria che nuovamente collega la rappresentanza

⁵³ Cfr. MODUGNO, F., *Interpretazione giuridica*, CEDAM, Padova, 2012, 40, secondo cui la *teoria* è la scienza che studia l'essere, mentre la *dottrina* è la scienza che studia il dover essere; e cfr. MODUGNO, F., op. cit., 275: "L'interpretazione scientifica o interpretazione cognitiva accerta (e informa su) interpretazioni passate, è atto di conoscenza; congettura (e informa su) interpretazioni future, circoscrivendone l'ambito ed enumerandone le (possibili) manifestazioni; è, similmente, atto di conoscenza. Gli enunciati in cui essa si esprime e si articola sono enunciati descrittivi, apofantici".

⁵⁴ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 8 e 10.

politica con l'attività – non una produzione di descrizioni o di simboli, ma un “agire per” altri –, e non solo con i requisiti formali che circondano l'azione, ma con la sostanza dell'attività stessa. Una sezione conclusiva poi rivede ciò che è stato detto sulle varie teorie della rappresentanza politica, e valuta il loro significato in relazione alla vita politica⁵⁵.

⁵⁵ Cfr. PITKIN, H.F., *op. cit.*, 1-13.

1. Le teorie formalistiche della rappresentanza politica.

Le *teorie formalistiche della rappresentanza politica* concepiscono la rappresentanza politica mettendo a fuoco le formalità del relativo rapporto⁵⁶. Esse sono la teoria dell'autorizzazione e la teoria della rendicontazione.

I. La teoria dell'autorizzazione.

Coloro che sostengono o sviluppano la teoria dell'autorizzazione, il più eminente dei quali è probabilmente HOBBS, definiscono la rappresentanza politica in termini di “dare e avere autorità”; il rappresentante come qualcuno che è stato autorizzato ad agire; e il rappresentato come qualcuno che ha autorizzato ad agire: questo significa che al rappresentante è stato concesso un diritto di agire che egli non aveva anteriormente e che il rappresentato è divenuto responsabile delle conseguenze di quell'azione come se l'avesse compiuta egli stesso. Secondo la *teoria dell'autorizzazione*, la *rappresentanza politica* è il trasferimento, da parte di un soggetto (il *rappresentato*) e nei confronti di un altro soggetto (il *rappresentante*), dell'**autorità** di governo, dopo il quale il rappresentante ha il **potere** di governare e il rappresentato ha il **dovere di osservare e di subire le conseguenze** dell'attività di governo. Questo trasferimento è normalmente, ma non necessariamente, identificabile con le elezioni. Si tratta, dunque, di una teoria – spiega PITKIN – fortemente sbilanciata in favore del rappresentante. I diritti del rappresentante sono stati ampliati e le sue responsabilità sono state (se non altro) diminuite. Il rappresentato, al contrario, ha acquistato nuove responsabilità e (se non altro) ha ceduto alcuni diritti⁵⁷.

HOBBS introduce la sua trattazione della rappresentanza politica affermando che la *persona* è “colui *le cui parole o azioni sono considerate o come sue proprie* [(la *persona naturale*)], *o come rappresentanti - sia veramente sia mediante finzione - le parole o azioni vuoi di un altro vuoi di qualunque altra cosa cui vengono attribuite* [(la *persona artificiale*)]”⁵⁸. Quindi, precisa che l'*attore* è la persona artificiale che

⁵⁶ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 39.

⁵⁷ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 38-39 e 43.

⁵⁸ Cfr. HOBBS, T., *Leviatano*, Gius. Laterza & Figli Spa, Roma-Bari, 1989, 131-132: “Una PERSONA è colui *le cui parole o azioni sono considerate o come sue proprie, o come rappresentanti*

ha il riconoscimento delle sue parole o azioni da parte di colui che essa rappresenta (l'autore); così, "il diritto di fare un'azione si chiama AUTORITÀ" e "*fatto con autorità* [significa] fatto per incarico o col permesso di colui cui appartiene il diritto"⁵⁹. E, infine, aggiunge che "quando l'attore fa un patto con autorità, vincola con esso l'autore non meno che se quest'ultimo l'avesse fatto egli stesso, e non meno questi ne subisce le conseguenze"⁶⁰.

— sia veramente sia mediante finzione — le parole o azioni vuoi di un altro vuoi di qualunque altra cosa cui vengono attribuite.

Quando sono considerate come sue proprie, allora è chiamata *persona naturale*; mentre, quando sono considerate come rappresentanti parole e azioni di un altro, allora si tratta di una *persona fittizia o artificiale*.

La parola persona è latina; invece di essa i Greci hanno πρόσωπον, che significa *volto*, mentre *persona* in latino significa il *travestimento* o *sembiante esteriore* di un uomo camuffato sul palcoscenico e, qualche volta, più particolarmente quella parte di esso che camuffa il volto, come una maschera o una faccia posticcia. Dal palcoscenico il termine è stato trasferito a chiunque parli o agisca in rappresentanza di altri, tanto nei tribunali quanto nei teatri. Cosicché una *persona* è la stessa cosa di un *attore*, sia sul palcoscenico sia nella vita quotidiana; e *impersonare* è *fare la parte di* o *rappresentare*, se stessi o altri, e chi fa la parte di un altro è detto dar corpo alla sua persona o agire in suo nome (in questo senso Cicerone usa il termine dove dice «Unus sustineo tres personas; mei, adversarii et iudicis»: do corpo a tre persone, la mia propria, quella del mio avversario e quella del giudice) e, in circostanze diverse, riceve nomi diversi come *agente*, *rappresentante*, *luogotenente*, *vicario*, *avvocato*, *deputato*, *procuratore*, *attore* e simili".

⁵⁹ Cfr. HOBBS, T., op. cit., 132: "Delle persone artificiali, alcune hanno il *riconoscimento* delle loro parole e azioni da parte di coloro che essi rappresentano: allora la persona è l'*attore*, colui che ne riconosce le parole e le azioni è l'AUTORE, e in questo caso l'attore agisce con autorità. Infatti, quello che, parlando di beni e proprietà, si chiama *proprietario* — in latino *dominus* e in greco *κύριος* —, parlando di azioni, si chiama autore. E, come il diritto di possesso si chiama dominio, così il diritto di fare un'azione si chiama AUTORITÀ. Cosicché per autorità si intende sempre il diritto di fare un atto, e *fatto con autorità* [significa] fatto per incarico o col permesso di colui cui appartiene il diritto".

⁶⁰ Cfr. HOBBS, T., op. cit., 132: "Dove segue che, quando l'attore fa un patto con autorità, vincola con esso l'autore non meno che se quest'ultimo l'avesse fatto egli stesso, e non meno questi ne subisce le conseguenze. Pertanto, tutto ciò che è stato precedentemente detto (Cap. XIV) sulla natura dei patti intercorsi fra gli uomini nella loro veste naturale, resta vero anche quando [i patti] siano fatti dai loro attori, agenti o procuratori che abbiano da essi ricevuto l'autorità - nei limiti del loro incarico ma non oltre.

La teoria dell'autorizzazione è una teoria formalistica perché si concentra sulle formalità della relazione rappresentativa, definendo la rappresentanza politica in base a una transazione che si verifica prima dell'inizio dell'attività rappresentativa: nella misura in cui è stato autorizzato, nei limiti della sua autorità, qualsiasi cosa un governante faccia è rappresentanza politica. Se rappresentare vuol dire semplicemente agire con diritti speciali, o agire con qualcun altro che subisce le conseguenze, allora non si può avere nulla di simile a rappresentare bene o male: si può rappresentare o no⁶¹.

Così la pensano, anzitutto, FRAENKEL, HAMILTON-JAY-MADISON, MATTEUCCI e ORLANDO. Per FRAENKEL, la *rappresentanza politica* è “l'esercizio giuridicamente autorizzato di funzioni di sovranità da parte di organi di uno Stato, o di altro titolare di potestà pubblica, ordinati costituzionalmente, che agiscono in nome del popolo senza però mandato imperativo e che derivano la loro autorità mediatamente o non mediatamente dal popolo e la legittimano con la pretesa di servire l'interesse collettivo del popolo e di realizzare in tal modo la vera volontà di quest'ultimo”⁶². HAMILTON-JAY-MADISON sostengono che uno dei due grandi elementi costitutivi di una repubblica è una delega dell'attività di governo a pochi cittadini eletti dagli altri⁶³. MATTEUCCI ritiene che, a causa della crisi del principio di autorità,

Quindi chi fa un patto con l'attore o l'agente senza conoscerne l'[effettiva] autorità, lo fa a proprio rischio. Nessuno è, infatti, obbligato da un patto di cui non è autore né, di conseguenza, da un patto fatto contro, o oltre, l'autorità da lui concessa.

Quando l'attore fa qualcosa contro la legge di natura per comando dell'autore, se egli è obbligato a obbedirgli in forza di un precedente patto, allora, non lui, ma l'autore infrange la legge di natura. L'azione, infatti, sebbene sia contro la legge di natura, non è tuttavia sua. Ma, anzi, il rifiutare di farla è contro la legge di natura che proibisce di rompere i patti”.

⁶¹ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 39: “Representation is a kind of “black box” shaped by the initial giving of authority, within which the representative can do whatever he pleases. If he leaves the box, if he exceeds the limits, he no longer represents. There can be no such thing as representing well or badly; either he represents or he does not”.

⁶² Cfr. FRAENKEL, E., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1994, 39.

⁶³ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., *Il federalista (The Federalist)*, Nistri-Lischi, Pisa, 1955 (1788), n. 10, 62: “I due grandi elementi di differenziazione tra una democrazia e una repubblica sono i seguenti: in primo luogo, nel caso di quest'ultima, vi è una delega

indipendentemente dal fatto che questa autorità si fondi sulla tradizione o sulla trascendenza dei valori o su uomini superiori e rappresentativi o su idee e principi da tutti condivisi, “le opinioni umane non formano più una specie di polvere intellettuale che si agita in tutti i sensi senza potersi raccogliere e posare” (TOQUEVILLE, *La democrazia in America*, II, I, 1). Di fatto, “A mano a mano che i cittadini divengono più eguali e più simili, la tendenza di ognuno a credere ciecamente in un certo uomo o in una certa classe, diminuisce. La disposizione a credere nella massa aumenta, ed è sempre più l’opinione comune a governare il mondo”; tuttavia, “il pubblico non fa valere le proprie opinioni attraverso la persuasione, ma le impone e le fa penetrare negli animi attraverso una specie di gigantesca pressione dello spirito di tutti sull’intelligenza di ciascuno” (TOQUEVILLE, *La democrazia in America*, II, I, 2)⁶⁴. Secondo ORLANDO, l’organizzazione e il funzionamento della Camera elettiva hanno il loro fondamento nella Costituzione⁶⁵.

La formalità della teoria dell’autorizzazione può essere evidenziata più chiaramente considerando una teoria che – come bene illustra PITKIN –, pur essendo in un certo senso diametralmente opposta a quella dell’autorizzazione, è egualmente

dell’azione governativa ad un piccolo numero di cittadini eletto dagli altri; in secondo luogo, essa può estendere la sua influenza su di un maggior numero di cittadini e su una maggiore estensione territoriale”.

⁶⁴ Cfr. MATTEUCCI, N., *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1997, 267-268.

⁶⁵ Cfr. ORLANDO, V.E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Dott. Antonino Giuffrè – Editore, Milano, 1940, 438: “La Costituzione, che determina la sfera di attività di tutti i poteri sovrani, determina egualmente quella della Camera elettiva. Se questa partecipa alla funzione legislativa, è la Costituzione che le dà questa facoltà. I suoi rapporti con gli altri poteri dello Stato sono indicati dalla Costituzione. I casi, i modi, i termini della sua convocazione e del suo scioglimento, i principi essenziali della sua procedura, insomma tutta l’organizzazione giuridica della camera, ha il suo fondamento nella Costituzione”.

formale e (in linea di massima⁶⁶) vuota di contenuto sostanziale: la teoria della rendicontazione⁶⁷.

II. La teoria della rendicontazione.

Le carenze della teoria della rendicontazione – aggiunge PITKIN – sono più evidenti rispetto a quelle della teoria dell'autorizzazione, ma allo stesso tempo essa è dotata di un certo potenziale di convincimento. Coloro che condividono e promuovono la teoria della rendicontazione, il più autorevole dei quali è probabilmente LOCKE, definiscono la rappresentanza politica in termini di “responsabilità”; il rappresentante come qualcuno che dev'essere considerato responsabile, che dovrà rispondere a qualcun altro di ciò che fa; e il rappresentato come qualcuno nei cui confronti si è responsabili, a cui qualcun altro dovrà rispondere di ciò che fa. Secondo la *teoria della rendicontazione*, la *rappresentanza politica* è il trasferimento, da parte di un soggetto (il *rappresentato*) e nei confronti di un altro soggetto (il *rappresentante*), della **responsabilità** di governo, prima del quale il rappresentante ha il **dovere** di governare e il rappresentato ha il **potere di controllare e di sanzionare le conseguenze** dell'attività di governo. Questo trasferimento è normalmente, ma non necessariamente, identificabile con le elezioni. In un certo senso, pertanto, questa teoria è diametralmente opposta a quella dell'autorizzazione. Per quest'ultima, essere un rappresentante significa essere esente dalla consueta responsabilità per le proprie azioni; per la teoria della rendicontazione, essere un rappresentante significa avere nuove e speciali obbligazioni. Mentre i teorici dell'autorizzazione concepiscono il rappresentante come libero e il rappresentato come vincolato, i teorici della rendicontazione intendono precisamente tutto il contrario⁶⁸.

⁶⁶ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 57: “But the accountability theorists’ real interest is not in the controls or accountability which they impose on the representative; those are merely a device, a means to their ultimate purpose, which is a certain kind of behavior on the part of the representative.

⁶⁷ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 55.

⁶⁸ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 11 e 55-56.

LOCKE insegna che un governo può dissolversi essenzialmente in due modi, per scadenza dei termini eventualmente stabiliti alla durata della legislazione e per tradimento del mandato fiduciario conferito dal popolo al legislatore. Nel primo caso, il legislativo “torna alla società” e il popolo “ha il diritto di agire in modo sovrano e di esercitare il legislativo in proprio, oppure di istituire una nuova forma, o di trasferirlo nella vecchia forma in nuove mani, come meglio crede”⁶⁹. Nel secondo caso, al popolo “è lecito resistere con la forza” ai governanti, non solo “per l’ingratitude con cui ripagano il di più che hanno avuto dalla legge”, ma anche “per il tradimento del mandato che i loro simili hanno affidato loro”⁷⁰.

I teorici dell’autorizzazione definiscono la democrazia rappresentativa equiparando le elezioni a una concessione di autorità: un uomo rappresenta perché è stato eletto all’inizio di un periodo nel quale resterà in carica; i teorici della responsabilità, al contrario, equiparano le elezioni a una detenzione di responsabilità: un funzionario eletto è un rappresentante perché (e nella misura in cui) sarà soggetto

⁶⁹ Cfr. LOCKE, J., *Trattato sul governo*, Pgreco Edizioni, Milano, 2010, 173-174: “Così, quando la società ha affidato il legislativo a un’assemblea di uomini e ai loro successori, stabilendo le norme e dando loro l’autorità per designare i successori stessi, il legislativo non può mai tornare al popolo finché il governo sussiste, perché, avendo costituito un legislativo dotato del potere di durare indefinitamente, il popolo ad esso ha affidato il suo potere politico e non può riprenderselo. Ma, se si sono stabiliti limiti alla durata del legislativo e s’è affidato solo temporaneamente questo supremo potere a una persona o assemblea, oppure nel caso in cui, per la loro cattiva condotta, coloro che erano autorizzati a esercitarlo lo perdono, allora – nell’atto in cui lo perdono o alla scadenza prestabilita – esso torna alla società, e il popolo ha il diritto di agire in modo sovrano e di esercitare il legislativo in proprio, oppure di istituire una nuova forma, o di trasferirlo nella vecchia forma in nuove mani, come meglio crede”.

⁷⁰ Cfr. LOCKE, J., op. cit., 157-158 e 164-165: “C’è dunque un secondo modo in cui un governo può dissolversi: quando cioè il legislativo o il sovrano agiscono contrariamente al mandato ricevuto.

[...]

Tutti riconoscono che a chiunque – conterraneo o straniero – attenti con la forza alla proprietà di qualcuno è lecito resistere con la forza. Ma che si possa resistere a governanti che facciano la stessa cosa è stato di recente negato: come se coloro che hanno per legge i maggiori privilegi e vantaggi avessero per ciò stesso il potere di infrangere quelle leggi che appunto li hanno messi in una condizione di superiorità rispetto ai loro simili, mentre la loro colpa è proprio per questo più grave, tanto per l’ingratitude con cui ripagano il di più che hanno avuto dalla legge, quanto per il tradimento del mandato che i loro simili hanno affidato loro”.

a rielezione o a deposizione alla fine del suo mandato. Se un gruppo definisce il rappresentante come qualcuno che è stato eletto (autorizzato), l'altro gruppo lo definisce come qualcuno che sarà soggetto a elezione (responsabile); laddove uno vede la rappresentanza come iniziata in un certo modo, l'altro la vede come terminata in un certo modo.

Di quest'avviso sono, tra gli altri, FRACANZANI, FRIEDRICH, LANCHESTER e NEUMANN. FRACANZANI afferma che "Una volta ammessi due soggetti realmente esistenti (e volenti), occorre precisare il contenuto della rappresentanza, per cui ciò che è concluso dal rappresentante, lo è per il rappresentato; in altri termini occorre indagare il rapporto tra i due, costituito anche dalla responsabilità per il proprio operato del secondo verso il primo. È quest'ultimo un aspetto molto importante poiché è un indice sicuro dell'effettiva esistenza del rappresentato: in tanto il rappresentato è, in quanto può realmente, concretamente sindacare quanto il rappresentante ha fatto in suo nome o per suo conto. Perché il rappresentato sia, non bisogna che la sua unica voce sia quella del rappresentante o, secondo la tradizionale correlazione, non bisogna che non possa avere manifestazioni di volontà oltre quelle del suo rappresentante. Per converso il rappresentante si distinguerà dal nuncius per l'autonoma esistenza (volontà) che riveste anche agendo in nome e per conto, a favore, nell'interesse o secondo le volontà del rappresentato"⁷¹. FRIEDRICH dichiara che, sia che la base sia religiosa o politica, "la rappresentanza è strettamente collegata alla condotta responsabile". "Se A rappresenta B, si presume che egli sia responsabile verso B, cioè a dire risponda a B per ciò che dice e fa". "Nel linguaggio moderno, governo responsabile e governo rappresentativo sono quindi quasi sinonimi"⁷². LANCHESTER ritiene che "le teorie legittimanti l'obbligo politico" vengano poste alla base degli ordinamenti moderni e contemporanei e si connettano – nella loro adozione – con le condizioni materiali degli ordinamenti di riferimento. "Lo «stare per» del rappresentante in favore del rappresentato non può che essere giustificato da una teoria dell'obbligo politico (o della sovranità), che coinvolga da un lato il tema del mandato e della responsabilità di chi rappresenta nella sostituzione

⁷¹ Cfr. FRACANZANI, M.M., *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, CEDAM, Padova, 2000, 57.

⁷² Cfr. FRIEDRICH, C.J., op. cit., 381.

di chi è rappresentato, dall'altro la capacità del primo di impegnare con la propria azione il secondo”⁷³. NEUMANN sostiene che “l'essenza del sistema politico democratico non consiste nella partecipazione delle masse alle decisioni politiche, ma nella possibilità di prendere decisioni che siano politicamente responsabili”. Il principale criterio della democraticità di una pubblica amministrazione risiede “nella piena responsabilità politica del capo dell'amministrazione non verso interessi particolari, ma verso l'intero elettorato”. “Azione politica, in una democrazia, significa libera elezione dei rappresentanti e capacità di spontanea e pronta reattività nei confronti delle decisioni dei rappresentanti”⁷⁴.

Come s'è visto, le teorie formalistiche della rappresentanza politica, privilegiando ora l'autorità di governo ora la responsabilità di governo del rappresentante nei confronti del rappresentato, enfatizzano la situazione di potere o la situazione di dovere del primo nei confronti del secondo.

Se cerchiamo di andare al di là delle formalità della rappresentanza politica verso il suo contenuto sostanziale, si aprono davanti a noi due direzioni di ricerca percorribili. Possiamo chiederci cosa un rappresentante fa (la *rappresentanza politica come “agire per”*) o cosa un rappresentante è (la *rappresentanza politica come “stare per”*)⁷⁵.

⁷³ Cfr. LANCHESTER, F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, 16.

⁷⁴ Cfr. NEUMANN, F., *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 1973, 78.

⁷⁵ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 38-59.

2. Le teorie della rappresentanza politica come un sostanziale “stare per”: il fenomeno sotto il profilo soggettivo.

Le *teorie della rappresentanza politica come un sostanziale “stare per”* definiscono la rappresentanza politica in termini di ciò che un rappresentante è e di come è considerato, a cosa egli deve assomigliare al fine di rappresentare⁷⁶. Esse sono la teoria della descrizione⁷⁷ e la teoria della simbolizzazione⁷⁸.

I. La teoria della descrizione.

Una teoria della rappresentanza politica distinta dalle precedenti è quella che emerge dai pensatori che si avvicinano al concetto da una prospettiva differente, interessandosi alla corretta composizione di un'assemblea legislativa, ai collegi elettorali e alla loro ripartizione, al suffragio e all'organizzazione dei partiti o ai sistemi elettorali e al voto. Il risultato di tale approccio è la teoria della descrizione, secondo la quale la rappresentanza politica è definibile in termini di “ciò che, per propria natura, dovrebbe essere un legislativo rappresentativo”; il corpo rappresentativo in base a una corrispondenza o somiglianza precise con ciò che rappresenta, in base a un riflesso non distorto; e il corpo rappresentato, correlativamente, in base alla stessa corrispondenza, somiglianza o riflesso. Conseguentemente, questa teoria può essere articolata mediante una gran varietà di esempi e di espressioni familiari. Secondo la *teoria della descrizione*, la *rappresentanza politica* è la sostituzione nell'attività di governo, da parte di un soggetto (il *rappresentante*) e nei confronti di un altro soggetto (il *rappresentato*), in ragione di una **corrispondenza o somiglianza di caratteri o di capacità** tra il rappresentante e il rappresentato, basata su **immagini** o su **idee** (la *rappresentatività descrittiva*). Questa sostituzione è spesso identificata con le elezioni. Per questi autori, rappresentare non è agire con autorità, o agire prima di essere chiamati a rispondere, o qualsiasi altro tipo di azione; piuttosto, ciò dipende dalle caratteristiche del rappresentante, da come egli è o *sembra*, dall'essere qualcosa anziché dal *fare*

⁷⁶ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 59 e 113.

⁷⁷ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 60-91.

⁷⁸ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 92-111.

qualcosa: il rappresentante non agisce per altri, ma “sta per” loro, in virtù di una corrispondenza o connessione tra loro, una somiglianza o riflessione⁷⁹.

Gli autori favorevoli alla teoria della descrizione (i *teorici della descrizione*) possono essere suddivisi in due correnti di pensiero, la corrente aristocratica e la corrente del sorteggio.

La *corrente aristocratica* è quella di coloro – come, ad esempio, MILL e ORLANDO – che richiedono che il legislatore sia selezionato in modo tale che la sua composizione – come un “ritratto”, una “mappa” o uno “specchio” – rifletta la nazione, la pubblica opinione, il popolo, lo stato della coscienza pubblica o il movimento delle forze sociali ed economiche della nazione. MILL nota che uno dei maggiori pericoli cui va incontro una democrazia rappresentativa è quello “derivante da un grado di intelligenza alquanto mediocre del corpo rappresentativo e nell’opinione popolare che lo controlla”⁸⁰. ORLANDO propugna il c.d. “*principio aristocratico*”, secondo il quale “il governo dello Stato dev’essere confidato ai migliori – in altri termini, ai più capaci”⁸¹. La principale differenza tra questi autori sembra essere il fatto che il primo ha in mente soprattutto l’intelligenza e le abilità dei governati, mentre il secondo si riferisce in particolar modo a quelle dei governanti.

⁷⁹ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 60-61 e 78.

⁸⁰ Cfr. MILL, J.S., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Bompiani, Milano, 1946, 120: “Si è visto che i pericoli ai quali è soggetta una democrazia rappresentativa sono di due specie: pericoli derivanti da un grado di intelligenza alquanto mediocre del corpo rappresentativo e nell’opinione popolare che lo controlla; e pericoli di una legislazione di classe da parte della maggioranza numerica, in quanto questa sia composta di una medesima classe”.

⁸¹ Cfr. ORLANDO, V.E., op. cit., 443: “Un principio fondamentale della filosofia politica, che conviene considerare come un postulato, vuole che il governo dello Stato appartenga *ai più capaci*. Ripetiamo ch’è questo un postulato, il quale non ha bisogno di spiegazione per chiunque sia qualche po’ versato nella nostra scienza. Che se, poi, taluno desiderasse dei chiarimenti su questo punto, potrebbe utilmente meditare l’ammirabile capitolo: «Delle forme e delle forze politiche» nella *Sociologia* dello Spencer. Questo filosofo ha dimostrato che una delle forze politiche che agiscono, senza eccezione, in tutte le Costituzioni, è quella che corrisponde al così detto «*principio aristocratico*», prendendo questa espressione nella sua accezione più larga: cioè, come manifestazione della legge sociologica da noi enunciata, secondo la quale il governo dello Stato dev’essere confidato ai migliori – in altri termini, ai più capaci”.

Questo approccio al concetto è molto diverso da quello proprio delle teorie formalistiche della rappresentanza politica. Per questi autori, rappresentare non è agire con autorità, né agire prima di essere chiamati a rendere conto, né alcun altro tipo di condotta in assoluto; anzi, la rappresentanza politica dipende dalle caratteristiche del rappresentante, da ciò che è o da ciò che sembra essere, dall'essere qualcosa piuttosto che dal fare qualcosa. Il rappresentante non agisce per il rappresentato; egli lo "sostituisce" in virtù di una corrispondenza o connessione tra loro, di una somiglianza o riflessione.

Le metafore del ritratto, della mappa e dello specchio sono tutte rese di un "originale" in un supporto differente da quello che gli è proprio – un ritratto di oggetti o di scene su tela, una mappa di un territorio su carta e uno specchio di corpi su vetro. Tuttavia, una teoria simile può essere formulata anche ricorrendo a esempi nei quali si rappresenta mediante qualcosa che appartiene alla stessa specie dell'originale – una miniatura o una condensato dell'originale, o una parte dell'originale che può stare per il resto. Se le prime espressioni, come s'è accennato, costituiscono la fonte della corrente di pensiero sopra esposta, dalle seconde espressioni ha origine una distinta corrente di pensiero interna alla teoria descrittiva.

La *corrente del sorteggio* è quella di coloro – come, ad esempio, MONTESQUIEU e MANIN – che auspicano un'assemblea legislativa che sia un campione medio di uomini comuni, che può essere ottenuto – similmente a una miniatura o condensato dell'originale o a una parte dell'originale che possa stare anche per il resto – mediante un processo di selezione *random*. MONTESQUIEU sostiene che il suffragio a sorte è proprio della democrazia perché "non affligge nessuno" e "lascia a ciascun cittadino una ragionevole speranza di servire la patria"⁸². MANIN ritiene che una delle principali caratteristiche distintive del governo rappresentativo è il fatto "che i governanti siano selezionati solo attraverso elezioni", e mai con "estrazione a sorte", che garantirebbe a chiunque aspirasse a una carica un'eguale probabilità di

⁸² Cfr. MONTESQUIEU, C.-L. de S. de, *Lo spirito delle leggi*, I, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 1989, 158: "Il suffragio a sorte è proprio della natura della democrazia; il suffragio a scelta lo è di quella dell'aristocrazia. La sorte è un modo di eleggere che non affligge nessuno; lascia a ciascun cittadino una ragionevole speranza di servire la patria".

esercitarla⁸³. Così, se il primo autore non esclude che le elezioni possano garantire a tutti i cittadini le stesse opportunità di ottenere una carica, il secondo opina in senso contrario.

Nonostante le loro varie assunzioni e implicazioni, le metafore del ritratto, della mappa, dello specchio, della miniatura e del campione tutte sembrano avere questo in comune: implicano un rappresentare molto differente da quello definito dai teorici formalistici, fondamentalmente uno “stare per” qualcosa o qualcuno assente per mezzo di qualche corrispondenza di caratteristiche (la *rappresentatività*). Esse costituiscono generalmente ciò che potremmo chiamare “*rappresentanza descrittiva*”, nella quale una persona o una cosa sta per altre essendo sufficientemente simile ad esse; sicchè, tale rappresentanza può essere predicata di oggetti inanimati. Il principale risvolto di questa teoria della rappresentanza politica è forse la capacità dei governanti di fornire informazioni sul popolo o sulla nazione – non più un mero “stare per”, ma una sorta di attività – e che, pertanto, rappresentare bene significa dare accurate informazioni sui rappresentati.

II. La teoria della simbolizzazione.

La somiglianza descrittiva non è la sola base sulla quale una cosa può essere sostituita con un'altra, può rappresentare mediante uno “stare per”: i simboli anche si dice che rappresentino qualcosa, che la rendano presente con la loro presenza, benché essa non sia realmente presente di fatto. Possiamo chiamare questa rappresentanza “*rappresentanza simbolica*” e la teoria che se ne occupa “*teoria della*

⁸³ Cfr. MANIN, B., *Principi del governo rappresentativo*, Società editrice il Mulino, Bologna, 2010, 48: “Il fatto che i governi rappresentativi non abbiano mai usato l'estrazione a sorte per attribuire il potere politico mostra che la differenza fra il sistema rappresentativo e quelli «diretti» ha a che fare con il metodo di selezione piuttosto che con il numero limitato di coloro che sono selezionati. Ciò che rende rappresentativo un sistema non è il fatto che a governare siano i pochi, invece del popolo, ma che i governanti siano selezionati solo attraverso elezioni.

In secondo luogo, la selezione per estrazione a sorte non era (contrariamente a ciò che talvolta viene affermato persino oggi) una istituzione marginale nella democrazia ateniese. [...] L'estrazione a sorte garantiva a chiunque aspirasse a una carica un'eguale probabilità di esercitare le funzioni che erano svolte da un numero ristretto di cittadini. Anche se non erano in grado di spiegare perché, i fautori della democrazia intuivano che le elezioni non garantivano la stessa eguaglianza”.

simbolizzazione”. Tale teoria concepisce la rappresentanza politica come una sorta di simbolizzazione, un dato di fatto: entro certi limiti, essa semplicemente accade ed è generalmente così accettata; il rappresentante in funzione del modello di una bandiera o di un emblema che rappresenta la nazione o un culto; e il rappresentato in funzione del modello della nazione o di un culto rappresentato da una bandiera o da un emblema.

L’*Oxford English Dictionary* definisce un simbolo come “qualcosa che sta per o denota qualcos’altro (non per esatta somiglianza, ma per vaga suggestione, o per qualche relazione accidentale o convenzionale)”. Ciò suggerisce che la bandiera è un simbolo della nazione perché la sua somiglianza con la nazione è vaga piuttosto che esatta; in realtà, la connessione semplicemente non è affatto una questione di somiglianza. Anche se i simboli a volte sembrano condividere certe caratteristiche con le cose per cui stanno, la bandiera non condivide con la nazione alcuna caratteristica visibile, né esatta né vaga.

Esistono, in particolare, almeno due tipi di simboli. Vi è un tipo di simbolo che è completamente arbitrario, non condividendo nemmeno caratteristiche nascoste con il suo referente; i simboli di questo tipo sono i c.d. “*simboli convenzionali*”. All’estremo opposto dello spettro simbologico, esiste una classe di simboli che non presentano alcun elemento di arbitrarietà: il loro riferimento è tanto chiaro e universale che chiunque si imbatta in essi li capisce. Questi simboli sono chiamati “*simboli naturali*”.

Anche il modo nel quale un simbolo naturale rappresenta è molto differente da quello della rappresentanza descrittiva. La rappresentanza simbolica, pur essendo uno “stare per”, non è il medesimo della rappresentanza descrittiva, considerata la differenza di significato che esiste tra le due principali funzioni dei simboli: simbolizzare (o “rappresentare attraverso”) e rappresentare (o “rappresentare come”). Dire che un simbolo rappresenta è suggerire una precisa corrispondenza, un semplice riferimento o sostituzione, e forse l’esistenza di un’intera serie di ulteriori corrispondenze delle quali questa non è che una singola istanza. Mentre dire che un simbolo simbolizza è suggerire la vaghezza e l’ambiguità di ciò per cui esso sta, l’impossibilità di scambiare l’uno con l’altro, espressione piuttosto che riferimento.

Più che una fonte di informazioni, allora, il simbolo sembra essere il destinatario o l'oggetto di sentimenti. A causa dell'arbitrarietà che esiste nella maggioranza se non in tutti i simboli, dovuta al fatto che la loro connessione con ciò che rappresentano prescinde dalla somiglianza, l'unico criterio che governa ciò che costituisce un simbolo si trova negli atteggiamenti e nelle credenze della gente. Si ritiene che un simbolo abbia un significato non per la sua somiglianza con il referente, né per una connessione con questo, ma precisamente perché si ritiene così; in questo senso, la rappresentanza simbolica di volta in volta esiste o non esiste, secondo che qualcuno creda o no in essa.

Poiché la connessione tra simbolo e referente pare arbitraria ed esiste solo laddove vi si creda, la rappresentanza simbolica – al contrario della rappresentanza descrittiva – sembra basarsi su risposte psicologiche irrazionali, affettive ed emotive, piuttosto che su criteri razionalmente giustificabili. Non può esserci alcuna giustificazione logica né alcuna ragione per credere in una connessione che è puramente convenzionale o arbitraria; la risposta dipende più da un allenamento e da un'abitudine che da un apprendimento o da una comprensione. Per effetto di ciò, la creazione di simboli svolge un ruolo centrale nella rappresentanza simbolica.

Secondo la *teoria della simbolizzazione*, la *rappresentanza politica* è la sostituzione nell'attività di governo, da parte di un soggetto (il *rappresentante*) e nei confronti di un altro soggetto (il *rappresentato*), in ragione di **connessioni arbitrarie, convenzionali o nascoste** tra il rappresentante e il rappresentato, basate su **emozioni** o su **sentimenti** (la *rappresentatività simbolica*). Questa sostituzione è raramente identificata con le elezioni. Il leader rappresenterà il popolo intanto e per quanto il popolo lo accetti o creda in lui e la base di tale credenza o accettazione sarà irrazionale e affettiva. Ne consegue che la rappresentanza politica non sarà un'attività, ma uno stato di cose; e, nella misura in cui l'attività sembrerà rilevante, sarà l'attività di far sì che il popolo creda nel simbolo, che accetti il leader come suo rappresentante simbolico⁸⁴.

I teorici della simbolizzazione possono essere suddivisi in due correnti di pensiero, la corrente monarchica e la corrente democratica.

⁸⁴ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 92, 98, 100, 102 e 108.

La *corrente monarchica* è quella di coloro – come, per esempio, MAURRAS e HITLER – per i quali il simbolo è un solo uomo, sul modello di un emblema che rappresenta un culto. MAURRAS sostiene che il principale criterio di legittimazione dell'autorità è l'attaccamento e l'interessamento del sovrano alla sua carica⁸⁵. Diversamente, HITLER ritiene che il principale criterio di legittimazione dell'autorità siano le abilità teoriche e pratiche del Capo⁸⁶. Ciò che accomuna questi autori, peraltro, sembra essere un'estrema valorizzazione delle qualità personali, ora psicologiche e affettive, ora empiriche e razionali, del leader, considerato da solo in grado di governare.

La *corrente democratica* è quella di coloro – come, ad esempio, SIEYÈS e MARX-ENGELS – per i quali il simbolo è una pluralità di uomini, sul modello di una bandiera che rappresenta la nazione. SIEYÈS afferma che l'unica rappresentanza politica possibile è quella del terzo stato⁸⁷. Mentre MARX-ENGELS dichiarano che solo il proletariato ha diritto alla rappresentanza politica⁸⁸. Questi autori, dunque, sembrano

⁸⁵ Cfr. MAURRAS, C., *La monarchia (Enquête sur la monarchie)*, Giovanni Volpe Editore, Roma, 1970 (1900), 21-22: “In effetti, il punto centrale è lì: ciò che importa non è affatto che ad un determinato momento [...] la sovranità appartenga al più degno od al migliore in senso assoluto e relativo; ciò che più di tutto importa non è che il sovrano accumuli nella sua persona la più grande somma d'intelligenza, di cultura o di virtù, benché virtù, cultura, intelligenza siano preziose per adempiere alla sua pesante funzione: l'importante è che egli sia strettamente attaccato, fortemente legato, direttamente interessato alla carica sovrana, e più incline di chiunque altro alla cura di conservare e sviluppare i beni di quella carica, ad allontanare i mali di cui potrebbero soffrire quei grandi beni”.

⁸⁶ Cfr. HITLER, A., *La mia battaglia (Mein Kampf)*, Gherardo Casini Editore, Santarcangelo di Romagna, 2010 (1925), 156: “La più bella idea teorica rimane priva di scopo e di valore se un Capo non mettesse in moto, verso quella, le masse. E, viceversa, a che servirebbe la genialità, l'impeto di un dirigente, se il geniale teorico non proponesse le mete delle lotte umane? Ma l'unione del teorico, dell'organizzatore e del Capo in una stessa persona è la cosa più rara che si possa incontrare sulla Terra: questa unione crea il grand'uomo”.

⁸⁷ Cfr. SIEYÈS, E.-J., *Saggio sui privilegi. Che cos'è il terzo stato? (Essai sur les privileges – Qu'est-ce que le tiers état?)*, Editori Riuniti, Roma, 1972 (1788-1789), 54: “Il terzo comprende dunque tutto ciò che appartiene alla nazione; e tutto ciò che non è il terzo non può essere considerato parte della nazione. Che cosa è il terzo stato? Tutto”.

⁸⁸ Cfr. MARX, K., e ENGELS, F., *Manifesto del Partito comunista (Manifest der Kommunistischen Partei)*, Edizioni Rinascita, Roma, 1954 (1872), 72: “I comunisti sdegnano di nascondere le loro

accomunati dall'idea che, per ragioni di fatto o di diritto, solo una classe di cittadini, benché comunque la più ampia, sia legittimata a governare, ora il terzo stato, ora il proletariato.

Come s'è visto, le teorie della rappresentanza politica come un sostanziale “stare per”, privilegiando ora la somiglianza di opinioni ora la comunione di sentimenti tra il rappresentante e il rappresentato, enfatizzano le conoscenze e i desideri dei due soggetti del rapporto rappresentativo.

opinioni e le loro intenzioni. Essi dichiarano apertamente che i loro scopi non possono essere raggiunti che con l'abbattimento violento di ogni ordinamento sociale esistente. Tremino pure le classi dominanti davanti a una rivoluzione comunista”.

3. Le teorie della rappresentanza politica come un sostanziale “agire per”: il fenomeno sotto il profilo oggettivo.

Le definizioni finora esaminate non dicono a un rappresentante cosa fare, o a noi come giudicare la sua condotta; nessuna di esse esprime un concetto della rappresentanza politica come un agire per altri, una attività in nome o per conto di altri. Né fornire informazioni su qualcuno né stimolare la sua accettazione o credenza può essere qualificato in tali termini; l’agire per altri di cui alla presente sezione si differenzia anche dall’oggetto delle teorie formalistiche, giacché queste definiscono il rappresentante secondo accordi formali che iniziano o terminano la sua attività e non in base alla natura dell’attività stessa. In questo momento ci interessa la natura dell’attività stessa, ciò che ha luogo durante la rappresentanza politica, la sostanza o il contenuto dell’agire per altri come qualcosa di distinto dai suoi requisiti formali ed esterni⁸⁹.

Come spiega PITKIN, la letteratura esistente in materia offre informazioni di due tipi, ciascuna delle quali integra, ma non esaurisce, il significato del termine “rappresentanza”. In primo luogo, si tratta di un certo numero di espressioni avverbiali, dirette a riassumere il compito del rappresentante, il modo in cui deve agire; tali espressioni sono, ad esempio, “agire per” un altro, agire “in vece” di altri, agire “al loro posto” o “in loro luogo”, agire “in loro nome” o “nel loro interesse”, “in accordo con i loro desideri o aneliti”, perseguendo il loro “benessere” o le loro “necessità”, al fine di “compiacerli” o “soddisfarli”, o per agire “come essi stessi avrebbero operato”. In secondo luogo, e spesso in combinazione con queste, si tratta di un’ampia gamma di analogie, anch’esse dirette ad illustrare l’attività del

⁸⁹ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 114 e 118-119, secondo la quale qualsiasi autore ci dice che deve esistere qualche connessione, relazione o vincolo tra un rappresentante e coloro per i quali agisce; la difficoltà risiede nell’individuare quel vincolo, nel tentare di caratterizzarlo. Su un piano pratico, di senso comune, è facile vedere che agire per altri implica delle obbligazioni e un comportamento speciale; la gente si comporta diversamente, e decide diversamente, quando agisce in nome altrui e si hanno certe aspettative su chi agisce per altri che non si avrebbero se questi agisse per se stesso. Quando agiamo per qualcuno, inoltre, lo facciamo deliberatamente e non d’impulso e ci si aspetta da noi che agiamo come se eventualmente dovessimo rendere conto delle nostre azioni; così, dobbiamo munirci di ragioni per ciò che facciamo, ed essere pronti a giustificare le nostre azioni ai diretti interessati.

rappresentare; tali analogie sono classificabili in cinque gruppi principali, in base alla somiglianza dei significati.

Il primo gruppo contiene i termini che più direttamente enfatizzano l'azione nella rappresentanza, come "attore", "fattore" e "agente", insieme all'espressione "agire per". Il secondo gruppo considera i termini che esprimono l'idea di prendersi cura di un altro o di agire nel suo interesse, come "fiduciario", "guardiano" e "procuratore". Il terzo gruppo riguarda la nozione di sostituzione e di agire in luogo o al posto di un altro, insieme a termini come "deputato", "avvocato", "luogotenente" e "vicario". Il quarto gruppo porta con sé l'idea di essere inviato, specialmente con un messaggio o con delle istruzioni, come un "delegato", un "ambasciatore" e un "commissario". E, infine, il quinto gruppo interessa l'idea del rappresentante come "specialista"⁹⁰.

L'attività di rappresentare come agire per altri deve essere definita in termini di ciò che il rappresentante fa e di come agisce. Lo studio delle analogie e delle espressioni avverbiali trovate nella letteratura sembra condurre solo a risultati negativi. Ci occorre una definizione più positiva dell'attività e della sua relazione con la vita politica⁹¹.

Le *teorie della rappresentanza politica come un sostanziale "agire per"* definiscono la rappresentanza politica in termini di ciò che un rappresentante fa e di come lo fa, cosa succede durante la rappresentanza, la natura dell'attività⁹². Esse sono la teoria dell'autorevolezza⁹³ e la teoria del liberalismo⁹⁴.

⁹⁰ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 139-140, secondo la quale dal caos delle molte analogie ed espressioni avverbiali, e delle numerose implicazioni di ciascuna, emergono tre principali idee: l'idea di sostituzione o di agire in luogo di; l'idea di prendersi cura di o di agire nell'interesse di; e l'idea di agire come un subordinato, seguendo delle istruzioni, in accordo con i desideri di un altro. Nessuna di queste idee risulta essere un equivalente dell'idea di rappresentanza. La prima perché esclude l'iscrizione in capo al rappresentato delle azioni compiute dal rappresentante e delle loro conseguenze normative. La seconda e la terza perché presuppongono un'eccessiva subordinazione, ora del rappresentato nei confronti del rappresentante, ora di questo nei confronti di quello. È come se l'idea della rappresentanza richiedesse, oltre all'iscrizione suddetta, anche una relativa equivalenza tra rappresentante e rappresentato, in modo che il secondo avrebbe verosimilmente potuto agire per se stesso e il primo non debba essere considerato come un mero strumento nelle mani di altri.

⁹¹ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 112-143.

⁹² Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 59, 114 e 143.

⁹³ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 168-189.

I. La teoria dell'autorevolezza.

Cosa accade all'idea della rappresentanza politica quando si concentra l'attenzione sulla rappresentanza di astrazioni indipendenti da nessuna parte è mostrato più chiaramente che nella teoria dell'autorevolezza, il cui principale fondatore può essere considerato BURKE. Per BURKE, la rappresentanza politica è la rappresentanza dell'interesse, e l'interesse possiede una realtà oggettiva, impersonale e indipendente. Secondo la *teoria dell'autorevolezza*, la *rappresentanza politica* è lo svolgimento dell'attività di governo, da parte di un soggetto (il *rappresentante*) e nei confronti di un altro soggetto (il *rappresentato*), mediante la **cura** degli **interessi** (o degli interessi oggettivi), primariamente, della nazione e, secondariamente, del loro partito (che dovrebbe consistere nel collegio elettorale dove si è svolta l'elezione). Per questa teoria, l'*interesse* è qualcosa che gli uomini "riconoscono" come vantaggioso, per mezzo dell'intelletto o della ragione, e che ha una natura prevalentemente oggettiva, singolare e stabile, nell'accertamento della quale è possibile ignorare e contrastare le loro opinioni e i loro desideri. L'identificazione degli interessi della nazione e di ciascun collegio elettorale è affidata al giudizio e alla coscienza del rappresentante. La prevalenza dell'interesse della nazione su quello di ciascun collegio elettorale dipende dalla volontà e dalla virtù del rappresentante.

Poiché BURKE non sembra presentare alcuna coerente teoria della rappresentanza politica, occorre identificare due distinte e apparentemente incompatibili teorie del concetto⁹⁵.

La prima teoria è elitista, di carattere raziocinante e di scopo nazionale. Questa teoria si manifesta particolarmente quando BURKE afferma che il Parlamento non è "un *congresso* di ambasciatori di interessi diversi e ostili", che ciascuno deve sostenere o contrastare quasi fosse un agente o un avvocato, ma "un'assemblea *deliberativa*", con un solo interesse, quello della nazione, e che, di conseguenza, i membri del Parlamento rappresentano la comunità più che i collegi elettorali nei quali sono stati eletti, dovendo decidere ed operare per "il bene comune che nasce

⁹⁴ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 190-208.

⁹⁵ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 168.

dalla ragione generale”, piuttosto che per “gli scopi o i pregiudizi locali”⁹⁶: essi formano un gruppo elitario, che scopre e decreta ciò che è meglio per la nazione. Secondo BURKE, le ineguaglianze sono naturali e inevitabili in qualsiasi società e, a beneficio di tutti, il punto di vista di alcuni cittadini dev’essere sempre più elevato rispetto a quello degli altri: ciò non impedirà a nessuno di raggiungere la felicità, che non dipende dalla condizione sociale, ma solo dalla virtù⁹⁷.

Uno Stato ben organizzato, quindi, è quello che genera ed educa una vera aristocrazia naturale e le permette di governare, sul presupposto che essa possa svolgere al meglio questa funzione; mentre i rappresentanti dovrebbero essere uomini superiori per saggezza e per capacità, e non uomini medi o tipici, né tantomeno uomini popolari. “Essere un buon membro del parlamento non è” – prosegue BURKE – “impegno facile”: occorre evitare la “servile compiacenza” e la “sfrenata popolarità” e unire “prudenza” ed “energia”⁹⁸; e governare è questione di

⁹⁶ Cfr. BURKE, E., *Speech to the Electors of Bristol*, in *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, John West and O.C. Greenleaf, II, Boston, 1807, 14-15: “Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You chuse a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of *parliament*. If the local constituent should have an interest, or should form an hasty opinion, evidently opposite to the real good of the rest of the community, the member for that place ought to be as far, as any other, from any endeavour to give it effect”.

⁹⁷ Cfr. BURKE, E., *Riflessioni sulla rivoluzione francese*, Licinio Cappelli Editore, Bologna, 1930, 103: “[...] la felicità, quando si fonda sulla virtù, può essere conseguita in qualsiasi condizione sociale; e [...] appunto in essa consiste il vero principio egualitario dell’umanità, e non nella mostruosa finzione che, ispirando idee fallaci e vane speranze ad uomini destinati a lavorare nelle oscure strade di un’esistenza faticosa, serve soltanto a rendere più grave e più amara quella reale forma di ineguaglianza che nessuno potrà mai sopprimere e che l’ordine della vita civile ribadisce, tanto a beneficio di coloro che sono destinati a vivere in umile condizione quanto di coloro che possono aspirare a gradi più alti e più brillanti ma non più felici”.

⁹⁸ Cfr. BURKE, E., *Speech*, cit., 15: “To be a good member of parliament, is, let me tell you, no easy task; especially at this time, when there is so strong a disposition to run into the perilous extremes of servile compliance or wild popularity. To unite circumspection with vigour, is absolutely necessary; but it is extremely difficult”.

“ragione” e di “giudizio”, non di “volontà” o di “inclinazione”⁹⁹: ragione, di natura specialmente pratica¹⁰⁰ ed etica¹⁰¹ e nella quale la determinazione deve seguire la discussione, anziché precederla¹⁰². Così, la superiorità dell’élite naturale e le qualità desiderabili di un rappresentante riposano non tanto nell’intelletto o nella conoscenza quanto nel giudizio, nella virtù e nella sapienza derivanti dall’esperienza: se egli è veramente un membro di tale élite, riuscirà a scoprire e a realizzare l’interesse nazionale, perché avrà la necessaria saggezza e razionalità, perché una vera aristocrazia naturale non ha altro interesse che l’interesse nazionale e perché la massa del popolo è incapace di governare se stessa, non è stata creata per pensare o per agire senza una guida o una direzione¹⁰³.

Di conseguenza, un rappresentante non è tenuto tanto a consultare e a preferire i “desideri” o le “opinioni” dei suoi elettori, vivendo “nell’unione più stretta” e “nella più limpida comunicazione” con essi, quanto a non sacrificare loro la sua “opinione imparziale”, il suo “maturo giudizio” e la sua “illuminata coscienza”, che costituiscono “un dono affidatogli dalla Provvidenza”¹⁰⁴. E le elezioni sono

⁹⁹ Cfr. BURKE, E., *Speech*, cit., 14: “If government were a matter of will upon any side, yours, without question, ought to be superiour. But government and legislation are matters of reason and judgment, and not of inclination; [...]”.

¹⁰⁰ Cfr. BURKE, E., *Riflessioni*, cit., 142-143: “Siccome la scienza del governo è di natura squisitamente pratica e mira a finalità pratiche, e siccome essa richiede una sostanziale esperienza e magari esperienza maggiore di quella che ogni singola persona può conseguire nell’intero corso della sua stessa vita [...], è necessario procedere con infinita cautela allorché ci si osa avventurare nella delineazione di un edificio che debba rispondere in modo tollerabile e duraturo all’esigenza comune della società, o si tenta di costruire un altro di bel nuovo senza tenere dinanzi agli occhi idonei modelli esemplari, che garantiscano sulla base di una esperienza positiva un’adeguata utilità di risultati”.

¹⁰¹ Cfr. BURKE, E., *Riflessioni*, cit., 142-143: “La ragione politica è un principio di calcolo; questo principio addiziona, sottrae, divide, moltiplica, da un punto di vista morale ed intrinseco, non astratto e matematico, i valori etici della realtà”.

¹⁰² Cfr. BURKE, E., *Speech*, cit., 14: “[...] and, what sort of reason is that, in which one set of men deliberate, and another decide; and where those who form the conclusion are perhaps three hundred miles distant from those who hear the arguments?”.

¹⁰³ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 168-169 e 172.

¹⁰⁴ Cfr. BURKE, E., *Speech*, cit., 13-14: “Certainly, gentlemen, it ought to be the happiness and glory of a representative, to live in the strictest union, the closest correspondence, and the most unreserved communication with his constituents. Their wishes ought to have great weight with him;

semplicemente un mezzo per individuare i membri di un'aristocrazia naturale: qualunque altro metodo di scelta che fosse parimenti efficiente nel selezionarli, presumibilmente sarebbe altrettanto accettabile. Il primo concetto della rappresentanza politica che si incontra nel pensiero di BURKE è, dunque, un'aristocrazia di virtù e di saggezza, che governa per il bene della nazione intera, piuttosto che secondo i desideri o le opinioni di qualcuno (la *rappresentanza dell'interesse*).

La seconda teoria della rappresentanza politica che si incontra nel pensiero di BURKE è la rappresentanza degli interessi di particolari collegi elettorali da parte di particolari membri del Parlamento (la *rappresentanza degli interessi*). BURKE concepisce gli interessi, in senso ampio e relativamente fisso, come poco numerosi, chiaramente definibili e largamente economici, dei quali ciascun gruppo o località detiene uno solo; egli non parla quasi mai dell'interesse di un individuo o di un gruppo, o di un gruppo o di una località come avente più di un interesse¹⁰⁵. L'interesse oggettivo, fisso di un collegio elettorale è piuttosto differente dalle opinioni di una parte o persino di tutta la relativa popolazione. Il vero interesse di ogni gruppo, o per tale questione dell'intera nazione, ha una realtà oggettiva sulla quale si può avere ragione o torto, sulla quale si può avere un'opinione. L'uomo intelligente, ben informato e razionale, che ha studiato, deliberato e discusso la questione, è la persona più vicina a conoscere il vero interesse di ogni gruppo. Al contrario, particolari individui o gruppi potrebbero sbagliarsi su ciò che è nel loro

their opinion, high respect; their business, unremitted attention. It is his duty to sacrifice his repose, his pleasures, his satisfactions, to theirs; and, above all, ever, and in all cases, to prefer their interest to his own. But his unbiassed opinion, his mature judgment, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you; to any man, or to any set of men living. These he does not derive from your pleasure; no, nor from the law and the constitution. They are a trust from Providence, for the abuse of which he is deeply answerable. Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion”.

¹⁰⁵ Cfr. BURKE, E., *Speech*, cit., 15: “We are now members for a rich commercial *city*; this city, however, is but a part of a rich commercial *nation*, the interests of which are various, multiform, and intricate. We are members for that great nation, which however is itself but part of a great *empire*, extended by our virtue and our fortune to the farthest limits of the east and of the west”.

interesse. Quindi, il dovere del rappresentante nei confronti dei suoi elettori è una devozione ai loro interessi piuttosto che alle loro opinioni¹⁰⁶.

BURKE crede che il membro del Parlamento debba perseguire l'interesse del suo collegio elettorale, piuttosto che seguire i suoi ordini, conciliando tale interesse con gli altri interessi concorrenti; conciliazione, che sarebbe possibile per la natura additiva dell'interesse: l'interesse nazionale è la somma degli oggettivi interessi che compongono la nazione, purché correttamente determinati mediante deliberazione razionale, e tutte le località e i gruppi nella nazione, essendo parti della nazione stessa, hanno un interesse per il benessere del tutto¹⁰⁷.

La natura additiva dell'interesse, per BURKE, è anche il motivo per cui non c'è contraddizione nel pensare di un membro del Parlamento come rappresentante, ad esempio, dell'interesse commerciale, e di ogni membro del Parlamento come rappresentante dell'interesse nazionale: gli interessi sono solo scoperti in Parlamento, attraverso il dibattito; ma tale scoperta presuppone la partecipazione di rappresentanti di ciascun interesse, in modo che tutte le considerazioni siano presentate nel dibattito. Il complesso di queste idee – rappresentanza elitaria della nazione, rappresentanza di collegi elettorali, deliberazione parlamentare, comunione di interessi e partecipazione di sentimenti – costituisce la c.d. *teoria dell'autorevolezza*¹⁰⁸.

Tra gli altri autori, ROMANO è di questa opinione. Per quest'autore, in primo luogo, è da escludere l'idea che la rappresentanza politica sia una rappresentanza di volontà: lo Stato esprime la volontà prodotta mediante la Camera, che è un suo organo, sempre e soltanto in nome proprio, non in nome e per conto della comunità popolare; questa non ha una propria volontà e nessuna volontà di altri è giuridicamente sostituibile a quella che essa non ha. "La rappresentanza della nazione da parte della Camera è, dunque, una rappresentanza di interessi: di tutti gli

¹⁰⁶ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 174 e 176.

¹⁰⁷ Cfr. BURKE, E., *Speech*, cit., 15: "All these wide-spread interests must be considered; must be compared; must be reconciled if possible".

¹⁰⁸ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 187.

interessi nazionali, materiali e morali, economici e politici, che l'ordinamento giuridico considera meritevoli di cura e di protezione¹⁰⁹.

II. La teoria del liberalismo.

Una teoria per noi più familiare di quella di BURKE, già nella sua epoca, era in via di formulazione da parte dei teorici del liberalismo, su entrambe le sponde dell'Atlantico. In America, la rappresentanza politica doveva chiaramente essere di persone, e gli interessi divennero un inevitabile demonio, da temersi da parte di un governo ben costruito. In Inghilterra, l'Utilitarismo non solo favorì la rappresentanza politica di persone, ma rese l'interesse un concetto crescentemente personale. I teorici del liberalismo generalmente concepirono la rappresentanza politica come di individui, piuttosto che di corpi sociali, di interessi o di classi. In armonia con l'individualismo della loro prospettiva economica, essi concepirono anche la rappresentanza politica come basata su persone singole, indipendenti, razionali¹¹⁰.

Secondo la *teoria del liberalismo*, la *rappresentanza politica* è lo svolgimento dell'attività di governo, da parte di un soggetto (il *rappresentante*) e nei confronti di un altro soggetto (il *rappresentato*), mediante l'**osservanza delle volontà** (o degli interessi soggettivi), primariamente, della nazione¹¹¹ e, secondariamente, del loro partito (che dovrebbe consistere nel collegio elettorale dove si è svolta l'elezione)¹¹².

¹⁰⁹ Cfr. ROMANO, S., *Corso di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1943, 244-245.

¹¹⁰ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 190.

¹¹¹ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 3, 13: "Non è osservazione nuova che il popolo di qualsivoglia paese (che sia, come il popolo americano fondamentalmente intelligente ed informato) di rado adotta un punto di vista contrario ai propri interessi, perseverandovi poi, fedelmente, per molti anni. Una consimile considerazione porta, naturalmente, a riguardare con grande rispetto il fatto che il popolo americano abbia sempre così altamente stimato l'importanza di continuare a rimanere fermamente unito sotto un unico governo federale, investito dei poteri sufficienti a permettergli di affrontare tutte le questioni d'indole generale e nazionale".

¹¹² Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 10, 60: "È vano affermare che illuminati uomini di Stato ben sapranno conciliare questi contrastanti interessi, convogliandoli tutti verso il pubblico bene. Gli statisti illuminati non saranno sempre a portata di mano. Né, d'altronde, in molti casi, questa conciliazione potrebbe avvenire senza tenere d'occhio alcune considerazioni indirette e remote, considerazioni che avranno difficilmente la meglio sull'interesse immediato, che una determinata parte potrebbe avere a trascurare gli interessi di un'altra parte, o anche il pubblico bene.

Per questa teoria, l'*interesse* è qualcosa che gli uomini “sentono” come vantaggioso, per mezzo del capriccio o del gusto, e che ha una natura prevalentemente soggettiva, plurale e mutevole, nell'accertamento della quale è necessario consultare e seguire le loro opinioni e i loro desideri¹¹³. L'identificazione degli interessi della nazione e di ciascun collegio elettorale è affidata alla sensibilità e alla discrezionalità del rappresentato¹¹⁴. La prevalenza dell'interesse della nazione su quello di ciascun collegio elettorale dipende dalla libertà e dall'intenzione del rappresentato¹¹⁵.

Per HAMILTON-JAY-MADISON, anche se la democrazia diretta è la migliore forma di Stato immaginabile *a priori*, la democrazia rappresentativa risulta in pratica necessaria, sia per l'impossibilità di riunire un gran numero di cittadini in un solo luogo¹¹⁶, sia come rimedio alla tirannia della maggioranza o della fazione

La conclusione, cui siamo tratti, sarà dunque la seguente: che le *cause* di faziosità non possono venire eliminate e che bisogna, dunque, limitarsi a trovare dei rimedi atti a limitar gli *effetti* di esse”.

¹¹³ Cfr. BENTHAM, J., *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, UTET, Torino, 1998, 89-90: “La natura ha posto il genere umano sotto il dominio di due supremi padroni: il dolore e il piacere. Spetta ad essi soltanto indicare quel che dovremmo fare, come anche determinare quel che faremo. Da un lato il criterio di ciò che è giusto o ingiusto, dall'altro la catena delle cause e degli effetti sono legati al loro trono. Dolore e piacere ci dominano in tutto quel che facciamo, in tutto quel che diciamo, in tutto quel che pensiamo: qualsiasi sforzo possiamo fare per liberarci da tale soggezione non servirà ad altro che a dimostrarla e confermarla. A parole si può proclamare di rinnegare il loro dominio, ma in realtà se ne resta del tutto soggiogati. Il *principio di utilità* riconosce tale soggezione, e la assume a fondamento di quel sistema il cui obiettivo è innalzare l'edificio della felicità per mezzo della ragione e della legge”.

¹¹⁴ Cfr. BURKE, E., *Speech*, cit., 14: “My worthy colleague says, his will ought to be subservient to yours. If that be all, the thing is innocent. If government were a matter of will upon any side, yours, without question, ought to be superiour. But government and legislation are matters of reason and judgment, and not of inclination; and, what sort of reason is that, in which the determination precedes the discussion; in which one set of men deliberate, and another decide; and where those who form the conclusion are perhaps three hundred miles distant from those who hear the arguments?”.

¹¹⁵ Cfr. BENTHAM, J., op. cit., 178: “Allora, per prima cosa, l'intenzione o volontà può riguardare uno dei due seguenti oggetti: 1. L'atto stesso 2. Le sue conseguenze. Di questi due oggetti, si caratterizza come intenzionale quello preso in considerazione dall'intenzione”.

¹¹⁶ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 52, 357: “[...] il sistema di rappresentanza come surrogato delle assemblee popolari plenarie non era conosciuto che in maniera approssimativa nei tempi antichi [...]”.

dominante¹¹⁷. Il concetto di interesse espresso nel *Federalista* è molto più pluralistico di quanto non sia mai stato per BURKE, ed essenzialmente peggiorativo: gli interessi si identificano con le “fazioni” e sono qualcosa che gli uomini “sentono”. Gli interessi non sono più i raggruppamenti di persone o di cose chiaramente definibili, ampi ed oggettivi che compongono la nazione, ma allineamenti multipli, mutevoli, largamente soggettivi, probabilmente confliggenti con il benessere della nazione; pertanto, il termine “interesse” nel pensiero del *Federalista* diviene pressoché intercambiabile con i termini “opinione” e “volontà”, o persino “emozione” e “sentimento”, nel pensiero di BURKE¹¹⁸.

Una *fazione* equivale più o meno a un gruppo di interesse, essendo definibile come “un gruppo di cittadini che costituiscano una maggioranza o una minoranza, che siano uniti e spinti da un medesimo e comune impulso di passione o di interesse in contrasto con i diritti degli altri cittadini o con gli interessi permanenti e complessi della comunità”¹¹⁹. Gli autori del *Federalista* scrivono, allora: “il grande oggetto

¹¹⁷ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 10, 61: “Da questa visione dell’argomento si potrebbe concludere che una democrazia pura, col che intendo riferirmi ad una società di pochi cittadini, che si riuniscono ed amministrano di persona la cosa pubblica, non offre alcun possibile rimedio ai guai delle fazioni.

Avverrà quasi sempre che un interesse o una passione accomunino la maggioranza; la stessa forma di governo favorisce le possibilità di comunicazione e di accordo; e nulla v’è che possa controllare gli impulsi che spingono a sacrificare la parte più debole o un individuo poco gradito.

[...]

Una repubblica, e con ciò intendo riferirmi ad un regime politico in cui operi il sistema di rappresentanza, apre diverse prospettive, ed offre il rimedio che andiamo cercando”.

¹¹⁸ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 191-192.

¹¹⁹ Cfr. SIEYÈS, E.-J., op. cit., 119: “Nel cuore umano si possono trovare tre diversi interessi: 1) Quello in forza del quale i cittadini si riuniscono e che dà l’esatta estensione dell’interesse comune; 2) Quello in forza del quale un individuo si associa soltanto con alcuni dei suoi simili, ossia l’interesse di corpo; 3) Quello, infine, a causa del quale ciascuno si isola, curandosi solo di se stesso, ossia l’interesse personale. L’interesse in virtù del quale un uomo si accorda con gli altri consociati è evidentemente l’oggetto della volontà di tutti, e l’oggetto dell’assemblea comune. Ogni membro di questa assemblea può introdurre però anche gli altri suoi interessi. L’interesse personale non è pericoloso: esso è isolato, e ciascun ha il suo. La sua diversità lo rende innocuo. Il maggiore ostacolo è costituito invece dall’interesse per cui un cittadino si accorda soltanto con

della nostra ricerca dovrà proprio essere come salvaguardare il pubblico interesse ed il bene dei singoli dal pericolo di una tale fazione, senza, d'altronde, intaccare lo spirito e la prassi democratica”¹²⁰. E le soluzioni individuate sono tre: la delega dell'azione governativa ad un piccolo numero di cittadini eletti dal popolo, che consentirebbe di elevare l'opinione pubblica, attraverso le superiori doti di un corpo scelto di cittadini (la *soluzione elitista*)¹²¹; il gran numero di cittadini e la grande estensione territoriale dello Stato, che favorirebbero l'elezione dei più meritevoli, attraverso un aumento del numero degli elettori e dei candidati (la *soluzione procedurale*)¹²²; e la prevenzione della concentrazione degli interessi e dei poteri, che impedirebbe alle fazioni di concepire e di attuare misure oppressive (la *soluzione egualitaria*)¹²³.

alcuni dei consociati. Ciò permette a costoro di concertarsi, di far lega, ispira loro dei progetti pericolosi per la comunità, e ne fa i nemici pubblici più temibili”.

¹²⁰ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 10, 57 e 60.

¹²¹ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 10, 62: “Risultato del primo punto è, da un lato, quello di affinare ed allargare la visione dell'opinione pubblica, attraverso la mediazione di un corpo scelto di cittadini, la cui provata saggezza può meglio discernere l'interesse effettivo del proprio paese, ed il cui patriottismo e la cui sete di giustizia renderebbe meno probabile che si sacrifichi il bene del paese a considerazioni particolarissime e transitorie”.

¹²² Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 10, 63: “In secondo luogo, dacché ciascun rappresentante sarà scelto da un numero di cittadini che sarà maggiore nella grande che nella piccola repubblica, rimarrà più difficile a candidati immeritevoli di tramare e mettere in pratica le manovre tortuose con cui troppo spesso si effettuano le elezioni; inoltre, essendo il suffragio popolare più libero, esso si indirizzerà più facilmente verso uomini che presentino reali meriti e fermi e conosciuti caratteri”.

¹²³ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 10, 61: “O si deve prevenire la possibilità che la stessa passione o lo stesso interesse prevalgano nel medesimo tempo in tutta una maggioranza, o la maggioranza stessa, che fosse coinvolta nella medesima passione o nel medesimo interesse, deve essere posta in condizioni vuoi numeriche, vuoi ambientali, tali da non poter tramare o mettere in pratica delle misure oppressive. Se si lasceranno coincidere impulso e possibilità d'agire, ben sappiamo come non vi siano remore di carattere religioso o morale che possano agire con sufficiente efficacia. Tali remore non sono adeguate nemmeno quando si tratta delle ingiustizie e delle violenze perpetrate dai singoli, ed indubbiamente la loro efficacia diminuisce progressivamente, via via che aumenta il numero dei complici, vale a dire via via che essa diventa più che mai necessaria”.

Quanto strano sarebbe sembrato questo a BURKE! Per BURKE, il benessere nazionale sorge dalla scoperta di interessi da parte di rappresentanti saggi e razionali, che deliberano in Parlamento con un minimo di interferenza da parte del popolo; gli autori del *Federalista* possono immaginare una situazione simile, ma possono immaginare con uguale facilità leader congressuali che tradiscono l'interesse popolare, qualcosa che il popolo stesso non potrebbe mai fare¹²⁴: la politica non è tanto un regno di conoscenza e di ragione, quanto di pressioni e di opinioni, e dipende più dalla forma di governo che dalla scelta del giusto tipo di governanti. A differenza del rappresentante di BURKE, inoltre, il rappresentante di HAMILTON-JAY-MADISON non conosce gli interessi dei suoi elettori meglio di loro stessi, essendo sotto questo aspetto almeno eguale a loro, e, quindi, agisce in modo fedelmente responsivo: c'è un collegamento tra la teoria di BURKE dell'interesse e della politica come principalmente questioni di ragione e di saggezza, e il suo convincimento che le forme di governo non sono molto importanti fintanto che esse non siano gestite dal giusto tipo di uomini. Allo stesso modo, la teoria di HAMILTON-JAY-MADISON della politica e degli interessi è collegata al loro rifiuto di affidarsi al giusto tipo di uomini e alla loro insistenza sulle forme di governo¹²⁵.

Nel *Federalista*, si distinguono due coppie di interessi, interessi veri o supposti ed interessi egoistici o imparziali. I “*veri interessi*” sono i “vasti e permanenti interessi”, mentre i “*supposti interessi*” sono “le passioni momentanee e gli interessi immediati”¹²⁶: i secondi “hanno un influsso ben più attivo e imperioso sulla condotta degli uomini di quanto non ne abbiano” i primi; e la “voce della ragione” può prevalere sulle “vedute particolaristiche” solo grazie a “una ragionata e fredda

¹²⁴ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 10, 59 e 62: “A nessun individuo è concesso di fungere da giudice in una causa che lo riguardi personalmente, dacché il suo stesso interesse svierebbe senza meno il suo giudizio e, con ogni probabilità, ne comprometterebbe l'integrità. [...] E cosa son mai le varie categorie di legislatori se non parti ed avvocati delle cause sulle quali deliberano? [...]”

Individui faziosi, schiavi di pregiudizi locali, che accarezzino sinistri disegni, potrebbero riuscire, con l'intrigo o la corruzione o con altri mezzi, ad ottenere, dapprima, il suffragio popolare e, quindi, tradire gli interessi del popolo che li avesse eletti”.

¹²⁵ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 197-198.

¹²⁶ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., nn. 6, 23, 38 e 46, 31, 151, 249 e 319.

coscienza dei problemi”¹²⁷. Gli *interessi egoistici* sono “i propri immediati interessi” e “i propri scopi particolari”, mentre gli *interessi imparziali* sono quelli individuati “secondo le regole della Costituzione”¹²⁸; proprio per l’esistenza degli interessi egoistici, il miglior giudice dei veri interessi di una persona è la persona stessa.

Di conseguenza, HAMILTON-JAY-MADISON, benché si occupino della rappresentanza delle persone piuttosto che degli interessi, vedono questa attività come un perseguimento degli interessi di quelle persone in accordo con i loro desideri e asseriscono che il compito del governo rappresentativo è portare le principali forze sociali nel legislativo e tenerle lì per il tempo della legislatura. Solo se ogni rappresentante persegue gli interessi faziosi del proprio collegio elettorale, i vari interessi faziosi presenti nella nazione possono bilanciarsi reciprocamente nel governo. Le contrastanti forze di una società possono essere rese innocue solo se portate nel legislativo per essere bilanciate ed ivi mantenute nel corso della legislatura¹²⁹.

Un passo ulteriore nella direzione della soggettività è compiuto dagli utilitaristi inglesi. MILL sostiene che “noi anteponiamo i nostri interessi egoistici a quelli che abbiamo in comune con altri, e i nostri interessi immediati e diretti a quelli che sono indiretti e lontani”, e che, “Se voi volete sapere ciò che costituisce praticamente l’interesse di un uomo, bisogna che conosciate l’impronta dei suoi pensieri e dei suoi sentimenti”¹³⁰. Ne consegue, da una parte, che “ciascuno è l’unico custode dei suoi diritti e dei suoi interessi”, sia perché gli altri uomini sono troppo egoisti per tutelarli sia perché essi non li conoscono abbastanza per tutelarli (MILL)¹³¹; e, dall’altra, che ogni uomo, “perseguendo il proprio interesse”, “è condotto da una mano invisibile a promuovere un fine che non entrava nelle sue intenzioni”, il bene pubblico, e “spesso promuove quello della società in modo più efficace di quando intenda realmente promuoverlo” (SMITH)¹³².

¹²⁷ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., nn. 6, 42 e 63, 31, 287 e 429.

¹²⁸ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., nn. 15 e 39, 98 e 262.

¹²⁹ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 196.

¹³⁰ Cfr. MILL, J.S., op. cit., 114-115.

¹³¹ Cfr. MILL, J.S., op. cit., 55.

¹³² Cfr. SMITH, A., *La ricchezza delle nazioni*, UTET, Torino, 2010, 584.

BENTHAM ravvisa alla base della morale e della legislazione due tipi di interessi, l'“*interesse della comunità*” e l'“*interesse dell'individuo*”: il primo è “la somma degli interessi dei vari membri che la compongono”; quanto al secondo: “Si dice che una cosa promuove un interesse, o che è *a favore* dell'interesse di un individuo, quando va ad aggiungersi alla somma totale dei suoi piaceri, o, che è la stessa cosa, a ridurre la somma totale dei suoi dolori”¹³³. Secondo MILL, ogni uomo ha varie specie di interessi: “interessi dei quali si prende cura e interessi dei quali non si preoccupa” (gli *interessi curati* e gli *interessi trascurati*); “*interessi egoisti*” e “*interessi altruisti*”: “un uomo egoista ha l'abitudine di curarsi dei primi e di trascurare i secondi”, mentre un uomo altruista “ha dell'affetto per altri, per il suo paese o per l'umanità”; e “*interessi futuri*” e “*interessi presenti*”: “un uomo previdente è colui che si preoccupa degli interessi futuri e imprevidente colui che si preoccupa degli interessi presenti e trascura quelli futuri”¹³⁴. E' facile vedere che genere di teoria consegue a tale prospettiva soggettiva dell'interesse.

Se nessuno può agire nell'interesse di un altro, allora rappresentare diviene impossibile e il più che un rappresentante può fare è agire su ordini del suo committente. La legge deve rendere sconveniente per gli uomini agire contro il bene comune, e conveniente agire per esso: ciò presuppone che il legislatore sappia cosa è nel pubblico interesse e richiede garanzie istituzionali che rendano di interesse privato del governo il perseguire l'interesse pubblico (la *soluzione egalitaria*)¹³⁵. Tuttavia, il fatto che l'individuo è il giudice finale di ciò che è nel suo interesse non

¹³³ Cfr. BENTHAM, J., op. cit., 91. Nel contesto della legislazione, dunque, ogni uomo ha sia un interesse pubblico che un interesse privato, sia un interesse sociale che un interesse personale: l'*interesse pubblico o sociale* è quello compatibile con l'interesse della comunità, di cui è anzi elemento costitutivo; l'*interesse privato o personale* è quello risultante da pulsioni o da stimoli straordinariamente forti e normalmente dominanti sia rispetto all'interesse pubblico o sociale che rispetto ai corrispondenti interessi altrui

¹³⁴ Cfr. MILL, J.S., op. cit., 114-115.

¹³⁵ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 51, 351: “Ma la maggiore garanzia contro la possibilità che il potere finisca, poco per volta, per concentrarsi tutto nel medesimo settore, è quella di dare a coloro che sono responsabili di ciascun settore i mezzi ed il personale interesse necessari a resistere ai soprusi ed agli abusi degli altri settori. Il provvedimento per la difesa dovrà essere, in questo come in ogni altro caso, commisurato al pericolo dell'offesa. L'ambizione deve essere usata come antidoto all'ambizione”.

equivale a dire che nessuno tranne lui può sapere cosa è probabile che sia nel suo interesse. Dopo tutto esiste qualcosa come l'interesse oggettivo, che gli uomini possono conoscere degli altri, e che l'uomo più intelligente, informato, razionale può probabilmente conoscere meglio¹³⁶.

Allora, secondo MILL, la titolarità e l'esercizio della sovranità devono appartenere a tutti i cittadini¹³⁷. Inoltre, "Se noi consideriamo classe, politicamente parlando, un numero qualsiasi di persone che hanno il medesimo interesse "sinistro", cioè il cui interesse diretto o apparente genera le medesime cattive tendenze, la cosa più desiderabile sarebbe che nessuna classe, isolata o unita ad altre, fosse capace di esercitare un'influenza preponderante in seno al governo"¹³⁸. Questo ci conduce a un altro aspetto ancora della giustificazione utilitarista del governo rappresentativo: la convinzione degli utilitaristi che gli interessi pubblici condivisi siano migliori degli interessi privati egoistici e che il perseguimento di questi dipende soltanto dall'ignoranza di quelli¹³⁹.

MILL definisce il "*reale interesse*" come "l'interesse generale della comunità" o "della classe più numerosa"; e l'"*interesse apparente*" come "l'interesse di una classe dominante, sia una aristocrazia o una monarchia". E il reale interesse di un uomo è spesso a lungo termine, remoto e difficile da discernere. Pertanto, è necessario che i votanti si pieghino alla superiore saggezza dei loro rappresentanti¹⁴⁰.

¹³⁶ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 198-200 e 205.

¹³⁷ Cfr. MILL, J.S., op. cit., 54: "Non ci sono difficoltà per dimostrare che la migliore forma di governo è quella che investe della sovranità o del supremo potere l'intera comunità: avendo ciascun cittadino non solamente una voce nell'esercizio del potere supremo, ma essendo inoltre chiamato, di quando in quando, a prendere parte effettiva al governo con l'esercizio di qualche funzione pubblica locale o generale".

¹³⁸ Cfr. MILL, J.S., op. cit., 118.

¹³⁹ Il che – come nota Pitkin – costituisce una chiara contraddizione dell'assioma iniziale che ogni uomo è il miglior giudice del proprio interesse.

¹⁴⁰ Cfr. MILL, J.S., op. cit., 110, 112, 117, 136 e 204. Così, gli utilitaristi evitano la conclusione che nessuno può agire per un altro o rappresentarlo, riconoscendo agli interessi una natura relativamente oggettiva. Il fatto che l'individuo è il giudice finale nella determinazione dei propri interessi non equivale a dire che nessuno tranne lui può sapere che cosa è probabile che sia nel suo interesse. Gli uomini possono saperlo di altri, e l'uomo più razionale, più intelligente e meglio informato è probabile che lo sappia meglio.

Secondo la *teoria del liberalismo*, dunque, la rappresentanza politica consente a ciascuno di partecipare al governo come giudice ultimo nella determinazione dei propri interessi. I governanti devono avvalersi della loro saggezza e competenza per promuovere i veri interessi del popolo. La rappresentanza politica rende di interesse del governante agire nell'interesse dei governati, senza cedere ai loro capricci improvvisi e passeggeri¹⁴¹.

Il cambiamento rispetto al pensiero di BURKE è duplice. Nella misura in cui la conoscenza dei legislatori diventa più incerta, le opinioni del popolo (benché spesso equivocate) diventano più preziose. La relativa superiorità dell'uno sull'altro diminuisce e il ruolo dei rappresentanti si modifica di conseguenza. Vi sarebbe stato un maggiore contrasto con la teoria burkiana, se gli utilitaristi avessero sostenuto solo la loro più estrema concezione degli interessi come interamente personali e soggettivi.

Il principale teorico politico i cui scritti si pongono in tale direzione è ROUSSEAU, il quale afferma che la rappresentanza politica è impossibile, poiché significa “volere per altri”. Il rappresentante può certo volere in luogo di altri, ma non c'è ragione di supporre che la sua volontà coinciderà con quella del rappresentato; quindi, avere la propria volontà sostituita da quella di altri significa semplicemente essere governati da altri. Del resto, fino al punto in cui gli interessi, la volontà, il benessere, o tutto ciò che si suppone essere implicato nella rappresentanza come attività, è considerato come qualcosa che ogni uomo può definire solamente per se stesso, la rappresentanza politica come attività risulta impossibile¹⁴².

Come s'è visto, le teorie della rappresentanza politica come un sostanziale “agire per”, privilegiando ora la cura di interessi ora l'osservanza di volontà da parte del rappresentante nei confronti del rappresentato, enfatizzano l'efficienza e l'efficacia dell'oggetto e del contenuto dell'attività rappresentativa.

¹⁴¹ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 71, 489.

¹⁴² Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 190-208.

4. La rappresentanza politica: uno sguardo d'insieme.

Dovremmo essere ora in grado di elaborare un concetto della rappresentanza politica, che tenga conto del contributo di ciascuna delle teorie illustrate e che ci consenta di comprendere meglio ciò che sappiamo della vita politica. La teoria della rappresentanza politica alla quale siamo pervenuti si fonda sulla seguente definizione formulata da PITKIN: *rappresentare* significa agire nell'interesse dei rappresentati, in un modo ad essi responsivo¹⁴³. Secondo tale autrice, la rappresentanza è riconoscibile e qualificabile sia in base a certe caratteristiche del rappresentante, del rappresentato e del rapporto rappresentativo che in base alla concezione che si assume, ora dell'oggetto e del contenuto rappresentati, ora delle capacità relative del rappresentante e del rappresentato: tutti questi elementi concorrono a definire la posizione di un teorico lungo il *continuum* tra un "prendersi cura di" così completo da non essere più rappresentanza e un "trasmettere il voto" così passivo da risultare al più un descrittivo "stare per"¹⁴⁴.

Il rappresentante deve agire indipendentemente; la sua azione deve implicare discrezione e giudizio; egli deve essere colui che agisce. Il rappresentato deve anche essere (concepito come) capace di azione e di giudizio indipendenti, non solo qualcuno di cui ci si prende cura. E, nonostante il risultante potenziale conflitto tra il rappresentante e il rappresentato su ciò che si deve fare, tale conflitto non deve normalmente avvenire: il rapporto rappresentativo dev'essere tale che il rappresentante non si trovi normalmente in conflitto con gli interessi o con le volontà

¹⁴³ Cfr. ROSSI, L., *I principi fondamentali della rappresentanza politica. Volume I. Il rapporto rappresentativo*, Tipografia Fava e Garagnani, Bologna, 1894, 181: "E invero il fenomeno giuridico della rappresentanza, il più largamente presa ed intesa, è di azione per altri, in qualunque campo del diritto, con essenza ultima uguale; il fatto elementare, naturale, costante, nel tema della rappresentanza, è che una persona agisca, ossia compia un atto giuridico, non per sé ma per un'altra persona, o esercitando un diritto altrui, o adempiendo un obbligo altrui con la finzione giuridica che l'altro agisca in lui. Questa definizione adunque non si restringe soltanto al caso in cui una persona agisce «in nome» dell'altra, e quindi al mandato, ma si allarga ad ogni caso in cui l'una agisca « per conto » dell'altra".

¹⁴⁴ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 214.

dei rappresentati, senza che vi siano ragioni giustificative del conflitto stesso, o che egli ne abbia una spiegazione soddisfacente¹⁴⁵.

BURKE non pensava che il rappresentare avesse granché a che fare con la consultazione dei rappresentati o col fare ciò che essi vogliono, poiché si riferiva alla rappresentanza di *interessi indipendenti* (gli interessi a cui nessuno è legato così strettamente da poter avanzare la pretesa di definirli); ma, quando vengono rappresentate persone con interessi, divengono rilevanti – come accade nell’ottica liberale – la loro pretesa di avere voce in capitolo e la loro concezione circa l’interesse. Quanto all’oggetto rappresentato, più si concepiscono gli interessi (o il benessere o qualunque cosa) come *oggettivi*, cioè determinabili da persone diverse da quelle a cui l’interesse si riferisce, maggiore diviene la possibilità per un rappresentante di promuovere l’interesse dei suoi elettori senza consultare i loro desideri o le loro opinioni, o addirittura contrastandoli; ma, se tale interpretazione è spinta all’estremo, si lascia il campo della rappresentanza politica e si finisce col considerare l’esperto che risolve questioni tecniche e che si prende cura delle masse ignoranti nello stesso modo in cui un genitore si prende cura di un figlio. Al contrario, più si concepiscono gli interessi come *soggettivi*, cioè definibili solo dalla persona che li sente o li possiede, più è probabile che si esiga che il rappresentante consulti i suoi elettori e agisca in risposta a ciò che essi gli chiedono; ma, ancora una volta, forzando al massimo tale interpretazione, l’agire per conto di altri diviene inutile (quando non addirittura dannoso) o impossibile¹⁴⁶.

Quanto alle capacità relative del rappresentante e del rappresentato, più si vede il rappresentante come membro di un’élite superiore per saggezza e per ragione, come fa BURKE, meno senso avrà esigere che il rappresentante consulti e, men che meno, realizzi le opinioni o i desideri di coloro per i quali agisce. Viceversa, nella misura in cui si vedono il rappresentante e gli elettori come relativamente eguali per capacità, saggezza e conoscenza, è probabile che si richieda che il punto di vista degli elettori sia tenuto in considerazione il più possibile. Nuovamente gli estremi sono del tutto fuori del concetto: un vero esperto che accudisce un soggetto indifeso, come un

¹⁴⁵ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 209-210.

¹⁴⁶ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 210.

adulto farebbe con un bambino, non è un rappresentante, così come una persona che semplicemente consulta e riflette senza agire; ma le posizioni intermedie sono molte.

Quanto al contenuto rappresentato, più si considerano le *issues* politiche come questioni di conoscenza, suscettibili di soluzioni corrette o valide, o paragonabili a problemi scientifici o matematici, più si tenderà a considerare il rappresentante come un esperto e l'opinione degli elettori come irrilevante. D'altro canto, più si considerano le *issues* politiche come scelte arbitrarie e irrazionali, materia di capriccio o di gusto, meno senso ha per il rappresentante procedere per la propria strada, ignorando i gusti degli elettori. Agli estremi la rappresentanza torna a dissolversi: né l'esperto scienziato, che risolve un problema tecnico, né colui che agisce come altri desiderano sono rappresentanti¹⁴⁷.

PITKIN ritiene che le *issues* politiche si trovino nella fascia intermedia, ove si applica l'idea della rappresentanza politica come un sostanziale agire per altri. Esse probabilmente non sono né questioni arbitrarie, come la scelta tra due cibi, né questioni di conoscenza risolubili da un esperto; ma sono questioni riguardanti l'azione e ciò che dovrebbe essere fatto e, di conseguenza, implicano giudizi di fatto e giudizi di valore, fini e mezzi. Ed è precisamente questo il tipo di contesto nel quale la rappresentanza politica come attività sostanziale è rilevante; essa, infatti, risulta superflua ove ci si aspettano risposte scientificamente esatte e impossibile ove si richiedono scelte puramente arbitrarie¹⁴⁸.

Secondo PITKIN, dunque, il rappresentante deve perseguire l'interesse dei suoi elettori, in una maniera almeno potenzialmente responsiva verso i loro desideri, e il conflitto tra loro dev'essere giustificabile in termini di quell'interesse; tuttavia, – si domanda l'autrice – che ne è di termini come “interesse” e “giustificabile” nel caso in cui, nonostante la deliberazione, la giustificazione e la discussione, permanga un disaccordo profondo e duraturo tra gli uomini circa la natura dei loro interessi? Nella misura in cui ciò accade, viene meno la possibilità di un agire effettivo per conto di altri.

¹⁴⁷ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 211.

¹⁴⁸ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 212.

Inoltre, se un membro di un corpo legislativo – come prevedono le moderne democrazie occidentali – è scelto da un collegio elettorale, è suo dovere perseguire l'interesse di tale collegio (o del partito politico di appartenenza) o quello della nazione nel suo complesso? Le Costituzioni di Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Svizzera, lette simultaneamente e in modo coordinato, stabiliscono che ogni membro del Parlamento rappresenta, non solo i suoi elettori, ma gli interessi generali della Nazione¹⁴⁹, o – “come talune costituzioni si esprimono più correttamente” (ORLANDO¹⁵⁰) – tutto il popolo¹⁵¹, ed esercita le sue funzioni senza essere vincolato da direttive o da mandati imperativi (a pena di nullità di questi), senza riferire ai suoi elettori ed essendo soggetto soltanto alla propria coscienza¹⁵². In accordo con l'interpretazione richiamata, MICELI scrive che

¹⁴⁹ Cfr. SARTORI, G., *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, SANSONI, Firenze, 1957, 533-534: “È importante capire bene la novità introdotta da questo riferimento alla nazione. Ed a questo fine è necessario mettere la formula della sovranità nazionale a confronto con quella di sovranità popolare. Perché la nazione non è il popolo, la sovranità della nazione non è la sovranità democratica.

In ragione della formula democratica [...] il potere dei rappresentanti è un potere a loro trasmesso dall'elettorato, e la volontà di governo non si forma solo nel momento nel quale l'assemblea elettiva la formula, ma si forma già nel momento in cui il cittadino-elettore concorre a determinare la volontà dello Stato. In questa concezione il paese legale è soltanto l'emanazione e la creatura di un paese reale che gli preesiste.

La formula della sovranità nazionale sottintende tutt'altro sviluppo, possiede ben diverse implicazioni. [...] Potremmo dire senz'altro: la volontà dei rappresentanti è la volontà della nazione”.

¹⁵⁰ Cfr. ORLANDO, V.E., op. cit., 427.

¹⁵¹ Cfr. BOLOGNA, C., *Art. 67*, in BARTOLE, S., e BIN, R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, 619: “Nell'art. 67 della Costituzione [...] il termine «Nazione» equivale al termine popolo [...]: i membri del Parlamento rappresentano il popolo inteso non come entità astratta ma come «vivente collettività degli appartenenti allo Stato»”.

¹⁵² Cfr. l'art. 42 della Costituzione del Belgio (14 Febbraio 1994): “I membri delle due Camere rappresentano la Nazione, e non solo i loro elettori”; cfr. gli artt. 3, comma 1, e 27, comma 1, della Costituzione della Repubblica Francese – V Repubblica (4 Ottobre 1958): “La sovranità nazionale appartiene al popolo, che la esercita mediante i suoi rappresentanti e per mezzo del referendum”; “Il mandato imperativo è nullo”; cfr. l'art. 38, comma 1, della Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania (23 Maggio 1949): “I deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da

“rappresentanza d’interessi comuni” non significa “disconoscimento d’interessi speciali”, ma “rappresentanza subordinata di questi, come sono essi nel fatto subordinati a quei primi”: “la rappresentanza è sempre in prima linea rappresentanza d’interessi generali, e solo in seconda linea rappresentanza d’interessi locali, quando peraltro non vi sia disarmonia o conflitto, nel qual caso ai primi è sempre accordata la precedenza”¹⁵³; ma, in che modo si deve conciliare l’interesse universale col particolare?

Come spiega PITKIN, in un certo senso la nazione è la somma delle sue parti, avendo quella interesse al benessere di ciascuna di queste e queste interesse al benessere di quella; ma, in altro senso, la nazione deve esigere a volte che certe parti sacrifichino il loro benessere al suo. Perché una comunità nasca e sopravviva, i suoi membri e le sue parti devono beneficiarsi della sua esistenza e della sua perpetuazione; ma, anch’essa non può ignorare il benessere di tali parti o di tali membri. Così, dove il vantaggio è comune, perché l’interesse generale contiene tutti gli interessi particolari, il rappresentante deve “promuovere tale interesse”; quando un provvedimento non interessa tutti, o interessa i singoli in maggiore o minor grado, e l’interesse generale risulta da mutue concessioni di interessi particolari discordanti,

mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza”; cfr. l’art. 67 della Costituzione della Repubblica Italiana (27 Dicembre 1947): “Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”; cfr. l’art. 50 della Costituzione del Gran Ducato di Lussemburgo (17 Ottobre 1868): “La Camera dei Deputati rappresenta il Paese. I deputati votano senza riferirsi ai loro elettori e possono tenere in considerazione solo gli interessi generali del Gran Ducato”; cfr. gli artt. 50 e 67, comma 3, della Costituzione del Regno di Olanda (4 Luglio 2002): “Gli Stati Generali devono rappresentare l’intero popolo di Olanda”; “3. I membri non devono essere vincolati da un mandato o da istruzioni quando danno i loro voti”; cfr. gli artt. 66, comma 1, e 67, comma 2, della Costituzione del Regno di Spagna (27 Dicembre 1978): “Le Corti Generali rappresentano il popolo spagnolo e consistono nel Congresso dei Deputati e nel Senato”; “I membri delle Cortes Generali non saranno vincolati da mandato imperativo”; e cfr. gli artt. 148, comma 2, 149, comma 1, e 161 della Costituzione Federale della Confederazione Svizzera (18 Aprile 1999): “2 L’Assemblea Federale comprende due camere, il Consiglio Nazionale e il Consiglio degli Stati; entrambe le camere avranno pari stato”; “1 Il Consiglio Nazionale si compone di 200 rappresentanti del Popolo”; e “1 Nessun membro dell’Assemblea Federale può votare su istruzioni di un’altra persona.

2 I membri devono dichiarare i loro legami con gruppi di interesse”.

¹⁵³ Cfr. MICELI, V., op. cit., 146 e 149.

il rappresentante deve “tutelare tutti quegli interessi particolari che gli sembrano più giusti” o, se ciò non può avvenire per la loro reciproca incompatibilità, “ottenere una transazione tra questi interessi particolari per poterli conciliare più equamente che sia possibile”¹⁵⁴.

La dichiarazione, contenuta nelle moderne Costituzioni occidentali, secondo la quale “il deputato non rappresenta il collegio che l’ha eletto, bensì la nazione intera”, significa che il deputato non rappresenta né una “classe particolare” né una “cerchia sociale”, né un “collegio elettorale” né il “corpo elettorale”, né un “partito speciale” né “singoli individui”; ma, che egli rappresenta il “popolo intero”, comprensivo degli elettori, dei non elettori, dei votanti a favore, dei votanti a sfavore e dei non votanti,¹⁵⁵ o persino lo “Stato”¹⁵⁶: se, dunque, sul piano dell’essere, popolo e nazione sono entità distinte (popolo $\neq$ nazione), la prima delle quali rappresenta principalmente le volontà dei cittadini, mentre la seconda i loro interessi; sul piano del dover essere, popolo e nazione coincidono (popolo = nazione), dal momento che – in una sorta di eclissi – le volontà dei cittadini si identificano con i loro interessi, così come individuati dai governanti¹⁵⁷. Pertanto, al corpo rappresentativo si deve

¹⁵⁴ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 108-109.

¹⁵⁵ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 144: “Quindi è notevole a questo punto la posizione del Parlamento. Esso ci si presenta come un organo essenzialmente rappresentativo, cioè un organo di congiunzione tra la Società e lo Stato. Non si può dire né che sia organo soltanto della Società, secondo vorrebbe la teoria del mandato, né che sia esclusivamente organo dello Stato come vorrebbe la teoria della scelta. È un organo che partendo dalla Società agisce in funzioni di Stato, e questa posizione intermedia conclude appunto alla teoria da noi espressa sull’indole del rapporto rappresentativo”.

¹⁵⁶ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 115, 121, 128-129 e 132-133.

¹⁵⁷ Cfr. ESPOSITO, C., *La rappresentanza istituzionale*, Stabilimento Tipografico “Filelfo”, Tolentino, 1938, 23-24: “Di Nazione infatti non si parla solo nell’art. 41 dello Statuto, ma in numerosissimi altri testi ed in essi costantemente la Nazione non si identifica (come invece comunemente si ritiene) col popolo dello Stato che sarebbe stato rappresentato dalla Camera dei Deputati, non si risolve in una mera somma di individui, o nella stirpe, nella razza, o in una unità culturale o etica, ma si identifica con lo Stato stesso come ente sociale e politico.

La Nazione insomma è per le nostre leggi ente eminentemente politico, libero, indipendente, sovrano.

Segue da una tale costante indetificazione tra Nazione e Stato come enti sociali e politici che, quando gli artt. 2 e 41 dello Statuto proclamano che il governo dello Stato (o lo Stato come concreta

riconoscere l'attributo dell'unità e l'attività rappresentativa è improntata d'un carattere di organicità¹⁵⁸; l'elezione, inoltre, ha il significato di "una scelta tassativa d'idee", congiunta con "una scelta d'uomini"¹⁵⁹, quando non addirittura di una "designazione di capacità", nella quale non v'è alcuna "trasmissione di potere"¹⁶⁰. ROSSI sostiene, infatti, che l'elettore non solo sceglie un uomo, ma sceglie anche la corrispondenza tra le idee politiche di quell'uomo e le proprie¹⁶¹; mentre ORLANDO ritiene che il potere legislativo deve essere esercitato dai più capaci e che è presumibile che i più capaci siano coloro che sono designati dal corpo elettorale¹⁶².

persona giuridica), in sé e nei singoli organi, è rappresentante della Nazione, non intendono che tale governo dello Stato sia rappresentante di un insieme dei singoli o del popolo nei suoi contrastanti interessi e nelle sue varie e mutevoli tendenze spirituali, ma che esso rappresenti lo Stato stesso o la Nazione come realtà sociale".

¹⁵⁸ Cfr. ORLANDO, V.E., op. cit., 440: "Abbiamo stabilito che il miglior modo d'intendere, nel loro significato moderno, le espressioni di «popolo» e di «nazione» consiste nel considerarle come equivalenti, in sostanza, della parola «Stato», poiché è nello Stato che il popolo trova la sua vera espressione come unità giuridica. La dichiarazione scritta nelle Costituzioni può, dunque, essere interpretata nel senso che i deputati (come corpo collettivo) rappresentano lo Stato; in altri termini, si può anche dire che la Camera elettiva è un organo della sovranità dello Stato".

¹⁵⁹ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 25-26.

¹⁶⁰ Cfr. ORLANDO, V.E., op. cit., 443-448.

¹⁶¹ Cfr. ROSSI, L., *Rappresentanza*, cit., 843: "Il fondamento giuridico della rappresentanza implica certo una scelta; ma, d'altro lato, questa non esclude il carattere rappresentativo, perché non si tratta di una scelta dei migliori in senso assoluto e astratto, ma di quelli che l'elettore ritiene politicamente migliori nel senso che meglio incarnano le sue idee, perché seguono un indirizzo politico cui egli aderisce, anche se tecnicamente essi sono peggiori. L'elettore non si fa giudice del merito sostanziale del candidato, ma della bontà delle idee politiche da lui sostenute e della sua capacità ad attuarle, tanto che tra due candidati, uno di maggior merito, ma che non segue un dato indirizzo politico da lui preferito, l'altro di merito minore, ma che segue tale indirizzo, l'elettore vota per questo. Tale «*idem sentire*» tra candidato ed elettore forma una figura concomitante e congiunta, dove non si possono scindere le idee e i desideri dell'uno da quelli dell'altro, come vorrebbe la teoria della pura scelta elettorale".

¹⁶² Cfr. ORLANDO, V.E., op. cit., 448: "I poteri dell'assemblea sono determinati dalla Costituzione. Si tratta solamente di sapere chi avrà il diritto di far parte di questa assemblea sovrana. Il governo rappresentativo risolve questa questione, dichiarando che questo diritto appartiene a colui ch'è designato dal voto dei cittadini".

Pertanto, – conclude PITKIN – la *rappresentanza politica* non è né una semplice risposta del legislatore ai desideri dell’elettorato, né un giudizio terzo e imparziale su una proposta, ma un accordo pubblico, istituzionalizzato, concernente molte persone e gruppi, e operante nei complessi modi degli accordi sociali di larga scala. Ciò che la rende rappresentanza non sono le azioni individuali di singoli partecipanti, ma la struttura complessiva e il funzionamento del sistema, i modelli emergenti dalle multiple attività di molte persone. Essa è rappresentanza se il popolo (o un collegio elettorale) è presente nell’attività di governo, anche se esso non agisce letteralmente per se stesso. Fintanto che si tratta di una questione di sostanziale agire per altri, è richiesta un’azione indipendente nell’interesse dei governati, in una maniera almeno potenzialmente responsiva nei loro confronti, benché normalmente non in conflitto con i loro desideri; sicché, la rappresentanza politica è rappresentanza particolarmente nel senso di “agire per” a livello politico e il sistema rappresentativo deve curare l’interesse pubblico ed essere responsivo verso la pubblica opinione, salvo che la mancata responsività possa essere giustificata in termini di tale interesse¹⁶³. E forse ciò ha senso ed è possibile persino in politica, purché si capisca come e dove cercarlo¹⁶⁴.

A questo punto, ripensando alle varie teorie sul significato e sulla natura della rappresentanza politica, si può concordare con PITKIN sul fatto che ognuna di esse consente di mettere a fuoco e comprendere aspetti diversi della vita politica: ogni membro del Parlamento è, a certi fini, un rappresentante autorizzato, con l’autorità di vincolare coloro per i quali agisce; e, ad altri fini, un soggetto eventualmente tenuto a spiegare le sue azioni a coloro per i quali agisce. Pensare un corpo legislativo come un’immagine riflessa o un campione rappresentativo dell’intera nazione, consente di concentrare l’attenzione sulla sua composizione piuttosto che sulle sue attività; pensare lo stesso organismo come un simbolo consente di evidenziare il suo impatto psicologico sulla popolazione prima di un’accuratezza di corrispondenza tra esso e la

¹⁶³ Cfr. SARTORI, G., *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1957, 27: “Nel celebre discorso pronunciato a Gettysburg nel 1863 Lincoln ebbe a caratterizzare la democrazia con un aforisma che è sembrato rendere meglio di ogni altro lo spirito di un sistema democratico: *government of the people, by the people, for the people*”.

¹⁶⁴ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 221-222.

nazione. In altri casi, l'essenza della rappresentanza sarà individuata in un sostanziale "agire per" e la rappresentanza politica sarà identificata nell'attività di governo.

Se il concetto di governo rappresentativo non è definito in modo esaustivo da nessuna delle riportate teorie della rappresentanza politica, allora un governo rappresentativo non è né un governo che si occupi del benessere dei suoi sudditi¹⁶⁵ né un governo che ne promuova la felicità¹⁶⁶. Così, alla domanda "che cos'è un governo rappresentativo?" PITKIN risponde che, in un governo rappresentativo, il popolo agisce veramente attraverso il proprio governo, non limitandosi a subire passivamente le sue azioni: un governo rappresentativo, non solo deve promuovere l'interesse pubblico, controllando i suoi sudditi, ma deve anche essere responsivo nei confronti della popolazione, permettendo ai suoi sudditi di controllare ciò che esso fa. In particolare, un governo rappresentativo richiede che vi siano meccanismi che consentano l'espressione dei desideri dei rappresentati, e che il governo risponda a tali desideri salvo che vi siano buone ragioni per fare il contrario; non è necessario che vi sia una costante attività di rispondenza, ma la prontezza potenziale a rispondere¹⁶⁷; perciò, devono esserci strumenti istituzionali che garantiscano la responsività a tali desideri ed è incompatibile con la rappresentanza politica frustrare

¹⁶⁵ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 231: "This criterion, at least, seems more tempting. But the actions of a benevolent dictatorship might be directed toward the welfare of the populace, and make no concessions to anything resembling democratic participation. Surely this would not be a representative government. We do expect a representative government to promote the popular welfare, and perhaps think it unlikely that other governments will do so. But the fact that a government looks after the interests of its subjects is at most a piece of evidence, a necessary but not a sufficient criterion for calling it representative".

¹⁶⁶ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 234: "John Plamenatz points out that a dictator might choose to do what his subjects want and nevertheless not be a representative. Only if he institutionalizes this decision, so that there is not merely occasional response when he pleases, but regular, systematic responsiveness, does he become a representative. And we tend to feel that this is impossible without elections".

¹⁶⁷ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 233: "Because this kind of political representation requires only potential responsiveness, access to power rather than its actual exercise, it is perfectly compatible with leadership and with action to meet new or emergency situations. It is incompatible, on the other hand, with manipulation or coercion of the public".

o resistere, sistematicamente o costantemente, alla volontà popolare senza averne una buona ragione¹⁶⁸.

E, tra i meccanismi e gli strumenti istituzionali suddetti, vi sono anzitutto le elezioni. Se vi può essere “elezione senza rappresentanza” e “rappresentanza senza elezione”¹⁶⁹, è innegabile che elezioni libere e competitive siano coesenziali alla natura dei regimi rappresentativi. Soltanto le elezioni consentono, infatti, di garantire la condizione di responsabilità dei rappresentanti verso i rappresentati, permettendo ai secondi di operare un effettivo controllo sui primi¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 209-240.

¹⁶⁹ Cfr. ORLANDO, V.E., op. cit., 225.

¹⁷⁰ Cfr. FERRARI, G., *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, 2.

Capitolo III

LA CRITICA: RELAZIONE TRA RAPPRESENTANTE E RAPPRESENTATO

Se *rappresentare* è rendere presente qualcosa che tuttavia non lo è letteralmente o pienamente di fatto e, specialmente, un sostanziale agire per altri, la prima osservazione che emerge dalla letteratura sulla rappresentanza è che il rappresentante deve fare ciò che farebbe il rappresentato e operare come se fosse quest'ultimo in persona; ma ad un'analisi più approfondita non si tratta di una questione di imitazione. Agire per un altro non significa recitarne la parte come sulla scena, ma fare ciò che egli vorrebbe o ciò che sembra meglio per lui. In questo modo, ancora una volta, i due familiari elementi dei desideri e del benessere sembrano essere le sole alternative possibili e costituiscono i due opposti versanti della più classica controversia emergente dalla letteratura sulla rappresentanza politica, la *controversia tra mandato e indipendenza*¹⁷¹: “Dovrebbe (deve) un rappresentante fare ciò che vogliono i suoi elettori, ed essere vincolato da mandati o istruzioni da loro¹⁷²; o dovrebbe (deve) egli essere libero di agire come gli sembra meglio nel perseguimento del loro benessere?¹⁷³”.

¹⁷¹ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 145.

¹⁷² Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 150: “For the mandate theorists, we may take a passage from Hillaire Belloc and G K. Chesterton’s early joint book on political parties: “Either the representative must vote as his constituents would vote if consulted, or he must vote in the opposite sense. In the latter case, he is not a representative at all, but merely an oligarch; for it is surely ridiculous to say that a man represents Benthnal Green if he is in the habit of saying ‘Aye’ when the people of Benthnal Green would say ‘No’”.

¹⁷³ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 150-151: “A typical articulation of the same appeal to the meaning of representation by an independence theorist might be Lord Brougham’s:

The essence of Representation is that the power of the people should be parted with, and given over, for limited period, to the deputy chosen by the people, and that he should perform that part in the government which, but for this transfer, would have been performed by the people themselves. It is not Representation if the constituents so far retain a control as to act for themselves. They may

Tra i due poli del mandato e dell'indipendenza, – illustra PITKIN – sono state assunte in dottrina varie posizioni. Secondo i più intransigenti sostenitori della tesi del mandato, la vera rappresentanza politica richiede che il rappresentante agisca dietro esplicite istruzioni dei suoi elettori, e che qualunque esercizio di discrezione è una deviazione dal modello corretto. Una posizione più moderata è quella secondo la quale il rappresentante ha una certa libertà d'azione, ma deve consultare i suoi elettori prima di realizzare qualcosa di nuovo o qualcosa di contestabile, e poi fare come loro desiderano o rinunciare al suo incarico. Una posizione ancora meno estrema è quella secondo la quale il rappresentante può agire come ritiene che i suoi elettori desiderino, salvo che o fintanto che non riceva istruzioni da loro, istruzioni che eventualmente dovrebbe seguire. Molto vicina alla tesi dell'indipendenza è l'idea che il rappresentante deve agire come ritiene meglio, nella misura in cui non sia obbligato da promesse fatte in campagna elettorale o da un programma elettorale. All'estremo opposto c'è l'idea della completa indipendenza: che gli elettori non hanno neanche il diritto di esigere le promesse elettorali; e che il rappresentante è completamente libero di agire e di giudicare.

Entrambi i poli del mandato e dell'indipendenza, – osserva l'autrice – possono risultare convincenti da un certo punto di vista: è vero che una persona non è un rappresentante – o al limite lo è solo “nominalmente” – se fa abitualmente l'opposto di ciò che farebbero i suoi elettori; è anche vero, però, che una persona non è un rappresentante – o al più lo è solo “di nome” – se non fa nulla autonomamente, se i suoi elettori agiscono direttamente. Se pensiamo alla rappresentanza come a un'attività, allora più consideriamo il rappresentante come qualcosa di meccanico, come uno strumento o un braccio o un'estensione dei rappresentati, più siamo inclini a dire che hanno agito questi stessi e che nessuna forma di rappresentanza ha avuto luogo: ecco dunque un buon argomento da spendere in favore della logica dell'indipendenza. A sostegno della tesi del mandato, si può dire che, se il rappresentante, non solo non segue le istruzioni dei suoi elettori, ma persiste anche nel fare il contrario di ciò che prescrivono, egli potrà ancora essere il loro rappresentante formale, il titolare dell'ufficio, ma nessuno potrebbe sostenere che

communicate with their delegate ... but he is to act – not they; he is to act for them – not they for themselves”.

egli rappresenti realmente tale collegio elettorale¹⁷⁴; questo non significa che un rappresentante deve obbedire o consultare i suoi elettori prima di agire, ma che egli non può agire contro i loro desideri regolarmente e a lungo termine¹⁷⁵.

Il concetto di rappresentanza per se stesso (essere presenti in qualche senso, non letterale né di fatto) è ciò che spiega la verità contenuta in ognuna di queste due posizioni confliggenti. In effetti, la teoria dell'indipendenza sembra valida ove prevede che il rappresentante debba avere autonomia di giudizio e libertà d'azione; mentre la teoria del mandato sembra valida ove prevede che il rappresentante non possa essere sistematicamente in disaccordo con i desideri dei suoi elettori: infatti, sia che il rappresentante sia totalmente vincolato, sia che egli non curi mai gli interessi dei suoi elettori, è difficile immaginare questi come interamente presenti in lui; piuttosto, il primo sembrerà, ora un mero strumento nelle mani dei secondi, ora qualcosa di separato da essi. Così, il rappresentante deve agire realmente e in modo indipendente, ma il rappresentato deve in qualche modo agire attraverso di lui; sicché, il meno che si richiede è che entrambi siano capaci di agire, avendo la facoltà di operare e di giudicare autonomamente¹⁷⁶.

In definitiva, la sostanza dell'attività rappresentativa sembra consistere nella cura, da parte del rappresentante, dell'interesse del rappresentato, a condizione che quest'ultimo sia concepito come capace di azione e di giudizio e fintanto che egli

¹⁷⁴ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 153: "The concept of representation itself is what accounts for the truth in each of the two conflicting positions. Being represented means being made present in some sense, while not really being present literally or fully in fact. This paradoxical requirement imposed by the meaning of the concept is precisely what is mirrored in the two sides of the mandate-independence controversy. The mandate theorist says: if the situation is such that we can no longer see the constituents as present then there is no representation, and if the man habitually votes the opposite of their wishes we can no longer see them as present in his voting. At most it might be a formal representation; they will be bound by his vote. The independence theorist says: if the situation is such that we can no longer see the representative acting, but rather we see the constituents acting directly for themselves, then there is no representation; and where he merely carries out their orders they seem to be acting directly for themselves. At most he might be said to stand for them descriptively or symbolically, but not to represent them in his activity".

¹⁷⁵ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 151-152.

¹⁷⁶ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 153.

non si opponga a ciò che viene fatto in suo nome¹⁷⁷. Se il *quid* della rappresentanza dev'essere la cura dell'interesse del rappresentato, il *quomodo* della rappresentanza stessa dev'essere la responsività ai desideri di questo. Il rappresentante non ha bisogno di agire di fatto e letteralmente in risposta ai desideri del rappresentato, ma questi devono essere potenzialmente presenti e rilevanti. La responsività sembra essere caratterizzata da una sorta di criterio negativo: il conflitto deve essere possibile e tuttavia non verificarsi, sul presupposto che di regola i desideri e l'interesse di un uomo coincidano¹⁷⁸. Sembra ora opportuno, prima, classificare le principali dottrine sulla rappresentanza politica secondo la loro posizione nella controversia mandato-indipendenza e, poi, indicare la dottrina mista come preferibile, rispetto all'autoritaria e alla democratica, spiegando le ragioni di tale scelta; nel fare ciò, ovviamente ci allontaneremo ancora dal piano analitico per approcciarci meglio al piano critico¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 155-156: "But now representing begins to sound like an extraordinarily fragile and demanding human institution. Insufficient independence in the representative destroys the "illusion"; insufficient independence in the represented destroys the "illusion"; conflict between the two independent judgments also destroys the "illusion"".

¹⁷⁸ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 155.

¹⁷⁹ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 144-156.

1. La dottrina autoritaria.

Chiameremo “*dottrina autoritaria*” (o “*dottrina liberale*”¹⁸⁰) quella (recepita nell’articolo 67 della Costituzione) secondo la quale ogni membro del Parlamento rappresenta (deve rappresentare) la **Nazione** ed esercita le sue funzioni **senza** vincolo di mandato o, in altri termini, la rappresentanza politica: a) è diretta alla cura di interessi **generali** (la *generalità della rappresentanza politica*); b) è garantita dal **potere** del rappresentante di **disattendere** gli impegni elettorali assunti nei confronti del rappresentato (il *divieto di mandato imperativo*); c) si basa sull’idea che l’identificazione degli interessi da rappresentare debba essere di competenza **esclusiva dei governanti**, nel presupposto che **i governati siano capaci di perseguire soltanto i propri interessi** (forse per mancanza più di conoscenze che di diligenza) (la *superiorità dei governanti*)¹⁸¹.

¹⁸⁰ Cfr. BRANCA, G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Nicola Zanichelli Editore-Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986, 180: “Il richiamo alla nazione trova la sua spiegazione nel rigetto che si volle fare della concezione democratica rousseauiana (secondo cui il popolo sovrano non poteva avere rappresentanti ma, se mai, solo nunci) e nell’accoglimento invece di quella c.d. liberale del MONTESQUIEU che, negando al popolo la capacità alle decisioni politiche, gli affidava solo la scelta dei «notabili», e riteneva che a questi dovesse essere rilasciata intera libertà di determinazione nella condotta degli affari dello stato, senza alcun vincolo con gli elettori, nell’opinione che altrimenti sarebbe stata turbata la visione obiettiva degli interessi generali quali si appuntavano solo nella nazione”.

¹⁸¹ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 169 e 172, secondo il quale, tra i motivi da cui è stata determinata la sostituzione della rappresentanza alla democrazia diretta, vi è “la opportunità di non togliere i cittadini ai loro uffici privati”. Inoltre, “il principio di rappresentanza perfeziona la forma democratica stessa nelle attuali condizioni di civiltà”, tanto per il suo scopo, quanto per il suo presupposto. Lo scopo della rappresentanza, cioè “dare il governo ai capaci”, “sarebbe del tutto frustrato quando si ritenesse che i deputati dovessero rappresentare precisamente la capacità ordinaria ed avessero dal popolo un mandato cui fossero obbligati d’uniformarsi”; il presupposto della rappresentanza è la *superiorità dell’eletto sull’elettore*, cioè “che gli uomini di Stato ne sappiano più della folla, e che questa quindi debba affidarsi a loro senza entrare nella decisione delle questioni più gravi, senza dar loro altro mandato giuridico tranne quello di governar bene”; e cfr. CERUTTI, C., *Perché serve il mandato imperativo per gli eletti*, in *La discussione. Quotidiano fondato da Alcide De Gasperi*, 8 settembre 2012, 2.

La forma di rappresentanza politica risultante dalla dottrina autoritaria si presenta, sul piano sostanziale, come **generale e di interessi** e, sul piano formale, come **organica e legale** (la *rappresentanza politica autoritaria*). Ne consegue: a) sul piano sostanziale, che il rappresentante e il rappresentato consistono, rispettivamente, nel **governante** e nella **totalità dei governati** e che l'atto rappresentativo **può prescindere** dall'elezione; b) sul piano formale, che il rappresentante e il rappresentato costituiscono **un soggetto giuridico unico** e che il rapporto rappresentativo è disciplinato da un accordo **morale** (il *mandato indipendente*): sicché, il precetto rappresentativo ha un carattere **morale** e la sanzione rappresentativa non può superare (ed è tipicamente) la **mancata conferma**. Questa rappresentanza politica, pertanto, è caratterizzata dal **potere** del rappresentante di **disattendere totalmente** le promesse elettorali¹⁸².

HOBBS non è usualmente considerato un teorico della rappresentanza politica; ma, dal momento che egli solleva la maggior parte delle più interessanti questioni sull'argomento e in considerazione del punto di vista che assume, l'origine della dottrina autoritaria può essere convenzionalmente fissata nella sua opera più importante, il *Leviatano*. Come traspare dalle pagine di PITKIN, la descrizione del concetto di rappresentanza e la narrazione della generazione dello Stato di cui ai Capitoli, rispettivamente, XVI e XVII concorrono a suggerire la prescrizione di una rappresentanza politica nella quale tutti i diritti sono a disposizione del rappresentante e tutti gli oneri sono a carico del rappresentato, nonostante (i) la necessità di dimostrare l'autorità ricevuta, (ii) i limiti alla rappresentanza derivanti dalla natura del rappresentante e del rappresentato nonché (iii) la distinzione tra autorizzazione limitata e illimitata, trattati nel Capitolo XVI.

Quanto alla descrizione del concetto di rappresentanza, si rinvia al paragrafo precedente. HOBBS definisce lo Stato come “*Una persona unica, dei cui atti [i membri di] una grande moltitudine si sono fatti autori, mediante patti reciproci di ciascuno con ogni altro, affinché essa possa usare la forza e i mezzi di tutti loro nel modo che riterrà utile per la loro pace e per la difesa comune*”, ne identifica il fine nell'istituzione di un potere comune che possa garantire a una collettività di persone

¹⁸² Cfr. CERUTTI, C., *L'istituto moderno-occidentale della rappresentanza politica*, in *Giustizia Amministrativa – Rivista di diritto pubblico*, 6 giugno 2008, 1-2.

sicurezza e giustizia e ne rinviene l'origine nel trasferimento di tutto il proprio potere e di tutta la propria forza da ciascuna persona a un solo uomo o a una sola assemblea, le cui parole o azioni ciascuno riconosce come proprie e alla cui volontà e al cui giudizio ciascuno sottomette la propria volontà e il proprio giudizio. Ciò, "più che consenso o concordia", "è una reale unità di tutti loro in una sola e stessa persona" (il *leviatano*), fondata mediante un apposito patto¹⁸³.

"Si dice che uno *Stato* è istituito, quando gli uomini di una *moltitudine* concordano e stipulano – *ciascuno singolarmente con ciascun altro* – che qualunque sia l'uomo, o l'*assemblea di uomini*, a cui verrà dato dalla maggioranza il *diritto* di *incarnare* la persona di tutti loro (cioè a dire di essere il loro *rappresentante*), ognuno – che *abbia votato a favore* o che *abbia votato contro* – *autorizzerà* tutte le azioni e i giudizi di quell'uomo o di quell'*assemblea di uomini* alla stessa maniera

¹⁸³ Cfr. HOBBS, T., op. cit., 142-143: "L'unico modo di erigere un potere comune che possa essere in grado di difenderli dall'aggressione di stranieri e dai torti reciproci – perciò procurando loro sicurezza in guisa che grazie alla propria operosità e ai frutti della terra possano nutrirsi e vivere soddisfacentemente –, è quello di trasferire tutto il loro potere e tutta la loro forza a un solo uomo o a una sola assemblea di uomini (che, in base alla maggioranza delle voci, possa ridurre tutte le loro volontà a un'unica volontà). Il che è quanto dire che si incarica un solo uomo o una sola assemblea di uomini di dar corpo alla loro persona; che ciascuno riconosce e ammette di essere l'autore di ogni azione compiuta, o fatta compiere, relativamente alle cose che concernono la pace e la sicurezza comune, da colui che dà corpo alla loro persona; e che con ciò sottomettono, ognuno di essi, le proprie volontà e i propri giudizi alla volontà e al giudizio di quest'ultimo. Questo è più che consenso o concordia, è una reale unità di tutti loro in una sola e stessa persona, realizzata mediante il patto di ciascuno con tutti gli altri, in maniera tale che è come se ciascuno dicesse a ciascun altro: *Do autorizzazione e cedo il mio diritto di governare me stesso a quest'uomo, o a quest'assemblea di uomini, a questa condizione, che tu, nella stessa maniera, gli ceda il tuo diritto e ne autorizzi tutte le azioni*. Fatto ciò, la moltitudine così unita in una sola persona si chiama STATO, in latino CIVITAS. E' questa la generazione di quel grande LEVIATANO, o piuttosto (per parlare con maggior rispetto) di quel *dio mortale*, al quale dobbiamo, sotto il *Dio Immortale*, la nostra pace e la nostra difesa. Infatti, grazie a questa autorità datagli da ogni singolo uomo dello Stato, egli dispone di tanta potenza e di tanta forza a lui conferite, che col terrore da esse suscitato è in grado di modellare le volontà di tutti i singoli in funzione della pace, in patria, e dell'aiuto reciproco contro i nemici di fuori. In lui risiede l'essenza dello Stato, che, per darne una definizione, è: *Una persona unica, dei cui atti [i membri di] una grande moltitudine si sono fatti autori, mediante patti reciproci di ciascuno con ogni altro, affinché essa possa usare la forza e i mezzi di tutti loro nel modo che riterrà utile per la loro pace e per la difesa comune*".

che se fossero propri, affinché possano vivere in pace fra di loro ed essere protetti contro gli altri uomini”. In tal modo, “ognuno è autore dell’atto del sovrano, rappresentandolo questi illimitatamente”¹⁸⁴. Come accennato, la posizione descritta, benché parzialmente oscurata, non è sostanzialmente modificata, né dalla constatazione che il patto vincola l’autore o l’attore, secondo che l’autorità sia evidente o fittizia, né dal fatto che le cose inanimate, le persone irrazionali e i falsi déi non possono essere autori e possono essere impersonati solo a condizione che esista un governo civile, né dalle regole sull’organizzazione o sul funzionamento di una moltitudine di rappresentati o di rappresentanti, né dalla distinzione tra l’*autore puro e semplice* (“colui che, semplicemente, riconosce l’azione di un altro”) e il *mallevadore* (“quello che riconosce condizionatamente un’azione o un patto di un altro”).

L’autore ritiene, dunque, che l’autorizzazione che ciascun suddito dà al sovrano sia illimitata e che ogni rappresentato autorizzi tutte le azioni e i giudizi del rappresentante come se fossero propri, di modo che non vi sono limiti alle azioni del sovrano come rappresentante e qualsiasi cosa egli scelga di fare vincola i sudditi come se l’avessero scelta essi stessi. A un certo punto, HOBBS sembra implicare che l’autorizzazione che ciascun suddito dà al sovrano sia limitata e, precisamente, quando dice: “ciascuno riconosce e ammette di essere l’autore di ogni azione compiuta, o fatta compiere, relativamente alle cose che concernono la pace e la sicurezza comune, da colui che dà corpo alla loro persona”; ma, – come acutamente nota PITKIN – egli rende abbondantemente chiaro che il sovrano è il solo giudice al mondo sulle “cose che concernono la pace e la sicurezza comune”, sia ammettendolo esplicitamente (“*nel modo che riterrà utile per la loro pace e per la difesa comune*”), sia dicendo che i sudditi autorizzano tutte le azioni e tutti i giudizi del sovrano, che la sua autorità non ha confini e che “egli dispone di tanta potenza e di tanta forza a lui conferite, che col terrore da esse suscitato è in grado di modellare le volontà di tutti i singoli in funzione della pace, in patria, e dell’aiuto reciproco contro i nemici”¹⁸⁵. Pertanto, i sudditi non possono avanzare pretese nei confronti del rappresentante, rimettendosi a lui interamente e *a priori*; ma, ciò nondimeno, il sovrano ha dei doveri

¹⁸⁴ Cfr. HOBBS, T., op. cit., 143, 145 e 189.

¹⁸⁵ Cfr. HOBBS, T., op. cit., 133-135 e 142-143.

che deve interpretare alla luce della propria coscienza e per i quali è responsabile, non già nei confronti dei rappresentati, ma soltanto davanti a Dio.

E' certo condivisibile la notazione di PITKIN che un sovrano al quale si conferisce in perpetuo un potere completo, senza obbligo di consultare i desideri dei suoi sudditi e senza doveri nei loro confronti ed esigibili da essi, non potrebbe essere più distante da ciò che ordinariamente consideriamo come rappresentanza politica o come governo rappresentativo, in quanto egli non rappresenta affatto il popolo, e che, pertanto, chiamarlo rappresentante è pura ipocrisia. Il principale pregio del sistema politico di HOBBS è comunque l'intenzione di garantire al sovrano un potere sufficiente a governare il popolo¹⁸⁶. Tra i padri fondatori della dottrina autoritaria, vi sono inoltre BURKE, HELLER, MAURRAS, MICELI, ROSSI, SCHMITT e ORLANDO.

Secondo BURKE, gli elettori hanno il diritto di esprimere le proprie opinioni, che il membro del Parlamento ha il dovere di ascoltare e di valutare, ma né di richiedere né tanto meno di seguire. Il mandato imperativo è un istituto ignoto al diritto e non positivizzabile, poiché eluderebbe o comprometterebbe “tutto lo spirito e il tenore della nostra costituzione”. L'elemento dominante della rappresentanza politica è la libertà del rappresentante di deliberare e di decidere, senza altro condizionamento che “la limpida convinzione del suo giudizio e della sua coscienza”¹⁸⁷.

HELLER ritiene che “è solo una piccola minoranza del popolo dello Stato” quella che, “con un'azione consapevole”, “prende parte alla configurazione e alla difesa dello Stato”. Per le grandi masse la normatività costituisce “un sufficiente fondamento di legittimazione dello Stato”. La questione della legittimazione si pone invece, per la minoranza decisiva, come “la questione vitale dello Stato”. “Allorché essa smarrisce la fede nella ragion d'essere dello Stato concreto o dello

¹⁸⁶ Cfr. PITKIN, H.F., op. cit., 14-37.

¹⁸⁷ Cfr. BURKE, E., *Speech*, cit., 14: “To deliver an opinion, is the right of all men; that of constituents is a weighty and respectable opinion, which a representative ought always to rejoice to hear; and which he ought always most seriously to consider. But *authoritative* instructions; *mandates* issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey, to vote, and to argue for, though contrary to the clearest conviction of his judgment and conscience; these are things utterly unknown to the laws of this land, and which arise from a fundamental mistake of the whole order and tenour of our constitution”.

Stato come istituzione, ecco che ne giunge la fine: per il popolo dello Stato, per la sua cultura o per tutta l'umanità"¹⁸⁸.

MAURRAS sostiene che il potere nelle mani dei molti "aggiunge agli inconvenienti, agli abusi ed agli eccessi connaturati ad ogni autorità, il pericolo assai frequente di risultare insufficiente e di rifiutare ai popoli il loro diritto ad essere governati". Mentre il potere concentrato nelle mani di una sola persona "rappresenta una garanzia di salute politica molto superiore"¹⁸⁹.

MICELI insegna che il carattere nazionale assunto dalla rappresentanza politica trasformava radicalmente la natura del mandato rappresentativo da giuridica a politica; dal momento che il rappresentante si considerava, non solo come rappresentante della propria categoria, ma anche come rappresentante dello Stato, "la teoria del mandato giuridico diventava impossibile" e – in risposta "alle esigenze e allo spirito della moderna vita politica" – al rappresentante era assegnato "un campo più libero di attività, nel quale avrebbe potuto muoversi a seconda della propria volontà e regolarsi a seconda del proprio capriccio"¹⁹⁰. In tal modo, – conclude MICELI – "il mandato giuridico, il mandato strettamente imperativo non fu più possibile ed attuabile e dovette mano mano essere abbandonato, sostituendolo con una forma di mandato più largo, d'indole più politica e conforme alle mutate

¹⁸⁸ Cfr. HELLER, H., *Dottrina dello Stato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1988, 334.

¹⁸⁹ MAURRAS, C., op. cit., 5.

¹⁹⁰ Cfr. MICELI, V., op. cit., 140: "I fattori cui abbiamo accennato dovevano necessariamente condurre a questo risultato. Prima di tutto la grande complessità d'interessi e di bisogni prodotta dall'estensione dello stato e della sua attività doveva rendere impossibile, il mandato giuridico o il così detto mandato imperativo. Quando gl'interessi e i bisogni diventano così numerosi e diversi, non è più dato ad ogni individuo di comprenderli tutti, d'interpretarli e di formularli tutti in modo preciso; come non è possibile di prevedere tutte le trasformazioni che potranno subire e tutte le maniere per poterli soddisfare. E parimenti non è più possibile ad un gruppo di elettori di determinare tutta la linea di condotta che dovrà seguire il rappresentante, né è più possibile a questo di attenersi strettamente a una linea di condotta precedentemente determinata in tutte le sue peculiarità. Questa impossibilità veniva aumentata dalla cresciuta cooperazione politica e dal carattere più intimo che essa aveva successivamente assunto. [...] Finalmente occorre tener conto degli effetti della specializzazione funzionale".

condizioni del diritto pubblico”¹⁹¹. L’autore, dunque, considera il divieto di mandato imperativo come un istituto necessario e opportuno negli ordinamenti giuridici moderno-occidentali per la sua funzione di garanzia della nazionalità della rappresentanza politica¹⁹².

ROSSI rileva, anzitutto, che “Il fatto che il mandato imperativo¹⁹³ è escluso da molte tra le odierne costituzioni, ammesso da nessuna, e in pratica inattuato in quei paesi la cui costituzione ne tace, necessariamente esclude ogni idea di mandato giuridico nel mandato rappresentativo”¹⁹⁴. La ragione della natura morale e non giuridica del mandato rappresentativo risiede nella “piena corrispondenza di logica giuridica” sussistente tra un mandato siffatto e la nazionalità della rappresentanza politica¹⁹⁵. I caratteri del mandato rappresentativo sono l’incontrollabilità¹⁹⁶, l’irrevocabilità¹⁹⁷,

¹⁹¹ Cfr. MICELI, V., op. cit., 143: “[Il nuovo istituto del mandato politico] non implica veramente l’esistenza di un mandato o di una commissione, che i rappresentati assegnino al loro rappresentante, sia sotto la forma espressa d’*istruzione*, sia sotto la forma tacita di un *accordo* presunto; e non implica neanco che il rappresentante debba obbedire a un’opinione pubblica saldamente costituita, a un indirizzo politico nettamente delineatosi nel corpo degli elettori. Il rappresentante può non sottoporsi né all’una né all’altra delle forme che potrebbe assumere il mandato, senza, che perciò venga considerato come decaduto dal suo ufficio, o possa venir *sconfessato* dai suoi elettori”.

¹⁹² Cfr. MICELI, V., op. cit., 133-145.

¹⁹³ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 42, ove si legge che il *mandato imperativo* è “un mandato esplicito ed obbligatorio che gli elettori intendessero di concedere ai rappresentanti”.

¹⁹⁴ Cfr. FERRARI, G., op. cit., 1: “La formalizzazione del divieto di mandato è operata dalla Costituzione francese del 1791 (sez. III, art. 7), che viene perciò convenzionalmente assunta come atto iniziale della elaborazione della nozione moderna di rappresentanza politica”.

¹⁹⁵ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 42.

¹⁹⁶ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 43: “La rappresentanza, appena costituita, assume una veste giuridica di vero e proprio governo imperativo sui cittadini, assoluto nelle funzioni a quella determinate dalla costituzione. Vi è una unica sanzione del controllo popolare sopra i rappresentanti, cioè la rielezione o la non rielezione quando essi hanno esaurito l’ufficio loro. Ma questo è un giudizio posteriore e ad epoche determinate, che il popolo fa sulla condotta tenuta dal deputato, sull’opera passata di esso, anziché sulle questioni che avverranno; e più ancora non è un vero controllo, ma un esame retrospettivo che all’elettore serve soltanto per avere un criterio nella scelta

l'irresponsabilità¹⁹⁸, la rappresentatività solo formale¹⁹⁹ e la fiduciarietà/legalità²⁰⁰; peraltro, "la nomina del deputato avviene dopo che esso è stato designato da un partito" e il programma elettorale è "un atto politico che non giunge mai a valore giuridico", il cui contenuto è "così vario" che "si riduce a un semplice consiglio"²⁰¹.

Tuttavia, il fatto che il mandato imperativo sia proibito nelle costituzioni moderno-occidentali non risolve la questione se tale proibizione sia ammessa, solo per utilità politica, o anche per necessità giuridica. Nel propugnare quest'ultima soluzione, ROSSI adduce le seguenti ragioni. (I) Tra il divieto di mandato imperativo e la nazionalità della rappresentanza politica vi è un rapporto di "strettissima dipendenza logica", essendo l'uno "una conseguenza giuridicamente necessaria" dell'altro: "la rappresentanza nazionale non si può conciliare col mandato

successiva del rappresentante e che si accorda quindi perfettamente colla teoria giuridica della scelta anziché con quella della rappresentanza".

¹⁹⁷ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 43-44: "Perocchè infatti è tanto esclusa l'idea della controllabilità del mandato da parte degli elettori, che le costituzioni, pure ritenendo opportuno di stabilire lo scioglimento della rappresentanza nazionale prima del termine legale, deferirono sempre questo potere ad organi diversi dal corpo elettorale, cioè a volontà estranee al mandante, quasi con l'intento che non rimanesse affatto alcun brandello della figura del mandato giuridico".

¹⁹⁸ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 44: "Infine i rappresentanti sono irresponsabili individualmente e collettivamente, privilegio codesto che sotto un certo aspetto costituisce una forma maggiormente larga di incontrollabilità estendendosi davanti ad ogni altro potere oltreché davanti agli elettori, e sotto un altro aspetto costituisce il motivo della incontrollabilità stessa".

¹⁹⁹ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 44-45: "Sotto questi aspetti può divenire correttissima dal lato giuridico una formula proposta dal Laband, e cioè che «il Parlamento non è una rappresentanza di popolo, avuto riguardo ai propri diritti e ai propri doveri, ma solo avuto riguardo al modo onde viene composto»".

²⁰⁰ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 45: "L'elettore dà un mandato, se tale si può denominare, privo di contenuto giuridico e di limiti, un mandato di fiducia, in altri termini il mandato di adempiere bene all'ufficio, e per questo la elezione implica una scelta. I limiti del mandato invece sono definiti dalla costituzione, e infine il contenuto specifico del mandato, in quanto non si confonde coi limiti, è dato dal rappresentante stesso, anziché dall'elettore. Sarebbe quindi più proprio dire che il mandato nel suo senso giuridico è stabilito, sotto un aspetto dalla costituzione e sotto l'altro dal rappresentante".

²⁰¹ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 56-61.

imperativo” (e, specialmente, con i caratteri propri del rapporto rappresentativo privato²⁰²), che “non è escluso soltanto per opportunità politica, ma anche per vera ripugnanza organica di esso con lo Stato rappresentativo moderno”²⁰³. (II) La proibizione del mandato imperativo dipende dal fatto che “il mandato attenuerebbe la responsabilità morale del rappresentante di fronte agli elettori”²⁰⁴. (III) Il mandato imperativo “è affatto opposto all’essenza e alle tendenze del costituzionalismo”²⁰⁵. (IV) Un mandato preciso e onnipotente come il mandato imperativo contrasta con “la natura del governo parlamentare o di gabinetto”, da una parte, perché ostacolerebbe “l’accordo tra il potere legislativo e il potere esecutivo” e, dall’altra, perché

²⁰² Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 180: “Nel diritto privato la rappresentanza derivante dalla volontà del rappresentato si esplica nella forma di mandato; invece nel diritto pubblico tale mandato non è ammesso; il soggetto rappresentato non è, come per regola avviene nel mandato di diritto civile, chi elegge il mandatario, ma tutta la nazione, né il collegio elettorale può ritenersi come un essere personale; l’oggetto non è determinato dal mandante, ma in parte dal mandatario e in parte risulta dai limiti che la legge e altri corpi dello Stato pongono ad esso; la prestazione non avviene esercitando facoltà altrui, ma facoltà proprie; per cui qui rappresentanza e mandato, intesi nel senso del diritto civile, sono spesso sconvolti, e le relazioni in essi talora perfino invertite. Inoltre deve por mente alla diversità d’interessi tra mandante e mandatario in diritto privato, e invece alla comunanza di interessi o meglio di idee in diritto pubblico, per cui, tra le altre conseguenze, avviene che in diritto privato solo il mandante resta obbligato per mezzo del mandatario, mentre in diritto pubblico l’obbligazione è comune”.

²⁰³ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 67-75.

²⁰⁴ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 80: “E togliendo così alla rappresentanza nazionale la minaccia d’una severa responsabilità morale di fronte al popolo, le si diminuisce per conseguenza la forza e l’autorità”.

²⁰⁵ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 80-81: “Secondo la natura di questo, le riforme si fanno per una trafilata di organi concorrenti in una stessa funzione, dopo varî studi ponderati, con un lento lavoro di adattamento della riforma stessa allo stato sociale, dopo una larga discussione parlamentare [...]. Tutto ciò sarebbe distrutto con uno strappo subitaneo e spesso inconsulto della volontà popolare espressa mediante un mandato imperativo. Un tale computo poi potrebbe divenire difficilissimo in qualche circostanza, quando cioè non si tratta puramente di decidere una questione per sì o per no, ma la questione stessa ammette forme diverse di risoluzione [...]

[...] nessuno, né Sentato, né Corona, oserebbe arrestare o frenare un potere politico investito così fortemente di un mandato popolare”.

annullerebbe “l’autorità morale dei ministri sul Parlamento. (V) “[D]ata la scarsa cultura del popolo”, il mandato imperativo, se s’accompagna al suffragio universale, è per sua natura sempre dannoso, poiché consacra “un *irrazionale comunismo politico*” (corsivo mio), cioè “[i]l livellamento artificiale d’ogni politica capacità”: “l’eguaglianza di fatto di tutti gli elettori, i quali decidono così personalmente le questioni politiche più ardue”. (VI) Il mandato stesso è incompatibile, “oltre che con l’elemento giuridico da noi posto come base dell’elezione”, “anche coll’elemento politico che si sviluppa nell’elezione rappresentativa”, sia perché “lo renderebbe più rigido e più meccanico”, sia perché interrompe le grandi correnti che si formano nelle elezioni politiche e tramuta le battaglie elettorali in piccole imboscate di sorpresa, rendendo malsicura l’Assemblea della sua esistenza”²⁰⁶. (VII) Tale mandato presuppone che la decisione preceda la discussione²⁰⁷. (VIII) L’istituto in esame ha una forte tendenza alla demagogia²⁰⁸.

SCHMITT ritiene che il *mandato imperativo*, cioè “la dipendenza degli eletti dalle istruzioni e dalle indicazioni degli elettori”, comprometterebbe “il carattere rappresentativo della rappresentanza popolare” e non garantirebbe “l’attuazione del principio democratico”. In seguito alla stipulazione di un mandato imperativo, il deputato verrebbe a dipendere “non dalla volontà di tutto il popolo, ma dalla volontà di una parte degli elettori”. E un tale mandato “contraddirrebbe tanto all’idea dell’unità politica come anche al presupposto democratico, cioè all’omogeneità

²⁰⁶ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 81-82.

²⁰⁷ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 83: “Ora nessuno ignora come la politica sia una scienza d’opportunità, come sorgano incidenti imprevedibili, e come quindi, mutando le condizioni, debbano mutare anche i provvedimenti da prendersi: per cui un mandato imperativo, utile in un dato momento, può invece divenire inutile o dannoso nel momento successivo [...]; e perfino, oltre che dannoso, può divenire contrario alla volontà stessa dell’elettore”.

²⁰⁸ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 87-88: “Esso toglie infatti l’autorità dell’eletto sul popolo [...]; ed obbliga quindi i candidati ad adulare gli elettori, a non dire mai il vero quando può a questi dispiacere, ad ambire insomma con ogni mezzo la popolarità, anche quando questa trarrebbe lo Stato a rovina. Ma in pari tempo si serve dell’incoscienza popolare come di una forza irresistibile per trarla a fini di dispotismo democratico o di cesarismo. Quindi, mentre finge di dare al popolo ogni autorità, la pone poi in mano dei comitati elettorali e di coloro che in essi sanno meglio adoperarsi, facendone schiavo il rappresentante”.

sostanziale di un popolo, la cui unità naturale e politica è considerata come identica”²⁰⁹.

A giudizio di ORLANDO, “tra l’idea del mandato e il carattere moderno della rappresentanza” esiste una “incompatibilità assoluta”. Il mandato politico, infatti, non ha per fondamento “la dichiarazione di volontà *di tutti i rappresentati*, bensì, in gran parte, questa volontà difetta”²¹⁰, è privo di limiti e insuscettibile di responsabilità²¹¹ e risulta “irrevocabile da parte dei pretesi mandanti per tutta la durata della missione di deputato”. Inoltre, “il depositario della sovranità dello Stato” non è “il corpo elettorale”, ma “la Costituzione dello Stato”; e l’eletto non è un *alter ego* dell’elettore, ma “*non rappresenta – possiamo dire – che se stesso*”²¹².

A questo punto, risulta evidente che la dottrina autoritaria sottende tutte le teorie della rappresentanza politica, ma specialmente la teoria **dell’autorizzazione**, la teoria della **simbolizzazione** e la teoria dell’**autorevolezza**.

²⁰⁹ Cfr. SCHMITT, C., *Dottrina della costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 1984, 345.

²¹⁰ Cfr. ORLANDO, V.E., op. cit., 423 e 428.

²¹¹ Cfr. ORLANDO, V.E., op. cit., 429: “Politicamente, moralmente, l’eletto può prendere diversi impegni di fronte al corpo elettorale [...]. Ma questi impegni restano semplicemente sotto la garanzia della lealtà e della buona fede politica e personale: il diritto non soltanto non dà loro alcuna garanzia, ma anzi la rifiuta espressamente. [...] Così, il deputato è perfettamente libero delle sue azioni, *delle quali non deve rispondere a nessuno*, essendo i suoi voti e i suoi discorsi espressamente dichiarati non censurabili da parte di qualsiasi autorità e di qualsiasi persona”.

²¹² Cfr. ORLANDO, V.E., op. cit., 430 e 437-438.

2. La dottrina democratica.

Per “*dottrina democratica*” (o “*dottrina popolare*”²¹³) si intende la dottrina secondo la quale ogni membro del Parlamento rappresenta (deve rappresentare) **solo una parte della Nazione** (che può consistere in individui²¹⁴ o in gruppi²¹⁵) ed esercita le sue funzioni **mediante** vincolo mandato o, in altri termini, la rappresentanza politica: a) è diretta alla cura di interessi **speciali** (la *specialità della rappresentanza politica*); b) è garantita dal **dovere** del rappresentante di **adempiere** gli impegni elettorali assunti nei confronti del rappresentato (l'*obbligo di mandato imperativo*); c) si basa sull'idea che l'identificazione degli interessi da rappresentare debba essere di competenza **esclusiva dei governati**, nel presupposto che **i governanti siano capaci di perseguire soltanto i propri interessi** (forse per mancanza più di diligenza che di conoscenze) (la *superiorità dei governati*)²¹⁶.

²¹³ Cfr. CASSELLA, F., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Casa Editrice Jovene, Napoli, 1997, 136: “La trasformazione del contenuto eminentemente giuridico e «diplomatico» nel contenuto più marcatamente politico della delega (la legittimazione a rappresentare; il conferimento delle funzioni di governo da parte della preesistente ed inesauribile sovranità) è avvenuta contestualmente all'inizio della trasformazione della sovranità nazionale in quella che, solo molto più tardi, si è configurata quale sovranità popolare, valendo la quale i cittadini, oltre a detenere il potere di designare i componenti del corpo rappresentativo unitario, sono attivi nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale”.

²¹⁴ Per un approfondimento sulla rappresentanza politica degli individui, cfr. SALANDRA, A., *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Arch. Giur.*, XV, presso la Direzione dell'Archivio Giuridico, Pisa, 1875, 181 ss..

²¹⁵ Per un approfondimento sulla rappresentanza politica dei gruppi, cfr. BALLERINI, G.V., *La rappresentanza politica degli ordini sociali*, Fratelli Bocca, Torino, 1897.

²¹⁶ Cfr. CURRERI, S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004, 28: “In particolare le vicende che hanno portato alla caduta del Governo Prodi ed alla nascita del Governo D'Alema, nonché i «ribaltoni» verificatisi in Molise, Sicilia, Campania e Calabria dopo il periodo di 24 mesi di stabilità «imposto» dall'art. 8 legge 23 febbraio 1995, n. 43, sono state percepite dagli elettori come un tradimento della loro sovrana volontà elettorale «implicitamente identificando "buon governo" con governo uscito dalle urne» mentre «ogni mediazione è squalificata come inganno»; e cfr. DI GIOVINE, A., e SICARDI, S., *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1996, 154-155: “Ne consegue che ogni mediazione è squalificata come inganno, mentre le reazioni che provoca il richiamarsi al principio della libertà di mandato – già da Kelsen peraltro considerato «una delle cause essenziali del discredito

La forma di rappresentanza politica risultante dalla dottrina democratica si presenta, sul piano sostanziale, come **speciale** e **di volontà** e, sul piano formale, come **soggettiva** e **volontaria** (la *rappresentanza politica democratica*). Ne consegue: a) sul piano sostanziale, che il rappresentante e il rappresentato consistono, rispettivamente, nell'**eletto** e nella **maggioranza degli elettori** e che l'atto rappresentativo **non può prescindere** dall'elezione; b) sul piano formale, che il rappresentante e il rappresentato costituiscono **due soggetti giuridici distinti** e che il rapporto rappresentativo è disciplinato da un accordo **giuridico** (il *mandato imperativo*): sicché, il precetto rappresentativo ha un carattere **giuridico** e la sanzione rappresentativa non può superare (ed è tipicamente) la **revoca**. Questa rappresentanza politica, pertanto, è caratterizzata dal **dovere** del rappresentante di **rispettare totalmente** le promesse elettorali²¹⁷.

L'autore che più di ogni altro ha concepito gli interessi in modo personale e soggettivo e che, pertanto, può essere considerato come il principale padre fondatore della dottrina democratica è ROUSSEAU. Tra gli altri padri fondatori della dottrina democratica possono essere annoverati HAMILTON-JAY-MADISON, Kelsen, Locke, Marx-Engels e Sieyès.

ROUSSEAU afferma che “la sovranità non può venir rappresentata, per la stessa ragione per cui non può essere alienata” e, precisamente, perché “essa consiste essenzialmente nella volontà generale e la volontà non si rappresenta”, ma o è o *non è, tertium non datur*. Il popolo – che pure “si crede libero” – è sovrano soltanto nella scelta del “chi” debba governare (nei limiti delle candidature imposte dai partiti politici e delle disposizioni della legge elettorale) (la *partecipazione procedurale*),

in cui oggi è caduta l'istituzione parlamentare» - dimostrano quanto poco esso sia introiettato, nonostante la sua tradizione plurisecolare, a livello di senso comune, quanto poco il «sovrano di un giorno solo» accetti di considerarlo uno dei «limiti» al suo potere di cui parla l'art. 1, secondo comma, Cost., quanta pulsione verso l'antico – ma in nome del «nuovo» – mandato vincolato animi, più o meno consapevolmente, i desideri di massa: a voler ricondurre a parametri concettuali una simile tendenza, sembra di poter dire che in essa il concetto di rappresentatività (che implica la superiorità del rappresentante sul rappresentato) fa premio su quello post medievale di rappresentanza che, anche grazie all'abbandono del mandato imperativo, esclude quella superiorità”; e cfr. CERUTTI, C., *Perché*, cit., 2.

²¹⁷ Cfr. CERUTTI, C., *L'istituto*, cit., 2.

ma non anche del “cosa” e del “come” debba governarsi (la *partecipazione sostanziale*²¹⁸). I deputati non sono e non possono essere i “rappresentanti” del popolo, ma solo i suoi “commissari”; e le leggi, per essere tali, devono venire ratificate dal popolo²¹⁹.

HAMILTON-JAY-MADISON ritengono che le elezioni nella scelta dei governanti rappresentano “una caratteristica essenziale del regime repubblicano”. Vi sono, poi, molti e vari mezzi per evitare che quelli si corrompano: il più efficace di essi è “quello di delimitare la durata del mandato in modo da far sentire ai rappresentanti, in giusto grado, la loro responsabilità nei riguardi del popolo”²²⁰.

KELSEN insegna che “Per stabilire un vero rapporto di rappresentanza, non basta che il rappresentante sia nominato o eletto dal rappresentato”, ma “E’ necessario che il rappresentante sia giuridicamente obbligato ad eseguire la volontà del rappresentato, e che l’adempimento di questo obbligo sia giuridicamente garantito”²²¹. Egli aggiunge che “La formula che il membro del parlamento non è il

²¹⁸ Per un approfondimento sul significato delle espressioni “partecipazione procedurale” e “partecipazione sostanziale”, cfr. il paragrafo 4) “Lo Stato liberale” di CASSELLA, F., *Rappresentanza politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento IV*, UTET, Torino, 2000, 459 ss., da cui tali espressioni sono tratte.

²¹⁹ Cfr. ROUSSEAU, J.-J., *Il contratto sociale*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006, 137 e 139: “La sovranità non può venir rappresentata, per la stessa ragione per cui non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale e la volontà non si rappresenta: o è essa stessa o è un’altra; una via di mezzo non esiste. I deputati del popolo non sono dunque e non possono essere i suoi rappresentanti, sono solo i suoi commissari; non possono concludere niente in modo definitivo. Qualunque legge che non sia stata ratificata dal popolo in persona è nulla; non è una legge. Il popolo inglese si crede libero, ma è in grave errore; è libero solo durante l’elezione dei membri del parlamento; appena avvenuta l’elezione, è schiavo; è niente. Nei suoi brevi momenti di libertà ne fa un uso per cui merita senz’altro di perderla”.

²²⁰ Cfr. HAMILTON, A., JAY, J., and MADISON, J., op. cit., n. 57, 386.

²²¹ Cfr. KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello stato*, ETAS Libri, Milano, 1980, 295: “La garanzia tipica è il potere del rappresentato di revocare il rappresentante, nel caso che l’attività di quest’ultimo non si conformi ai desideri del primo. Le costituzioni delle democrazie moderne, tuttavia, solo eccezionalmente conferiscono al corpo elettorale il potere di revocare i funzionari elettivi. Si danno tali eccezioni nelle costituzioni di alcuni Stati membri degli Stati Uniti d’America, quale la costituzione della California, che all’art. XXIII, sez. 1, stabilisce: « Ogni pubblico ufficiale elettivo dello Stato di California può esser rimosso dal suo ufficio in qualsiasi momento dagli elettori aventi la facoltà di

rappresentante dei suoi elettori ma di tutto il popolo, o, come taluno scrive, di tutto lo Stato, e che perciò non è vincolato da nessuna istruzione dei suoi elettori e non può venire revocato, è una finzione politica” e che “L’indipendenza giuridica dell’eletto dagli elettori è incompatibile con la rappresentanza giuridica”²²². E – prosegue l’autore – “Se gli scrittori politici insistono nel definire un organo « rappresentativo » il parlamento della democrazia moderna, nonostante la sua indipendenza giuridica dal corpo elettorale, se taluni scrittori dichiarano persino che il mandat impératif è contrario al principio del governo rappresentativo, essi non presentano una teoria scientifica, ma sostengono un’ideologia politica”, la cui funzione è, da una parte, “di nascondere la situazione reale, di mantenere l’illusione che il legislatore sia il popolo nonostante il fatto che, in realtà, la funzione del popolo — o, formulata più esattamente, del corpo elettorale — sia limitata alla creazione dell’organo legislativo” e, dall’altra, di celare la sostituzione, in una certa misura, del “principio della democrazia” con “quello della divisione del lavoro”: la democrazia diretta, rispetto alla rappresentativa, costituisce un “grado comparativamente più alto” di democrazia²²³.

eleggere un successore a tale pubblico ufficiale, mediante il procedimento e nel modo qui previsti, procedimento che andrà sotto il nome di revoca... ». Un’altra eccezione è la Costituzione di Weimar del Reich germanico, la quale all’art. 43 dispone: « Prima dello spirare del suo termine d’ufficio, il presidente del Reich può essere deposto mediante una votazione popolare, su mozione del Reichstag. La deliberazione del Reichstag deve essere presa a maggioranza di due terzi. Con simile deliberazione è impedito al presidente del Reich di esercitare ulteriormente le sue funzioni. Il rifiuto di deporlo mediante votazione popolare equivale ad una nuova elezione e comporta lo scioglimento del Reichstag »”.

²²² Cfr. Kelsen, H., *Teoria*, cit., 296: “L’affermazione che il popolo è rappresentato dal parlamento significa che, mentre il popolo non può esercitare direttamente ed immediatamente il potere legislativo, lo esercita però per delega. Ma se non vi è nessuna garanzia giuridica che la volontà degli elettori sia eseguita dall’eletto, se questo è giuridicamente indipendente dagli elettori, non esiste nessun rapporto giuridico di delega o di rappresentanza. È vero che il fatto che un organo elettivo non abbia la possibilità, o abbia soltanto una possibilità minore di essere rieletto se la sua attività non è considerata soddisfacente dai suoi elettori, costituisce una sorta di responsabilità politica; ma questa responsabilità politica è del tutto diversa da una responsabilità giuridica e non giustifica l’assunto che l’organo elettivo sia un rappresentante giuridico del suo elettore, e tanto meno l’assunto che un organo eletto soltanto da una parte del popolo sia il rappresentante giuridico dell’intero Stato”.

²²³ Cfr. Kelsen, H., *Teoria*, cit., 293-297; e cfr. Kelsen, H., *Teoria*, cit., 293-294, secondo cui la *democrazia diretta* è la forma di stato nella quale le principali funzioni legislative,

LOCKE identifica, tra i modi mediante i quali i governi si dissolvono, ciò che si verifica quando il legislativo, “per ambizione, timore, follia, oppure per corruzione”, assuma in proprio o conferisca ad altri “un potere assoluto sulla vita, la libertà e i beni del popolo, tradendo con ciò il mandato ricevuto”; nel qual caso, il legislativo “perde il potere che il popolo gli aveva affidato per tutt’altri fini, e questo ritorna al popolo stesso, che ha con ciò il diritto di riprendersi la sua libertà originaria e di provvedere con l’istituzione di un nuovo legislativo, quello che sembri più adatto alla propria salvezza e sicurezza, che è il fine in vista del quale essi vivono in società”²²⁴.

MARX-ENGELS riscontrano che “La storia di ogni società sinora esistita è storia di lotte di classi” e che l’“epoca nostra” si caratterizza per la contrapposizione tra due grandi classi, “borghesia e proletariato”. La borghesia “ha agglomerato la popolazione, ha centralizzato i mezzi di produzione e concentrato la proprietà in poche mani. Ne è risultata come conseguenza necessaria la centralizzazione politica”. Lo scopo immediato dei comunisti e degli altri partiti proletari è la “formazione del proletariato in classe”, il “rovesciamento del dominio borghese” e la “conquista del potere politico da parte del proletariato”, mediante l’“abolizione della proprietà [privata]”, l’“abolizione della famiglia” e l’“abbattimento violento di ogni ordinamento sociale esistente”, sia all’interno che all’esterno della nazione (“Con lo sparire dell’antagonismo fra le classi nell’interno della nazione scompare l’ostilità fra le nazioni stesse”); il loro obiettivo finale è la sostituzione del *potere politico* (“il potere organizzato di una classe per l’oppressione di un’altra”) con “un’associazione nella quale il libero sviluppo di ciascuno è la condizione per il libero sviluppo di tutti”²²⁵.

SIEYÈS sostiene che il *privilegio* è “una dispensa per coloro che ne beneficiano e una fonte di scoraggiamento per tutti gli altri” o, meglio, “[a] derog[a] al diritto comune” consistente “o nel *dispensare* dall’osservanza della legge, o nell’attribuire un *diritto esclusivo* a qualcosa che non è garantito dalla legge”; i privilegi sono,

esecutive e giurisdizionali sono esercitate collettivamente dai cittadini, mentre la *democrazia rappresentativa* è la forma di stato nella quale le principali funzioni pubbliche sono esercitate da funzionari scelti da un corpo elettorale.

²²⁴ Cfr. LOCKE, J., op. cit., 157-158.

²²⁵ Cfr. MARX, K., e ENGELS, F., op. cit., 26-27, 32, 44-45, 49, 52, 55 e 72.

dunque, “ingiusti, odiosi, e contraddittori rispetto al fine ultimo di ogni società politica”. Il *terzo stato*, poi, è “l’insieme dei cittadini appartenenti all’ordine comune. Tutto ciò che, in qualsiasi modo, è privilegiato dalla legge esce dall’ordine comune, fa eccezione alla legge comune e, di conseguenza, non fa parte del terzo”. Ebbene, “oggi” il terzo stato è “Tutto, ma un tutto oppresso e ostacolato”, che “senza l’ordine privilegiato” sarebbe “un tutto libero e fiorente”; “il terzo stato non ha avuto finora dei veri rappresentanti agli Stati generali. I suoi diritti politici sono così inesistenti”; “Esso vuole avere veri rappresentanti negli Stati generali, cioè deputati *provenienti dal suo ordine* che siano capaci d’interpretare i suoi desideri e di difendere i suoi interessi”, e “non può venire a votare agli Stati generali, se non vi può avere *una influenza almeno eguale a quella dei privilegiati*”²²⁶.

A questo punto, risulta evidente che la dottrina democratica sottende tutte le teorie della rappresentanza politica, ma specialmente la teoria della **rendicontazione**, la teoria della **descrizione** e la teoria del **liberalismo**.

²²⁶ Cfr. SIEYÈS, E.-J., op. cit., 21, 23, 52, 56 e 60-61; e, in particolare, cfr. SIEYÈS, E.-J., op. cit., 64, 69 e 75, ove si espongono le richieste del terzo stato: a) “*i rappresentanti del terzo stato devono essere scelti soltanto tra i cittadini che ne fanno effettivamente parte*”; b) “*i suoi deputati devono essere di numero eguale a quello dei due ordini privilegiati*”; e c) “*gli Stati generali devono votare non per ordine, ma per testa*”.

3. La dottrina mista.

La *dottrina mista* è la dottrina secondo la quale ogni membro del Parlamento rappresenta – ancora una volta – la **Nazione** ed esercita le sue funzioni **mediante o senza** vincolo di mandato o, in altri termini, la rappresentanza politica: a) è diretta alla cura di interessi **generali** (la *generalità della rappresentanza politica*); b) è garantita dalla **libertà** del rappresentante di **obbligarsi o meno a rispettare** gli impegni elettorali assunti nei confronti del rappresentato (la *libertà di mandato imperativo*)²²⁷; c) si basa sull'idea che l'identificazione degli interessi da rappresentare debba essere di competenza **concorrente dei governanti e dei governati**, nel presupposto che **essi siano ugualmente capaci di perseguirli** (l'*eguaglianza tra governanti e governati*)²²⁸.

Per comprendere il significato dell'espressione “libertà di mandato imperativo”, che contiene un ossimoro (se non una contraddizione), e per separarlo da quello dell'espressione “mandato indipendente”, è necessario distinguere due momenti in relazione al mandato, quello della sua stipulazione e quello della sua esecuzione. Se l'espressione “libertà di mandato imperativo”, infatti, si riferisce al primo di questi

²²⁷ Cfr. MODUGNO, F., *Lineamenti di teoria del diritto oggettivo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009, 12: “Depurato dal suo carattere psicologistico, l'**imperativismo si riduce** alla concezione della norma giuridica come norma obbligante, che pone essenzialmente un **obbligo**. Quest'ultimo costituisce la **qualificazione primaria** del comportamento, alla quale tutte le altre sarebbero riducibili attraverso la (operazione di) **negazione**. E difatti, se si assume l'obbligo come qualificazione primitiva, la norma assume la forma «obbligatorio P», ossia «O P» («P» è la proposizione variabile che descrive un'azione o il risultato di un'azione). Negando la variabile, si ha «O non P», ossia la norma di divieto. Negando invece la qualificazione normativa, si ha «non O P», ossia la norma permissiva negativa o facoltativa. Negando infine sia la variabile sia la qualificazione normativa, si ha «non O non P», ossia la norma permissiva positiva”.

²²⁸ Cfr. ZANON, N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1991, 76: “Nel periodo liberale-oligarchico, in altre parole, divieto di mandato e immunità parlamentari non attribuiscono al deputato alcuna posizione di superiorità, alcuna qualità aggiuntiva di persona chiamata alla rappresentanza della autorità: «la dimensione pubblica parlamentare è esattamente l'opposto di quella rappresentativa», e il divieto di mandato non è che la garanzia della collocazione paritetica di tutti i privati di tutti gli elettori entro il «pubblico critico», cui il deputato stesso è omogeneo”; e cfr. CERUTTI, C., *Perché*, cit., 2.

due momenti, quella di “mandato indipendente” si riferisce al secondo. E, in particolare, mentre la prima espressione indica che la stipulazione del mandato è facoltativa o permessa (anziché proibita o obbligatoria), il secondo indica che l'esecuzione del mandato è giuridicamente vincolante (anziché moralmente vincolante).

Dal confronto tra la dottrina mista da una parte e le dottrine autoritaria e democratica dall'altra si evincono le ragioni per le quali la prima può essere considerata, almeno in parte, come una via di mezzo tra le seconde. Quanto al fine (la rappresentanza della Nazione), la dottrina mista è identica alla dottrina autoritaria (caratterizzata dalla generalità della rappresentanza politica), contrapponendosi alla democratica (connotata dalla specialità della rappresentanza politica). Quanto al mezzo (la libertà di mandato imperativo) e quanto al fondamento (l'eguaglianza tra governanti e governati), tale dottrina: prima dell'inizio del mandato, si troverebbe a metà strada tra la dottrina autoritaria (contraddistinta, rispettivamente, dal divieto di mandato imperativo e dalla superiorità dei governanti) e la dottrina democratica (contraddistinta, rispettivamente, dall'obbligo di mandato imperativo e dalla superiorità dei governati); mentre, durante lo svolgimento del mandato, non potrebbe che essere o autoritaria o democratica in ciascun punto del programma elettorale, secondo quanto sia stato precedentemente determinato. Pertanto, la forma di rappresentanza politica risultante dalla dottrina mista (la *rappresentanza politica mista*) si presenta, in tutto o in parte, come **autoritaria** o **democratica** ed è caratterizzata dalla **libertà** del rappresentante di **obbligarsi o meno a rispettare in tutto o in parte** le promesse elettorali²²⁹.

Il primo e più esplicito sostenitore della dottrina mista può essere considerato LOCKE. Altri autori ascrivibili a tale dottrina potrebbero essere CONSTANT, MICELI, MILL, MONTESQUIEU e TOQUEVILLE.

LOCKE asserisce che il potere legislativo, da una parte, è destinato ad assicurare la vita e l'unità della società e, dall'altra, è costituito da cittadini autorizzati a “creare leggi vincolanti per tutti” da un “mandato popolare”. Il popolo, infatti, “non è tenuto a obbedire” a persone che legiferano “senza un mandato popolare” e, in tal caso, “può istituire un nuovo legislativo come meglio crede”. Inoltre, “Ciascuno può

²²⁹ Cfr. CERUTTI, C., *L'istituto*, cit., 2.

disporre della sua volontà quando coloro ai quali, per mandato della società, è affidata la manifestazione del pubblico volere”, per impossibilità o per negligenza, sono inadempienti²³⁰.

Secondo CONSTANT, l'indipendenza individuale è il primo bisogno dei moderni; ne consegue: a) che “non bisogna mai chiederne il sacrificio per istituire la libertà politica”; b) che “nessuna delle numerose e troppo lodate istituzioni che, nelle repubbliche antiche, ostacolavano la libertà individuale, è ammissibile nei tempi moderni”. La libertà politica, sottoponendo a tutti i cittadini – senza eccezioni – la cura e la valutazione dei loro interessi più sacri, ne ingrandisce lo spirito, ne nobilita i pensieri, e stabilisce tra loro una sorta di eguaglianza intellettuale che costituisce la gloria e la potenza di un popolo. Pertanto, lungi dal rinunciare ad alcuna delle due specie di libertà descritte, occorre imparare a combinarle tra loro²³¹.

MICELI suggerisce che, nella concezione e nella prassi della rappresentanza politica rappresentante e rappresentato, non solo sono ambedue indispensabili, ma hanno un ruolo altrettanto importante, come risulta soprattutto dalla crescente importanza del diritto al suffragio nella storia della rappresentanza politica²³². Il

²³⁰ Cfr. LOCKE, J., op. cit., 153-154: “L’istituzione del legislativo è l’atto primo e fondamentale della società, destinato ad assicurarne l’unione sotto la guida di alcuni e con il vincolo di leggi fatte da persone a ciò autorizzate dal consenso e mandato del popolo, senza di che non si darebbe mai il caso che una o più persone fossero qualificate a creare leggi vincolanti per tutti gli altri. Una o più persone che, senza un mandato popolare, si arroghino di far leggi, legiferano senza avere l’autorità per farlo, e il popolo non è dunque tenuto a obbedire; in tal caso esso è di nuovo esente da soggezione e può istituire un nuovo legislativo come meglio crede, essendo pienamente libero di opporsi alla forza di coloro che, senza averne l’autorità, pretendano d’imporgli qualcosa. Ciascuno può disporre della sua volontà quando coloro ai quali, per mandato della società, è affidata la manifestazione del pubblico volere ne sono impediti, e altri, che non hanno alcuna autorità o delega del genere, ne usurpano il posto”.

²³¹ Cfr. CONSTANT, B., op. cit., 22 e 33-34.

²³² Per un primo esame della più recente e discussa questione di estensione della *ratio* e delle garanzie dell’istituto della rappresentanza politica al diritto al suffragio, cfr. CARNEVALE, P., *La Cassazione all’attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos. Le attualità nel diritto – Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, n. 1

diritto al suffragio, infatti, “è considerato come una necessaria forma di partecipazione per ogni cittadino completo” e “deve essere egualmente distribuito e avere il medesimo valore in tutte le singole persone che l’esercitano”. Tale diritto,

del 2013, 6-7 e 9: “Due, come detto, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Cassazione.

La prima riguarda i disposti della legge n. 270 che consentono alle coalizioni o liste che abbiano rastrellato il maggior numero di voti nella competizione elettorale di Camera e Senato di lucrare un «premio di maggioranza» non condizionato al superamento di una soglia minima di consenso, rispettivamente su scala nazionale o locale. Ne consegue la possibilità di inopinatamente «trasformare una maggioranza relativa di voti (potenzialmente anche molto modesta) in una maggioranza assoluta di seggi, con un vantaggio rispetto alle altre liste o coalizioni che determina una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica». Una simile irragionevolezza – avverte l’ordinanza – si riflette negativamente anche sul principio di uguaglianza del voto che, seppure è vero che subisce inevitabilmente una qualche incidenza negativa in qualsivoglia sistema elettorale alla stregua dei meccanismi (più o meno distorsivi della pura attribuzione proporzionale) previsti ed operanti in sede di distribuzione dei seggi, nel caso che qui ci occupa soffre una compromissione particolarmente penetrante dovuta «non già ad un mero inconveniente di fatto (che può riscontrarsi in vari sistemi elettorali), ma [...] che è] risultato di un meccanismo che è irrazionale perché normativamente programmato per tale esito». A rivelarsi intaccata è perciò proprio la condizione di parità dei cittadini nel momento dell’espressione del voto che dà sostanza al principio di uguaglianza *ex art. 48 cpv. Cost.* [...]

La seconda censura di incostituzionalità prefigurata nell’ordinanza della Cassazione riguarda l’eventuale contrasto fra il voto con lista c.d. bloccata e il principio di libertà del diritto di voto [...]

Ad onor del vero, il rilievo mosso dal giudice *a quo* sembra un po’ sommario ed eccessivamente assertivo. Il nesso fra libertà di voto e voto di preferenza è, invero, più affermato che dimostrato e si scontra con l’orientamento prevalente ad intendere quella libertà principalmente nei termini di una condizione di assenza di coazione e di esigenza diretta ad assicurare adeguate forme di segretezza. A questo si aggiunge la considerazione per cui l’impossibilità di espressione di una preferenza da parte dell’elettore caratterizza diversi sistemi elettorali – si pensi ancora al sistema maggioritario con collegio uninominale – e, segnatamente, ha accompagnato in buona misura la nostra storia repubblicana soprattutto per quanto riguarda l’elezione del Senato”.

inoltre, “assume prevalentemente un carattere individualistico”, presentandosi come una facoltà-pretesa privata, anziché come un diritto-dovere pubblico²³³.

Secondo MILL, le tre condizioni fondamentali in base alle quali le varie forme di governo possono adattarsi ad una collettività sono: che la comunità sia consenziente al regime politico che le viene destinato; che la comunità stessa voglia e possa garantirne l'esistenza; e che essa si sottoponga alle esigenze imperative del regime. Poiché l'elemento fondamentale di un sistema politico è costituito dall'onestà e dall'intelligenza dei membri della comunità, il duplice merito di cui possono fregiarsi le istituzioni politiche consiste nella promozione e nella valorizzazione delle qualità morali e intellettuali della comunità²³⁴. La migliore forma di governo è quella che investe della titolarità e dell'esercizio della sovranità ciascun membro della comunità²³⁵, sia perché “i diritti o gli interessi di chicchessia hanno la sicurezza di non essere mai trascurati che in un caso solamente: quello in cui gli interessati posseggano essi stessi la forza di difenderli”, sia perché “la prosperità generale tanto più aumenta e si espande, quanto più le facoltà individuali, incaricate di svilupparle, sono intense e molteplici”; e, in generale, “l'uomo non ha che una sicurezza contro il

²³³ Cfr. MICELI, V., op. cit., 236: “Dall'analisi e dalla discussione svolta in questo lungo capitolo risulta, che nel moderno concetto della rappresentanza le attribuzioni dei rappresentati non danno origine a minor numero d'incertezze e di contraddizioni che le funzioni dei rappresentanti. Anche qui troviamo una certa conformità di canoni e di criteri, quando siamo ai principi generali; troviamo invece varietà, divergenze, antinomie, incoerenze, indeterminatezze, quando veniamo ai principi particolari e alle applicazioni. Quel che possiamo desumere da questo cumulo di dottrine e di contraddizioni e quel che possiamo riconoscere con certezza è, che le attribuzioni dei rappresentati, e propriamente degli elettori, vengono, secondo il concetto moderno della rappresentanza, affermate con energia, come non furono mai nel medio evo; che il diritto al suffragio si considera come una necessaria forma di partecipazione per ogni cittadino completo; che questo diritto assume prevalentemente un carattere individualistico, si presenta come una facoltà e come una pretesa anzi che con la veste di diritto pubblico, che è in pari tempo pubblico dovere; che finalmente esso deve essere egualmente distribuito e avere il medesimo valore in tutte le singole persone che l'esercitano”.

²³⁴ Cfr. MILL, J.S., op. cit., 12, 34 e 37.

²³⁵ Cfr. MILL, J.S., op. cit., 54: “Non ci sono difficoltà per dimostrare che la migliore forma di governo è quella che investe della sovranità o del supremo potere l'intera comunità: avendo ciascun cittadino non solamente una voce nell'esercizio del potere supremo, ma essendo inoltre chiamato, di quando in quando, a prendere parte effettiva al governo con l'esercizio di qualche funzione pubblica locale o generale”.

malfare dei suoi singoli, proporzionata alla possibilità di difendersi da se stesso; non ha alcuna garanzia di riuscire nella lotta contro la natura se non ha fiducia in se stesso contando su ciò che egli può fare sia isolato, sia unito ad altri, più che non su quanto gli altri possano fare per lui”²³⁶.

Lo spirito delle leggi individua il fondamento della democrazia nell’amore dell’uguaglianza e della frugalità, che è favorito soprattutto dall’uguaglianza e dalla frugalità stesse²³⁷ e che si differenzia sia dallo “spirito di disuguaglianza”, che porta all’aristocrazia o alla monarchia, sia dallo “spirito di uguaglianza estrema”, che conduce al dispotismo²³⁸; “Bisogna dunque ammettere rapporti d’equità anteriori alla legge positiva che li determina”²³⁹. La *libertà*, in effetti, non consiste “nel fare ciò che si vuole”, ma “nel poter fare ciò che si deve volere” (la *libertà politica*) e nel “diritto di fare tutto quello che le leggi permettono” (la *libertà giuridica*)²⁴⁰. La libertà politica non si trova che nei governi moderati; né vi si trova sempre, ma soltanto quando non si abusa del potere. Tuttavia, “è una esperienza eterna che qualunque uomo che ha un certo potere è portato ad abusarne; va avanti finché trova dei limiti. Chi lo direbbe! Perfino la virtù ha bisogno di limiti”. Allora, perché

²³⁶ Cfr. MILL, J.S., op. cit., 55.

²³⁷ Cfr. MONTESQUIEU, C.-L. de S. de, op. cit., 190-191: “L’amore della repubblica, in una democrazia, è quello della democrazia; l’amore della democrazia è quello dell’uguaglianza.

L’amore della democrazia è anche l’amore della frugalità. [...]

L’amore dell’uguaglianza e quello della frugalità sono favoriti in sommo grado dall’uguaglianza e dalla frugalità stesse, quando si vive in una società in cui le leggi hanno stabilito l’una e l’altra”.

²³⁸ Cfr. MONTESQUIEU, C.-L. de S. de, op. cit., 264: “La democrazia deve dunque evitare due eccessi: lo spirito di disuguaglianza che la porta all’aristocrazia o ai governi di uno solo; e lo spirito di uguaglianza estrema che la conduce al dispotismo di uno solo, come il dispotismo di uno solo finisce con la conquista”.

²³⁹ Cfr. MONTESQUIEU, C.-L. de S. de, op. cit., 148.

²⁴⁰ Cfr. MONTESQUIEU, C.-L. de S. de, op. cit., 308: “È vero che nelle democrazie sembra che il popolo faccia ciò che vuole; ma la libertà politica non consiste affatto nel fare ciò che si vuole. In uno Stato, vale a dire in una società dove ci sono delle leggi, la libertà può consistere soltanto nel poter fare ciò che si deve volere, e nel non essere costretti a fare ciò che non si deve volere.

Bisogna fissarsi bene nella mente che cosa è l’indipendenza, e che cosa è la libertà. La libertà, è il diritto di fare tutto quello che le leggi permettono; e se un cittadino potesse fare quello che esse proibiscono, non vi sarebbe più libertà, perché tutti gli altri avrebbero del pari questo potere”.

non si abusi del potere, “bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere arresti il potere”²⁴¹. In particolare, “tutto sarebbe perduto” se il potere legislativo, il potere esecutivo e il potere giudiziario fossero concentrati nelle stesse mani²⁴².

La democrazia in America si apre con la constatazione che l’aspetto più importante e affascinante della società americana – il “motivo generatore di ogni fatto particolare [riscontrabile in essa]” – è “l’eguaglianza delle condizioni”, sul presupposto che “ogni uomo, essendo ugualmente debole, sentirà un eguale bisogno dei suoi simili e, sapendo di poterne ottenere appoggio solo a patto di prestare il suo concorso, comprenderà facilmente che l’interesse particolare si confonde con l’interesse generale”²⁴³. Il principio della sovranità del popolo domina tutto il sistema politico americano²⁴⁴; negli Stati Uniti, “tutti gli individui rappresentano eguali porzioni di sovranità e partecipano in modo eguale al governo dello stato” e

²⁴¹ Cfr. MONTESQUIEU, C.-L. de S. de, op. cit., 308-309.

²⁴² Cfr. MONTESQUIEU, C.-L. de S. de, op. cit., 310: “Quando nella stessa persona o nello stesso corpo di magistratura il potere legislativo è unito al potere esecutivo, non vi è libertà, poiché si può temere che lo stesso monarca, o lo stesso senato, facciano leggi tiranniche per eseguirle tirannicamente.

Non vi è nemmeno libertà se il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo e dall’esecutivo. Se fosse unito al potere legislativo, il potere sulla vita e la libertà dei cittadini sarebbe arbitrario: infatti il giudice sarebbe legislatore. Se fosse unito al potere esecutivo, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore.

Tutto sarebbe perduto se lo stesso uomo, o lo stesso corpo di maggiorenti, o di nobili, o di popolo, esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di eseguire le decisioni pubbliche, e quello di giudicare i delitti o le controversie dei privati”.

²⁴³ Cfr. TOQUEVILLE, A. de, *La democrazia in America*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 1999, 63: “Vi è effettivamente una passione maschia e legittima per l’eguaglianza, che porta gli uomini a voler essere tutti forti e stimati. Questa passione tende a elevare i piccoli al rango dei grandi; ma nel cuore umano si trova anche un gusto depravato per l’eguaglianza, che porta i deboli a volere attirare i forti al loro livello e che riduce gli uomini a preferire l’eguaglianza nella servitù all’ineguaglianza nella libertà”; e cfr. TOQUEVILLE, A. de, op. cit., 19 e 24.

²⁴⁴ Cfr. TOQUEVILLE, A. de, op. cit., 67: “Il popolo partecipa alla formazione delle leggi, poiché sceglie i suoi legislatori, all’applicazione di esse, perché nomina gli agenti del potere esecutivo. Si può dire che esso governa da solo, tanto è debole e ristretta la parte lasciata all’amministrazione, e tanto questa risente della sua origine popolare e obbedisce alla potenza da cui emana. Il popolo regna nel mondo politico americano come Iddio regna nell’universo. Esso è la causa e il fine di ogni cosa: tutto esce da lui e tutto finisce in lui”.

“l’individuo è il migliore e il solo giudice del suo interesse particolare” e “confida senza paura nelle proprie forze, che gli sembrano bastare a tutto”. “Vi sono due modi per diminuire la forza dell’autorità presso una nazione”: il primo consiste nel *fondare la libertà*, cioè “nell’indebolire il potere nel suo stesso principio”; e il secondo consiste nel *distribuire l’autorità*, cioè “nel dividere l’esercizio delle [forze sociali] fra molte mani”²⁴⁵. Il sistema politico americano è basato su una apparente contraddizione: l’origine di tutti i poteri sta nella volontà della maggioranza²⁴⁶, ma la maggioranza del popolo non ha il diritto di fare tutto, ma deve operare secondo giustizia²⁴⁷. Gli americani combattono l’egoismo e l’individualismo con la *dottrina dell’interesse bene inteso*, cioè la dottrina secondo la quale “l’amore illuminato di se stessi [...] conduc[e] a prestarsi un aiuto reciproco e [...] dispon[e] a sacrificare volentieri al bene dello stato una parte del [proprio] tempo e delle [proprie] ricchezze”²⁴⁸.

Così – come le precedenti dottrine – anche la dottrina mista sottende tutte le teorie della rappresentanza politica, ma – a differenza di quelle – essa non preferisce alcune teorie ad altre, ma ricerca un sostanziale equilibrio, rispettivamente, tra le teorie formalistiche della rappresentanza politica, tra le teorie della rappresentanza politica come un sostanziale “stare per” e tra le teorie della rappresentanza politica come un sostanziale “agire per”.

²⁴⁵ Cfr. TOQUEVILLE, A. de, op. cit., 73-74, 78 e 98.

²⁴⁶ Cfr. TOQUEVILLE, A. de, op. cit., 254: “L’impero morale della maggioranza si fonda in parte sull’idea che vi sia più saggezza e acume in molti uomini riuniti che in uno solo, nel numero piuttosto che nella qualità dei legislatori. [...]”

L’impero morale della maggioranza si fonda anche su questo principio: che gli interessi del maggior numero debbono essere preferiti a quelli del piccolo”.

²⁴⁷ Cfr. TOQUEVILLE, A. de, op. cit., 257: “Quando dunque io rifiuto di obbedire ad una legge ingiusta, non nego affatto alla maggioranza il diritto di comandare: soltanto mi appello non più alla sovranità del popolo ma a quella del genere umano”.

²⁴⁸ Cfr. TOQUEVILLE, A. de, op. cit., 515 e 538.

4. La dottrina preferibile.

La dottrina preferibile, tra l'autoritaria, la democratica e la mista, è – a mio avviso – quest'ultima. Essa, – rispetto all'autoritaria – ha il vantaggio di garantire un'amministrazione pubblica più rappresentativa, mentre – rispetto alla democratica – ha il vantaggio di garantire un'amministrazione pubblica più funzionale. Ferme le analogie e le differenze sopra illustrate tra la dottrina mista e le dottrine autoritaria e democratica (cui si rinvia), sembra ora opportuno soffermarsi brevemente sui vantaggi della dottrina mista, rispetto alle altre due dottrine, su ciascuno dei tre livelli sui quali essa si sviluppa, la generalità della rappresentanza politica, la libertà di mandato imperativo e l'eguaglianza tra governanti e governati.

I. La generalità della rappresentanza politica.

In primo luogo, la generalità della rappresentanza politica, rispetto alla relativa specialità, costituisce certamente un più efficace strumento di garanzia della pace e del benessere nella convivenza civile, come risulta anzitutto dal *Leviatano*, dal *Trattato sul governo* e dal *Contratto sociale*²⁴⁹. Nel *Leviatano* si insegna che dall'eguaglianza tra gli uomini nel corpo e nella mente e dalla scarsità dei beni disponibili per il soddisfacimento dei bisogni deriva che la condizione naturale dell'umanità è la guerra “di ogni uomo contro ogni altro uomo”, “in cui gli uomini vivono senz'altra sicurezza che quella di cui li doterà la loro propria forza o la loro propria ingegnosità”, e “niente può essere ingiusto”, e per uscire dalla quale la ragione suggerisce delle “clausole di pace”, compendiabili nella formula: “*non fare a*

²⁴⁹ Cfr. ZAMPETTI, P.L., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Giuffrè Editore, Milano, 1993, 96: “Abbiamo visto, d'altro canto, come lo Stato sia risultato dell'unificazione dei voleri degli individui. Ammettere che i deputati siano al servizio di una parte, anche se cospicua, della collettività, significa minare alla base il processo di unificazione medesimo. Se, infatti, l'organo è lo strumento con cui lo Stato, cioè il tutto agisce, come potrà un organo, tale essendo la rappresentanza, farsi portavoce degli interessi di parte?”

La crisi di quello Stato e del suo apparato organizzativo, frutto di una lunga e faticosa gestazione, sarebbe inevitabile. E la società precipiterebbe nel caos, più o meno di hobbesiana memoria, che lo Stato moderno intendeva in ogni modo prevenire”.

*un altro ciò che non vorresti fosse fatto a te stesso” (le leggi di natura)²⁵⁰. Il Trattato sul governo muove dalla constatazione che “lo stato in cui tutti gli uomini per natura si trovano” (lo *stato di natura*) è “uno stato di perfetta libertà di regolare le proprie azioni e disporre dei propri beni e persone come meglio credono, entro i limiti della legge naturale, senza chiedere l’altrui benessere o obbedire alla volontà d’altri”, e “uno stato di eguaglianza, in cui potere e autorità sono reciproci poiché nessuno ne ha più degli altri”; lo stato di natura facilmente degenera nello *stato di guerra* (“uno stato di inimicizia e distruzione reciproca”); e, per evitare questo stato, “gli uomini si associano fra loro e abbandonano lo stato di natura: infatti, dove c’è un’autorità, un potere terreno, cui sia possibile appellarsi a riparazione del torto subito, non può perpetuarsi lo stato di guerra e ogni controversia è risolta da quella autorità” (lo *stato civile*)²⁵¹. Dal *Contratto sociale* si apprende che solo il passaggio dallo stato di natura allo stato civile – dischiuso da un patto tra gli uomini nei seguenti termini: “*Ciascuno di noi mette in comune la sua persona e tutto il suo potere sotto la suprema direzione della volontà generale; e noi, come corpo, riceviamo ciascun membro come parte indivisibile del tutto*” – produce nell’uomo il pieno sviluppo della sua persona, “sostituendo nella sua condotta la giustizia all’istinto” e “il diritto all’appetito”; l’uomo, infatti, “pur privandosi in questo nuovo stato di molti vantaggi che la natura gli accorda” – “e, nella specie, della possibilità di concentrarsi sulla cura dei propri interessi, nei limiti delle proprie forze (la *libertà naturale*)” – “ne ottiene in compenso di tanto grandi” – “e, nella specie, la possibilità di usufruire della forza altrui, nei limiti della difesa del bene comune (la *libertà civile*)”²⁵²; in effetti, solo con tale passaggio le facoltà dell’uomo si esercitano e si sviluppano, “le sue idee si ampliano, i suoi sentimenti si nobilitano, la sua anima intera si eleva a tal segno che se il cattivo uso della nuova condizione spesso non lo degradasse facendolo scendere al disotto di quella da cui proviene, dovrebbe benedire senza posa l’istante felice che*

²⁵⁰ Cfr. HOBBS, T., op. cit., 99-104 e 128.

²⁵¹ Cfr. LOCKE, J., op. cit., 5, 14 e 17.

²⁵² Cfr. CERUTTI, C., *Il lavoro come fondamento della Repubblica democratica italiana*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 11/2012, 1064; ; e cfr. CERUTTI, C., *Il lavoro*, cit., 1064: “Peraltro, l’utilità del passaggio dallo stato di natura allo stato civile, se è chiara e netta nella indubitata ipotesi in cui l’io si consideri diverso dal non-io, diviene tanto più grande ed incalcolabile ove – in accoglimento dell’ipotesi formulata da Kelsen – si assuma “il tu come identico a sé”.

lo strappò per sempre di là, facendo dell'animale stupido e limitato che era un essere intelligente e un uomo”²⁵³. In conseguenza di quanto detto, HOBBS, LOCKE e ROUSSEAU sembrano concordare sull'opportunità che la rappresentanza politica abbia un carattere generale, anziché speciale, dal momento che “solo la volontà generale può dirigere le forze dello Stato secondo il fine della sua istituzione, che è il bene comune”; infatti, “se è stato il contrasto degl'interessi privati a render necessaria l'istituzione della società, è stato l'accordo dei medesimi interessi a renderla possibile; inoltre, “Il legame sociale risulta da ciò che in questi interessi differenti c'è di comune, e, se non ci fosse qualche punto su cui tutti gl'interessi si accordano, la società non potrebbe esistere”²⁵⁴.

In questo senso, si veda, inoltre, ZAMPETTI: “Abbiamo visto, d'altro canto, come lo Stato sia risultato dell'unificazione dei voleri degli individui. Ammettere che i deputati siano al servizio di una parte, anche se cospicua, della collettività, significa minare alla base il processo di unificazione medesimo. Se, infatti, l'organo è lo strumento con cui lo Stato, cioè il tutto agisce, come potrà un organo, tale essendo la rappresentanza, farsi portavoce degli interessi di parte?

La crisi di quello Stato e del suo apparato organizzativo, frutto di una lunga e faticosa gestazione, sarebbe inevitabile. E la società precipiterebbe nel caos, più o meno di hobbesiana memoria, che lo Stato moderno intendeva in ogni modo prevenire”²⁵⁵.

II. La libertà di mandato imperativo.

Sorge, a questo punto, una domanda: se la rappresentanza politica deve consistere nella cura degli interessi generali, anziché speciali, della comunità, *chi* può dire *quali* sono questi interessi? O, in altri termini, *a chi* dev'essere riconosciuta la capacità di identificare tali interessi e, di conseguenza, *a chi* dev'essere attribuito il diritto-dovere di individuarli: solo ai governanti, solo ai governati o sia agli uni che agli altri? Ecco l'origine della *vexata quaestio*: il rapporto tra rappresentante e

²⁵³ Cfr. ROUSSEAU, J.-J., op. cit., 23, 27 e 29.

²⁵⁴ Cfr. ROUSSEAU, J.-J., op. cit., 35.

²⁵⁵ Cfr. ZAMPETTI, P.L., op. cit., 96.

rappresentato deve avere natura giuridica o morale e, dunque, il mandato imperativo dev'essere vietato, obbligatorio o libero (facoltativo/permesso)?

La risposta più convincente sembra quest'ultima, dal momento che – tra i modi deontici menzionati – la libertà di mandato imperativo soltanto sembra garantire, da un lato, che “la parte dei membri di una comunità che è abilitata a decidere costituisc[a] una minoranza” (il che tenderebbe a perdersi con l'obbligo di mandato imperativo) e, dall'altro, che “quest'ultima si qualific[hi] come maggioranza” (il che tenderebbe a perdersi con il divieto di mandato imperativo)²⁵⁶. La libertà di mandato imperativo, rispetto al relativo divieto, sembra garantire una maggiore responsività del rappresentante, una maggiore partecipazione del rappresentato e una maggiore imparzialità della rappresentanza politica (la *rappresentatività dell'attività di governo*); mentre, rispetto al relativo obbligo, sembra garantire una rappresentanza politica più specializzata, più flessibile e più efficace (la *funzionalità dell'attività di governo*). Cercheremo ora di approfondire e di comprovare partitamente ciascuno di tali vantaggi.

A) *Sulla responsività*. – La rappresentanza politica mista, rispetto all'autoritaria, potrebbe consentire di promuovere e di valorizzare meglio la *responsività del rappresentante*, cioè la disponibilità e la recettività del rappresentante nei confronti dei desideri e degli interessi del rappresentato²⁵⁷, dal momento che sia la libertà di mandato imperativo, rispetto al relativo divieto, sia l'eguaglianza tra governanti e governati, rispetto alla superiorità dei governanti, tendono a favorire maggiormente l'empatia e l'affinità tra i soggetti della rappresentanza. A sostegno di questa ipotesi

²⁵⁶ Cfr. HOFMANN, H., *Rappresentanza-Rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, 250.

²⁵⁷ Cfr. BÖCKENFÖRDE, E.W., *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni cost.*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1985, 255: “Con *responsiveness* si intende [...] la disponibilità e la sensibilità dei rappresentanti nei confronti dei desideri e degli interessi dei rappresentati, unite alla corrispondente capacità di recezione. Ma questa facoltà non produce una dipendenza dagli interessi e dai desideri dei rappresentati e non consiste in un semplice ruolo esecutivo, ma conserva una propria iniziativa e la capacità di anticipare bisogni e interessi [...]. Ne risulta [...] una posizione intermedia, caratterizzata anch'essa da idee normative, fra quella estrema della rappresentanza formale con mandato libero e quella altrettanto estrema del mandatario dipendente da istruzioni”.

sembrano potersi addurre argomenti ricavabili da BÖCKENFÖRDE, da FISICHELLA, da PITKIN e da VON HAYEK.

BÖCKENFÖRDE afferma che la democrazia “non può essere concepita come democrazia diretta”. Gli elementi essenziali della forma di Stato democratica sono: “[i]l costante riferimento al popolo da parte del potere rappresentativo autonomo di decisione e di comando, cioè [l]a costruzione giuridica dal basso verso l’alto della legittimazione”; “l’impedire che l’autonomia dei rappresentanti scivoli verso una forma di carica sovrana, ragion per cui il loro potere di comando deve avere la natura di un «ufficio» ed essere limitato dalla legge”; e “la correggibilità democratica del potere rappresentativo di decisione e di comando”, “sia attraverso la revoca dei rappresentanti” (la *revoca*), “sia attraverso decisioni di merito da parte del popolo stesso” (il referendum). Il concetto centrale della democrazia è quello di *responsiveness* (o responsività, come sopra definito)²⁵⁸.

Anche per FISICHELLA, come per PITKIN, la *responsività* è la costante prontezza potenziale del rappresentante a rispondere alle richieste e ai bisogni del rappresentato, indipendentemente dalla volontà espressa dal mandante, ma alle seguenti condizioni, soggettive ed oggettive. Condizioni soggettive della responsività sono che il rappresentato sia in grado di intendere, di volere e di comunicare, che il rappresentante sia in grado di conoscere e di valutare i desideri e gli interessi del rappresentato, che l’azione del rappresentante sia autonoma da quella del rappresentato e che il rappresentante, ove il mandante si esprima, esaudisca i suoi desideri, salvo che essi siano contrari ai suoi interessi e che il perseguimento di questi non instauri un conflitto immotivato e di lunga durata tra opzioni del

²⁵⁸ Cfr. BÖCKENFÖRDE, E.W., op. cit., 245: “Il compito di un’organizzazione democratica delle comunità politiche non consiste dunque nell’abolire il potere di comando indipendente da direttive e l’esistenza di rappresentanti autonomi, o nel loro contenimento entro i limiti dell’indispensabile – inteso come approssimazione alla democrazia «autentica»; il suo compito consiste piuttosto nel porre in essere e possibilmente stabilizzare un potere di comando e dei rappresentanti, sottoponendoli però alla legittimazione democratica e ad un processo aperto di formazione democratica della volontà, vincolandoli inoltre a render conto del loro operato ed al controllo democratico, affinché il loro agire possa valere ed anche essere un agire autorizzato per il popolo ed in nome del popolo”; e cfr. BÖCKENFÖRDE, E.W., op. cit., 245-246 e 255.

rappresentante e volontà del rappresentato. Condizioni oggettive della responsabilità sono l'esistenza di meccanismi istituzionali che consentano la partecipazione o la rappresentanza delle minoranze nel governo²⁵⁹.

Il concetto di interesse, che compare in più occasioni nella teoria della rappresentanza politica, secondo PITKIN, “forma una specie di anello di congiunzione tra la rappresentanza di astrazioni (che non hanno interessi) e la rappresentanza di persone (che li hanno)” e può presentarsi in due sensi separati, “l'uno più o meno equivalente al concetto di benessere («È nel tuo interesse vederlo?»), l'altro più o meno equivalente al concetto di attenzione o riguardo («Sei interessato a lui?»)”²⁶⁰.

²⁵⁹ Cfr. FISICHELLA, D., *La rappresentanza politica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1996, 32-34: “Se si intende per responsabilità, concetto sul quale ha richiamato l'attenzione Hanna Pitkin, non una costante ed effettiva «attività di rispondenza», ma una condizione costante di «prontezza potenziale a rispondere», va anzitutto rilevato che la responsabilità è essenzialmente una proprietà del rappresentante. Infatti, «non è necessario che il mandante esprima i suoi voleri, o anche che ne abbia formulato qualcuno, ma egli deve essere in grado di farlo; quando li esprime, i suoi desideri dovrebbero essere esauditi a meno che non vi sia una buona ragione (in termini del suo interesse) per agire in modo opposto». Non soltanto, dunque, l'espressione dei voleri del rappresentato può mancare, senza che ciò debba paralizzare l'autonoma azione del rappresentante, ma anche in caso di loro formulazione spetta a questo di vagliare le ragioni che possono portare o meno all'accoglimento di tali voleri. In tal senso, la responsabilità si iscrive nella asimmetria del rapporto che intercorre tra rappresentante e rappresentato. Tuttavia inerisce al ruolo di rappresentante una particolare sensibilità agli orientamenti del rappresentato, in virtù della quale evitare il conflitto immotivato e di lunga durata tra opzioni del rappresentante e volontà o desideri del rappresentato, se e nei limiti in cui questi siano suscettibili di chiara individuazione.

D'altra parte è necessario richiamare l'attenzione sulla dimensione sistemica della responsabilità. Come è stato notato, «devono esserci meccanismi istituzionali che consentano la responsabilità» ai desideri popolari. Ciò significa, in poche parole, che «non possiamo immaginare un sistema politico veramente responsivo a meno che qualche punto di vista della minoranza o dell'opposizione non sia ufficialmente attivo nel suo *government*», e tale constatazione rinvia precipuamente alla rappresentanza come istituzione collegiale elettiva ove trovano (o almeno possono trovare) permanente espressione orientamenti minoritari”.

²⁶⁰ Cfr. PITKIN, citata da FISICHELLA, D. (a cura di), op. cit., 198: “Solo il significato di avere qualcosa oggettivamente in gioco può entrare nel discorso come interesse indipendente. In tal caso esso può essere una causa, o altra astrazione, che ha qualcosa da guadagnare o perdere, piuttosto che una persona o gruppo. Ma solo gli esseri animati possono «avere

La parola “interesse”, che deriva etimologicamente dal latino *interesse*, “trovarsi in mezzo”, “essere diverso”, “avere importanza”, “aveva già il suo doppio significato in latino, significando «avere importanza» sia da un punto di vista oggettivo che soggettivo”. Anche quando gli interessi di una persona sembrano più evidenti dall’osservazione dei suoi comportamenti, è sempre necessario prendere in considerazione i suoi desideri, chiedendo alla persona stessa, poiché “ciascuna persona è il solo metro attendibile per misurare il suo proprio interesse; nessun altro lo può sapere altrettanto bene del diretto interessato”: “in ultima analisi, ciascuno ha il diritto di definire il proprio bene e, se rifiuta qualcosa, nessuno ha il diritto di insistere che questa è per lui un bene”²⁶¹.

PITKIN parte dall’assunto che “normalmente desideri e benessere coincidono” e, “se un uomo agisce nell’interesse di un altro, quest’ultimo non avrà nulla da obiettare su quello che fa il primo”; “normalmente”, perché ciò “può non essere vero con un pazzo o con un bambino piccolo, ma costituisce un’aspettativa credibile per quanto concerne gli adulti normali”; sicché, in un certo senso, “agire nell’interesse di qualcuno è fare ciò che egli dovrebbe volere”. Naturalmente gli uomini a volte vogliono cose che non sono nel loro interesse, che non costituiscono per loro un beneficio reale; e, quando ciò avviene, ci deve essere una motivazione, una ragione capace di spiegare tale discrepanza. Il rappresentante ha certamente il dovere di curare l’interesse dell’elettore; ma, poiché “i desideri dell’elettore sono relativi a quell’interesse”, l’impegno del rappresentante è poi di essere sensibile a quei desideri; il che non significa che egli deve assecondarli sempre, ma che deve considerarli, “soprattutto quando essi sono in conflitto con quello che egli vede come l’interesse dell’elettore, perché occorre trovare la ragione di tale disaccordo”.

interesse» in qualcosa, «diventare interessati» ad essa, o «trovarla interessante». Il significato psicologico è sempre legato a una persona o a persone”.

²⁶¹ Cfr. PITKIN, citata da FISICHELLA, D. (a cura di), op. cit., 201: “Chi, ci chiediamo, se non la persona coinvolta direttamente, ha il diritto di dire se ha qualcosa in gioco oppure no? Chi è che le deve dire se sta per guadagnare o perdere in un affare se essa insiste che non avverte alcun guadagno o perdita? Così è possibile rendere equivalente l’interesse con l’avere qualcosa in gioco, ma è possibile anche lasciare ai singoli interessati la decisione finale circa il fatto se hanno qualcosa in gioco”.

“Ciò che il rappresentante deve fare” – conclude PITKIN – è, non solo “agire nell’interesse dei suoi elettori”, ma anche agire in modo tale che, “sebbene egli sia indipendente, e i suoi elettori siano capaci di operare e di giudicare”, normalmente non nascano conflitti tra loro²⁶². Ecco perché se certamente non c’è rappresentanza politica se il rappresentante fa abitualmente l’opposto di ciò che vogliono i suoi elettori, non c’è rappresentanza politica nemmeno se il rappresentante fa sempre e soltanto ciò che vogliono i suoi elettori! Così, quando un rappresentante si trova in disaccordo con i suoi elettori, deve riflettere sulle ragioni del disaccordo e, eventualmente, riesaminare le proprie posizioni, in modo tale che la sua scelta sia giustificabile²⁶³.

VON HAYEK evidenzia che la concezione “che la maggioranza del popolo (o i suoi rappresentanti eletti) dovrebbe essere libera di decretare qualsiasi cosa su cui giunge ad un accordo”, “e che in questo senso si debba considerare onnipotente”, non costituisce una logica conseguenza del principio della sovranità popolare. Se da tale principio discende “che il potere debba essere nelle mani del popolo, e che i suoi desideri debbano essere espressi a maggioranza”, esso non giustifica “che tale ultima fonte del potere debba essere illimitata”. “La pretesa necessità logica di una fonte di potere illimitato non esiste”²⁶⁴.

B) *Sulla partecipazione.* – La rappresentanza politica mista, rispetto all’autoritaria, sembra in grado di promuovere e di valorizzare meglio la *partecipazione del rappresentato*, cioè il dialogo, la cooperazione e il controllo tra rappresentante e rappresentato, dal momento che sia la libertà di mandato imperativo, rispetto al relativo divieto, sia l’eguaglianza tra governanti e governati, rispetto alla superiorità dei governanti, riequilibrano il rapporto rappresentativo, rafforzando la situazione di potere del rappresentato in relazione al rappresentante. In

²⁶² Cfr. PITKIN, citata da FISICHELLA, D. (a cura di), op. cit., 206: “Ma tale veto non equivale a dire che egli rappresenta solo quando agisce in accordo con i loro desideri effettivi e consapevoli. Proprio il contrario: la *leadership*, l’azione in situazioni di emergenza, l’agire su questioni di cui la gente non sa niente sono tra le importanti realtà del governo rappresentativo. Non sono deviazioni dalla vera rappresentanza, ma costituiscono proprio la sua essenza”.

²⁶³ Cfr. PITKIN, citata da FISICHELLA, D. (a cura di), op. cit., 195-212.

²⁶⁴ Cfr. HAYEK, F.A. von, *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano, 2000, 407.

favore della presente soluzione potrebbero annoverarsi CONSTANT, BOBBIO, LEIBHOLZ e ZAMPETTI.

Secondo CONSTANT, il *sistema rappresentativo* è “un’organizzazione mediante la quale una nazione si affida ad alcuni individui per ciò che non può o non vuole fare essa stessa” o, meglio, “una procura data a un certo numero di uomini dalla massa del popolo, che vuole che i suoi interessi siano difesi e tuttavia non ha il tempo di difenderli sempre in prima persona”. I popoli che ricorrono a tale sistema “devono esercitare una sorveglianza attiva e costante sui loro rappresentanti e riservarsi, a scadenze che non siano troppo lontane tra loro, il diritto di allontanarli se hanno disatteso le loro aspettative e di revocare i poteri di cui avessero abusato”²⁶⁵. Lungi, dunque, dal rinunciare alla libertà degli antichi o a quella dei moderni, occorre imparare a combinarle tra loro, in modo tale da “innalza[re] il maggior numero possibile di cittadini alla più alta dignità morale”²⁶⁶.

BOBBIO sostiene che, “dopo la conquista del suffragio universale”, un’estensione del processo di democratizzazione si può ancora rivelare, “non tanto nel passaggio dalla democrazia rappresentativa alla democrazia diretta”, “quanto nel *passaggio dalla democrazia politica alla democrazia sociale*” (corsivo mio), cioè nell’aumento

²⁶⁵ Cfr. CONSTANT, B., op. cit., 31; e cfr. CONSTANT, B., op. cit., 31-32: “Dal fatto che la libertà moderna è diversa dall’antica, segue infatti che è anche minacciata da un pericolo di tipo diverso.

Il pericolo della libertà antica era che, attenti esclusivamente ad assicurarsi la suddivisione del potere sociale, gli uomini non tenessero nel debito conto i diritti e i godimenti individuali.

Il pericolo della libertà moderna è che, assorbiti nel godimento dell’indipendenza privata e nel perseguimento dei nostri interessi particolari, rinunciamo con troppa facilità al nostro diritto di partecipazione al potere politico”.

²⁶⁶ Cfr. CONSTANT, B., op. cit., 34; e cfr. CONSTANT, B., op. cit., 32-33: “Non c’è uno solo tra noi che, a voler abbassarsi, restringere le sue facoltà morali, svilire i suoi desideri, sconfessare l’attività, la gloria, le emozioni generose e profonde, non potrebbe abbrutirsi ed esser felice. No, Signori, chiamo a testimone la parte migliore della nostra natura, quella nobile inquietudine che ci perseguita e ci tormenta, la brama di ampliare i nostri lumi e sviluppare le nostre facoltà; non è alla sola felicità, è al perfezionamento che il nostro destino ci chiama; e la libertà politica è il mezzo più possente e il più energico di perfezionamento che il Cielo ci abbia dato.

La libertà politica, sottoponendo a tutti i cittadini senza eccezione l’esame e lo studio dei loro interessi più sacri, ne rende più grande lo spirito, più nobili i pensieri, stabilisce fra loro tutti una sorta di uguaglianza intellettuale che fa la gloria e la potenza di un popolo”.

non di coloro che hanno il diritto di partecipare alle decisioni riguardanti la collettività, ma degli spazi in cui si può esercitare questo diritto. La misura dello sviluppo democratico di un paese non può essere “il numero di persone che hanno diritto di votare” (la risposta alla domanda: “Chi vota?”), ma “il numero di sedi diverse da quelle politiche in cui si esercita il diritto di voto” (la risposta alla domanda: “Dove si vota?”). “Che la democrazia moderna sia nata dalla concezione individualistica, atomistica, della società” è certo, come è certo che “la democrazia rappresentativa sia nata dal presupposto (sbagliato) che gl’individui, una volta investiti dalla funzione pubblica di scegliere i loro rappresentanti, avrebbero scelto i «migliori»”²⁶⁷.

LEIBHOLZ ricorda che la democrazia secondo LINCOLN è “a government of the people for the people, by the people”. “Questo significa che quanto maggiore è il numero degli uomini che partecipano alla formazione della volontà popolare, quanto più è estesa la partecipazione della cittadinanza attiva alla formazione del «common will», tanto più il regime è democratico. Da ciò emerge che l’uguaglianza è connaturata all’autentica natura della democrazia, poiché solo grazie ad essa si «realizza» il dominio del popolo”²⁶⁸.

ZAMPETTI insegna che lo Stato rappresentativo è divenuto uno Stato partitocratico nel momento in cui i partiti hanno sostituito il popolo nella titolarità e nell’esercizio della sovranità²⁶⁹. I *partiti*, essendo lo strumento per consentire al popolo di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, non devono limitarsi a “contribuire a formare la volontà popolare”, permettendo ai cittadini di

²⁶⁷ Cfr. BOBBIO, N., *Il futuro della democrazia*, Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino, 1984, 16, 52 e 154.

²⁶⁸ Cfr. LEIBHOLZ, G., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè Editore, Milano, 1989, 314-315.

²⁶⁹ Cfr. ZAMPETTI, P.L., op. cit., 2: “Il contatto, più che tra individui e Stato, intercorre tra gruppi d’interessi organizzati e lo Stato, potremmo dire tra individui in quanto membri di un gruppo e lo Stato. Si dovrebbe, cioè, parlare di rapporti mediati, e non certo immediati, tra individui e Stato. Infatti, quei gruppi d’interessi, sprovvisti in linea di diritto di poteri, ne sono invece in linea di fatto i detentori, mentre gli individui *uti singuli*, i quali in linea di diritto dovrebbero esercitare i poteri, delegando i loro rappresentanti, rimangono in linea di fatto sprovvisti di tale esercizio”.

esercitare il proprio diritto di voto nella scelta dei rappresentanti (questa sarebbe una concezione riduttiva sia del partito politico, identificabile con il *partito apparato*, che del popolo, che si riduce a corpo elettorale) (la *democrazia rappresentativa*), ma devono “convogliare la volontà popolare in continua formazione nelle istituzioni politiche”, permettendo agli elettori di concorrere con gli eletti nell’esercizio del potere (è questa una concezione dinamica sia del partito politico, identificabile con il *partito-movimento*, che del popolo, che si afferma organo costituzionale) (la *democrazia partecipativa*). E il popolo per essere sovrano “non può limitarsi ad eleggere i rappresentanti”, scegliendo tra i candidati designati dai partiti, “ma occorre che trovi il modo di partecipare con essi al potere”, concorrendo all’esercizio della funzione legislativa²⁷⁰.

C) *Sull'imparzialità*. – La rappresentanza politica mista, rispetto all'autoritaria, pare più adatta a garantire l'*imparzialità della rappresentanza politica*, cioè la maggiore possibile generalità degli interessi da rappresentare, dal momento che sia la libertà di mandato imperativo, rispetto al relativo divieto, sia l'eguaglianza tra governanti e governati, rispetto alla superiorità dei governanti, riequilibrano il rapporto rappresentativo, rafforzando la situazione di dovere del rappresentante in relazione al rappresentato. Ciò sembrerebbe trovare conforto, tra l'altro, nelle opere di MICELI, di ROSSI, di PITKIN e di ZAMPETTI.

Secondo MICELI, “il lato veramente debole e difettoso della rappresentanza moderna” è che, “nella pratica”, “il rappresentante si mostra anzitutto premuroso degli interessi dei suoi rappresentati, anche quando essi vengono a trovarsi in contrasto con gl'interessi generali, e il più delle volte il rappresentante cede a questa tendenza”²⁷¹. Difatti, una scuola di pubblicisti

²⁷⁰ Cfr. ZAMPETTI, P.L., op. cit., IX-XI e 114-117.

²⁷¹ Cfr. MICELI, V., op. cit., 147-148: “Egli sa che per essere eletto e quindi per essere confermato nelle elezioni successive, deve accontentare certe esigenze e certi desideri, deve soddisfare certi interessi, e siccome l'ambizione di occupare quell'ufficio è nella più gran parte degli uomini più forte del desiderio del generale benessere dello stato, egli si deve sentire a preferenza, attratto a favorire le aspirazioni dei suoi rappresentati anziché a tener conto dei bisogni dello stato in genere. Inoltre i bisogni generali dello stato sono troppo complessi per potere essere da tutti compresi in tutta la loro estensione e percepiti in tutta la loro evidenza; mentre gl'interessi locali sono assai più semplici e possono essere facilmente

ritiene che “il rappresentante per rappresentare convenientemente e rettamente lo stato deve prima di tutto riflettere i sentimenti e le idee delle persone che lo compongono e non potendo riflettere quelle di tutte le persone, è opportuno e necessario che rifletta quelle almeno delle persone che lo elessero e con le quali si suppone d’accordo circa i generali problemi dello stato e l’indirizzo politico”; il che “non implica che il rappresentante debba semplicemente difendere le idee del suo gruppo di elettori in quanto esse ritraggano i loro bisogni e quindi deve far prevalere gl’interessi di questi in scapito degli interessi generali”, ma “implica soltanto che gl’interessi dello stato, essendo molto complicati, ognuno li vede in un modo suo speciale e perciò il rappresentante non fa che ritrarre il modo di vedere gl’interessi dello stato predominante nei suoi elettori”²⁷². “Essere responsabile di fronte al paese o di fronte agli elettori”, poi, “sono delle frasi senza significato quando non si determina, né è possibile determinare con precisione, in che cosa consiste questa responsabilità, quando si lascia all’agente la facoltà di regolare la propria condotta, senza porre e determinare delle norme preventive”: “chi ha libertà completa di criterio è continuamente nella possibilità di potersi ingannare, senza che perciò solo sia responsabile, quando ha agito con rettitudine d’intenzione; e la prova che questo non sia

percepiti e compresi e perciò stesso possono assumere maggiore importanza e gravitare con più forza sulla coscienza dei rappresentati, come su quella dei rappresentanti, onde essi anche in buona fede possono diventare a preferenza i campioni di questi ultimi.

Ciò quando le cose si svolgono normalmente e quando non entrano in campo influenze immorali ed interessi sinistri; che quando poi queste seconde cause cominciano ad agire, non sono più i legittimi bisogni e le legittime aspirazioni dei gruppi quelle che a preferenza, occupano la mente e dirigono le azioni dei rappresentanti; sono invece i bisogni egoistici, le aspirazioni ingiuste, le pretese esagerate dei piccoli centri, o di personaggi potenti e di grandi elettori. Questi dominano e tengono come incatenato il rappresentante, che non è se non una loro creatura, e lo fanno agire secondo il loro talento e per il conseguimento delle loro mire”.

²⁷² Cfr. MICELI, V., op. cit., 152: “Egli prende le loro idee principalmente in quanto si riferiscono all’interesse generale e non in quanto si riferiscono ai loro singoli bisogni”.

avvenuto non è facile, né sempre possibile, lasciando stare che non vi può essere tribunale giudiziario, né morale, competente a giudicarne”²⁷³.

ROSSI evidenzia come, nella rappresentanza nazionale, “è notevole [...] l’azione extrapersonale [...] del deputato, opposta alla personalità dell’azione, nell’intervento diretto del popolo alle assemblee, oppure nel concetto che il rappresentante sia un rigido mandatario d’un collegio o di classi speciali”, nella presunzione che il deputato “tutela l’interesse più giusto, e concilia l’interesse particolare con l’interesse generale”, mentre il popolo “tende alla salvaguardia dell’interesse suo proprio”, e aggiunge che il Rieker “dice affatto illusoria la rappresentanza nazionale perché si risolve sempre in una rappresentanza di interessi particolari”. La rappresentanza nazionale significa appunto “questo richiamo alla imparzialità, alla coscienza, alla responsabilità del rappresentante, nella tutela del bene dello Stato e della giustizia, nel posporre a questo il vantaggio d’una classe”. La rappresentanza politica, poi, sorge, tra l’altro, a causa “dell’impossibilità del governo democratico diretto in Stati vasti”, “come semplice sostitutivo al governo del popolo”²⁷⁴.

PITKIN invita ad essere cauti “circa l’assenza del perseguimento razionale dell’interesse pubblico da parte di individui” e circa la fiducia in tale perseguimento da parte dei rappresentanti. Infatti, è dubitabile “che una struttura istituzionale possa produrre rappresentanza senza lo sforzo consapevole, razionale e creativo da parte di certi individui”. “Che l’istituzione sociale possa produrre una «razionalità» di cui

²⁷³ Cfr. MICELI, V., op. cit., 146-147, 149, 151 e 178.

²⁷⁴ Cfr. ROSSI, L., *I principi*, cit., 109-110, 166 e 169; e cfr. ROSSI, L., *I principi*, cit., 145: “E il contenuto moderno della rappresentanza sta nell’idea della rappresentanza nazionale, che significa unità d’interessi, unità di territorio, unità di popolo nell’unità dello Stato. La rappresentanza nazionale rispecchia, nella sua unità, l’unità morale della nazione; è un corpo armonico appunto perché si scioglie dalla corrispondenza sia territoriale, sia dei collegi, sia di classi, sia degli individui, non si dirige insomma ad interessi che non siano comuni. E l’unità della nazione rispecchiandosi nell’unità della rappresentanza, questa ha un unico mandato, di far le leggi più appropriate alla Società tenendo conto del volere di questa equilibrato nei vari suoi membri, e inoltre di varie altre circostanze d’opportunità e di convenienza, come abbiamo veduto e come meglio ancora vedremo”.

sembrano mancare la maggior parte dei membri individuali”, inoltre, è più credibile al livello dell’elettore che non al livello del deputato²⁷⁵.

ZAMPETTI ritiene che “È solo finché dura l’attuale anomala situazione, cioè finché gli ordinamenti interni di tutti i partiti non siano democratici, ma retti da oligarchie, che il divieto del mandato imperativo può essere ritenuto ancora valido”. In presenza di una oligarchia partitica, in effetti, “esso rappresenta una garanzia contro il prepotere di gruppi ristretti”; ma tale oligarchia è un fenomeno patologico, che, “lungi dal rafforzare il regime democratico che si incentra sui partiti”, “lo indebolisce” e “ne prepara la fine”. “Non c’è dubbio, invece, che la effettiva democratizzazione dei partiti, con tutte le garanzie che la legge dovrebbe prevedere, segnerebbe la fine del divieto del mandato imperativo, essendo mutata la prospettiva storica del rapporto politico”²⁷⁶.

D) *Sulla specializzazione.* – La rappresentanza politica mista, più della democratica, potrebbe consentire di conservare e di incrementare la *specializzazione della rappresentanza politica*, cioè la migliore possibile identificazione dei fini e dei mezzi dell’attività rappresentativa, dal momento che (i) la generalità degli interessi rappresentati, rispetto alla relativa specialità, (ii) la libertà di mandato imperativo, rispetto al relativo obbligo, e (iii) l’eguaglianza tra governanti e governati, rispetto alla superiorità dei governati, tendono a favorire il miglior utilizzo delle superiori qualità e abilità dei soggetti della rappresentanza. In favore della presente soluzione possono annoverarsi CEDRONI, MICELI, ORLANDO e ROSSI.

CEDRONI rileva che il criterio di appartenenza dei cittadini alla nazione consiste nella partecipazione alla divisione del lavoro. “Il *lavoro della rappresentanza*, come tutti i tipi di lavoro, è tanto più produttivo quanto più riesce a specializzarsi”. “La divisione del lavoro costituisce, pertanto, un perfezionamento tecnico e non riguarda la natura del potere. Se l’idea della delega non è originale è nuovo, invece, il modo di rapportarsi al «governo per procura»: il cittadino libero non è colui che svolge da solo, in prima persona, un infinito numero di compiti, ma quello che li sa dividere e

²⁷⁵ Cfr. PITKIN, citata da FISICHELLA, D. (a cura di), op. cit., 236.

²⁷⁶ Cfr. ZAMPETTI, P.L., op. cit., 129-130.

demandare”²⁷⁷.

MICELI insegna che il *mandato politico moderno* è “quell’atto con cui un corpo di elettori designa una data persona come capace di entrare nel corpo legislativo e di compiere tutte quelle funzioni, che dalla legge e dalla consuetudine vengono attribuite alla persona per tal modo designata”. Tale concetto doveva essere plasmato, in parte, dallo specificarsi crescente delle funzioni rappresentative, che “portando con sé necessariamente divergenze di compiti e di criteri”, doveva rendere inevitabile il contrasto di opinioni e d’interessi tra rappresentanti e rappresentati. La diversità di ambiente in cui si dovevano muovere elettori ed eletti, “divenuta sempre più grande col crescere e complicarsi dello stato moderno”, doveva fare il resto²⁷⁸.

ORLANDO ritiene che “la funzione della legislazione e del governo presuppone sempre e necessariamente una scelta o, meglio, per adoperare una espressione moderna, una selezione di persone capaci”, in base all’età, alla forza, alla nascita, al favore del principe, ecc.. Il principio sociologico in virtù del quale “all’esercizio delle più alte funzioni pubbliche sono chiamate le più eminenti capacità del popolo” si riscontra per la prima volta nelle primitive assemblee del diritto germanico e nella famosa convocazione del Parlamento del 1265. In esso si vede sopravvivere l’antico principio in virtù del quale “il potere legislativo appartiene al re assistito dai migliori”; e “l’elezione non ha altro scopo che di designare quali sono questi migliori”²⁷⁹.

ROSSI segnala che uno dei possibili fondamenti della rappresentanza politica dev’essere rintracciato nella constatazione che “tutti non sono adatti a dedicarsi alla cosa pubblica, e che bisogna attuare anche in politica la divisione del lavoro, biologicamente comprovata dalla legge naturale di specificazione degli organi”. E, più decisamente ancora, si potrebbe dire che la rappresentanza politica sia fondata sulla “assoluta incapacità del popolo a occuparsi di governo e di politica. Per tale

²⁷⁷ Cfr. CEDRONI, L., *Il lessico della rappresentanza politica*, Rubbettino, Messina, 1996, 127-128.

²⁷⁸ Cfr. MICELI, V., op. cit., 173 e 176-177.

²⁷⁹ Cfr. ORLANDO, V.E., op. cit., 448-449.

ragione, “la rappresentanza fu detta anche un razionale perfezionamento e quasi una depurazione della democrazia diretta”²⁸⁰.

E) *Sulla flessibilità*. – La rappresentanza politica mista, più della democratica, sembra in grado di conservare e di incrementare la *flessibilità della rappresentanza politica*, cioè la possibilità di adattare l’attività rappresentativa alle necessità della contingenza, dal momento che (i) la generalità degli interessi rappresentati, rispetto alla relativa specialità, (ii) la libertà di mandato imperativo, rispetto al relativo obbligo, e (iii) l’eguaglianza tra governanti e governati, rispetto alla superiorità dei governati, riequilibrano il rapporto rappresentativo, rafforzando la situazione di potere del rappresentante in relazione al rappresentato. A sostegno di questa ipotesi sembrano potersi addurre argomenti ricavabili da HOFMANN, da MICELI e da ROSSI.

HOFMANN segnala che “la rappresentanza della comunità cittadina, nella sua «maggioranza», non è mai il prodotto di una delega dei pieni poteri, né della trasmissione di un diritto”. “Sotto un certo aspetto, la totalità dei cittadini e la loro parte prevalente sono identiche («pro eodem accipienda sunt»). Ma una simile «rappresentanza», anziché in termini statici ed essenzialistici, va intesa in senso esclusivamente dinamico, come il complesso delle azioni e interazioni che, riferite alla comunità, hanno per protagonista la parte attiva e perciò stesso determinante degli attuali membri”²⁸¹.

MICELI sostiene che “la grande complessità d’interessi e di bisogni prodotta dall’estensione dello stato e della sua attività doveva rendere impossibile, il mandato giuridico o il così detto mandato imperativo”. Infatti, quando gli interessi e i bisogni divengono così numerosi e complessi, “non è più dato ad ogni individuo di comprenderli tutti, d’interpretarli e di formularli tutti in modo preciso; come non è possibile di prevedere tutte le trasformazioni che potranno subire e tutte le maniere per poterli soddisfare”. Inoltre, “non è più possibile ad un gruppo di elettori di determinare tutta la linea di condotta che dovrà seguire il rappresentante, né è più

²⁸⁰ Cfr. ROSSI, L., *I principii fondamentali della rappresentanza politica. Introduzione*, Tipografia Fava e Garagnani, Bologna, 1894, 34-35.

²⁸¹ Cfr. HOFMANN, H., op. cit., 250-251.

possibile a questo di attenersi strettamente a una linea di condotta precedentemente determinata in tutte le sue peculiarità”²⁸².

Secondo ROSSI, il fondamento e il motivo della rappresentanza consistono “nell’introdurre nella vita dello Stato un corpo più d’ogni altro conveniente a rilevare e a valutare i bisogni, le idee dei cittadini, in una parola le tendenze e lo sviluppo giuridico e politico della Società, dandovi il maggiore, il più equo, il più utile impulso”. Questo corpo, “eminente e più illuminato che non la Società”, deve essere libero da ogni legame coercitivo che la Società voglia imporgli”. “Tale principio abbraccia tutti gli scopi pratici cui si vuol far servire la rappresentanza, ma non si fonda particolarmente sopra alcuno di essi; è quindi un principio che dà prova d’una grande elasticità, allargandosi o restringendosi secondo i tempi e le circostanze”²⁸³.

F) *Sull’efficacia*. – La rappresentanza politica mista, più della democratica, pare adatta a sostenere e a sviluppare l’*effettività della rappresentanza politica*, cioè l’idoneità della rappresentanza a realizzare gli obiettivi programmati, dal momento che (i) la generalità degli interessi rappresentati, rispetto alla relativa specialità, (ii) la libertà di mandato imperativo, rispetto al relativo obbligo, e (iii) l’eguaglianza tra governanti e governati, rispetto alla superiorità dei governati, riequilibrano il rapporto rappresentativo, rafforzando la situazione di dovere del rappresentato in relazione al rappresentante. Ciò sembrerebbe trovare conforto, tra l’altro, nelle opere di MICELI, di ROSSI, di SCHMITT e di ZANON.

MICELI insegna che il mandato politico “implica che la persona scelta debba rappresentare i bisogni e gl’interessi dello stato in genere e debba soprattutto occuparsi del suo generale benessere, quantunque non sia possibile di determinare in che modo e fino a che punto, tanto che se ne possa fare per essa un obbligo certo e preciso”. Perciò, “l’obbligo imposto dal mandato politico al mandatario, non è un obbligo giuridico, ma è un obbligo puramente morale”, l’obbligo di “agire con rettitudine d’animo e con la sincera intenzione di giovare al paese”. Di conseguenza, “il concetto organico della rappresentanza ha subito e subisce delle radicali trasformazioni nella vita degli stati moderni” e, “di fronte alla rappresentanza”,

²⁸² Cfr. MICELI, V., op. cit., 140.

²⁸³ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 174-175.

“sono a poco a poco scomparsi i gruppi politici, i ceti, le classi, gli aggregati organici di una volta”, “nel senso che essa non ne tiene più conto”²⁸⁴.

Secondo ROSSI, la rappresentanza politica non è soltanto “la riflessione, come avviene in uno specchio, dello stato della coscienza sociale”, ma “un organo potente che reagisce a sua volta sulla società perfezionandola, soprattutto se si tratta d’interessi morali”. Così, la rappresentanza politica diviene “una depurazione del governo popolare diretto, e, più che una sostituzione di esso, una magistratura che agisce in funzioni essenziali di Stato”. E ad analogo risultato si giunge “considerando lo scopo della rappresentanza, che deve dirigersi al bene dello Stato e dei cittadini” e “valutando quindi il grado di capacità che occorre per discernerlo”²⁸⁵.

SCHMITT ritiene che la legislazione costituzionale serva in gran parte “allo scopo di proteggere dal legislatore, cioè dalla mutevole maggioranza parlamentare, determinati affari ed interessi che altrimenti sarebbero materia della legislazione ordinaria”. “L’«ancoramento» legislativo costituzionale”, infatti, “deve garantire determinati interessi, specialmente gli interessi della minoranza, di fronte alla rispettiva maggioranza”. Pertanto, “la «vera» democrazia può essere definita anche come protezione della minoranza” e si basa su “uno stabile compromesso fra maggioranza e minoranza”²⁸⁶.

ZANON evidenzia che, “a partire dalla concreta situazione costituzionale weimariana”, sia i parlamenti che i parlamentari avevano subito una radicale trasformazione. Al “vecchio parlamento ottocentesco”, orientato al “bene comune” e “luogo centrale di determinazione degli indirizzi politici”, si andava progressivamente sostituendo “un parlamento essenzialmente funzionariale”, portatore di ideologie diverse e spesso inconciliabili e “camera di registrazione di decisioni prese altrove”. E ai “notabili”, “che presentavano origini culturali e cetuali sostanzialmente omogenee” e “che interpretavano il ruolo di rappresentanti della nazione a fronte di un diritto di suffragio ristretto e censitario, e di sistemi elettorali per lo più maggioritari, succedevano sempre più “politici di professione” (“uomini non più vocati *per* la politica, ma che weberianamente vivono *di* politica”), “che

²⁸⁴ Cfr. MICELI, V., op. cit., 173-174 e 179.

²⁸⁵ Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 170.

²⁸⁶ Cfr. SCHMITT, C., *Il custode della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 1981, 45-46.

sentivano e interpretavano il ruolo di deputati non quali rappresentanti dell'intera nazione, ma come funzionari o delegati dei partiti che ne avevano favorita l'elezione”²⁸⁷.

III. L'eguaglianza tra governanti e governati.

In conclusione, non resta da affrontare che la questione di fondo: se, ai fini dell'attribuzione del diritto-dovere di determinare gli interessi generali da rappresentare, governanti e governati meritino un trattamento eguale o diverso. Se è indubbio che, sotto il profilo che ci interessa, vi sono sia analogie che differenze tra governanti e governati – come, ad esempio, tra le prime, una materiale e spirituale dipendenza di ciascuno dal proprio prossimo e, tra le seconde, la variazione da caso a caso delle potenzialità di ognuno in un intervallo abbastanza ampio – sembra altrettanto certo che, nel bilanciamento tra le analogie e le differenze, debbano prevalere le prime sulle seconde e che tale bilanciamento, dunque, debba mettere capo al riconoscimento del diritto-dovere di concorrere a determinare gli interessi generali da rappresentare tanto ai governanti quanto ai governati. A sostegno di tale conclusione sembrano ricavabili argomenti, tra le altre opere, dal *Trattato sul governo* e dal *Primato del parlamento*.

Nel *Trattato sul governo*, LOCKE – citando Hooker – afferma che lo stato di libertà, ma soprattutto di eguaglianza, in cui tutti gli uomini per natura si trovano è “cosa in sé evidente e incontrovertibile, da poterne fare il fondamento di quell'obbligo al reciproco amore fra gli uomini da cui egli fa sorgere i doveri che abbiamo gli uni verso gli altri e fa derivare i grandi principi della giustizia e della carità”. “Una stessa naturale tendenza ha indotto gli uomini a riconoscere che son tenuti ad amare gli altri come se stessi”. Poiché “se faccio il male devo aspettarmi di subirne, non essendovi motivo che gli altri mi dimostrino più amore di quanto io non abbia dimostrato loro”, allora “il mio desiderio di essere amato quanto più possibile da coloro che sono per natura i miei eguali mi impone un naturale dovere di prodigare loro proprio lo stesso amore”²⁸⁸.

²⁸⁷ Cfr. ZANON, N., op. cit., 91-92.

²⁸⁸ Cfr. LOCKE, J., op. cit., 6.

Nel *Primato del parlamento* si afferma che l'idea di democrazia è l'idea di libertà come "autodeterminazione politica". "Essa si esprime relativamente allo stato puro dove l'ordinamento statale è prodotto direttamente da coloro che vi sono soggetti, dove il popolo delibera nell'assemblea dei cittadini le norme della loro condotta". "Il fatto che al posto dell'assemblea popolare subentri un parlamento eletto dal popolo – sia pure secondo il principio del voto generale – e che l'autodeterminazione sia pertanto limitata alla creazione dell'organo che produce l'ordinamento statale è già un indebolimento di questo principio di autonomia, appena mascherato dalla finzione della rappresentanza". "L'essenza della democrazia non può essere tuttavia compresa appieno sulla sola base dell'idea di libertà", la quale, di per sé, non può fondare un ordinamento sociale, "il cui significato essenziale sta in un vincolo e che solo in quanto vincolo normativo costituisce il rapporto sociale, la comunità". Pertanto, il senso più profondo del principio democratico è "che il soggetto politico vuole la libertà non solo per sé ma anche per gli altri, l'io la vuole per il tu: e ciò perché l'io percepisce il tu come identico a sé". In tal modo, "affinché si pervenga al concetto di forma sociale democratica", "è necessario che all'idea di libertà si aggiunga, limitandola, l'idea di uguaglianza"²⁸⁹.

²⁸⁹ Cfr. Kelsen, H., *Il primato del parlamento*, Giuffrè Editore, Milano, 1982, 43-44; e cfr. Kelsen, H., *Il primato*, cit., 44-45: "Se si chiede a quale tipo caratteriologico si attagli una simile veduta politica, nella quale l'anelito per la libertà viene modificato dal sentimento di uguaglianza, si può rispondere che è chiaramente quello in cui l'esperienza del proprio *io* non è così elementare, così diversa da tutte le altre esperienze, dall'esperienza di tutti gli altri, dall'esperienza del non-io, che l'io non possa, immedesimandosi, onorare la pretesa del tu di essere riconosciuto come un io. È il tipo di personalità la cui esperienza fondamentale è il *Tat wam asi*, l'uomo che, vedendosi accanto l'altro uomo, avverte una voce interiore che gli dice: questo sei tu. Questo tipo di personalità si riconosce nell'altro, sperimenta *a priori* l'altro non come un essere estraneo, un nemico, ma come un uguale e quindi un amico, sperimenta il proprio io non come qualcosa di unico, di assolutamente incompatibile e irripetibile".

Parte seconda

I GRUPPI POLITICI AL PARLAMENTO EUROPEO

Capitolo I

IL QUADRO DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. Il Parlamento nel suo contesto.

La trattazione dei gruppi politici al Parlamento europeo non può prescindere da una pur sommaria introduzione del contesto nel quale il Parlamento europeo è nato e si è sviluppato, dal momento che – come vedremo – essi, non solo si inquadrano nella sua struttura interna, ma ne rappresentano anche la più significativa forma di espressione.

Ogni parlamento ha una particolare storia, cultura e poteri, ed opera in un contesto politico suo proprio. Il contesto politico del Parlamento europeo è caratterizzato da alcuni speciali elementi od aspetti. A) Esso rappresenta l'esperimento più grande al mondo di democrazia transnazionale, dove la diplomazia internazionale è sostituita – o, quanto meno, integrata – dalla democrazia transnazionale. B) Esso appartiene a un sistema istituzionale unico e storicamente senza precedenti: l'Unione europea, con la sua mescolanza di poteri sovranazionali e di cooperazione intergovernativa. C) La sua stessa esistenza è controversa, dal momento che alcuni politici in determinati Stati membri si sono opposti alla sua creazione e al suo sviluppo. D) Si sta evolvendo rapidamente; eletto per la prima volta nel 1979, il Parlamento europeo è ancora un giovane parlamento, ma ha sviluppato considerevolmente il suo ruolo e i suoi poteri nei 32 anni che sono trascorsi da allora. E) Esso è obbligato dagli Stati membri ad operare in tre luoghi diversi, senza poter contare su un'unica sede. F) È multilingue come nessun altro parlamento prima di esso, in virtù dell'interpretazione durante le riunioni e della traduzione di tutti i documenti. G) Come il Congresso degli Stati Uniti, ma diversamente dai parlamenti nazionali di tutti gli Stati membri dell'Unione europea, nessun governo emerge direttamente da una maggioranza in Parlamento e le sue elezioni non sono finalizzate a mantenere o a modificare un esecutivo. H) Il Parlamento continua ad espandersi in dimensioni, da 410 membri provenienti da 9 paesi, quando esso è stato eletto per la prima volta, a 734 provenienti da 27 paesi attualmente e, come da programma, ben presto a 751. I) I suoi membri provengono da un vasto numero (quasi 200) di partiti politici, anche se essi sono organizzati in

una manciata di raggruppamenti europei. L) A differenza della maggior parte dei parlamenti nazionali nei paesi europei, esso ha un mandato di durata fissa e non può essere sciolto per elezioni anticipate. Per queste ragioni, il Parlamento europeo sfugge a facili categorizzazioni e non può essere compreso senza fare riferimento all'Unione europea nel suo insieme e alle caratteristiche che lo rendono unico rispetto a qualsiasi altra organizzazione internazionale nel mondo.

L'Unione europea può essere fatta risalire alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, istituita dopo la seconda guerra mondiale come "il primo nucleo concreto di una Federazione europea" (Dichiarazione di Schuman), un coraggioso tentativo di mettere insieme ex nemici e di costituire un quadro duraturo di cooperazione vincolante tra gli Stati d'Europa per garantire la pace e la stabilità.

L'integrazione europea, tuttavia, è anche il frutto di un'importante forza-guida pragmatica, vale a dire la necessità pratica di gestire la crescente interdipendenza economica tra i paesi europei²⁹⁰.

Si può constatare anche una crescente cooperazione in aree ulteriori rispetto a quelle derivanti dal mercato unico, come la lotta alla criminalità transnazionale, in politica estera e dove gli Stati membri possono guadagnare mettendo in comune risorse, come nei programmi di ricerca²⁹¹.

Il riconoscimento della necessità di politiche comuni e di regole in tali materie portarono i parlamenti nazionali, all'atto della ratifica dei Trattati istitutivi, a conferire potere legislativo all'Unione europea in limitati ma importanti settori. Inizialmente questi poteri furono conferiti al Consiglio, composto da ministri

²⁹⁰ La creazione di un unico mercato europeo, caratterizzato dalla libera circolazione dei beni e dei servizi da un paese a un altro, ha rafforzato ciò, richiedendo un certo grado di programmazione politica comune. Un mercato comune richiede regole comuni e la garanzia che ciascuno rispetterà tali regole. Esso ha bisogno di un campo d'azione comune e di una certa armonizzazione dei modi nei quali le pubbliche autorità intervengono nel mercato. Esso genera pressione per la definizione di regole comuni a livello europeo in aree come la protezione del consumatore, gli standard ambientali, il commercio con l'estero, l'assistenza alle regioni meno prospere, la politica di concorrenza, gli standard sul luogo di lavoro e le politiche comuni nei settori nei quali tutti i governi intervengono nel mercato e, in particolare, quelli dei trasporti e dell'agricoltura.

²⁹¹ Cfr. CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., *The European Parliament*, John Harper Publishing, London, 2011, 2-3.

rappresentanti i governi nazionali, operanti su proposta della Commissione, un esecutivo collegiale europeo nominato dai governi nazionali, ma incaricato di agire nell'interesse europeo²⁹². L'applicazione della legislazione europea era di competenza degli Stati membri, ma soggetta al controllo della Commissione, che poteva – se necessario – portare uno Stato membro dinanzi alla Corte di giustizia, composta di giudici nominati dai governi nazionali per risolvere le controversie concernenti l'interpretazione dei trattati e la legislazione europea²⁹³.

Sotto questo sistema iniziale, il Parlamento europeo era essenzialmente un forum, composto fino al 1979 di delegazioni dai parlamenti nazionali, consultato su una piccola gamma di proposte legislative prima della loro adozione da parte del Consiglio e dotato del diritto di destituire la Commissione con un voto di censura espresso a maggioranza di 2/3²⁹⁴.

²⁹² Il Consiglio poteva approvare le proposte della Commissione nella maggior parte delle materie con una maggioranza qualificata di circa il 71% dei voti, ciascuno Stato membro avendo un voto ponderato in base alle sue dimensioni, ma era richiesta l'unanimità per modificare le proposte della Commissione. Su alcune questioni, era richiesta l'unanimità per adottare una proposta.

²⁹³ Cfr. FASONE, C., e LUPO, N., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII (2012), 356: "Il nodo che oggi appare più delicato è forse quello del rapporto tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo, vero detentore del potere di "indirizzo politico" nell'Unione europea, specie dopo il Trattato di Lisbona, in particolare a scapito della Commissione europea. Come dimostrano anche le recenti vicende legate alla riforma della *governance* economica, manca ancora un controllo parlamentare efficace a livello europeo su talune politiche, come quella economica e monetaria, la PESC e la PSDC. Al Parlamento europeo sono garantiti limitatissimi poteri nei confronti delle scelte del Consiglio europeo, il quale non è politicamente responsabile dinanzi all'Assemblea di Strasburgo: ciascun capo di Stato e di governo è politicamente responsabile solo dinanzi al rispettivo elettorato e/o al Parlamento nazionale".

²⁹⁴ Cfr. FASONE, C., e LUPO, N., op. cit., 356: "Da ciò, in definitiva, l'ulteriore conferma che il controllo parlamentare e democratico ha bisogno, nell'Unione europea, di un Parlamento europeo forte e, al tempo stesso, di Parlamenti nazionali in grado di controllare efficacemente l'azione dei rispettivi Governi: ad una Costituzione composita non può non corrispondere un sistema parlamentare altrettanto articolato, in grado di inseguire e di far valere *pro quota* quella responsabilità politica che altrimenti tende inevitabilmente a dissolversi in un sistema politico-istituzionale articolato su più livelli".

Questi poteri erano considerati troppo limitati, specialmente da coloro che erano chiamati ad operare nel Parlamento europeo, che sostenevano che un sistema nel quale soltanto i ministri potevano legiferare era segnato da un “deficit democratico”. Il Parlamento dovette combattere per incrementare i suoi poteri e lo fece con considerevole successo²⁹⁵.

Nel giro di quattro decadi, il Parlamento è passato dall’essere un’assemblea essenzialmente consultiva all’essere un vero e proprio co-legislatore in un’Unione europea che a sua volta si è evoluta considerevolmente rispetto alle originarie Comunità europee, sia nella portata che nei poteri. Il Parlamento e il Consiglio formano ora un legislativo bicamerale dell’Unione europea²⁹⁶.

Questo cambiamento è avvenuto passo dopo passo, con l’approvazione da parte degli Stati membri di nuovi trattati integrativi o modificativi dei trattati originari: tra i quali, l’Atto unico europeo, il Trattato di Maastricht, il Trattato di Amsterdam, il Trattato di Nizza e il Trattato di Lisbona²⁹⁷.

²⁹⁵ Cfr. FASONE, C., e LUPO, N., op. cit., 330: “Questa graduale affermazione del Parlamento europeo è avvenuta non senza resistenze da parte delle altre istituzioni: basti pensare, infatti, che, nonostante le risoluzioni parlamentari approvate dall’Assemblea di Strasburgo dagli anni Sessanta in poi, il *nomen* “Parlamento europeo” è comparso per la prima volta nei Trattati, in particolare a causa dell’ostilità del Consiglio, soltanto con l’Atto unico europeo del 1987. Il Parlamento europeo ha comunque saputo farsi promotore del proprio ruolo istituzionale, modificando strategicamente il regolamento interno [...] e riuscendo ad ottenere, in seguito, ciò che aveva richiesto”.

²⁹⁶ Cfr. FASONE, C., e LUPO, N., op. cit., 330: “A partire dal Trattato di Maastricht del 1993, a seguito dell’introduzione della procedura di co-decisione, il Parlamento europeo è divenuto, su di un piano di sostanziale parità con il Consiglio (dei ministri), co-protagonista del processo decisionale europeo. Le successive riforme dei Trattati, fino a quella del Trattato di Lisbona, non hanno fatto che assecondare e approfondire questo *trend* nel senso di un rafforzamento del Parlamento europeo nei rapporti interistituzionali”.

²⁹⁷ Cfr. FASONE, C., e LUPO, N., op. cit., 355: “In linea generale, l’Assemblea di Strasburgo sembra presentarsi come un “Parlamento nel pieno della sua giovinezza”, e in qualche modo ancora in espansione: almeno se paragonato a tanti Parlamenti nazionali, che con fatica arrancano sotto il peso degli Esecutivi, delle trasformazioni della società civile e dei processi di integrazione europea e di globalizzazione, mancando per molti versi di quella capacità di reazione ai (e di anticipazione dei) cambiamenti, che invece ha connotato finora il Parlamento europeo, anche grazie al minor peso delle sue tradizioni. Le riforme dei Trattati dell’ultimo ventennio (da Maastricht in poi) hanno evidenziato un sistema parlamentare europeo in continua evoluzione, ma straordinariamente attivo, spesso oltre I

Quanto all'adozione della legislazione, l'Unione europea presenta un classico legislativo a due camere, dove il Consiglio rappresenta gli Stati e il Parlamento europeo rappresenta i cittadini²⁹⁸.

Il Parlamento ha anche un ruolo – o, almeno, l'avrebbe sulla carta²⁹⁹ – nel controllo della funzione esecutiva svolta dalla Commissione europea³⁰⁰, benché fino ad oggi ne abbia fatto un uso limitato³⁰¹.

poteri conferiti dai Trattati: anche quando formalmente non esisteva una base giuridica per l'intervento parlamentare, sono state studiate soluzioni *ad hoc* per configurarla”.

²⁹⁸ La politica comune a livello dell'Unione Europea non è una questione che riguarda soltanto i governi, ma anche il Parlamento eletto direttamente dai cittadini.

²⁹⁹ PINELLI, C., *Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nella recente esperienza dell'Unione*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere: atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006, 97: “Nonostante i poteri di indirizzo e ispettivi del PE siano stati significativamente accresciuti dal trattato di Maastricht in poi – il PE approva a maggioranza qualificata la designazione del Presidente della Commissione da parte del Consiglio europeo; può, sempre a maggioranza qualificata, approvare una mozione di censura nei confronti della Commissione; può istituire, su richiesta di un quarto dei suoi membri, commissioni parlamentari di inchiesta –, il Parlamento europeo ne ha fatto un uso troppo parco”.

³⁰⁰ I commissari sono politici nominati (come i ministri nazionali) dai primi ministri o dai presidenti. La squadra dei commissari nel suo insieme richiede l'approvazione di una maggioranza in Parlamento per assumere la carica e, una volta in carica, può essere deposta da (e solo da) un voto di sfiducia del Parlamento europeo.

³⁰¹ PINELLI, C., *Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo*, in *Dir. Ue*, 2005, 172-173: “Mentre fra il 1993 e il 1999, in presenza di sospetti di cattiva amministrazione e violazione delle regole comunitarie (così nei casi di trasgressione delle regole sulla circolazione dei beni e della “mucca pazza”), il PE ha istituito commissioni di inchiesta, nel 1999, di fronte a sospetti di frode, nepotismo e scorrettezza amministrativa che coinvolgevano membri della Commissione Santer, il PE ha preferito delegare i suoi poteri ispettivi a un Comitato indipendente di esperti, con l'argomento che il caso richiedeva uno scrutinio da parte di personalità non coinvolte nello scontro politico, trattandosi di accertare una forma di responsabilità basata su standard di buona condotta, diversa tanto dalla responsabilità giuridica quanto da quella politica, che non trovava specifiche previsioni nei trattati vigenti.

È altrettanto significativo che la Commissione Santer si sia dimessa a seguito del Rapporto del Comitato indipendente di esperti, senza che il PE abbia votato una mozione di censura. Ciò attesta come i poteri formalmente attribuiti al PE vengano aggirati (con la scelta di nominare comitati *ad hoc* anziché commissioni parlamentari d'inchiesta), o non vengano esercitati (mozione di censura). E le ragioni che vengono addotte, a parte il sofisticato argomento della solidarietà fra istituzioni

Tutto questo rende l'Unione europea radicalmente differente da una tradizionale organizzazione intergovernativa³⁰². I deputati del Parlamento europeo provengono da partiti di governo e da partiti di opposizione e rappresentano non solo le capitali, ma le regioni nella loro piena diversità. In breve, il Parlamento mette in gioco il pluralismo e porta un valore aggiunto all'esame della legislazione dell'Unione europea.

Esso agevola anche la risoluzione delle controversie internazionali. Il Consiglio troppo spesso può dare l'impressione di decidere attraverso una "lotta fisica" tra i rappresentanti dei vari interessi nazionali. La realtà è più complessa e il fatto che il Parlamento è organizzato non in delegazioni nazionali, ma in gruppi politici, dimostra che la linea di demarcazione sulla maggior parte delle questioni concrete non è tanto tra nazioni quanto tra differenti punti di vista politici o tra vari interessi settoriali³⁰³.

sovrnazionali come la Commissione e il PE, consistono fondamentalmente nel fatto che la doppia anima dell'Unione, intergovernativa e sovranazionale, ha finora impedito l'emersione di un circuito di responsabilità politica fra PE e Commissione, anche al di l. dei poteri formalmente conferiti al primo 4".

³⁰² In effetti, basta immaginare cosa sarebbe stata l'Unione Europea senza il Parlamento: un sistema dominato da burocrati e diplomatici, liberamente supervisionato da ministri recantisi periodicamente a Bruxelles. L'esistenza di un corpo di rappresentanti a tempo pieno nel cuore decisionale di Bruxelles, incaricati di fare domande, di bussare alle porte, di portare luce negli angoli più bui dell'amministrazione europea, in dialogo con i loro elettori nazionali, rende il sistema dell'Unione Europea più aperto, trasparente e democratico di quanto sarebbe stato altrimenti.

³⁰³ Cfr. CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., op. cit., 3-7; e cfr. FASONE, C., e LUPO, N., op. cit., 355: "Le peculiari caratteristiche del Parlamento europeo quanto a composizione e organizzazione interna, forse ancor prima delle previsioni dei Trattati, sembrano fin qui aver costituito un punto di forza di questa istituzione. L'assenza di un *cleavage* stabile tra maggioranza e opposizione e, viceversa il dominio dei gruppi parlamentari, in particolare dell'alleanza tra popolari e socialisti, hanno favorite l'emergere di una logica consensuale all'interno del Parlamento europeo, che ha servito sostanzialmente la causa del rafforzamento dell'istituzione medesima. I gruppi e le commissioni permanenti – soprattutto il relatore e i coordinatori dei gruppi – hanno rappresentato e rappresentano il principale "motore" del potenziamento del Parlamento europeo, perseguito sia mediante precise rivendicazioni sui diversi *dossier* legislativi all'esame, sia per mezzo della continua attività di modifica del regolamento interno, con cui si sono spesso anticipate cambiamenti che poi sarebbero stati codificati nei Trattati".

La determinazione di una politica comune mediante istituzioni comuni in un'area così ampia ha portato molti a concludere che l'Unione europea è, o sta divenendo, un sistema federale. Questa conclusione dipende interamente da ciò che si intende per "federale".

Alcuni usano il termine per indicare un super-Stato centralizzato, ma – in realtà – questo non è mai stato l'obiettivo dell'Unione europea, che è ancora lungi dal diventare un tale Stato³⁰⁴.

Le garanzie strutturali e legali contro la creazione di un sistema eccessivamente centralizzato sono rafforzate dai diversi legami emotivi e dagli impegni dei popoli europei³⁰⁵.

Tuttavia, se il termine "federale" significa semplicemente, come in gran parte dell'uso continentale, *governance* multilivello, il più possibile decentralizzata, ma centralizzabile ove necessario mediante l'esercizio di limitate competenze attraverso istituzioni comuni con propri poteri, allora l'Unione europea ha sempre avuto un buon numero di caratteristiche federali³⁰⁶.

³⁰⁴ Il budget europeo costituisce un mero 2% della spesa pubblica, con il 98% restante nazionale o sub-nazionale. La legislazione europea può essere adottata soltanto nelle aree definite dai trattati, che a loro volta possono essere emendati solo con il consenso unanime di ciascuno Stato membro. Persino all'interno di tale area, nessuna legislazione o politica può essere adottata senza il consenso del Consiglio, composto da ministri nazionali che sono membri dei governi nazionali responsabili verso i parlamenti nazionali. Le controversie sono risolte da una Corte i cui membri sono nominati dai governi nazionali, non dalla Commissione europea. La Commissione stessa, lungi dall'essere una gigantesca burocrazia, ha tendenzialmente meno impiegati di una città di medie dimensioni e non decide autonomamente le politiche fondamentali, ma si limita a proporle e svilupparle.

³⁰⁵ C'è poco pericolo di un'iperbole euro-nazionalista che porti via le persone. Inoltre, la maggior parte dei principali temi della vita politica hanno un carattere nazionale piuttosto che europeo: la fornitura di servizi sanitari, l'istruzione, la politica degli alloggi, le pensioni, la sicurezza sociale, l'ordine pubblico, il livello delle imposte sui redditi, ecc. ecc.. Tutti questi temi sono destinati a rimanere essenzialmente nazionali piuttosto che europei.

³⁰⁶ Nella propria sfera di competenza, la legislazione europea prevale su quella nazionale. Il voto a maggioranza qualificata, più degli accordi consensuali intergovernativi, è la norma per l'adozione della legislazione all'interno di tale settore di politiche comuni. Essa ha un esecutivo, la Commissione, che – una volta nominato – è indipendente dai governi nazionali, ha un monopolio virtuale sulle proposte legislative ed è responsabile della gestione delle politiche esistenti e del controllo sull'applicazione del diritto dell'Unione. Essa ha un Parlamento sopra-nazionale direttamente eletto.

In conclusione, una costante dell'evoluzione dell'Europa comunitaria è il progressivo ampliamento delle prerogative del Parlamento europeo, che diviene “da Assemblea dotata di poteri pressoché esclusivamente consultivi a vero e proprio co-legislatore”: uno snodo fondamentale di tale evoluzione è rappresentato dalla prima elezione di questa istituzione a suffragio universale e diretto nel 1979, “che ne ha rafforzato decisamente la legittimazione democratica”³⁰⁷. In effetti, il Parlamento europeo, dalla sua nascita fino ad oggi, ha subito una profonda evoluzione, che lo ha portato a divenire da “foglia di fico”, quale era in origine, a “co-legislatore”, quale è attualmente, e – anzitutto per tale ragione – l'Unione europea costituisce un sistema federale *in fieri*³⁰⁸.

Essa ha una Corte comune per risolvere le divergenze nell'interpretazione del diritto dell'Unione. Essa ha un budget finanziato dai ricavi che appartengono all'Unione come da diritto in forza del trattato, e non da sottoscrizioni nazionali. I diritti sono conferiti direttamente ai cittadini dal trattato. In ultimo ma non per ultimo, l'ampia portata del campo di competenza dell'Unione Europea va ben al di là di qualsiasi altra organizzazione internazionale tradizionale, e la maggior parte degli Stati membri condivide una moneta comune. Tutte queste sono caratteristiche federali e non distorcerebbe il significato del termine “federale” sostenere che l'Unione Europea è già un sistema di tipo federale (sebbene decentralizzato e privo delle usuali competenze di una federazione in materia di affari esteri e di sicurezza). In tal senso, il Parlamento europeo e il Consiglio costituiscono un legislativo bicamerale di tipo federale, benché con un campo limitato di responsabilità.

³⁰⁷ Cfr. FASONE, C., e LUPO, N., op. cit., 329.

³⁰⁸ Cfr. CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., op. cit., 7-8.

2. La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009.

Con la sentenza del 30 giugno 2009, il Bundesverfassungsgericht (di seguito, BVG) ha cercato di qualificare al meglio un'esperienza di integrazione tra Stati sovrani, qual è quella comunitaria, che non trova facili termini di confronto. La sentenza non costituisce una pronuncia isolata nella giurisprudenza costituzionale tedesca sulla natura del rapporto tra diritto comunitario e diritto interno e, più in generale, sulla divergenza tra monismo e dualismo in ordine al rapporto tra diritto internazionale e diritto interno³⁰⁹. Sulla questione si sono pronunciate le sentenze del 29 maggio 1974 “c.d. Solange I”, del 22 ottobre 1986 “c.d. Solange II”, del 12 ottobre 1993 “sulla legittimità costituzionale della ratifica da parte della Germania del Trattato di Maastricht”, del 7 giugno 2000 “sul mercato delle banane” e del 18 luglio 2005 “sul mandato d’arresto europeo”³¹⁰.

La sentenza del BVG del 30 giugno 2009 ha statuito essenzialmente che la legge di estensione e rafforzamento dei poteri del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell’Unione europea viola gli articoli 38, comma 1,³¹¹ e 23, comma 1,³¹² della Legge fondamentale, dal momento che “i poteri di partecipazione del *Bundestag* [...] e del *Bundesrat* non sono stati definiti nella misura necessaria ai sensi di cui nella

³⁰⁹ Cfr. TESAURO, G., *Diritto dell’Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2010, 216.

³¹⁰ Cfr. POIARES MADURO, M., e GRASSO, G., *Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona?*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 3/2009, 505.

³¹¹ L’articolo 38, comma 1, della Legge fondamentale prevede: “(1) I deputati del *Bundestag* sono eletti a suffragio universale, immediato, libero, uguale e segreto. Sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati e istruzioni e sono soggetti solo alla loro coscienza”.

³¹² L’articolo 23, comma 1, della Legge fondamentale prevede: “(1) Al fine di realizzare un’Europa unita, la Repubblica federale di Germania concorre allo sviluppo dell’Unione Europea che è vincolata al rispetto di principi democratici, dello Stato di diritto, sociali e federativi, e del principio di sussidiarietà, garantendo una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente equivalente a quella assicurata da questa Legge fondamentale. La Federazione può a tal fine, mediante legge che richiede l’assenso del *Bundesrat*, conferire diritti di supremazia. Alla fondazione dell’Unione Europea, ai mutamenti delle sue basi pattizie e alle disposizioni analoghe che comportino o consentano modifiche o integrazioni del contenuto di questa Legge fondamentale si applicano i commi 2 e 3 dell’art. 79”.

motivazione [sotto riportata]”³¹³. Tale legge non contiene le norme dovute ed è in questa misura incostituzionale³¹⁴. La legge stessa non corrisponde a quanto pretendono gli articoli 38, comma 1, e 23, comma 1, della Legge fondamentale e deve essere novellata in modo conforme alla costituzione, prima della ratifica del trattato³¹⁵.

In primo luogo, “Il parametro di controllo della legge di approvazione del Trattato di Lisbona è determinato dal diritto di voto quale diritto equiparato a un diritto fondamentale” (artt. 38, comma 1, per. 1, e 93, comma 1, n. 4°,³¹⁶ Legge fondamentale). Esso fonda una pretesa “di autodeterminazione democratica, di libera ed eguale partecipazione al potere statale esercitato in Germania” nonché una pretesa “di rispetto del precetto di democrazia che include il rispetto del potere costituente del popolo”³¹⁷; sicché, nella visione della Corte, rappresenta “il valore fondante e inviolabile della democrazia”³¹⁸. Il diritto di voto può essere violato, oltre che in

³¹³ Cfr. Sentenza Bundesverfassungsgericht [BVG] – BverfG, 2 BvE 2/08 del 30 giugno 2009 sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania, nella traduzione svolta da Jörg Luther, Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l’Università del Piemonte Orientale.

³¹⁴ Cfr. § 207.

³¹⁵ Cfr. § 273.

³¹⁶ L’articolo 93, comma 1, n. 4, della Legge fondamentale prevede: “Il Tribunale Costituzionale Federale decide:

[...]

4. in altre controversie di diritto pubblico tra il Bund ed i Länder, tra diversi Länder, o all’interno di un medesimo Land, qualora non si possa adire altra autorità giudiziaria;

-a. sui ricorsi di costituzionalità che possono essere intentati da chiunque ritenga di essere stato leso dalla pubblica autorità in uno dei suoi diritti fondamentali o in un diritto contenuto negli artt. 20 comma IV, 33, 38, 101, 103 e 104;

-b. sui ricorsi di costituzionalità dei Comuni e Consorzi di Comuni per lesione del diritto di autoamministrarsi, garantito dall’art. 28, operata per mezzo di una legge; ma, trattandosi di una legge di un Land, solo se non possa essere sollevato ricorso dinanzi al Tribunale Costituzionale del Land medesimo;

[...]”.

³¹⁷ Cfr. § 208.

³¹⁸ Cfr. POIARES MADURO, M., e GRASSO, G., op. cit., 512.

modo diretto, anche mediante incisioni nei principi che l'articolo 79, comma 3, della Legge fondamentale sancisce come "l'identità della Costituzione"³¹⁹.

Il diritto di voto è "il più importante diritto soggettivo dei cittadini alla partecipazione democratica garantito dalla Legge fondamentale" (art. 20, commi 1 e 2, Legge fondamentale³²⁰). L'elezione libera ed eguale dell'organo che esercita un'influenza determinante sul governo e sulla legislazione della Federazione ha "un ruolo di indirizzo" e garantisce "la libertà della persona"; il diritto di voto, pertanto, può essere invocato dai cittadini "per eccepire in via di ricorso costituzionale la violazione dei principi democratici". Il diritto di ogni cittadino di concorrere a determinare in libertà ed eguaglianza, tramite elezioni e votazioni, i profili personali e oggettivi del potere pubblico (il *diritto alla partecipazione, o all'autodeterminazione, democratica*) può essere violato per effetto di una modifica dell'organizzazione statale quando la volontà del popolo non può più formarsi efficacemente e quando i cittadini non possono più governare con la volontà della maggioranza; il principio della sovranità popolare rappresentativa può essere violato se i diritti del *Bundestag* sono sminuiti in modo rilevante e se quell'organo subisce una perdita sostanziale del potere democratico di azione³²¹.

Il diritto alla partecipazione democratica è "componente elementare del principio di democrazia". È ancorato alla dignità dell'uomo (art. 1, comma 1, Legge fondamentale³²²). Appartiene ai principi del diritto costituzionale tedesco sanciti

³¹⁹ Cfr. § 208.

³²⁰ L'articolo 20 della Legge fondamentale prevede: "(1) La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale.

(2) Ogni potere dello Stato emana dal popolo. È esercitato dal popolo con elezioni e votazioni e per mezzo di appositi organi della legislazione, del potere esecutivo e della giurisdizione.

(3) La legislazione è vincolata all'ordinamento costituzionale, il potere esecutivo e la giurisdizione sono vincolati alla legge e al diritto.

(4) Contro chiunque tenti di sopprimere questo ordinamento, tutti i tedeschi hanno diritto alla resistenza, se non vi è altro rimedio possibile".

³²¹ Cfr. § 210.

³²² L'articolo 1 della Legge fondamentale prevede: "(1) La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla.

(2) Il popolo tedesco riconosce gli inviolabili e inalienabili diritti dell'uomo come fondamento di ogni comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo.

come imm modificabili dagli articoli 20, commi 1 e 2, e 79, comma 3,³²³ della Legge fondamentale³²⁴.

Il principio democratico è intangibile: una modifica dei principi depositati negli articoli 1 e 20 della Legge fondamentale è inammissibile (la *garanzia di eternità*) (art. 79, comma 3, Legge fondamentale). Questa garanzia vieta, anche al legislatore costituzionale, “ogni disposizione sull’identità dell’ordinamento costituzionale della libertà”³²⁵. In tal modo, la Legge fondamentale presuppone e garantisce “la condizione di Stato sovrano della Germania”³²⁶.

In secondo luogo, “L’attuazione del principio di democrazia nella Legge fondamentale è aperta all’obiettivo di inserire la Germania in un ordinamento di pace internazionale ed europea”. L’autorizzazione per l’integrazione europea consente una formazione della volontà politica diversa da quella prevista dalla Legge fondamentale per l’ordinamento costituzionale tedesco, “fino al limite indisponibile dell’identità costituzionale” (art. 79, comma 3, Legge fondamentale). Il principio dell’autodeterminazione democratica e della partecipazione libera ed eguale al potere pubblico non viene toccato “dal mandato di pace e di integrazione della Legge

(3) I seguenti diritti fondamentali vincolano la legislazione, il potere esecutivo e la giurisdizione come diritti direttamente applicabili”.

³²³ L’articolo 79, comma 3, della Legge fondamentale prevede: “(3) Non è ammissibile una modifica della presente Legge fondamentale che tocchi l’articolazione del Bund in Länder la partecipazione, in via di massima, dei Länder alla legislazione o i principi enunciati negli artt. 1 e 20”.

³²⁴ Cfr. § 211.

³²⁵ Cfr. MANZELLA, A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona: 80 giorni dopo*, www.astrid.eu: “Sappiamo che l’art. 4 del ratificando Trattato di Lisbona dice testualmente, al secondo comma, “l’Unione rispetta... l’identità nazionale (degli Stati membri) insita nella loro struttura fondamentale, politico e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”. Un altro essenziale riferimento alla fisionomia costituzionale degli Stati membri è nell’art. 6 che si riferisce alle loro “tradizioni costituzionali” quelle tradizioni che, in quanto “comuni”, costituiscono la base consorziale per includere i “diritti fondamentali – garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” – nel “diritto dell’Unione in quanto principi generali”. Il concetto di identità costituzionale è, dunque, ben presente nell’ordinamento europeo”.

³²⁶ Cfr. § 216.

fondamentale né dal principio costituzionale del favore per il diritto internazionale”³²⁷.

La costituzione tedesca tende alla cooperazione pacifica delle nazioni e all’integrazione europea. Tale obiettivo non implica “un assoggettamento a forze estranee”, ma – al contrario – “un vincolo volontario, reciproco e paritario che assicura la pace e rafforza le possibilità di scelta politica consentendo un agire comune coordinato”. La Legge fondamentale non tutela la libertà individuale e il diritto di autodeterminazione sovrana della comunità politica al fine di promuovere “una autoglorificazione priva di legami e un’autotutela di interessi priva di riguardi”³²⁸.

Sappiamo che l’articolo 4, comma 2, del TUE³²⁹ dice testualmente “l’Unione rispetta... l’identità nazionale (degli Stati membri) insita nella loro struttura fondamentale, politico e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”. “Un altro essenziale riferimento alla fisionomia costituzionale degli Stati membri” è contenuto nell’articolo 6 del TUE³³⁰. Pertanto, il concetto di identità costituzionale è presente nell’ordinamento europeo³³¹.

Il preambolo della Legge fondamentale evidenzia “la base etica di un’autodeterminazione responsabile” e “la volontà di servire la pace nel mondo come membro, a parità di diritti, di un’Europa unita”³³². Ciò si concretizza nelle

³²⁷ Cfr. § 219.

³²⁸ Cfr. § 220.

³²⁹ L’articolo 4, comma 2, del TUE prevede: “L’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell’integrità territoriale, di mantenimento dell’ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”.

³³⁰ Cfr. il Paragrafo 2) del Capitolo III della presente Parte.

³³¹ Cfr. MANZELLA, A., op. cit..

³³² Il preambolo della Legge fondamentale prevede: “Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di salvaguardare la propria unità nazionale e statale e di servire la pace del mondo quale membro, equiparato nei diritti, di un’Europa unita, il popolo tedesco nei Länder del Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden e Württemberg-Hohenzollern, al fine di

autorizzazioni all'integrazione europea (art. 23, comma 1, Legge fondamentale), alla partecipazione a istituzioni internazionali (art. 24, comma 1, Legge fondamentale) e all'inserimento in sistemi di sicurezza collettiva reciproca (art. 24, comma 2, Legge fondamentale³³³) nonché nel divieto delle guerre di aggressione (art. 26 Legge fondamentale³³⁴). La Legge fondamentale mira alla composizione pacifica e reciproca degli interessi tra gli Stati e alla coesistenza comune³³⁵.

La Legge fondamentale autorizza il legislatore “a un'ampia devoluzione di diritti di supremazia all'Unione europea”, a condizione di conservare le caratteristiche dello “Stato costituzionale sovrano”³³⁶.

La Legge fondamentale vieta il trasferimento della competenza di “creare autonomamente ulteriori competenze per l'Unione europea” (la *competenza sulla competenza*): la conservazione e l'incremento del potere politico dell'Unione europea dipendono dalla libertà di autodeterminazione democratica del popolo. Secondo la costituzione tedesca, l'integrazione europea procede per passi “materialmente circoscritti e in linea di principio revocabili”. Pertanto, la rinuncia all'integrazione europea non può essere impedita da altri Stati membri o dal potere

dare alla vita statale per un periodo transitorio un nuovo ordinamento in virtù del suo potere costituente, ha deliberato la presente Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, agendo anche per quei tedeschi a cui è stato negato di collaborare. Tutto il popolo tedesco è esortato a realizzare, mediante libera autodeterminazione, l'unità e la libertà della Germania”.

³³³ L'articolo 24, commi 1 e 2, della Legge Fondamentale prevede: “(1) La Federazione può conferire con legge diritti di supremazia a istituzioni internazionali. (1a) I Länder, nell'esercizio delle attribuzioni statali e nell'adempimento dei compiti statali di loro competenza, possono conferire, con l'assenso del Governo federale, diritti di supremazia a istituzioni transfrontaliere.

(2) Per la salvaguardia della pace, la Federazione può integrarsi in un sistema di sicurezza collettiva reciproca; in tal caso consentirà alle limitazioni dei propri diritti di supremazia che creino e assicurino un ordine pacifico e duraturo in Europa e tra i popoli del mondo”.

³³⁴ L'articolo 26 della Legge Fondamentale prevede: “Art. 26. (I) Le azioni idonee a turbare la pacifica convivenza dei popoli, in particolare a preparare una guerra offensiva, e intraprese con tale intento, sono incostituzionali. Tali azioni devono essere perseguite penalmente.

(II) Le armi, che sono destinate a condurre una guerra, possono essere prodotte, trasportate e messe in circolazione soltanto con l'autorizzazione del Governo federale. Una legge federale regola i particolari”.

³³⁵ Cfr. § 222.

³³⁶ Cfr. § 226.

autonomo dell'Unione; non si tratta "di una secessione da un ente di tipo statale", ma "del recesso da un ente di collegamento tra Stati" (il *principio di reversibilità dell'autolimitazione*)³³⁷.

"Il programma di integrazione dell'Unione europea deve essere sufficientemente determinato". "Una delega in bianco per l'esercizio del potere pubblico, con effetto immediatamente vincolante nell'ordinamento giuridico interno, non può essere fatta da organi costituzionali tedeschi". Se gli Stati membri danno al diritto dell'Unione europea una forma tale da consentirne una modifica, anche senza procedura di ratifica, ad opera esclusivamente o prevalentemente delle istituzioni dell'Unione europea, spetta agli organi costituzionali tedeschi una responsabilità particolare nel quadro della partecipazione, disciplinata dall'articolo 23, comma 1, della Legge fondamentale e suscettibile di essere fatta valere davanti al giudice costituzionale" (la *responsabilità per l'integrazione*)³³⁸.

In terzo luogo, l'Unione europea deve corrispondere a principi democratici tanto nelle modalità e nell'estensione dei diritti di supremazia conferiti quanto nell'organizzazione e nel funzionamento del potere autonomo dell'Unione (*ex artt. 23, comma 1, 20, commi 1 e 2, e 79, comma 3, Legge fondamentale*)³³⁹.

L'integrazione europea non deve avvenire a discapito del sistema democratico di governo in Germania. La responsabilità per l'integrazione consiste nel provvedere affinché sia il sistema politico della Repubblica federale di Germania sia quello dell'Unione europea corrispondano ai principi democratici di cui agli articoli 20, commi 1 e 2, e 79, comma 3, della Legge fondamentale³⁴⁰.

Il potere pubblico sovranazionale a sua volta deve avere i requisiti democratici fondamentali. La clausola di garanzia strutturale di cui all'articolo 23, comma 1, della Legge fondamentale limita l'obiettivo della partecipazione, delineato nella disciplina delle finalità dello Stato, a un'Unione europea che corrisponde nelle proprie strutture elementari a quel nucleo di principi fondamentali che l'art. 79,

³³⁷ Cfr. § 233.

³³⁸ Cfr. § 236.

³³⁹ Cfr. § 244.

³⁴⁰ Cfr. § 245.

comma 3, della Legge fondamentale protegge anche contro modifiche del legislatore costituzionale³⁴¹.

In quarto luogo, la regola democratica di base della pari opportunità di successo nel diritto elettorale (“*one man, one vote*”), vale solo all’interno di un popolo, non anche in un organo di rappresentanza sovranazionale, che – nonostante la nuova accentuazione della cittadinanza dell’Unione – resta una rappresentanza dei popoli collegati tra loro dai trattati³⁴².

L’Unione europea difetta di un organo di decisione politica formato attraverso elezioni eguali per tutti i cittadini dell’Unione e capace di rappresentare in modo unitario la volontà popolare. In particolare, nell’Unione europea manca un modello di organizzazione del potere politico nel quale una volontà di maggioranza europea potrebbe sostenere la formazione di un governo, ricollegandosi a decisioni libere ed eguali degli elettori e favorendo una competizione trasparente tra maggioranza e opposizione. “Il Parlamento europeo”, nonostante la riformulazione dell’art. 14, paragrafo 2, TUE-Lisbona e contrariamente a quanto la lettera dell’art. 10, paragrafo 1, TUE-Lisbona sembra pretendere, “non è un organo che rappresenta un popolo europeo sovrano”. “Il suo disegno istituzionale è quello di una rappresentanza dei popoli attraverso i contingenti nazionali dei deputati assegnati, non invece di una rappresentanza dei cittadini dell’Unione in quanto unità indistinta secondo il principio dell’eguaglianza del voto”³⁴³.

Alle condizioni dell’attuale sistema di rappresentanza, una minoranza numerica di cittadini dell’Unione potrebbe governare per mezzo di una maggioranza di deputati e contro una maggioranza di cittadini che si troverebbe all’opposizione, cioè non rappresentata come maggioranza. Certo, solo un sistema proporzionale rigido garantisce il principio di eguaglianza del voto, mediante un’esatta rappresentazione della volontà del popolo. Nei sistemi maggioritari, invece, una sufficiente garanzia dell’eguaglianza del voto esiste solo “nel conteggio e nella chance di successo”, ma difetta poi “in ogni caso di non irrilevante contingentamento dei seggi”³⁴⁴.

³⁴¹ Cfr. § 261.

³⁴² Cfr. § 279.

³⁴³ Cfr. § 280.

³⁴⁴ Cfr. § 281.

In quinto luogo, la legge di estensione e rafforzamento dei poteri del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione europea viola gli articoli 38, comma 1, e 23, comma 1, della Legge fondamentale nella misura in cui i diritti di partecipazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* non hanno una portata sufficiente³⁴⁵.

La legge suddetta, non ancora promulgata dal Presidente della Federazione, intende regolare le modalità nelle quali il *Bundestag* e il *Bundesrat* esercitano i diritti concessi dal Trattato di Lisbona. La legge disciplina l'esercizio dei diritti nell'ambito del controllo sulla sussidiarietà nonché il diritto esplicitamente sancito dal Trattato di Lisbona di rigettare, nella procedura di passerella di cui all'articolo 48, paragrafo 7, comma 3, TUE-Lisbona e all'articolo 81, paragrafo 3, comma 3, TFUE, proposte di atti dell'Unione europea modificativi dei suoi trattati³⁴⁶. Essa consente al *plenum* del *Bundestag* di autorizzare la Commissione per gli affari dell'Unione europea a esercitare i propri diritti nei confronti degli organi dell'Unione europea³⁴⁷.

La legge stessa non soddisfa le norme dell'articolo 23, comma 1, della Legge fondamentale in quanto non conferisce né al *Bundestag* né al *Bundesrat* diritti di partecipazione sufficienti nell'ambito delle procedure di revisione dei trattati e di produzione delle fonti del diritto³⁴⁸.

Alla luce di quanto sopra esposto, possono trarsi le seguenti conclusioni.

A) Al fine di garantire il principio democratico, la Germania è uno Stato sovrano. Il diritto di voto è la principale espressione del diritto alla partecipazione democratica, che costituisce il nucleo essenziale del principio democratico. Il diritto alla partecipazione democratica può essere violato ove la formazione della volontà popolare sia ostacolata, come anzitutto in caso di violazione del diritto di voto, e ove il potere di azione del Parlamento sia diminuito, come anzitutto in caso di incisione dell'identità costituzionale. Il principio democratico è intangibile. Il diritto di voto, quale diritto equiparato a un diritto fondamentale, è il parametro di controllo della legge di approvazione del Trattato di Lisbona.

³⁴⁵ Cfr. § 406.

³⁴⁶ Cfr. § 407.

³⁴⁷ Cfr. § 408.

³⁴⁸ Cfr. § 409.

Secondo la Corte costituzionale tedesca, l'Unione europea, nell'esercizio della funzione di tutela della democrazia, "non si distingue dalle altre organizzazioni internazionali"; sicché, in vista di tale obiettivo, "la Corte tende a mettere sullo stesso piano (o a sottovalutare le differenze tra) organizzazioni sopra-nazionali e organizzazioni internazionali"³⁴⁹. Se – nell'esercizio di tale funzione – l'Unione europea è il risultato di un trattato di diritto internazionale, i poteri e le competenze delle Istituzioni dell'Unione sono soltanto e strettamente quelli ad esse trasferiti dagli Stati membri³⁵⁰: l'Unione europea è un "potere pubblico derivato, addizionale, complementare", mentre gli Stati membri sono "ordinamenti originari e padroni dei trattati". In caso di lesione, di minaccia o di mancato sviluppo della democrazia in Europa e in Germania, nel Parlamento europeo non sarebbe rappresentato il popolo europeo, che non sarebbe sovrano, ma i popoli dell'Europa, organizzati in Stati³⁵¹; a garanzia della democrazia, la sovranità statale può essere limitata, in parte anche ceduta, ma né alienata né trasmessa, mediante una cessione del suo nucleo essenziale ed identificante³⁵².

B) La Germania tende alla costruzione di un ordinamento di pace e di giustizia internazionale ed europea, nei limiti della tutela del principio democratico. La realizzazione della cooperazione pacifica delle nazioni e dell'integrazione europea non implica una sottoposizione coattiva a forze estranee, ma un vincolo volontario, reciproco e paritario, che assicura la coesistenza e la cooperazione tra i popoli. Ciò si concretizza nelle autorizzazioni all'integrazione europea, alla partecipazione a istituzioni internazionali e all'inserimento in sistemi di sicurezza collettiva reciproca nonché nel divieto delle guerre di aggressione. L'integrazione europea procede per passi circoscritti e revocabili (da cui il divieto di trasferimento della competenza sulla competenza e la responsabilità per l'integrazione degli organi costituzionali). L'Unione europea è un ente di collegamento tra Stati, dal quale si può recedere.

³⁴⁹ Cfr. CASSESE, S., *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9/2009, 1005.

³⁵⁰ Cfr. POIARES MADURO, M., e GRASSO, G., op. cit., 508-509.

³⁵¹ Cfr. CASSESE, S., op. cit., 1005.

³⁵² Cfr. FERRARA, G., *In difesa della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*, www.astrid.eu.

Secondo la Corte costituzionale tedesca, oltre l'attuazione del principio democratico, "le competenze dell'Unione sono competenze di attribuzione, che non toccano la sostanza dello Stato tedesco, perché sono trasferite a condizioni che la sovranità statale sia rispettata". Pertanto, "l'Unione può valersi solo di una autorizzazione limitata" e "non può avere uno sviluppo autonomo". Inoltre, "il diritto di emendare i trattati rimane nelle mani degli Stati, non è trasferito alle istituzioni europee" e "il recesso unilaterale è sempre possibile; quindi, la partecipazione tedesca all'Unione non è irreversibile"³⁵³. Così, la Carta costituzionale tedesca vieta di trasferire alle Istituzioni poteri sovrani, tali da consentire di decidere autonomamente le proprie competenze, e permette i trasferimenti di competenze negli stretti limiti in cui sono stati disposti dagli Stati membri, in virtù di una libera scelta che compete soltanto al popolo. Infine, vi sono delle competenze statali che non possono essere trasferite alle Istituzioni dell'Unione, pena la violazione del nucleo essenziale della sovranità, e spetta agli organi costituzionali tedeschi il possibile controllo del rispetto dell'identità costituzionale, equiparata al nucleo costituzionale non emendabile³⁵⁴.

C) L'integrazione europea deve avvenire nel rispetto del sistema democratico tedesco e la responsabilità per l'integrazione degli organi costituzionali consiste nel garantire che la Repubblica federale di Germania e l'Unione europea corrispondano a principi democratici.

Dunque, "il primato del diritto comunitario è relativo", "sia perché [...] il diritto interno ad esso contrario non è invalido, ma inapplicabile [...], sia perché il giudice costituzionale interno controlla che gli organi comunitari non agiscano "ultra vires" [...] e rispettino l'identità costituzionale degli Stati membri [...] e può dichiarare inapplicabile il diritto comunitario su tale base"³⁵⁵. La Corte rivendica a sé stessa "il ruolo di custode della Costituzione, di arbitro finale, attraverso il sindacato di compatibilità"³⁵⁶.

³⁵³ Cfr. CASSESE, S., op. cit., 1005.

³⁵⁴ Cfr. POIARES MADURO, M., e GRASSO, G., op. cit., 519-520 e 523.

³⁵⁵ Cfr. CASSESE, S., op. cit., 1005.

³⁵⁶ Cfr. POIARES MADURO, M., e GRASSO, G., op. cit., 527.

D) Il Parlamento europeo, in virtù del contingentamento dei seggi degli Stati membri, costituisce una rappresentanza dei popoli degli Stati membri. La composizione del Parlamento europeo su base proporzionale digressiva di cui all'art. 14, paragrafo 2, TUE-Lisbona "è una via di mezzo tra il principio dell'eguaglianza degli Stati nel diritto internazionale e il principio dell'eguaglianza di voto nello Stato". Secondo le disposizioni che concretizzano il principio della proporzionalità digressiva, il numero massimo dei deputati è 750 (più il presidente) e non vi è Stato membro che ottenga più di 96 e meno di 6 seggi (art. 14, paragrafo 2, TUE-Lisbona). Pertanto, "il peso dei voti dei cittadini di uno Stato membro a basso grado di popolazione può superare di ca. dodici volte il peso dei voti dei cittadini di uno Stato membro ad alto grado di popolazione"³⁵⁷.

E) La legge di estensione e rafforzamento dei poteri del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione europea non conferisce né al *Bundestag* né al *Bundesrat* diritti di partecipazione sufficienti nell'ambito delle procedure di revisione dei trattati e di produzione delle fonti del diritto.

³⁵⁷ Cfr. § 284; e cfr. § 285: "Il Parlamento europeo ha presentato in data 11 ottobre 2007 un progetto di decisione del Consiglio che anticipa la vigenza dell'art. 14 paragrafo 2 comma 2 TUE-Lisbona (risoluzione del Parlamento europeo sulla composizione del Parlamento europeo, Gazzetta ufficiale 2008 n. C 227 E/132, allegato 1). Su questo progetto di decisione è stato dichiarato un consenso nella conferenza intergovernativa (cfr. Dichiarazione n. 5 sull'accordo politico del Consiglio europeo relativo al progetto di decisione sulla composizione del Parlamento europeo). Il Consiglio europeo potrà approvarlo solo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Secondo la proposta di decisione si applicherà il principio di proporzionalità digressiva, esauendo pienamente il minimale e il massimale dei contingenti dei mandati, ponendo il numero dei mandati contingentati di uno Stato membro in una relazione approssimativa con la grandezza della popolazione e incrementando il numero degli abitanti rappresentati da un mandato negli Stati membri a maggiore densità di popolazione (art. 1 progetto di decisione). Alla Repubblica federale di Germania sono assegnati 96 seggi (art. 2 progetto di decisione). In base al progetto di decisione, un deputato eletto in Francia rappresenterebbe ca. 857.000 cittadini dell'Unione, più o meno lo stesso numero di un deputato eletto in Germania. Un deputato eletto nel Lussemburgo rappresenterebbe invece 83.000 cittadini lussemburghesi dell'Unione, cioè solo un decimo, nel caso di Malta con ca. 67.000 addirittura solo un dodicesimo; in uno Stato di media grandezza come la Svezia, ogni deputato eletto rappresenterebbe ca. 455.000 cittadini dell'Unione del proprio paese nel Parlamento europeo (cfr. per le cifre della popolazione su cui si basano questi calcoli Eurostat, *Europa in Zahlen, Eurostat Jahrbuch 2008*, 2008, p. 25)".

Dunque, “la Corte tedesca prevede che, con il progresso dell’integrazione, il controllo cosiddetto di identità possa diventare sempre più importante e auspica la creazione, da parte del legislatore tedesco, di una apposita procedura per svolgere questo controllo”³⁵⁸. La rivendicazione del potere di sindacare gli atti dell’Unione europea rischia di confliggere con il ruolo della Corte di giustizia, “l’unico organo deputato all’interpretazione del diritto dell’UE, diritto che deve avere applicazione uniforme in tutta l’Unione”³⁵⁹.

In conclusione, la sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 è suscettibile di una lettura che potrebbe fare felici gli euroentusiasti e di una lettura che potrebbe fare felici gli euroscettici; non appartenendo ad alcuna di tali categorie, – con LUCIANI – ritengo “che si debba essere euroscettici quanto al modo in cui l’integrazione europea è stata costruita sino adesso ed euroentusiasti quanto all’ipotesi di un’integrazione diversa e più profondamente politica”³⁶⁰. In particolare, non condivido le preoccupazioni degli euro-patrioti per gli effetti di questa sentenza, dal momento che – come FERRARA – sono convinto che “La passione europeista è più che commendevole. Ma non può sopraffare quella per la democrazia”. Non a caso l’articolo 23 della Legge fondamentale, nel sancire l’obiettivo di realizzare un’Europa unita, subordina la partecipazione tedesca allo sviluppo dell’Unione europea al rispetto del principio democratico, dello Stato di diritto, sociale e federativo e del principio di sussidiarietà e a una tutela dei diritti fondamentali essenzialmente paragonabile a quella assicurata dalla Legge fondamentale stessa³⁶¹.

Secondo CASSESE, “La motivazione ruota intorno a due fondamentali concetti: natura dell’Unione europea e natura dello Stato democratico. Essa declassa la prima e glorifica il secondo. Le prospettive che ora si aprono per l’Unione non sono rosee. La motivazione esposta condizionerà sia l’atteggiamento tedesco, sia la cultura europea, riaprendo diffidenze ed ostilità verso il progresso dell’integrazione”.

³⁵⁸ Cfr. CASSESE, S., op. cit., 1005.

³⁵⁹ Cfr. POIARES MADURO, M., e GRASSO, G., op. cit., 527-528.

³⁶⁰ Cfr. LUCIANI, M., *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell’integrazione europea*, www.astrid.eu.

³⁶¹ Cfr. FERRARA, G., op. cit..

Quanto al declassamento dell'Unione europea, il controllo di identità è “un potere di controllo nuovo, che va oltre la verifica del rispetto dei principi costituzionali fondamentali” (i *controlimiti*) e, se tutte le corti nazionali vorranno fare un analogo controllo, vi saranno identità diverse e modi diversi di individuare la propria identità: una “cacofonia di voci”.

“Inoltre, la motivazione della Corte tedesca si muove in un circolo vizioso”. “L'Unione europea, per vedersi conferire nuovi compiti, deve essere più democratica”. “Ma, se volessero dare una base più democratica all'Unione, gli Stati dovrebbero rinunciare alla loro sovranità, ciò che non è consentito dalla Costituzione tedesca”; dunque, “l'Unione ha un deficit di democrazia”, ma “non può colmarlo senza violare la Costituzione tedesca”, la quale “non può subire modifiche”.

Quanto alla glorificazione dello Stato nazionale, la Corte tedesca si riconosce in una “visione domestica della democrazia”, assumendo erroneamente “che il popolo determini la legislazione [...], mentre può scegliere solo i legislatori”, “che una minoranza non può governare [...], mentre ciò succede in molti Paesi democratici”, “che l'eguaglianza del voto sia elemento essenziale della democrazia, mentre ciò non è vero in molti reggimenti democratici, a partire da quello tedesco, a causa della clausola di sbarramento” e “sistema parlamentare e democrazia siano sinonimi”.

L'errore principale della Corte sta “nell'aver dimenticato che la democrazia consiste in un sistema di limiti”: “se l'Unione europea aggiunge un ulteriore limite, che serve a tenere sotto controllo gli Stati, contribuisce alla loro democrazia, non la diminuisce”.

In sintesi, la decisione stabilisce che “il Parlamento tedesco è padrone dell'ampliamento delle competenze dell'Unione, ma si è già avvicinato ai limiti stabiliti dalla Costituzione” e che “il trattato di Lisbona è la frontiera estrema che l'Unione europea può raggiungere. Ogni suo futuro sviluppo è bloccato”³⁶².

Secondo TOSATO, non si può escludere che l'integrazione europea sia giunta al “capolinea”, ma se anche ciò dovesse verificarsi, non sarebbe addebitabile alla sentenza del BVG. “Questi si è limitato a richiedere il controllo del Parlamento tedesco su qualsiasi ampliamento (diretto o indiretto) delle competenze dell'Unione, come pure ad affermare l'intangibilità e insostituibilità delle garanzie costituzionali

³⁶² Cfr. CASSESE, S., op. cit., 1003, 1006 e 1007.

interne fino a che non si svilupperanno equivalenti garanzie in sede europea”. Tali garanzie, prevedendo il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle procedure europee, possono indubbiamente comportare complicazioni per l’attività dell’Unione, ma già il Trattato di Lisbona va in questa direzione in tema di sussidiarietà ed è difficile che si diano contrasti di fondo tra il nucleo di base della costituzione europea e quelli delle costituzioni nazionali, tutti ispirati a principi e a valori comuni (democrazia, stato di diritto, diritti fondamentali, economia sociale di mercato). “Non è l’integrazione europea che è giunta al capolinea, quanto piuttosto un certo modo di realizzarla: è questo il messaggio che può verosimilmente trarsi dalla sentenza in esame”. L’Europa degli esecutivi, del metodo diplomatico, dei tecnici e delle élites non è più sufficiente: occorre creare uno spazio politico europeo, coinvolgendo l’opinione pubblica, sviluppando partiti europei e individuando istituzioni e *leader* politicamente responsabili; e, se non tutti gli Stati membri e i loro cittadini fossero pronti a questo passo, dovrà procedersi a più velocità³⁶³.

Il contrasto tra la concezione della Corte costituzionale tedesca e quella della Corte di giustizia sull’ordinamento giuridico dell’Unione europea è netto.

Secondo la Corte di giustizia, “la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini”; pertanto, “il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi”, che si devono ritenere sussistenti “non soltanto nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle istituzioni comunitarie”³⁶⁴. Ne risulta che la Corte di giustizia “basa l’effetto diretto e la supremazia del diritto dell’UE sulla relazione diretta tra le norme dello stesso e i popoli europei” e declama

³⁶³ Cfr. TOSATO, G.L., *L’integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente “Lissabon Urteil”*, www.astrid.eu.

³⁶⁴ Cfr. Sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea del 5 febbraio 1963. – NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend en Loos e L’amministrazione olandese delle imposte. – (domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dalla Tariefcommissie di Amsterdam il 16 agosto 1962). – Causa 26/62.

l'indipendenza del diritto comunitario rispetto all'autorità degli Stati membri. Dunque, il Trattato non è “un mero accordo tra Stati”, ma “un accordo tra i popoli dell'Europa”, che “stabilisce un rapporto diretto tra di essi e il diritto comunitario” e istituisce un ordine giuridico autonomo; sicchè, l'Unione europea è dotata di poteri sovrani e il suo ordinamento giuridico è originario.

La Corte costituzionale tedesca, invece, “descrive l'ordinamento europeo come un ordine fondamentalmente derivato, la cui autorità è a disposizione degli Stati membri”, almeno nell'eventualità e nella misura strettamente necessaria all'attuazione del principio democratico. Il BVG, sul piano della tutela del principio democratico, mette in dubbio che i Trattati istitutivi abbiano “un'autorità normativa non meramente derivata dagli Stati, ma dai popoli dell'Europa”, “sostituendo l'espressione popoli dell'Europa con popoli degli Stati membri, intesi come cittadini degli Stati membri”. Di conseguenza, “i popoli dell'Europa non agiscono direttamente a livello europeo e, per questo, non possono aver concesso alcun potere autonomo all'attuale Unione”, ma “hanno agito attraverso i loro Stati ed è solo per il tramite di questi che l'Unione può rivendicare una forma di autorità, che è quindi delegata e non può essere opposta agli Stati”³⁶⁵.

³⁶⁵ Cfr. POIARES MADURO, M., e GRASSO, G., op. cit., 509-510.

3. Il caso Matthews contro Regno Unito (ricorso n. 24833/94). Sentenza della Corte europea dei diritti umani, Strasburgo – 18 febbraio 1999.

Nel caso Matthews contro Regno Unito, la Corte europea dei diritti umani ha condannato il Regno Unito per violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rifiutando di garantire ai cittadini di Gibilterra il diritto di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo. Secondo la Corte, il Parlamento europeo appartiene al “corpo legislativo” degli Stati membri della Comunità, la cui libera elezione dovrebbe essere garantita ai sensi dell'articolo 3 del protocollo n. 1 della Convenzione. Il caso Matthews, peraltro, dà alla Corte europea dei diritti dell'uomo per la prima volta la possibilità di decidere se gli Stati membri della CE che operano all'interno dell'ordinamento giuridico della Comunità possono essere considerati responsabili di una violazione della Convenzione³⁶⁶.

Il caso fu sottoposto alla Corte europea dei diritti umani dalla Commissione europea dei diritti umani il 26 gennaio 1998. Esso fu originato da un ricorso (n. 24833/94) contro il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord depositato presso la Commissione dalla sig.ra Denise Matthews il 18 aprile 1994. L'oggetto della richiesta era di ottenere una decisione sulla questione se i fatti della causa integrassero una violazione da parte dello Stato convenuto dei suoi obblighi di cui all'articolo 3 del protocollo n. 1, considerato da solo o insieme all'articolo 14 della Convenzione³⁶⁷.

Il 12 aprile 1994 la ricorrente chiese all'Ufficio della registrazione elettorale per Gibilterra di essere registrata come votante alle elezioni del Parlamento europeo. L'Ufficio della registrazione elettorale rispose il 25 aprile 1994: “Le previsioni dell'allegato II della Decisione del Consiglio del 20 settembre 1976 limitano il diritto di voto per le elezioni parlamentari europee del Regno Unito. Questa decisione fu

³⁶⁶ Cfr. MUYLLE, K., *Is the European Parliament a “Legislator”?*, in *European Public Law*, VI, 2000, 243 e 245.

³⁶⁷ Cfr. Sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani, *Matthews v. Regno Unito*, Strasburgo – 18 febbraio 1999, § 1.

adottata da tutti gli Stati membri ed ha lo *status* di un trattato. Ciò significa che Gibilterra non sarà inclusa nel diritto di voto per le elezioni parlamentari europee”³⁶⁸.

Gibilterra è un territorio dipendente del Regno Unito. Essa fa parte dei Domini di Sua Maestà la Regina, ma non fa parte del Regno Unito. Il Parlamento del Regno Unito ha il potere legislativo supremo a Gibilterra, ma in pratica lo esercita raramente. La House of Assembly è il legislatore nazionale a Gibilterra³⁶⁹.

Il Trattato istitutivo della Comunità europea (o TCE) si applica a Gibilterra in forza dell’articolo 227, comma 4, secondo il quale esso si applica ai territori europei per le cui relazioni esterne è responsabile uno Stato membro. Gibilterra è esclusa da alcune parti del TCE in forza del Trattato di adesione del 22 gennaio 1972, ossia il Trattato con il quale il Regno Unito ha aderito al precursore del TCE, il Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 25 marzo 1957 (o TCEE). La legislazione della Comunità europea rilevante diviene parte del diritto di Gibilterra, come in altre parti dell’Unione³⁷⁰.

Anteriormente al 1° novembre 1993, la data dell’entrata in vigore del Trattato di Maastricht sull’Unione europea del 7 febbraio 1992, l’articolo 137 del TCEE si riferiva ai “poteri di controllo e consultivi” del Parlamento europeo. Dal 1° novembre 1993, le parole “poteri di controllo e consultivi” furono soppresse e il ruolo del Parlamento europeo fu espresso dall’articolo 137 come consistente nell’“esercizio dei poteri conferitigli dal Trattato”. I poteri principali del Parlamento europeo ai sensi del TCE possono ora essere riassunti come segue.

L’articolo 138b prevede che il Parlamento europeo “partecipa al processo per l’adozione degli atti comunitari, esercitando le sue funzioni nell’ambito delle procedure di cui agli articoli 189 B e 189 C, nonché formulando pareri conformi o pareri consultivi”; inoltre, il secondo comma dell’articolo 138 B autorizza il Parlamento europeo a chiedere alla Commissione europea di presentare proposte su questioni sulle quali essa ritiene che un atto comunitario sia necessario per l’attuazione del Trattato.

³⁶⁸ Cfr. § 7.

³⁶⁹ Cfr. § 8 e 10.

³⁷⁰ Cfr. § 11-13.

Il riferimento nel primo comma dell'articolo 138 B a "parere conforme" richiama una procedura con la quale il TCE prevede l'adozione di provvedimenti da parte del Consiglio, su proposta della Commissione europea e previo parere conforme del Parlamento europeo; la procedura si chiama "procedura di parere conforme".

L'articolo 144 prevede una mozione di censura del Parlamento europeo sulla Commissione europea per cui se una mozione è approvata a maggioranza dei 2/3, che rappresentano la maggioranza dei membri, i membri della Commissione europea sono tenuti a dimettersi collettivamente.

L'articolo 158 prevede che il Parlamento europeo deve essere consultato prima che il Presidente della Commissione europea sia nominato, e i membri della Commissione europea, una volta nominati, sono soggetti collettivamente a un voto di approvazione del Parlamento europeo.

L'articolo 203 contiene disposizioni sul budget della Comunità.

L'articolo 206 prevede la partecipazione del Parlamento nell'esonero della Commissione europea dall'esecuzione del bilancio³⁷¹.

L'articolo 15, comma 2, della Decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, recante "Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo a suffragio universale diretto" (76/787/CECA, CEE, Euratom) prevede: "Gli allegati II e III formano parte integrante del presente atto"; l'allegato II di tale Decisione prevede: "Il Regno Unito applicherà le disposizioni di questo atto soltanto nei confronti del Regno Unito"³⁷².

Con una dichiarazione del 23 ottobre 1953, ha esteso la Convenzione a Gibilterra. Il protocollo n. 1 si applica a Gibilterra in forza di una dichiarazione fatta ai sensi dell'articolo 4 del protocollo n. 1 il 25 febbraio 1988³⁷³.

La sig.ra Matthews ha adito la Commissione il 18 aprile 1994, denunciando una violazione dell'articolo 3 del protocollo n. 1, considerato da solo o in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione. La Commissione ha dichiarato il ricorso (n. 24833/94) ammissibile il 16 aprile 1996. Nella relazione del 29 ottobre 1997, essa ha espresso l'opinione che non vi era stata alcuna violazione dell'articolo

³⁷¹ Cfr. § 16.

³⁷² Cfr. § 18.

³⁷³ Cfr. § 19.

3 del protocollo n. 1 e che non vi era stata alcuna violazione dell'articolo 14 della Convenzione³⁷⁴.

Il governo ha chiesto alla Corte di dichiarare che non vi è stata alcuna violazione della Convenzione.

La ricorrente, da parte sua, ha chiesto alla Corte di dichiarare una violazione dei suoi diritti di cui all'articolo 3 del protocollo n. 1, considerato da solo o in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione. L'articolo 3 del protocollo n. 1 prevede: "Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli regolari, elezioni libere a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo". Essa ha rivendicato anche un rimborso spese³⁷⁵.

Le questioni sollevate sono le seguenti:

1) se il Regno Unito può essere ritenuto responsabile ai sensi della Convenzione per la mancanza di elezioni del Parlamento europeo in Gibilterra;

2) se l'articolo 3 del protocollo n. 1 è applicabile a un organo come il Parlamento europeo;

3) se il Parlamento europeo, all'epoca dei fatti, aveva le caratteristiche di un "legislatore" in Gibilterra;

4) se l'assenza di elezioni del Parlamento europeo in Gibilterra nel 1994 era compatibile con l'articolo 3 del protocollo n. 1.

Sulla prima questione, l'articolo 1 della Convenzione stabilisce che: "Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciate nel Titolo primo della presente Convenzione". La Corte ricorda che la Convenzione fu estesa al territorio di Gibilterra dalla dichiarazione del Regno Unito del 23 ottobre 1953, e che il protocollo n. 1 è applicabile in Gibilterra dal 25 febbraio 1988. Pertanto, vi è chiaramente giurisdizione territoriale ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione.

Nel merito, la Corte osserva che gli atti della Comunità europea come tali non possono essere impugnati dinanzi alla Corte stessa, in quanto la CE non è parte contraente. La Convenzione non esclude il trasferimento di competenze ad

³⁷⁴ Cfr. § 20-21.

³⁷⁵ Cfr. § 22-25.

organizzazioni internazionali, a condizione che siano assicurati i diritti della Convenzione. La responsabilità degli Stati membri, pertanto, continua dopo tale trasferimento.

Nel caso di specie, la presunta violazione della Convenzione scaturisce da un allegato della Decisione del Consiglio del 1976, cui il Regno Unito ha aderito, insieme all'estensione delle competenze del Parlamento europeo causata dal Trattato di Maastricht. La Decisione del Consiglio del 1976 e il Trattato di Maastricht, con le sue modifiche al TCEE, sono strumenti internazionali cui il Regno Unito ha aderito liberamente. Invero, la Decisione del Consiglio del 1976 non può essere impugnata dinanzi alla Corte di giustizia europea, dal momento che non è un “normale” atto della Comunità, ma un trattato nell'ordinamento giuridico comunitario. Il Trattato di Maastricht, anche, non è un atto della Comunità, ma un trattato mediante il quale fu determinata una revisione del TCEE. Il Regno Unito, insieme a tutte le altre parti del Trattato di Maastricht, è responsabile *ratione materiae* ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione e, in particolare, ai sensi dell'articolo 3 del protocollo n. 1 per le conseguenze di tale Trattato.

Nel determinare in che misura il Regno Unito è tenuto a “garantire” i diritti di cui all'articolo 3 del protocollo n. 1 in materia di elezioni del Parlamento europeo in Gibilterra, la Corte ricorda che la Convenzione è diretta a garantire diritti che non sono teorici o illusori, ma pratici ed effettivi. È pacifico che la legislazione prodotta dal processo legislativo della Comunità europea riguarda la popolazione di Gibilterra allo stesso modo della legislazione che entra nell'ordinamento giuridico nazionale esclusivamente mediante la House of Assembly. In questo senso, non c'è differenza tra la legislazione europea e quella nazionale, e non vi è ragione per cui il Regno Unito non dovrebbe essere tenuto a “garantire” i diritti di cui all'articolo 3 del protocollo n. 1 rispetto alla legislazione europea, allo stesso modo che quei diritti devono essere “garantiti” rispetto alla legislazione nazionale.

Ne consegue che il Regno Unito è responsabile ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione della tutela dei diritti garantiti dall'articolo 3 del protocollo n. 1 in Gibilterra, indipendentemente dal fatto che le elezioni siano state nazionali o europee³⁷⁶.

³⁷⁶ Cfr. § 29-35.

Sulla seconda questione, la Corte afferma che l'espressione "corpo legislativo" di cui all'articolo 3 del protocollo n. 1 non rinvia necessariamente al Parlamento nazionale: l'espressione deve essere interpretata alla luce della struttura costituzionale dello Stato in questione. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, è un aspetto intrinseco del diritto della Comunità europea che tale legge si collochi accanto ed abbia anzi la precedenza sulla legge nazionale. A questo riguardo, Gibilterra è nella stessa posizione di altre parti dell'Unione europea.

La Corte ripete che l'articolo 3 del protocollo n. 1 sancisce una caratteristica di una effettiva democrazia politica. Nel caso di specie, non vi è stato alcun riconoscimento che esistono mezzi alternativi per provvedere alla rappresentanza elettorale della popolazione di Gibilterra nel Parlamento europeo, e la Corte non ne trova indicato alcuno.

La Corte pertanto ritiene che accettare la tesi del Governo secondo la quale la sfera di attività del Parlamento europeo non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 del protocollo n. 1 rischierebbe di minare uno degli strumenti fondamentali mediante i quali la "democrazia politica effettiva" può essere mantenuta.

Ne consegue che non è stato addotto alcun motivo che potrebbe giustificare l'esclusione del Parlamento europeo dalla sfera delle elezioni di cui all'articolo 3 del protocollo n. 1 per il fatto che si tratta di un organo rappresentativo sovranazionale, piuttosto che nazionale³⁷⁷.

Sulla terza questione, il Governo ha sostenuto che il Parlamento europeo ha continuato a mancare di entrambi gli attributi più importanti di un legislatore: il potere di iniziare la legislazione e il potere di adottarla; la Commissione non ha esaminato questo punto, ritenendo che l'articolo 3 non fosse applicabile agli organi rappresentativi sovranazionali. Nel determinare se il Parlamento europeo debba essere considerato come "corpo legislativo", o parte di esso, in Gibilterra ai sensi dell'articolo 3 del protocollo n. 1, la Corte deve tenere conto della natura *sui generis* della Comunità europea, che non segue a tutti gli effetti il modello comune in molti Stati di una divisione più o meno rigida tra potere esecutivo e potere legislativo.

³⁷⁷ Cfr. § 40-44.

Piuttosto, il processo legislativo della Comunità europea prevede la partecipazione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea.

La Corte deve garantire una “democrazia politica effettiva” nei territori ai quali si applica la Convenzione e, in questo contesto, deve avere riguardo non solo ai poteri strettamente legislativi che un corpo ha, ma anche al ruolo di quel corpo nell’intero processo legislativo.

Dal Trattato di Maastricht, i poteri del Parlamento europeo non sono più “di consulenza e di controllo”. La rimozione di queste parole deve essere presa come un’indicazione del fatto che il Parlamento europeo si è spostato dall’essere un corpo puramente consultivo all’essere un corpo con un ruolo decisivo nel processo legislativo della Comunità europea. La modifica dell’articolo 137 del TCE costituisce un’indicazione sulle intenzioni dei redattori del Trattato di Maastricht. Solo a seguito di un esame degli effettivi poteri del Parlamento europeo nel quadro del processo legislativo della Comunità europea nel suo insieme, la Corte può determinare se il Parlamento europeo agisce come il legislatore, o parte di esso, in Gibilterra.

Il ruolo del Parlamento europeo nel processo legislativo comunitario dipende dalle questioni di cui si tratta. Quando un regolamento o una direttiva è adottata mediante la procedura di consultazione, il Parlamento europeo dev’essere consultato, a seconda del provvedimento specifico. Quando il TCE richiede che la procedura di cui all’articolo 189 C sia utilizzata, la posizione del Parlamento europeo su una materia superata da una decisione unanime del Consiglio. Quando il TCE richiede che sia seguita la procedura di cui all’articolo 189 B, tuttavia, non è possibile per il Consiglio adottare misure contro la volontà del Parlamento europeo. Infine, quando viene utilizzata la c.d. “procedura di parere conforme”, in relazione a materie come l’adesione di nuovi Stati membri e la conclusione di alcuni tipi di accordi internazionali, il consenso del Parlamento europeo è necessario prima che una misura sia adottata.

Oltre a questo coinvolgimento nell'adozione della legislazione, il Parlamento europeo ha anche funzioni in relazione alla nomina e alla rimozione dei membri della Commissione europea. Così, esso ha un potere di censura sulla Commissione europea, che può portare alla fine la Commissione europea a dimettersi collettivamente (articolo 144); il suo consenso è necessario per la nomina dei membri della Commissione europea (articolo 158); il suo consenso è necessario prima che il bilancio sia adottato (articolo 203); ed esso solleva la Commissione europea nell'esecuzione del bilancio, e qui ha poteri di controllo sulla Commissione europea (articolo 206).

Inoltre, mentre il Parlamento europeo non ha alcun diritto formale di iniziativa legislativa, ha il diritto di chiedere alla Commissione europea di presentare proposte sulle questioni per le quali reputa che sia richiesto un atto comunitario (articolo 138 B).

Quanto al contesto nel quale il Parlamento europeo opera, la Corte ritiene che il Parlamento europeo rappresenti la principale forma di responsabilità politica, democratica, nel sistema della Comunità. La Corte è del parere che, qualsiasi siano i suoi limiti, il Parlamento europeo, che deriva legittimazione democratica dalle elezioni dirette a suffragio universale, deve essere visto come la parte della struttura comunitaria europea che meglio riflette le preoccupazioni per una "democrazia politica effettiva".

Anche quando si tenga conto del fatto che Gibilterra è esclusa da alcune aree di attività della Comunità, permangono aree significative in cui l'attività della Comunità ha un impatto diretto in Gibilterra. Inoltre, come la ricorrente osserva, le misure adottate ai sensi dell'articolo 189 B del TCE e che riguardano Gibilterra si riferiscono a questioni importanti quali la sicurezza stradale, le clausole contrattuali abusive e l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore e di tutte le misure in relazione al completamento del mercato interno.

La Corte ritiene quindi che il Parlamento europeo sia sufficientemente coinvolto nei processi legislativi specifici che portano all'adozione di legislazione ai sensi dell'articolo 189 B e 189 C del TCE, e sia sufficientemente coinvolto nella supervisione democratica generale delle attività della Comunità europea, da

costituire parte del “corpo legislativo” di Gibilterra di cui all’articolo 3 del protocollo n. 1³⁷⁸.

Sulla quarta questione, la Corte ricorda che i diritti di cui all’articolo 3 del protocollo n. 1 non sono assoluti, ma possono essere limitati. Gli Stati contraenti godono di un ampio margine di discrezionalità nel sottoporre a condizioni il diritto di voto, ma spetta alla Corte stabilire in ultima istanza se i requisiti del protocollo n. 1 siano stati rispettati. Si deve accertare che le condizioni non limitino il diritto di voto in misura tale da comprometterne l’essenza e da privarlo di effettività; che l’obiettivo che essi si sono posti sia legittimo; e che i mezzi impiegati non siano sproporzionati.

La Corte chiarisce in via preliminare che la scelta di un sistema elettorale con il quale la libera espressione dell’opinione del popolo nella scelta del legislatore è assicurata è una questione nella quale lo Stato gode di un ampio margine di discrezionalità. Tuttavia, nel caso di specie, la ricorrente, come un residente di Gibilterra, è stata completamente privata di qualsiasi possibilità di esprimere la sua opinione nella scelta dei membri del Parlamento europeo. La posizione non è analoga a quella di persone che non sono in grado di prendere parte alle elezioni perché vivono al di fuori della giurisdizione, dal momento che tali individui hanno indebolito il legame tra loro e la giurisdizione. Nel caso di specie, come la Corte ha rilevato, la legislazione che emana dalla Comunità europea fa parte della legislazione in Gibilterra, e la ricorrente ne è interessata in modo diretto.

Nel caso di specie, l’essenza del diritto di voto della ricorrente, come garantito dall’articolo 3 del protocollo n. 1, è stato negato. Ne consegue che vi è stata una violazione di tale disposizione³⁷⁹.

Per queste ragioni, la Corte ha dichiarato:

- 1) che vi è stata una violazione dell’articolo 3 del protocollo n. 1;
- 2) che non è necessario accertare la violazione dell’articolo 14 della Convenzione;
- 3) che lo Stato convenuto dovrà pagare alla ricorrente le spese e gli interessi legali.

³⁷⁸ Cfr. § 45-54.

³⁷⁹ Cfr. § 63-65.

Alla luce di quanto sopra esposto, la questione centrale della causa era: se il Parlamento europeo aveva le caratteristiche di un legislatore in Gibilterra. Il Governo del Regno Unito sosteneva che il Parlamento europeo mancava dei due attributi fondamentali di un legislatore: il potere di iniziare la legislazione e il potere di adottarla; il Regno Unito, dunque, difendeva una concezione dei legislatori che li vede essenzialmente come corpi legiferanti. Mentre la Corte europea dei diritti umani, in accoglimento della posizione della ricorrente, ha dichiarato che il Parlamento europeo appartiene al “corpo legislativo” di Gibilterra, la cui libera elezione dev’essere garantita ai sensi dell’articolo 3 del protocollo n. 1 della Convenzione, e che il mancato riconoscimento ai cittadini di Gibilterra del diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo costituisce una violazione dell’articolo 3 del protocollo n. 1; la Corte, dunque, ha affermato una nozione di legislatore più ampia.

In effetti, la dottrina è sempre più orientata a ritenere che le assemblee legislative siano caratterizzate non da una sola, ma da una varietà di funzioni, come – anzitutto – il sostegno al sistema e la mobilitazione del consenso. Secondo questo approccio funzionale, il nucleo essenziale della volontà della maggioranza sarebbe integrato da una serie di altre importanti funzioni, che tendono ad essere universali attraverso il tempo e lo spazio: la legittimazione, il collegamento (la comunicazione tra le istituzioni di governo e i loro cittadini e l’espressione di ciò che è nelle menti delle persone) e i processi decisionali. In pratica, i legislatori hanno riconosciuto, sia pure con esitazione, che legiferare non costituisce più la loro funzione primaria, che è diventata il controllo del governo.

Sembra che la Corte europea dei diritti dell’uomo abbia fatto propria questa evoluzione del concetto di legislatore. Secondo la Corte, “it must have regard not solely to the strictly legislative powers which a body has, but also to that body’s role in the overall legislative process”. La Corte ha sottolineato, non solo l’accresciuto ruolo del Parlamento europeo nel processo legislativo, ma anche il suo potere nella nomina e nella revoca dei membri della Commissione e nell’adozione del bilancio. Inoltre, essa ha attribuito speciale importanza al ruolo del Parlamento nella legittimazione della Comunità. Secondo la Corte, “the European Parliament represents the principal form of democratic legitimization from the direct elections

by universal suffrage, must be seen as that part of the European Community structure which best reflects concerns as the effective political democracy”.

In definitiva, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo indica che il Parlamento europeo è divenuto un legislatore ai sensi dell'articolo 3 del protocollo n. 1 solo gradualmente, quando esso acquisì poteri legislativi sufficienti, e che anche l'obbligo degli Stati membri di garantire ai loro cittadini il diritto di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo è entrato in vigore solo in quel momento³⁸⁰.

³⁸⁰ Cfr. MUYLLE, K., op. cit., 249-252.

4. La rappresentanza politica nel Parlamento europeo alla luce della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 e della sentenza della Corte europea dei diritti umani del 18 febbraio 1999.

Se – come è evidente – le sentenze esaminate nei paragrafi precedenti contribuiscono a mettere in luce l'istituto della rappresentanza politica nel Parlamento europeo, quali insegnamenti e quali conclusioni possono trarsi al riguardo dalle sentenze stesse? Si tratta di elementi complementari o divergenti? E, ancora, convincenti o criticabili? A mio avviso, come cercherò di dimostrare, si tratta di elementi complementari e convincenti. Nel rispondere a tali domande, occorrerà prima richiamare i punti più significativi delle decisioni considerate, poi confrontarli al fine di individuarne le analogie e le differenze e infine valutarne e motivarne la fondatezza o l'infondatezza.

I. Secondo la sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009, il *diritto di voto* è, da una parte, il diritto di concorrere ad eleggere i membri del Parlamento (il *diritto all'elezione*) e, dall'altra, il diritto di essere rappresentati dai membri del Parlamento (il *diritto alla rappresentanza*) (ex artt. 38, comma 1, e 23, comma 1, LF). Pertanto, esso può essere violato sia *direttamente*, cioè “per effetto di una modifica dell'organizzazione del potere statale quando la volontà del popolo non può più formarsi efficacemente ai sensi dell'art. 20 comma 2 Legge fondamentale e quando i cittadini non possono più governare con la volontà della maggioranza”, sia mediante “incisioni nei principi che l'art. 79 comma 3 della Legge fondamentale sancisce come l'identità della Costituzione”, ovvero “se nel sistema degli organi della Legge fondamentale i diritti del *Bundestag* sono sminuiti in modo rilevante e se si consuma una perdita sostanziale del potere democratico di azione (*Gestaltungsmacht*) in quell'organo costituzionale che è stato formato direttamente secondo i principi dell'elezione libera ed eguale”³⁸¹. Infatti, la legge di estensione e rafforzamento dei poteri del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione europea (o legge di approvazione del Trattato di Lisbona) viola il diritto in esame poiché non conferisce né al *Bundestag* né al *Bundesrat* poteri di partecipazione

³⁸¹ Cfr. § 208 e 210.

sufficienti nelle procedure di revisione dei trattati e di produzione delle fonti del diritto³⁸².

“Il diritto dei cittadini di determinare in libertà ed eguaglianza tramite elezioni e votazioni profili personali e oggettivi del potere pubblico è componente elementare del principio di democrazia”. Il principio democratico è, non solo insuscettibile di bilanciamenti, ma anche intangibile (*ex artt. 1, 20, 79, commi 2 e 3, LF*). Il diritto di voto è imm modificabile (*ex art. 93, comma 1, n. 4, LF*)³⁸³.

“L’attuazione del principio di democrazia nella Legge fondamentale è aperta all’obiettivo di inserire la Germania in un ordinamento di pace internazionale ed europea”. L’autorizzazione per la cooperazione pacifica delle nazioni e per l’integrazione europea consente una formazione della volontà politica configurabile diversamente da quella prevista dalla Legge fondamentale per l’ordinamento costituzionale tedesco, ma fino al limite indisponibile dell’identità costituzionale. La Legge fondamentale presuppone e garantisce la condizione di Stato sovrano della Germania: la cooperazione pacifica delle nazioni e l’integrazione europea procedono per passi circoscritti, predeterminati e revocabili³⁸⁴.

“La configurazione dell’Unione europea deve conformarsi a principi democratici tanto nelle modalità e nell’estensione del conferimento dei diritti di supremazia quanto nelle forme giuridiche dell’organizzazione e delle procedure del potere autonomo dell’Unione”. Gli organi costituzionali tedeschi hanno una responsabilità permanente per l’integrazione. La clausola di garanzia strutturale di cui all’articolo 23, comma 1, della Legge fondamentale limita l’obiettivo della partecipazione a un’Unione europea che corrisponde nelle proprie strutture elementari a quel nucleo di principi fondamentali che l’articolo 79, comma 3, della Legge fondamentale protegge anche contro modifiche del legislatore in sede di revisione costituzionale³⁸⁵.

La regola democratica di base della pari opportunità di successo nel diritto elettorale vale solo all’interno di un popolo, non anche in un organo di rappresentanza sovranazionale, che resta una rappresentanza dei popoli collegati tra

³⁸² Cfr. § 406 e 409.

³⁸³ Cfr. § 211 e 216.

³⁸⁴ Cfr. § 216, 219, 233 e 236.

³⁸⁵ Cfr. § 244-245 e 261.

di loro attraverso i trattati. Il Parlamento europeo non è un organo che rappresenta un popolo europeo sovrano: esso rappresenta i popoli attraverso i contingenti nazionali dei deputati assegnati, ma non i cittadini dell'Unione secondo il principio dell'eguaglianza del voto. Secondo il principio della proporzionalità digressiva, come prescritto dall'art. 14, paragrafo 2, TUE-Lisbona per il Parlamento europeo, una minoranza di cittadini potrebbe governare contro una maggioranza di cittadini che si troverebbe all'opposizione³⁸⁶.

Pertanto, il diritto di voto, come diritto all'elezione e alla rappresentanza, costituisce il nucleo essenziale del principio democratico, che è intangibile. Al fine di garantire l'identità costituzionale dell'ordinamento tedesco, anche nella realizzazione del mandato di pace internazionale ed europea, la Germania è uno Stato sovrano. L'integrazione europea può avvenire solo a condizione che la Germania e l'Unione europea corrispondano a principi democratici.

Ai sensi dell'art. 14, comma 2, TUE³⁸⁷, il Parlamento europeo non rappresenta il popolo europeo composto dai suoi cittadini attraverso le delegazioni nazionali dei deputati, ma i popoli dell'Europa organizzati nei loro Stati secondo il principio di eguaglianza del voto, che costituisce una regola democratica di base; sicché, la maggioranza dei deputati del Parlamento europeo potrebbe rappresentare una minoranza dei cittadini dell'Unione.

Ne consegue che, sul piano della tutela dell'identità costituzionale dell'ordinamento tedesco, l'Unione europea è un'organizzazione internazionale, mentre per il resto è un'organizzazione sopranazionale: se, nell'esercizio della funzione di conservazione della democrazia, l'Unione europea è un potere pubblico derivato, cui spetta l'esercizio di una quota della sovranità degli Stati membri; nell'esercizio di ogni altra funzione, l'Unione europea è un potere pubblico originario, cui spetta la titolarità di una quota della sovranità degli Stati membri.

³⁸⁶ Cfr. § 279-281 e 284.

³⁸⁷ L'articolo 14, comma 2, del TUE prevede: “[...] Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi”.

Infatti, il primato del diritto comunitario sul diritto interno è relativo, sia perché il diritto interno incompatibile con il diritto comunitario non è invalido, ma solo inapplicabile, sia perché il diritto comunitario incompatibile con il diritto interno a garanzia dell'identità costituzionale degli Stati membri è, a sua volta, inapplicabile.

La sentenza della Corte europea dei diritti umani del 18 febbraio 1999, ha statuito anzitutto che il Parlamento europeo appartiene al “corpo legislativo” degli Stati membri dell'Unione europea, la cui scelta, mediante libere elezioni popolari, dovrebbe essere garantita ai sensi dell'articolo 3 del protocollo n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'art. 3 del protocollo n. 1 della Convenzione non si riferisce necessariamente a un Parlamento nazionale, con esclusione degli organi rappresentativi sovranazionali, ma sancisce una caratteristica essenziale di un'effettiva democrazia politica, “la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”, mediante “elezioni libere a scrutinio segreto” e “ad intervalli ragionevoli”. La libera scelta del corpo legislativo da parte del popolo è uno degli strumenti fondamentali mediante i quali una democrazia politica effettiva può essere mantenuta.

Secondo la Corte europea dei diritti umani, al fine di individuare un “corpo legislativo” ai sensi dell'art. 3 del protocollo n. 1 della Convenzione, si deve avere riguardo non solo ai poteri strettamente legislativi che un corpo ha, ma anche al ruolo di quel corpo nell'intero processo legislativo. Solo a seguito di un esame degli effettivi poteri del Parlamento europeo nel quadro del processo legislativo dell'Unione europea nel suo insieme, si può determinare se esso costituisce o meno un legislatore. La Corte ritiene che il Parlamento europeo, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, non sia più un corpo puramente consultivo, ma un corpo con un ruolo decisivo nel processo legislativo dell'Unione europea.

Il Parlamento europeo, infatti, pur essendo privo del potere di iniziare la legislazione e del potere di adottarla, rappresenta la principale forma di responsabilità politica democratica nel sistema dell'Unione europea e risulta sufficientemente coinvolto nei processi legislativi specifici e nella supervisione democratica generale dell'Unione europea da costituire un corpo legislativo. In primo luogo, il Parlamento europeo, derivando legittimazione democratica dalle

elezioni dirette a suffragio universale, deve essere visto come la parte della struttura comunitaria che meglio riflette le preoccupazioni per una democrazia politica effettiva (nella terminologia del Bundesverfassungsgericht, il c.d. “diritto all’elezione”). In secondo luogo, il Parlamento europeo ha un ruolo di speciale importanza, non solo nei processi legislativi, ma anche nell’indirizzo, nel controllo e nell’informazione del potere esecutivo (nella terminologia del Bundesverfassungsgericht, il c.d. “diritto alla rappresentanza”).

Quanto al diritto all’elezione, il Parlamento europeo è eletto a suffragio universale diretto, libero e segreto ai sensi degli artt. 14, comma 3, TUE e 223 TFUE.

Quanto al diritto alla rappresentanza, il Parlamento europeo, principalmente: a) vigila sul rispetto, da parte degli Stati membri, dei valori di cui all’art. 2 TUE, nelle forme di cui all’art. 7 TUE; b) rappresenta i cittadini dell’Unione (artt. 10, comma 2, e 14, comma 2, TUE); c) “esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione” (art. 14, comma 1, TUE); d) approva il presidente, l’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione (art. 17, comma 7, TUE); e) può votare una mozione di censura della Commissione ai sensi degli artt. 17, comma 8, TUE e 234 TFUE; f) partecipa alle procedure di revisione, di adesione e di recesso dai trattati ai sensi degli artt. 48-50 TUE; g) concorre con il Consiglio a determinare lo statuto dei partiti politici a livello europeo ai sensi dell’art. 224 TFUE; h) “può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l’elaborazione di un atto dell’Unione” ai sensi dell’art. 225 TFUE; i) può costituire una commissione temporanea d’inchiesta ai sensi dell’art. 226 TFUE; l) elegge il Mediatore europeo, ne riceve la relazione, ne chiede le dimissioni e ne regola le attività ai sensi dell’art. 228 TFUE; m) interroga la Commissione e ascolta il Consiglio europeo e il Consiglio (art. 230 TFUE); n) esamina pubblicamente la relazione generale annuale della Commissione (art. 233 TFUE); o) concorre con il Consiglio a stabilire il bilancio annuale dell’Unione ai sensi dell’art. 310 TFUE ed esercita le altre competenze finanziarie di cui agli artt. 311 ss. TFUE; p) approva l’autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata (art. 329, comma 1,

TFUE); q) approva l'avvio della procedura di cui all'art. 352 TFUE (la *clausola di flessibilità*).

II. La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 e la sentenza della Corte europea dei diritti umani del 18 febbraio 1999, dunque, sembrano avere in comune anzitutto il riconoscimento dell'appartenenza del diritto di voto, come diritto sia all'elezione che alla rappresentanza, al nucleo essenziale e intangibile della democrazia (l'*identità costituzionale*). In secondo luogo, le decisioni considerate sembrano concordare nello stabilire che tale diritto deve essere pienamente tutelato, oltre che a livello degli Stati membri, anche a livello dell'Unione europea (e dell'ordinamento internazionale). E, infine, le sentenze esaminate sembrano convergere sulla necessità, nel caso-limite di una incompatibilità assoluta tra l'Unione europea (o l'ordinamento internazionale) e il diritto di voto, che prevalga il secondo a discapito della prima.

La differenza principale tra le sentenze suddette sembra vertere sulla qualificazione del Parlamento europeo come un legislatore, che la prima nega, mentre la seconda afferma. Secondo la sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009, infatti, il Parlamento europeo non costituisce un legislatore, poiché – rappresentando i popoli europei piuttosto che i cittadini dell'Unione (*ex art. 14, comma 2, TUE*) – non garantisce sufficientemente il principio di eguaglianza del voto (caposaldo della democrazia). Al contrario, la sentenza della Corte europea dei diritti umani del 18 febbraio 1999 afferma che il Parlamento europeo costituisce un vero e proprio legislatore, in quanto – a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht – non è più un corpo meramente consultivo, ma riveste un ruolo decisivo nell'intero processo legislativo dell'Unione europea.

Ulteriore e non trascurabile differenza tra le sentenze in esame sembra consistere nel fatto che la prima è rivolta essenzialmente a stabilire le garanzie della prevalenza del diritto di voto nell'ordinamento tedesco rispetto all'obiettivo di inserire la Germania in un ordinamento di pace internazionale ed europea; mentre la seconda è rivolta essenzialmente a rintracciare le caratteristiche del legislatore effettivamente presenti nel Parlamento europeo. In particolare, le garanzie in oggetto sono la condizione di Stato sovrano della Germania, la responsabilità degli organi costituzionali tedeschi per la tutela dell'identità costituzionale tedesca, per

l'integrazione europea e per la cooperazione internazionale nonché la necessità che la Germania proceda alla cooperazione pacifica delle nazioni e all'integrazione europea per passi circoscritti, predeterminati e revocabili; mentre le caratteristiche in oggetto sono la legittimazione democratica del Parlamento europeo dalle elezioni dirette a suffragio universale, i poteri strettamente legislativi e il ruolo del corpo nei processi legislativi nonché il suo ruolo di speciale importanza nell'indirizzo, nel controllo e nell'informazione del potere esecutivo. Pertanto, è evidente che, se la sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 verte, in concreto, sull'ordinamento della Germania e tendenzialmente sul piano del dover essere, la sentenza della Corte europea dei diritti umani del 18 febbraio 1999 verte, in concreto, sull'ordinamento dell'Unione europea e tendenzialmente sul piano dell'essere.

III. Alla luce di quanto sopra esposto, ritengo che le decisioni suddette siano animate dalla stessa *ratio* di considerare la partecipazione e la rappresentanza come valori supremi e non suscettibili di bilanciamento, in quanto garanzie primarie e infungibili di libertà e di eguaglianza, benché la prima (la sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009) sia più critica sul livello di avanzamento del processo di integrazione europea raggiunto e sia diretta a tutelare il diritto di voto mediante un'operazione prevalentemente valutativo-decisionale, condotta in forma di interpretazione sistematica e a livello nazionale, mentre la seconda (la sentenza della Corte europea dei diritti umani del 18 febbraio 1999), pur esprimendo maggiore soddisfazione per le potenzialità rappresentative del Parlamento europeo, miri a tutelare tale diritto mediante un'indagine prevalentemente dichiarativo-conoscitiva, condotta in forma di interpretazione letterale e a livello europeo.

In conclusione, mi pare di poter condividere pienamente tanto la *ratio* quanto i contenuti delle statuizioni in questione. Infatti, aderendo maggiormente all'impostazione della Corte europea dei diritti umani ritengo che le garanzie di una democrazia politica effettiva offerte dall'Unione europea sono assolutamente necessarie ed hanno un valore inestimabile. Inoltre, in esplicita sintonia con il Bundesverfassungsgericht, ritengo che né le garanzie né le caratteristiche richiamate sono mezzi di tutela sufficienti del diritto di voto.

Capitolo II

GENERALITÀ E DISCIPLINA DEI GRUPPI POLITICI

1. Nozione, individuazione e legislazione sui gruppi politici al Parlamento europeo.

I *gruppi politici al Parlamento europeo* sono i gruppi composti da deputati al Parlamento europeo, organizzati secondo le affinità politiche (*ex art. 30.1 RIPE*). È attraverso i gruppi politici che le maggioranze politiche si formano ed operano nel corso della legislatura, dal momento che i membri del Parlamento europeo votano soprattutto secondo le loro direttive. I gruppi politici hanno l'ultima parola nella scelta del presidente, dei vicepresidenti e dei presidenti di commissione. Essi fissano l'agenda parlamentare, scelgono i relatori e decidono la durata di ciascun intervento. Essi hanno un proprio personale, ricevono considerevoli fondi dal Parlamento europeo e spesso influenzano la scelta dei più alti funzionari del Parlamento³⁸⁸. Oltre al lavoro direttamente collegato al Parlamento, i gruppi hanno sviluppato proprie attività politiche. Essi costituiscono un importante canale di comunicazione tra i partiti corrispondenti nei diversi paesi e anche tra l'Unione europea e le politiche nazionali. Così, essi completano il ruolo del Parlamento fungendo da forum e da canale di comunicazione³⁸⁹.

Nella VII Legislatura (2009-2014), i gruppi politici al Parlamento europeo sono il Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratico Cristiano), il Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici, l'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa, il Gruppo dei Verdi / Alleanza Libera Europea, il Gruppo dei Conservatori e dei Riformisti Europei, il Gruppo Confederale della Sinistra Unitaria Europea / Sinistra Verde Nordica e il Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia.

³⁸⁸ Cfr. CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., *op. cit.*, 78-79.

³⁸⁹ Cfr. CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., *op. cit.*, 118-119.

Il Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratico Cristiano) è composto da 265 membri, 18 dei quali ricoprono una carica organica in Parlamento (1 presidente, 5 vicepresidenti, 2 questori, 9 presidenti di commissione e 1 presidente di sottocommissione), è stato fondato il 23 giugno 1953 ed è sostenuto da partiti politici di orientamento democratico e cristiano.

Il Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici è composto da 184 membri, è stato fondato il 23 giugno 1953 ed è sostenuto da partiti politici di orientamento social-democratico.

L'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa è composto da 85 membri, è stato fondato il 23 giugno 1953 ed è sostenuto da partiti politici di orientamento democratico, liberale e filo-europeista.

Il Gruppo dei Verdi / Alleanza Libera Europea è composto da 55 membri, è stato fondato nel luglio del 1989 ed è sostenuto da partiti politici di orientamento ecologista, socialista e nazionalista.

Il Gruppo dei Conservatori e dei Riformisti Europei è composto da 54 membri, è stato fondato nel luglio del 2009 ed è sostenuto da partiti politici di orientamento conservatore, cristiano, nazionalista ed eurorealista.

Il Gruppo Confederale della Sinistra Unitaria Europea / Sinistra Verde Nordica è composto da 41 membri, è stato fondato nel luglio del 1994 ed è sostenuto da partiti politici di orientamento comunista ed antieuropeista.

Il Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia è composto da 30 membri, è stato fondato nel luglio del 2009 ed è sostenuto da partiti politici di orientamento liberale, democratico ed euroscettico³⁹⁰.

Dopo ogni elezione europea, gran parte dell'attenzione si è concentrata sulla questione se il Parlamento aveva una maggioranza di centro-sinistra o di centro-destra. Ciò è certamente di grande importanza, ma non è tutto, per una serie di ragioni relative sia alla diversità sia alla ricerca di unità. Non vi è alcuna divisione parlamentare tra governo e opposizione, per cui le alleanze variano da caso a caso. Circa 170 partiti politici nazionali sono rappresentati nei 7 gruppi politici e tra i non iscritti, sicchè i gruppi non sono sempre coesi. Con una vasta gamma di interessi nazionali, regionali e settoriali, i modelli di voto sono a volte più legati a questi

³⁹⁰ Cfr. CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., op. cit., 86-111.

fattori che a divisioni ideologiche. La divisione tra federalisti ed euroscettici a volte appare all'interno dei gruppi, ed è più evidente delle differenze di partito. Nello stesso tempo, in un'Unione di diversi Stati membri, è normale che si cerchi un accordo ampio piuttosto che forzare le cose attraverso una maggioranza risicata. Gran parte del lavoro del Parlamento europeo è altamente tecnica, spesso rendendo meno rilevanti gli argomenti politici. Il sistema di rapporti che è al centro del lavoro del Parlamento è orientato alla ricerca di un consenso.

Tutti i fattori di cui sopra diminuiscono la coerenza dei gruppi politici e offuscano le divisioni tra destra e sinistra, ma la ricerca sui modelli di voto dei gruppi indica che le divisioni politiche più comuni nel Parlamento sono comunque sulle tradizionali linee destra-sinistra, e che i voti di ciascun gruppo frequentemente coincidono con quelli dei gruppi accanto ad esso nello spettro destra-sinistra. Il Parlamento europeo è, in tal senso, un "normale" parlamento dove le diverse divisioni politiche si confrontano.

Pertanto, il bilanciamento di potere e le relazioni tra i gruppi politici sono un fattore cruciale nei lavori del Parlamento europeo³⁹¹.

La disciplina dei gruppi politici al Parlamento europeo è stabilita principalmente e in modo espresso: a livello generale, dal Regolamento interno del Parlamento europeo (o RIPE), dalla Decisione del Parlamento europeo del 28 settembre 2005 che adotta lo statuto dei deputati del Parlamento europeo (2005/684/CE, Euratom) (o Statuto del parlamentare europeo), dal Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (o Regolamento sui partiti politici) e dall'Accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione; e, a livello speciale, dall'atto costitutivo, dagli statuti, dal regolamento e dalla costituzione del singolo gruppo politico.

³⁹¹ Cfr. CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., op. cit., 122-123.

2. Disciplina generale dei gruppi politici al Parlamento europeo.

Il Regolamento interno del Parlamento europeo (o RIPE) disciplina i gruppi politici, in modo organico, nel Capitolo IV del Titolo I e, occasionalmente, nelle restanti articolazioni del testo.

Il Capitolo IV del Titolo I del RIPE tratta la costituzione di gruppi politici, le attività e lo status giuridico dei gruppi politici, gli intergruppi, i deputati non iscritti e la ripartizione dei posti in Aula.

Le condizioni per la costituzione di gruppi politici sono:

1) che i deputati si organizzino in gruppi secondo le affinità politiche, che il Parlamento valuta solo quando siano negate dai deputati interessati (*le condizioni sostanziali per la costituzione di gruppi politici*);

2) che il gruppo politico sia composto da deputati eletti in almeno un quinto degli Stati membri e da un numero minimo di venticinque deputati; se la consistenza numerica di un gruppo scende al di sotto della soglia richiesta, il Presidente, previo accordo della Conferenza dei presidenti, può autorizzarlo ad esistere fino alla successiva seduta costitutiva del Parlamento, a condizione che:

a) i suoi membri rappresentino almeno un quinto degli Stati membri;

b) il gruppo esista da più di un anno;

c) e non vi siano elementi per sospettare una applicazione abusiva della deroga;

3) che ogni deputato appartenga a un solo gruppo politico;

4) che la costituzione del gruppo politico sia dichiarata al Presidente, con indicazione della denominazione del gruppo, del nome dei suoi membri e della composizione del suo ufficio di presidenza, e sia pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (*le condizioni formali per la costituzione di gruppi politici*) (art. 30 RIPE).

“I gruppi politici esercitano le loro funzioni nel quadro delle attività dell’Unione europea, compresi i compiti loro assegnati dal regolamento”; essi “dispongono di una segreteria, nell’ambito dell’organigramma del Segretariato generale, nonché delle strutture amministrative e degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento”; l’Ufficio di presidenza “fissa le disposizioni relative alla concessione, all’esecuzione e al controllo di tali strutture e stanziamenti nonché alle relative deleghe dei poteri di esecuzione del bilancio”; disposizioni, che “definiscono le conseguenze

amministrative e finanziarie applicabili in caso di scioglimento di un gruppo politico” (art. 31 RIPE).

Gli *intergruppi* sono i raggruppamenti ufficiali che i deputati possono costituire – insieme ad altri raggruppamenti non ufficiali – “per svolgere scambi informali di opinioni su argomenti specifici tra diversi gruppi politici, con la partecipazione di membri di commissioni parlamentari diverse, e per promuovere i contatti fra i deputati e la società civile”; tali raggruppamenti “non possono svolgere attività suscettibili di dare adito a confusione con le attività ufficiali del Parlamento o dei suoi organi”; i gruppi politici, “Nel rispetto delle condizioni fissate dalle norme a disciplina della loro costituzione adottate dall’Ufficio di presidenza”, “possono agevolarne le attività fornendo loro supporto logistico”; i raggruppamenti in questione “sono tenuti a dichiarare qualunque sostegno, in contanti o in natura (per esempio assistenza di segreteria) che, se offerto a titolo individuale, sarebbe soggetto all’obbligo di dichiarazione a norma dell’allegato I”; i questori “tengono un registro delle dichiarazioni” in oggetto, che “è pubblicato nel sito internet del Parlamento”, e “stabiliscono le modalità relative a dette dichiarazioni” (art. 32 RIPE).

I *deputati non iscritti* sono i deputati “non appartenenti ad alcun gruppo politico” e “dispongono di una segreteria, secondo modalità fissate dall’Ufficio di presidenza, su proposta del Segretario generale”; l’Ufficio di presidenza “disciplina la posizione e le prerogative parlamentari di tali deputati” e “fissa le disposizioni relative alla concessione, all’esecuzione e al controllo degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento per le spese di segreteria e per le strutture amministrative dei deputati non iscritti” (art. 33 RIPE).

“La Conferenza dei presidenti decide in merito alla ripartizione dei posti in Aula per i gruppi politici, i deputati non iscritti e le istituzioni dell’Unione europea” (art. 34 RIPE).

Il tratto distintivo della disciplina occasionale dei gruppi politici contenuta nel RIPE è soprattutto il diverso trattamento, sul piano dei diritti parlamentari e dei vantaggi finanziari, amministrativi e materiali, riservato ai deputati non iscritti e ai membri dei gruppi politici³⁹² e, in particolare, il ruolo centrale che i gruppi politici

³⁹² Cfr. Tribunale dell’Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 154.

hanno nell'organizzazione e nel funzionamento del Parlamento europeo, dimostrato anche dall'impotenza di quei deputati indipendenti che non fanno parte di gruppi³⁹³.

In particolare, il RIPE favorisce i membri di un gruppo politico rispetto ai deputati non iscritti: con l'attribuzione di alcuni di diritti a un gruppo politico o ad almeno un decimo dei deputati³⁹⁴; con l'attribuzione di altri diritti a un gruppo politico o ad almeno quaranta deputati³⁹⁵; con la subordinazione dell'esercizio di certi poteri alla rappresentanza di tre gruppi politici³⁹⁶; con il riconoscimento di determinate prerogative ai membri di un gruppo politico, ma non anche ai deputati non iscritti³⁹⁷; e con il riconoscimento di determinate prerogative esclusivamente ai gruppi politici³⁹⁸.

Il RIPE, residualmente, parifica il trattamento riservato ai deputati non iscritti e ai gruppi politici³⁹⁹.

Lo Statuto del parlamentare europeo disciplina i gruppi politici nell'articolo 8, comma 1⁴⁰⁰.

³⁹³ Cfr. CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., op. cit., 78.

³⁹⁴ Il riferimento è agli articoli 90, comma 6, e 138, comma 1, del RIPE.

³⁹⁵ Il riferimento è agli articoli 13, comma 1, 36, comma 2, 56, comma 3, 59, comma 4, 65, comma 1, 66, comma 1, 74 quater, comma 2, 75 ter, comma 2, 87 bis, commi 4 e 6, 90, comma 2, 97, comma 4, 106, comma 5, 108, comma 3, 109, comma 3, 110, comma 2, 115, comma 1, 120, comma 8, 121, comma 1, 122, comma 1, 138, commi 2-3, 140, comma 1, 141, comma 1, 142, comma 1, 156, comma 1, 157, comma 4, 161, comma 5, 163, comma 1, 167, comma 1, 175, commi 1-2, 176, comma 1, 177, commi 1 e 4, 178, 211, comma 4, e 216, comma 4, del RIPE.

³⁹⁶ Il riferimento è agli articoli 19 e 210, comma 1, del RIPE.

³⁹⁷ Il riferimento è agli articoli 17, comma 1, 23, commi 3 e 5, 24, 122, comma 6, 141, comma 3, 167, comma 2, 168, comma 2, 176, comma 2, 186, commi 1 e 4, e 187, commi 1-2, del RIPE.

³⁹⁸ Il riferimento è agli articoli 25, comma 10, 48, comma 2, 68, commi 2-4, 75 quinquies, comma 3, 149, commi 3-5 e 7, 161, comma 4, 170, comma 1, e 192, commi 1-2 e 4, del RIPE.

³⁹⁹ Il riferimento è agli articoli 68, comma 5, 104, comma 2, 110, comma 4, 122, comma 3, 141, comma 4, 148, 155, comma 3, 186, commi 1 e 4, 187, 192, comma 4, e 198, comma 2, del RIPE.

⁴⁰⁰ L'articolo 8, comma 1, dello Statuto del parlamentare europeo dispone: "1. I deputati possono organizzarsi in gruppi politici".

Il Regolamento sui partiti politici disciplina i gruppi politici negli articoli 5, comma 2,⁴⁰¹ e 6, comma 2⁴⁰².

L'Accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione disciplina i gruppi politici nell'articolo 46⁴⁰³.

⁴⁰¹ L'articolo 5, comma 2, (Verifica) del Regolamento sui partiti politici dispone: "2. Per quanto riguarda la condizione di cui all'articolo 3, lettera c), su richiesta di un quarto dei suoi membri, in rappresentanza di almeno tre gruppi politici in seno al Parlamento europeo, il Parlamento europeo verifica, a maggioranza dei suoi membri, che tale condizione continui ad essere soddisfatta da un partito politico a livello europeo".

⁴⁰² L'articolo 6, comma 2, (Obblighi collegati al finanziamento) del Regolamento sui partiti politici dispone: "2. Un partito politico europeo nonché una fondazione politica a livello europeo non accettano [...] donazioni provenienti dai bilanci di gruppi politici rappresentati al Parlamento europeo [...]".

⁴⁰³ L'articolo 46 dell'Accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione dispone: "Su richiesta del Parlamento è regolarmente prevista un'ora delle interrogazioni con il presidente della Commissione. L'ora delle interrogazioni è articolata in due parti: la prima parte prevede gli interventi dei leader dei gruppi politici o di loro rappresentanti, e si svolge in maniera totalmente libera; la seconda parte è dedicata a un tema politico deciso in anticipo, al più tardi il giovedì che precede la tornata in questione, ma senza domande già preparate. [...]".

3. Disciplina speciale dei gruppi politici al Parlamento europeo – VII Legislatura (2009-2014).

La disciplina speciale dei gruppi politici al Parlamento europeo – come anticipato – risulta dall’atto costitutivo, dagli statuti, dal regolamento e dalla costituzione di ciascun gruppo.

I. Il Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratico Cristiano).

Il “*Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratico Cristiano)*” (o “*PPE*”) (corsivi miei) (art. 2 RPPE) è il gruppo politico al Parlamento europeo che “fu fondato l’11 settembre 1952 e riconosciuto ufficialmente il 23 giugno 1953, ai sensi della risoluzione approvata il 16 giugno 1953 dall’Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell’acciaio”, che “è stato rifondato il 19 marzo 1958 in seno al Parlamento europeo” e che è disciplinato dall’atto costitutivo, dall’atto di rifondazione e dal regolamento del Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratico Cristiano) al Parlamento europeo (o RPPE) (art. 1.1 RPPE).

“L’atto costitutivo, contenente la prima denominazione del gruppo, la firma dei membri fondatori e la composizione del suo ufficio di presidenza, fu presentato al presidente dell’Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell’acciaio e pubblicata il 28 aprile 1954 sulla Gazzetta ufficiale della Comunità europea del carbone e dell’acciaio (vol. 3, n. 7, pag. 309)” (art. 1.2 RPPE).

“L’atto di rifondazione, contenente altresì la firma dei membri del gruppo, fu invece trasmesso al Presidente del Parlamento europeo” (art. 1.3 RPPE).

Il RPPE – nella versione sostitutiva di “quella del 17 dicembre 2008, a far data dal 17 giugno 2009” (art. 32 RPPE) – disciplina principalmente l’appartenenza, gli organi, i lavori, il segretariato e il bilancio del GPPE e può essere emendato “con una maggioranza di due terzi dei voti espressi” e “se almeno metà dei membri del gruppo hanno partecipato alla votazione” (art. 31 RPPE).

A) *L'appartenenza al gruppo.* – L'appartenenza al gruppo inizia con l'adesione legale, con l'adesione volontaria o con l'alleanza e determina la distinzione dei membri del gruppo in membri aderenti al gruppo e membri alleati del gruppo.

I *membri aderenti al gruppo* sono, necessariamente, i membri del Parlamento europeo (o MPE) eletti sulle liste dei partiti membri del PPE (*l'adesione legale*) ed, eventualmente, i MPE aderenti al programma politico del PPE e accettanti il RPPE (*l'adesione volontaria*) (le *condizioni formali dell'adesione*); essi “si impegnano a condurre una politica che, sulla base di una futura costituzione, persegua il processo di unificazione federale e di integrazione europea, elemento fondamentale dell'Unione europea in quanto unione di cittadini e di Stati” e, “Agendo in seno all'UE sulla base del modello comunitario”, “definiscono i loro valori e obiettivi conformemente all'attuale programma elettorale del PPE, secondo principi quali libertà e democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e sussidiarietà” (le *condizioni sostanziali dell'adesione*) (art. 3 RPPE).

I *membri alleati del gruppo* sono i MPE aderenti alle politiche fondamentali del GPPE e accettanti il RPPE (*l'alleanza*) (art. 4 RPPE).

Nel procedimento di adesione volontaria o di alleanza, le decisioni sull'adesione al programma politico o alle politiche fondamentali “devono essere prese dalla maggioranza dei membri del gruppo”, “La delegazione/le delegazioni dei membri eletti nello stesso Stato membro del richiedente sono consultate almeno 14 giorni prima di tale decisione” e “Ogni nuovo membro firma due copie dell'atto costitutivo del gruppo” (delle quali l'una “è trasmessa dal segretariato del gruppo al segretariato generale del Parlamento europeo”, mentre l'altra “viene custodita negli archivi del gruppo”) (art. 5 RPPE).

I membri del gruppo “s'impegnano, di norma, a sostenere la linea del gruppo durante le votazioni [in Aula e in commissione (*l'obbligo di sostenere il gruppo nelle votazioni*)]; tuttavia, essi hanno il diritto di votare secondo coscienza e secondo le proprie convinzioni politiche [(*la facoltà di votare secondo coscienza*)]”; “sono tenuti a informare il presidente del gruppo o l'assemblea plenaria del gruppo il giorno antecedente la votazione qualora

intendano discostarsi dalla linea del gruppo su una questione importante” (*l’obbligo di preavviso in caso di dissenso*) e “dovrebbero informare, per via elettronica, il vice presidente responsabile qualora non possano partecipare a una votazione in Aula [o in commissione]” (*l’obbligo di preavviso in caso di assenza*) (art. 6 RPPE).

L’appartenenza al gruppo cessa quando scade il mandato del MPE, egli rassegna le sue dimissioni o l’assemblea plenaria del gruppo lo esclude: a scrutinio segreto; su proposta trasmessa per iscritto a tutti i membri del gruppo almeno tre giorni prima della votazione; sentito il parere dei membri aventi la stessa cittadinanza del membro in questione; e con decisione “adottata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi” e “valida se almeno la metà dei membri ha partecipato alla votazione” (*l’uscita dal gruppo*) (art. 7 RPPE).

B) Gli organi del gruppo. – Gli organi del gruppo sono:

- 1) l’assemblea plenaria;
- 2) la presidenza;
- 3) la presidenza del gruppo e i capidelegazione nazionali;
- 4) l’ufficio di presidenza (art. 8 RPPE).

L’*assemblea plenaria* è l’organo del gruppo la cui attività è regolata dall’articolo 9 del RPPE⁴⁰⁴ e le cui competenze sono regolate dall’articolo 10 del RPPE⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ Articolo 9. *Assemblea plenaria del gruppo*: “(1) L’assemblea plenaria si riunisce su convocazione della presidenza almeno una volta durante le settimane dei gruppi e una volta durante le tornate.

(2) Su richiesta di un terzo dei membri o di una delegazione nazionale la presidenza convoca una riunione straordinaria dell’assemblea plenaria.

(3) L’assemblea plenaria può deliberare, adottare l’ordine del giorno e votare a prescindere dal numero di membri presenti.

(4) Su invito della presidenza, altre persone possono partecipare e intervenire alle riunioni.

(5) I processi verbali delle riunioni dell’assemblea plenaria del gruppo comprendono un elenco dei presenti, i nomi degli oratori e le decisioni adottate. Essi sono messi a disposizione dei membri del gruppo e custoditi negli archivi del gruppo”.

⁴⁰⁵ Articolo 10. *Competenze dell’assemblea plenaria del gruppo*: “L’assemblea plenaria:

(a) decide in merito di nuovi membri in seno al gruppo all’adesione e alla cessazione dell’appartenenza al gruppo;

(b) decide delle questioni politiche esaminate in sede di Parlamento europeo o esternamente;

La *presidenza* è l'organo del gruppo la cui composizione è regolata dall'articolo 11 del RPPE⁴⁰⁶, le cui competenze sono regolate dall'articolo 12 del RPPE⁴⁰⁷ e la cui elezione è regolata dall'articolo 13 del RPPE⁴⁰⁸.

(c) elegge la presidenza;

(d) istituisce i gruppi di lavoro permanenti del gruppo;

(e) nomina, su proposta della presidenza, i membri incaricati di ricoprire tutte le cariche riservate al gruppo nelle commissioni, nelle sottocommissioni, nelle commissioni temporanee e nelle delegazioni interparlamentari, e altre delegazioni;

(f) definisce, su proposta della presidenza, il bilancio annuale del gruppo, approva il bilancio consuntivo (stato patrimoniale) e decide se concedere il discharge relativo all'esecuzione del bilancio annuale;

(g) nomina tre revisori dei conti;

(h) decide in merito al regolamento interno e al regolamento finanziario del gruppo (revisioni e modifiche)".

⁴⁰⁶ Articolo 11. *Composizione della presidenza*: "(1) La presidenza è formata dal presidente del gruppo e da dieci vicepresidenti.

(2) I membri della presidenza definiscono di comune accordo la ripartizione delle mansioni, comprese quelle di tesoriere e le presidenze dei gruppi di lavoro permanenti. Tali decisioni saranno comunicate al gruppo".

⁴⁰⁷ Articolo 12. *Competenze della presidenza*: "La presidenza deve:

(a) indire e presiedere le riunioni del gruppo e le riunioni dei gruppi di lavoro permanenti e indicare gli orientamenti del gruppo in seduta plenaria;

(b) rappresentare il gruppo all'esterno;

(c) decidere, su proposta del segretario generale, della composizione del segretariato e dei metodi di lavoro del segretariato;

(d) comunicare al gruppo le decisioni strategiche e politiche da essa adottate nel corso delle sue riunioni;

(e) deliberare - in caso di emergenza - in sostituzione dell'organo competente - le decisioni adottate sono in seguito trasmesse a detto organo;

(f) preparare le decisioni dell'ufficio di presidenza e del gruppo in materia finanziaria;

(g) preparare le delibere dell'ufficio di presidenza relative al regolamento finanziario del gruppo (revisioni e modifiche);

(h) comunicazioni esterne, compresi i comunicati stampa, a nome del gruppo".

⁴⁰⁸ Articolo 13. *Elezione della presidenza del gruppo*: "(1) L'assemblea plenaria del gruppo elegge il presidente e i dieci vicepresidenti.

(2) L'elezione deve tenersi, di norma, prima dell'inizio della nuova legislatura.

La *presidenza del gruppo* e i *capidelegazione nazionali* sono gli organi del gruppo di cui all'articolo 14 del RPPE⁴⁰⁹.

L'*ufficio di presidenza del gruppo* è l'organo del gruppo la cui composizione è regolata dall'articolo 15 del RPPE⁴¹⁰ e le cui competenze sono regolate dall'articolo 16 del RPPE⁴¹¹.

C) *I lavori del gruppo*. – La disciplina in materia di “lavori del gruppo” riguarda, in particolare, i *quorum*, le elezioni, i gruppi di lavoro delle commissioni, i gruppi di lavoro permanenti e le iniziative parlamentari.

(3) Il mandato della presidenza del gruppo coincide con quello effettivo del Presidente del Parlamento. Se il mandato scade prima della fine della legislatura, sono indette nuove elezioni almeno un mese prima della scadenza del mandato del Presidente del Parlamento”.

⁴⁰⁹ Articolo 14. *Presidenza del gruppo e capi delle delegazioni nazionali*: “La presidenza del gruppo e i capi delle delegazioni nazionali si incontrano almeno una volta al mese, al fine di discutere questioni chiave e strategiche per elaborare le decisioni politiche di maggior rilievo e deliberare su questioni di particolare importanza interna per il gruppo”.

⁴¹⁰ Articolo 15. *Composizione dell'Ufficio di presidenza del gruppo*: “(1) L'ufficio di presidenza del gruppo è formato:

- (a) dai membri della presidenza;
- (b) dai presidenti delle delegazioni nazionali e da un ulteriore membro ogni dieci membri;
- (c) dai membri della Presidenza del Parlamento appartenenti al gruppo;
- (d) dai presidenti delle commissioni permanenti appartenenti al gruppo;
- (e) dal coordinatore di ciascuna commissione permanente;
- (f) dal presidente e dal segretario generale del Partito popolare europeo, se sono membri del Parlamento europeo.

(2) Se il presidente e il segretario generale del PPE non sono membri del Parlamento europeo, sono invitati su base permanente ad personam a partecipare alle riunioni dell'ufficio di presidenza”.

⁴¹¹ Articolo 16. *Competenze dell'Ufficio di presidenza del gruppo*: “(1) L'ufficio di presidenza del gruppo:

- (a) elabora le decisioni strategiche e politiche del gruppo;
- (b) prepara il gruppo alle sessioni plenarie quando vi siano questioni particolarmente rilevanti per il gruppo tenendo conto delle varie prospettive nazionali;
- (c) propone al gruppo, su iniziativa della presidenza, il regolamento e il regolamento finanziario del gruppo (revisioni e modifiche);

(2) L'ufficio di presidenza si riunisce su invito della presidenza. La convocazione di una riunione può essere altresì richiesta dall'ufficio di presidenza, da una delegazione nazionale o da un terzo dei membri del gruppo”.

“L’assemblea plenaria può deliberare e stabilire l’ordine del giorno a prescindere dal numero di membri presenti” (quorum *costitutivo*) (art. 17 RPPE); “tutti gli organi deliberano a maggioranza semplice dei voti espressi” (quorum *funzionale*) (art. 18 RPPE).

Le elezioni sono regolate dall’articolo 19 del RPPE⁴¹²; i gruppi di lavoro delle commissioni sono regolati dagli articoli 20⁴¹³ e 22⁴¹⁴ del RPPE; e i gruppi di lavoro permanenti sono regolati dagli articoli 21⁴¹⁵ e 22 del RPPE.

⁴¹² Articolo 19. *Elezioni*: “(1) Le elezioni sono annunciate con almeno tre giorni di anticipo. Per le candidature è fissato un termine di almeno due giorni, che scade almeno 24 ore prima dell’inizio della votazione.

(2) Tutte le elezioni si svolgono a scrutinio segreto.

(3) Se vi sono più candidati per una data carica, sarà eletto quello che ottiene la maggioranza assoluta dei voti espressi. Se partecipano solo due candidati e nessuno di essi ottiene la maggioranza richiesta al primo o secondo turno di votazione, si procede al ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti al secondo turno.

(4) Se il numero di candidati corrisponde al numero delle cariche, si può procedere a un voto collettivo.

Se il numero di candidati è superiore al numero delle cariche, sono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti espressi”.

⁴¹³ Articolo 20. *Gruppi di lavoro delle commissioni*: “(1) I membri del gruppo appartenenti a una medesima commissione parlamentare formano un gruppo di lavoro che è coordinato da un coordinatore eletto fra gli stessi membri. Il gruppo di lavoro può eleggere un coordinatore aggiunto.

(2) Il coordinatore è il portavoce responsabile del gruppo nell’ambito delle competenze del gruppo di lavoro di commissione ed è responsabile del coordinamento del lavoro dei membri del gruppo nella commissione di competenza”.

⁴¹⁴ Articolo 22. *Norme interne dei gruppi di lavoro*: “I compiti dei gruppi di lavoro permanenti e dei gruppi di lavoro di commissione dovranno essere definiti da norme interne”.

⁴¹⁵ Articolo 21. *Gruppi di lavoro permanenti*: “(1) I gruppi di lavoro di commissione possono essere raggruppati per formare gruppi di lavoro permanenti. Fanno parte del gruppo di lavoro permanente i membri dei gruppi di lavoro di commissioni interessate. Ogni membro del gruppo può partecipare alle riunioni di tutti i gruppi di lavoro con voto consultivo.

(2) I gruppi di lavoro permanenti sono presieduti da un membro della presidenza (vice-presidente del gruppo); egli è il portavoce responsabile del gruppo nell’ambito delle competenze del gruppo di lavoro permanente ed è competente per l’attività dei membri del gruppo nelle rispettive commissioni.

(3) Il gruppo di lavoro propone all’assemblea plenaria del gruppo l’elenco dei membri che interverranno in Aula a nome del gruppo.

“I membri informano anticipatamente la presidenza e il coordinatore responsabile in merito alle iniziative legislative” (*l’obbligo di preavviso sulle iniziative parlamentari*) (art. 23 RPPE).

D) Il segretariato del gruppo. – Il *segretariato del gruppo* è l’apparato amministrativo – al vertice del quale si trova il segretario generale – il cui personale “svolge mansioni a livello sovranazionale ed è soggetto al regolamento che stabilisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di dette Comunità” (*la sovranazionalità delle mansioni e la tipicità di trattamento del personale del segretariato*) (art. 24 RPPE), che “assiste il gruppo” e che “svolge con coscienza e al meglio delle sue capacità tutte le mansioni assegnategli, servendo esclusivamente gli interessi del gruppo, senza chiedere o accettare direttive da qualunque organo o persona non appartenente al gruppo nello svolgimento delle sue mansioni” (*l’autonomia, l’imparzialità e l’indipendenza del segretariato*) (art. 25 RPPE).

Il *segretario generale* è il dirigente che “viene nominato dall’ufficio di presidenza su proposta della presidenza” e che dirige e coordina il segretariato generale, preparando “le delibere dell’ufficio di presidenza e della presidenza concernenti il segretariato stesso” (art. 26 RPPE).

E) Il bilancio del gruppo. – La disciplina in materia di “bilancio del gruppo” riguarda, in particolare, il bilancio del gruppo e lo stato patrimoniale, la rappresentanza, la revisione dei conti e il regolamento finanziario del gruppo.

Il bilancio del gruppo e lo stato patrimoniale sono regolati dall’articolo 27 del RPPE⁴¹⁶.

(4) Gli ordini del giorno dei gruppi di lavoro sono messi a disposizione di tutti i membri del gruppo. Per ogni riunione si procede alla stesura di un verbale che viene inviato ai membri della presidenza”.

⁴¹⁶ Articolo 27. *Bilancio del gruppo e stato patrimoniale*: “Prima dell’inizio di ogni esercizio finanziario, il tesoriere, assistito dal segretario generale, presenta un progetto di previsione di spesa alla presidenza e all’ufficio di presidenza che, dopo aver deliberato, lo trasmettono all’assemblea per l’approvazione”.

La rappresentanza è regolata dall'articolo 28 del RPPE⁴¹⁷. La revisione dei conti è regolata dall'articolo 29 del RPPE⁴¹⁸.

Il regolamento finanziario del gruppo è regolato dall'articolo 30 del RPPE⁴¹⁹.

II. Il Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti & Democratici al Parlamento Europeo.

Il Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti & Democratici al Parlamento Europeo (o S&D) è il gruppo politico al Parlamento europeo che riunisce le forze progressiste del Parlamento europeo che lavorano per una Europa di solidarietà, di giustizia sociale, di uguaglianza, di sviluppo sociale e ambientale sostenibile, dei diritti umani e libertà fondamentali, e per la pace (i *principi fondamentali*) (preambolo) e che è costituito in conformità a quanto stabilito nel regolamento del S&D (o RS&D) e nel regolamento del Parlamento europeo (il *fondamento giuridico*) (art. 1 RS&D).

Il RS&D, adottato il 23 giugno 2009, disciplina principalmente i membri del gruppo, i mandati, il gruppo, i *quorum* e le votazioni, le attività del gruppo e la segreteria – finanze; quando esistano dubbi riguardo all'interpretazione del regolamento, il/la Presidente potrà pronunciarsi immediatamente o, in caso di litigio grave, rimettere l'esame della questione all'ufficio di presidenza, sulla cui proposta il gruppo deciderà (l'*interpretazione del regolamento*) (art. 51 RS&D); ogni proposta di modifica del regolamento sarà tradotta, distribuita e rimessa all'ufficio di presidenza per essere esaminata; e, su proposta dell'ufficio di presidenza, il gruppo si

⁴¹⁷ Articolo 28. *Rappresentanza*: “Il presidente o il suo rappresentante sono autorizzati a decidere gli impegni di spesa a nome del gruppo, entro i limiti delle previsioni di spesa adottate dall'assemblea plenaria”.

⁴¹⁸ Articolo 29. *Revisione dei conti*: “Durante la prima riunione tenuta dopo l'inizio di un nuovo esercizio finanziario, il gruppo nomina tre revisori dei conti non facenti parte dell'ufficio di presidenza. Essi verificano lo stato patrimoniale dell'esercizio precedente, stilano una relazione scritta che presentano all'assemblea plenaria e propongono la concessione del discarico relativo all'esecuzione del bilancio annuale”.

⁴¹⁹ Articolo 30. *Regolamento finanziario del gruppo*: “Le transazioni finanziarie si svolgono secondo il regolamento finanziario del gruppo”.

pronuncerà riguardo alle proposte di modifica del regolamento a maggioranza dei membri effettivi (*la modifica del regolamento*) (art. 52 RS&D).

A) I membri del gruppo. – La disciplina in materia di “membri del gruppo” riguarda, principalmente, l’appartenenza al gruppo, le delegazioni nazionali, la partecipazione a riunioni e votazioni e la convocazione del gruppo.

L’appartenenza al gruppo inizia con l’adesione di pieno diritto o con l’adesione a istanza di parte (*le condizioni formali dell’adesione*): i deputati che appartengano a un partito membro del Partito Socialista Europeo o al Partito Democratico sono membri di pieno diritto del gruppo (*l’adesione di pieno diritto*); il gruppo, su proposta dell’ufficio di presidenza, si pronuncerà a maggioranza dei due terzi dei suoi membri sulle domande di adesione di altri deputati, come membri o associati (*l’adesione a istanza di parte*) (art. 2.1-2 RS&D)⁴²⁰.

I deputati o deputate dovranno accettare i principi individuali e collettivi del gruppo e osservarli; nell’esercizio delle loro funzioni, i deputati e deputate rappresentano i cittadini e cittadine e non gruppi di interesse; la cultura politica socialista e democratica si basa in maniera inequivoca sulle più elevate norme di condotta etica; un membro del gruppo non utilizzerà, né permetterà direttamente o indirettamente l’utilizzazione, della sua posizione ufficiale per ottenere vantaggi finanziari; un membro del gruppo non svolgerà nessuna attività (professionale o non professionale) che sia incompatibile con il suo mandato di deputato europeo: questo mandato è l’impegno primario dei membri del gruppo (*le condizioni sostanziali dell’adesione*) (art. 2.3.5 RS&D).

L’appartenenza al gruppo cessa al termine del mandato parlamentare europeo o come conseguenza delle dimissioni o dell’esclusione dal gruppo del deputato o della deputata (*l’uscita dal gruppo*); l’ufficio di presidenza può proporre al gruppo che ogni membro del gruppo che infranga il regolamento del gruppo o il regolamento interno del PE sia oggetto di sanzione, che potrebbe implicare la sospensione o l’esclusione dal gruppo; in attesa della decisione del gruppo, l’ufficio di presidenza può sospendere l’appartenenza al gruppo del deputato coinvolto; il gruppo deciderà a maggioranza di due terzi

⁴²⁰ La modifica dell’articolo 2 fu adottata l’8 giugno 2011.

dei suoi membri riguardo alla sospensione o esclusione (il *procedimento di sospensione o di esclusione dal gruppo*) (art. 2.4.6 RS&D).

“I deputati di una medesima nazionalità potranno organizzarsi in delegazione nazionale” (art. 3 RS&D).

La partecipazione a riunioni e votazioni è regolata dall’articolo 4 del RS&D⁴²¹; mentre la convocazione del gruppo è regolata dall’articolo 5 del RS&D⁴²².

B) I mandati. – La disciplina in materia di “mandati” riguarda, in particolare, gli organi del gruppo, la rappresentanza di uomini e donne nell’ufficio di presidenza, la mozione di fiducia, la designazione dei candidati agli organi del Parlamento e la rappresentanza delle delegazioni nazionali negli organi del gruppo e del Parlamento.

Gli organi del gruppo sono:

- 1) il presidente d’età;
- 2) il presidente;
- 3) i vicepresidenti;
- 4) il tesoriere;
- 5) i revisori dei conti;
- 6) l’ufficio di presidenza del gruppo.

⁴²¹ Artículo 4. *Participación en reuniones y votaciones*: “1. Los diputados deberán asistir a las reuniones del Grupo, a las del Parlamento Europeo y a las de los órganos y comisiones parlamentarias a que pertenezcan.

2. El Grupo, a propuesta de la Mesa, adoptará las disposiciones oportunas sobre participación y licencias de los diputados”.

⁴²² Artículo 5. *Convocatoria del Grupo*: “1. El Grupo se reunirá, por convocatoria del/la Presidente/a, generalmente antes de cada período parcial de sesiones del Parlamento y tantas veces como lo exijan los debates de las sesiones.

2. El Grupo se reunirá además sin necesidad de convocatoria expresa antes de cada sesión constitutiva del Parlamento.

3. El/La Presidente/a, a petición de la mitad de los miembros de la Mesa, convocará al Grupo en reunión extraordinaria.

4. El/La Presidente/a convocará al Grupo de manera excepcional si lo solicita al menos, un tercio de los miembros del mismo”.

Il *presidente d'età* è l'organo del gruppo regolato dall'articolo 6 del RS&D⁴²³. Il *presidente* è l'organo del gruppo la cui elezione è regolata dall'articolo 7, comma 1, parte I, e comma 2, del RS&D⁴²⁴ e dall'articolo 8 del RS&D⁴²⁵, le cui funzioni sono regolate dall'articolo 30 del RS&D⁴²⁶, la cui vacanza è regolata dall'articolo 12 del RS&D⁴²⁷ e la cui durata è regolata dall'articolo 13 del RS&D⁴²⁸.

⁴²³ Artículo 6. *Presidente/a de edad*: “1. En la sesión a que hace referencia el apartado 2 del artículo 5, el Grupo se reunirá bajo la presidencia del diputado/a de más edad de los presentes, en calidad de Presidente/a de edad, hasta que se proclame la elección del/de la Presidente/a.

2. Por principio, bajo la presidencia del/de la Presidente/a de edad no se celebrará debate alguno, a excepción de las cuestiones relativas a la elección del/de la Presidente/a”.

⁴²⁴ Artículo 7. *Disposiciones generales*: “1. El/La Presidente/a, los/as Vicepresidentes/as, el/la Tesorero/a y los Censores de cuentas serán elegidos/as en votación secreta.

No obstante, para la elección de los Censores de cuentas, el Grupo podrá disponer otra cosa cuando el número de candidatos/as no exceda del de cargos por cubrir.

2. El escrutinio de toda votación secreta será efectuado por tres escrutadores/as previamente designados/as por el Grupo; los/as candidatos/as no podrán ser escrutadores/as”.

⁴²⁵ Artículo 8. *Elección del/de la Presidente/a*: “1. Se procederá en primer lugar a la elección del/de la Presidente/a. Antes de cada votación, las candidaturas se presentarán al/a la Presidente/a de edad, quien las anunciará al Grupo. Si después de dos votaciones, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, sólo se mantendrán en la tercera votación las candidaturas de los dos miembros que en la segunda hubieran obtenido el mayor número de votos. En la tercera votación, bastará la mayoría relativa de los votos; en caso de empate será proclamado/a electo/a el/la candidato/a de más edad.

2. En cuanto el/la Presidente/a haya sido elegido/a, el/la Presidente/a de edad le cederá la Presidencia”.

⁴²⁶ Artículo 30. *Funciones del/de la Presidente/a*: “1. El/La Presidente/a coordinará el conjunto de las actividades del Grupo con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento.

2. En caso de impedimento o de ausencia, el/la Presidente/a será sustituido/a por uno de los Vicepresidentes de conformidad con los artículos 9 y 31”.

⁴²⁷ Artículo 12. *Vacantes*: “1. En el caso de que el/la Presidente/a, un/a Vicepresidente/a, un miembro de la Mesa, el/la Tesorero/a o un/a Censor/a de Cuentas tuviese que ser sustituido/a, se procederá a la elección de su sustituto/a con arreglo a las disposiciones precedentes. Cuando se trate de un/a Vicepresidente/a, el/la sustituto/a ocupará el último lugar en el orden de precedencia.

2. No obstante, a propuesta de la Mesa, el Grupo podrá decidir por mayoría simple que el/la sustituto/a ocupe el lugar de su predecesor/a en el orden de precedencia”.

I *vicepresidenti* sono gli organi del gruppo la cui elezione è regolata dall'articolo 7, comma 1, parte I, e comma 2, del RS&D e dall'articolo 9 del RS&D⁴²⁹, le cui funzioni sono regolate dall'articolo 31 del RS&D⁴³⁰, la cui vacanza è regolata dall'articolo 12 del RS&D e la cui durata è regolata dall'articolo 13 del RS&D.

⁴²⁸ Artículo 13. *Duración de los mandatos*: “1. La duración del mandato del/de la Presidente/a, de los Vicepresidentes, del/de la Tesorero/a, de los miembros de la Mesa y de los Censores de Cuentas será de dos años y medio.

2. En caso de producirse alguna vacante durante ese período, el/la sustituto/a sólo desempeñará sus funciones hasta la extinción del mandato de su predecesor”.

⁴²⁹ Artículo 9. *Elección de los/as Vicepresidentes/as*: “1. A continuación se procederá a la elección de nueve Vicepresidentes/as mediante papeleta única. Cada miembro dispondrá de tantos votos como Vicepresidentes haya que elegir. Para ser válida, la papeleta deberá contener más de la mitad del número de votos posibles.

2. De conformidad con el artículo 28, ningún candidato al cargo de Vicepresidente/a podrá pertenecer a la misma delegación nacional que el/la Presidente/a.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 sobre la representación de hombres y mujeres en la Mesa y en el artículo 28 sobre la composición de la misma, se elegirá a los nueve candidatos que hayan obtenido la mayoría de los votos emitidos. En caso de empate, los escrutadores procederán a un sorteo.

4. De conformidad con el artículo 28, si dos o más candidatos a Vicepresidente pertenecieran a la misma delegación nacional, solamente podrá ser elegido el candidato que haya obtenido el mayor número de votos. En caso de empate, los escrutadores procederán a un sorteo.

5. De conformidad con el artículo 11, si, según los resultados de las votaciones, el número de miembros de la Mesa de un mismo sexo fuese superior a seis, será eliminado el/la candidato/a electo/a del sexo representado en exceso que haya obtenido el menor número de votos y será declarado/a elegido/a el/la candidato/a no electo/a del sexo opuesto con el mayor número de votos. Se repetirá este procedimiento hasta que ambos sexos estén representados por cinco miembros como mínimo.

6. El orden de precedencia de los Vicepresidentes quedará determinado por el orden en que hayan resultado elegidos”.

⁴³⁰ Artículo 31. *Funciones de los Vicepresidentes*: “1. A propuesta del/de la Presidente/a, la Mesa atribuirá tareas ejecutivas a cada uno de los nueve Vicepresidentes/as:

-un/a Vicepresidente/a se encargará de los asuntos parlamentarios;

- un/a Vicepresidente/a será el/la portavoz del Grupo;

-los siete Vicepresidentes/as restantes asumirán competencias en los ámbitos de las políticas de la Unión y presidirán cinco grupos de trabajo horizontales en esos ámbitos.

2. El/la Presidente/a someterá a la aprobación del Grupo la lista de competencias atribuidas a los nueve Vicepresidentes.

Il *tesoriere* è l'organo del gruppo la cui elezione è regolata dall'articolo 7, comma 1, parte I, e comma 2, del RS&D e dall'articolo 10 del RS&D⁴³¹, le cui funzioni sono regolate dall'articolo 32 del RS&D⁴³², la cui vacanza è regolata dall'articolo 12 del RS&D e la cui durata è regolata dall'articolo 13 del RS&D.

I *revisori dei conti* sono gli organi del gruppo la cui elezione è regolata dall'articolo 7 del RS&D e dall'articolo 10 del RS&D, le cui funzioni sono regolate dall'articolo 50 del RS&D⁴³³, la cui vacanza è regolata dall'articolo 12 del RS&D e la cui durata è regolata dall'articolo 13 del RS&D.

L'*ufficio di presidenza del gruppo* è l'organo del gruppo la cui vacanza è regolata dall'articolo 12 del RS&D, la cui durata è regolata dall'articolo 13 del RS&D, la cui composizione è regolata dall'articolo 28 del RS&D⁴³⁴, le cui funzioni sono regolate

3. Los/las Vicepresidentes/as ejercerán las competencias que se les atribuyan, en estrecha colaboración, cuando sea necesario, con los coordinadores y, si procede, con los miembros del Grupo elegidos para los órganos del Parlamento. Los/las Vicepresidentes/as informarán regularmente de sus actividades al/a la Presidente/a del Grupo”.

⁴³¹ Artículo 10. *Elección del/de la Tesorero/a y de los Censores de Cuentas*: “Las disposiciones del artículo 9 son aplicables a la elección del/de la Tesorero/a y de los Censores de Cuentas”.

⁴³² Artículo 32. *Funciones del/de la Tesorero/a*: “El/La Tesorero/a ejercerá las responsabilidades presupuestarias del Grupo en el marco del presente Reglamento y del Reglamento financiero aprobado por la Mesa”.

⁴³³ Artículo 50. *Rendición de cuentas - Aprobación de la gestión*: “1. El Grupo elegirá tres Censores de Cuentas, que deberán presentarle un informe anual sobre las cuentas del Grupo, con arreglo al Reglamento financiero interno.

2. Sobre la base de ese informe y de las observaciones del/de la Tesorero/a y de la Mesa, el Grupo se pronunciará acerca de la aprobación de la gestión”.

⁴³⁴ Artículo 28. *Composición de la Mesa*: “1. La Mesa estará compuesta por el/la Presidente/a, nueve Vicepresidentes/as (entre los cuales un representante de la componente del Partido Democrático) y el/la Tesorero/a.

2. El cargo de miembro de la Mesa es incompatible con los siguientes cargos:

- en el Parlamento Europeo: los de Presidente/a, Vicepresidente/a, Cuestor/a, Presidente/a de comisión y Presidente/a de delegación interparlamentaria;

- en el Grupo: los de Jefe/a de delegación nacional (*) y de coordinador/a.

3. Todos los miembros de la Mesa deberán proceder de delegaciones nacionales diferentes.

4. En la composición de la Mesa, será necesario garantizar una representación equitativa entre mujeres y hombres, una representación regional equilibrada y un equilibrio en la representación de las delegaciones grandes, medianas y pequeñas.

dall'articolo 29 del RS&D⁴³⁵, l'organizzazione di cui lavori è regolata dall'articolo 33 del RS&D⁴³⁶ e le cui dimissioni sono regolate dall'articolo 34 del RS&D⁴³⁷.

(*) Con excepción de los Jefes de una delegación nacional que tenga entre uno y cinco diputados”.

⁴³⁵ Artículo 29. *Funciones de la Mesa*: “1. La Mesa asumirá las funciones que le encomienda el presente Reglamento. Concretamente le incumben:

- la preparación del programa anual, la planificación y coordinación de las actividades del Grupo y la preparación de las posiciones del Grupo en el Pleno y en los órganos del Parlamento;
- las relaciones con el Partido Socialista Europeo, la Internacional Socialista, los miembros socialistas de la Comisión, del Consejo, el Grupo Socialista del Comité de las Regiones y los Grupos Socialistas de los Parlamentos de los Estados miembros;
- las relaciones con las Instituciones de la Unión, los interlocutores sociales y terceros países;
- la propuesta al Grupo de los/as candidatos/as a los órganos del Parlamento;
- la designación de los diputados del Grupo en los actos y misiones del Grupo y del Parlamento;
- la constitución de grupos de trabajo permanentes o temporales y de delegaciones ad hoc para el exterior;
- la política de información del Grupo;
- el personal de la Secretaría y los asuntos financieros;
- el examen de cualesquiera otros asuntos remitidos a la Mesa por el Grupo.

2. La Mesa velará por la integración de la dimensión de género ("gendermainstreaming") en todas sus decisiones y por una representación equilibrada entre mujeres y hombres en todos sus órganos, en los órganos del Parlamento en los que el Grupo esté representado y en las diferentes misiones y delegaciones que autorice”.

⁴³⁶ Artículo 33. *Organización de los trabajos de la Mesa*: “1. La Mesa se pronunciará por mayoría de los miembros presentes.

2. La Mesa sólo podrá deliberar y votar si están presentes, como mínimo, seis de sus once miembros. El/La Presidente/a informará regularmente al Grupo de las reuniones de la Mesa. El acta de las reuniones de la Mesa se enviará a los miembros del Grupo.

3. La Mesa se reunirá periódicamente con los Jefes de las delegaciones nacionales.

4. Además, se reunirá cuando sea necesario con los coordinadores o con los miembros del Grupo elegidos para los órganos del Parlamento”.

⁴³⁷ Artículo 34. *Mesa saliente*: “Después de cada renovación del Parlamento, la Mesa saliente seguirá en funciones hasta que se constituya la nueva Mesa”.

Il gruppo applica una politica di parità tra uomini e donne; nell'ufficio di presidenza, entrambi i sessi saranno rispettivamente rappresentati da un minimo di cinque membri (la *rappresentanza di uomini e donne nell'ufficio di presidenza*) (art. 11 RS&D).

Una delegazione nazionale o un gruppo di membri che rappresenti almeno il 10% del totale dei membri del gruppo potranno presentare una mozione di fiducia contro l'ufficio di presidenza; la mozione sarà sottoposta a votazione in una riunione del gruppo che sarà celebrata entro un mese dalla sua presentazione; la votazione sarà preceduta da un dibattito; la mozione si considererà approvata se otterrà l'appoggio della maggioranza dei membri del gruppo; e, se la mozione sarà approvata, l'ufficio di presidenza si considererà cessato (la *mozione di fiducia*) (art. 14 RS&D).

La designazione dei candidati agli organi del Parlamento è regolata dall'articolo 15 del RS&D⁴³⁸.

Nell'elezione dei membri del gruppo per lo svolgimento delle funzioni nel Parlamento o nel gruppo, dovrà garantirsi, nell'interesse del gruppo, una rappresentanza equitativa di tutte le delegazioni; a tale effetto, ciascuna delegazione nazionale riceverà, prima di ogni riparto di funzioni, un numero minimo e uguale di punti e, inoltre, si stabilirà un sistema di punti proporzionale all'importanza di ciascuna delegazione nazionale e all'importanza degli incarichi di cui si tratta; e questo sistema riguarderà: nel gruppo, gli incarichi di presidente, vicepresidente e

⁴³⁸ Artículo 15. *Designación de los candidatos a los órganos del Parlamento*: “1. Al comienzo de cada sesión constitutiva del Parlamento, el Grupo designará a los candidatos para los cargos previstos en el Reglamento del Parlamento. La Mesa presentará al Grupo las propuestas oportunas.

2. Las candidaturas serán presentadas directamente a la Mesa por los diputados o a través de un miembro de la Mesa.

3. La Mesa, en la propuesta que haga al Grupo, tendrá en cuenta la necesidad de procurar una representación equitativa de las delegaciones nacionales.

4. La Mesa procurará también que exista una representación equilibrada de las mujeres en todos los órganos del Parlamento.

5. Cuando el número de candidatos exceda del número de cargos por cubrir, el Grupo se pronunciará en votación secreta conforme a lo dispuesto en el artículo 9.

6. En caso de vacante, el/la sustituto/a será designado/a con arreglo a las normas precedentes.

7. La Mesa dispondrá sobre las sustituciones de los miembros de comisiones parlamentarias y delegaciones interparlamentarias”.

tesoriere; e, nel Parlamento, gli incarichi di presidente, vicepresidente, cuestore, presidente e vicepresidente di commissione e di delegazione interparlamentare (la *rappresentanza delle delegazioni nazionali negli organi del gruppo e del Parlamento*) (art. 16 RS&D).

C) *Il gruppo*. – La disciplina in materia di “gruppo” riguarda, in particolare, il gruppo, il progetto di ordine del giorno, l’accesso alla sala riunioni, i documenti, gli atti, il tempo d’uso della parola, la lista degli oratori, la concessione della parola e il contenuto dei dibattiti, le petizioni di osservanza del regolamento e le questioni di ordine, la perturbazione dei dibattiti e l’intervento per allusioni personali.

Il *gruppo* è la più alta autorità politica, le cui competenze sono determinate dall’articolo 17, comma 1, del RS&D⁴³⁹ e che dovrà agire in ogni momento, in particolare nell’assunzione di personale, tenendo presenti i principi di uguaglianza di opportunità e di trasparenza (*i principi di eguaglianza di opportunità e di trasparenza*) (art. 17 RS&D).

⁴³⁹ Artículo 17. *El Grupo*: “El Grupo es la más alta autoridad política:

- aprobará su Reglamento interno;
 - aprobará el orden del día y las actas de las reuniones;
 - elegirá a su Presidente/a y a los/as Vicepresidentes/as;
 - aprobará el reparto de competencias entre los/as Vicepresidentes/as;
 - se pronunciará sobre las solicitudes de adhesión al Grupo;
 - aprobará la lista de candidatos/as del Grupo a los órganos del Parlamento;
 - aprobará el programa anual;
 - aprobará el presupuesto anual;
 - procederá a la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto;
 - adoptará las posiciones políticas generales o particulares;
 - se pronunciará sobre los textos sometidos a la votación del Pleno del Parlamento;
 - aprobará la lista de oradores del Grupo para los debates incluidos en el orden del día del Pleno.
- [...]”.

Il progetto di ordine del giorno è regolato dall'articolo 18 del RS&D⁴⁴⁰; l'accesso alla sala riunioni è regolato dall'articolo 19 del RS&D⁴⁴¹; i documenti sono regolati dall'articolo 20 del RS&D⁴⁴²; gli atti sono regolati dall'articolo 21 del RS&D⁴⁴³; il tempo d'uso della parola è regolato dall'articolo 22 del RS&D⁴⁴⁴; la lista degli

⁴⁴⁰ Artículo 18. *Proyecto de orden del día*: “1. Antes de cada período de reuniones, el/la Presidente/a establecerá el proyecto de orden del día. Este proyecto, acompañado en su caso de los documentos de referencia, se enviará por escrito a los diputados del Grupo, a ser posible algunos días antes de la reunión. Cuando esto no resulte posible, el/la Presidente/a dará lectura al proyecto de orden del día al iniciarse la reunión.

2. El/La Presidente/a someterá al Grupo el proyecto de orden del día para su aprobación. Una vez aprobado, el orden del día no podrá ser modificado. El Grupo se pronunciará sobre las propuestas de modificación del orden del día después de haber oído a un orador a favor y a otro en contra.

3. En el orden del día estará previsto en principio un ponente y un tiempo global de uso de la palabra para cada punto”.

⁴⁴¹ Artículo 19. *Acceso a la sala de reuniones*: “1. El acceso a la sala de reuniones del Grupo y de sus órganos, así como la distribución de los escaños, se regirán por normas internas aprobadas por la Mesa.

2. Los debates del Grupo y de sus órganos se celebrarán a puerta cerrada.

3. Sólo podrá invitarse a otras personas a que asistan a los debates del Grupo cuando así lo autorice previamente el/la Presidente/a”.

⁴⁴² Artículo 20. *Documentos*: “1. Salvo en caso de urgencia, los documentos de referencia de los debates y de las decisiones del Grupo se difundirán y distribuirán a los diputados en las lenguas de trabajo del Grupo.

2. El presente Reglamento y, por decisión de la Mesa, ciertos textos importantes se difundirán en las lenguas oficiales de la Unión Europea”.

⁴⁴³ Artículo 21. *Actas*: “1. Las actas de las reuniones del Grupo y de sus órganos serán enviadas a todos los miembros. La Secretaría sólo levantará actas analíticas de las reuniones cuando así lo solicite expresamente el/la Presidente/a del Grupo o un/a Vicepresidente/a.

2. Al comienzo de cada reunión, el acta de la reunión anterior se someterá a la aprobación de los diputados. Una vez aprobada, sólo podrán plantearse cuestiones sobre el cumplimiento de las decisiones”.

⁴⁴⁴ Artículo 22. *Tiempo de uso de la palabra*: “1. El tiempo de uso de la palabra de los ponentes será de diez minutos. El de los demás oradores no podrá superar los cinco minutos. En caso necesario, el/la Presidente/a podrá fijar tiempos de uso de palabra más breves.

2. El tiempo de uso de palabra quedará limitado a un minuto para las intervenciones que tengan por objeto el acta, las modificaciones del proyecto de orden del día, las peticiones de observancia del Reglamento, las cuestiones de orden y las intervenciones por alusiones personales”.

oratori è regolata dall'articolo 23 del RS&D⁴⁴⁵; la concessione della parola e il contenuto dei dibattiti sono regolati dall'articolo 24 del RS&D⁴⁴⁶; le petizioni di osservanza del regolamento e le questioni di ordine sono regolate dall'articolo 25 del RS&D⁴⁴⁷; la perturbazione dei dibattiti è regolata dall'articolo 26 del RS&D⁴⁴⁸; e, infine, l'intervento per allusioni personali è regolato dall'articolo 27 del RS&D⁴⁴⁹.

⁴⁴⁵ Artículo 23. *Lista de oradores*: “1. Los miembros que soliciten la palabra serán inscritos en una lista de oradores según el orden en que la pidan.

2. El/La Presidente/a concederá la palabra siguiendo la lista de oradores”.

⁴⁴⁶ Artículo 24. *Concesión de la palabra y contenido de los debates*: “1. Nadie podrá hacer uso de la palabra más de una vez sobre el mismo asunto, salvo para una petición de observancia del Reglamento o una cuestión de orden. El/La Presidente/a podrá autorizar una segunda intervención para explicaciones cuando así lo justifique la importancia del debate.

2. Si un orador se aparta de la cuestión, el/La Presidente/a le invitará a ceñirse de nuevo a ella.

3. Terminado el debate, el ponente o el autor de la propuesta inicial responderá a los demás oradores.

4. El/La Presidente/a cerrará el debate e instará, si procede, al Grupo a que se pronuncie a continuación”.

⁴⁴⁷ Artículo 25. *Peticiones de observancia del Reglamento y cuestiones de orden*: “1. Tendrán prioridad en la concesión de la palabra las peticiones de observancia del Reglamento y las cuestiones de orden.

2. En caso de petición de observancia del Reglamento, el/La Presidente/a resolverá de modo inmediato, conforme a las disposiciones de este último.

3. Las cuestiones de orden sólo podrán consistir en peticiones de:

- cierre del debate,
- aplazamiento del debate para una fecha concreta,
- suspensión de la reunión.

4. Después de haber oído a un orador a favor y a otro en contra, el Grupo se pronunciará de modo inmediato sobre la petición”.

⁴⁴⁸ Artículo 26. *Perturbación de los debates*: “El/La Presidente/a llamará al orden a todo diputado que perturbe la buena marcha de los debates. En caso de perturbación prolongada de los mismos, podrá suspender la reunión”.

⁴⁴⁹ Artículo 27. *Intervención por alusiones personales*: “Al final del debate sobre el asunto del orden del día que se esté examinando, un miembro podrá hacer uso de la palabra por alusiones personales. El orador aludido no entrará en el fondo del asunto y se limitará, bien a refutar las aseveraciones hechas en relación con su persona, bien a rectificar sus propias declaraciones”.

D) *I quorum e le votazioni.* – I *quorum* sono regolati dall'articolo 35 del RS&D⁴⁵⁰.

Le votazioni sono regolate dall'articolo 36 del RS&D⁴⁵¹, dall'articolo 37 del RS&D⁴⁵² e dall'articolo 38 del RS&D⁴⁵³.

E) *Le attività del gruppo.* – La disciplina in materia di “attività del gruppo” riguarda, in particolare, le commissioni parlamentari, la distribuzione del tempo d'uso della parola, le domande – proposte di risoluzione, gli emendamenti, i gruppi di lavoro, le delegazioni del gruppo e la relazione sulle attività del presidente.

⁴⁵⁰ Articolo 35. *Quórum*: “1. Habrá quórum cuando estén presentes más de un tercio de los diputados/as.

2. El quórum podrá comprobarse, antes de una votación, a petición previa de cualquier diputado/a.

3. Si no existe quórum, la votación se incluirá en el orden del día de la sesión siguiente y se celebrará aun cuando no exista quórum”.

⁴⁵¹ Artículo 36. *Procedimiento de votación*: “1. A menos que el Reglamento disponga lo contrario, el Grupo adoptará las decisiones por mayoría simple de los votos emitidos.

2. Aquellos diputados que, con anterioridad a la votación, hayan expuesto graves motivos políticos que les lleven, llegado el caso, a no sumarse a la decisión de la mayoría no quedarán vinculados por dicha decisión.

3. En caso de empate de votos, la votación se incluirá al comienzo del orden del día de la reunión siguiente”.

⁴⁵² Artículo 37. *Orden de votación de las enmiendas*: “1. La primera propuesta que se presente sobre una cuestión constituirá la propuesta inicial y todas las que se produzcan a continuación y se refieran a la misma materia se considerarán enmiendas.

2. Las enmiendas tendrán prioridad sobre el texto a que se refieran y se someterán a votación antes que éste.

3. Si dos o más enmiendas que se excluyan mutuamente se refirieren a la misma parte del texto, e someterá a votación en primer lugar la enmienda que más se aparte del texto inicial. Su aprobación implicará el rechazo de las demás enmiendas. Su rechazo dará lugar a que se vote la que haya pasado a tener prioridad, y así se procederá con cada una de las enmiendas siguientes. Si hay objeciones sobre el orden de las enmiendas, corresponde al/a la Presidente/a decidir sobre las mismas”.

⁴⁵³ Artículo 38. *Votaciones*: “1. El derecho de voto es personal. El Grupo se pronunciará normalmente a mano alzada o, en caso de duda sobre el resultado, por posición de sentado o levantado.

2. El/La Presidente/a declarará abierta la votación. No se podrá intervenir antes de que el/La Presidente/a haya declarado terminada la votación. El/La Presidente/a proclamará los resultados. Su decisión sobre la validez del resultado será inapelable”.

Le commissioni parlamentari sono regolate dall'articolo 39 del RS&D⁴⁵⁴.

La distribuzione del tempo d'uso della parola è regolata dall'articolo 40 del RS&D⁴⁵⁵.

Le domande – proposte di risoluzione sono regolate dall'articolo 41 del RS&D⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ Artículo 39. *Comisiones parlamentarias*: “1. Los diputados/as titulares de cada comisión parlamentaria elegirán entre ellos un/a coordinador/a por un mandato de dos años y medio.

2. Los/as coordinadores/as de las comisiones parlamentarias se ocuparán específicamente de coordinar las actividades, puntos de vista y trabajos de los miembros del Grupo de la comisión correspondiente, sin menoscabo de la responsabilidad política y las tareas de coordinación que incumben al/a la Presidente/a en calidad de responsable del Grupo.

3. Los coordinadores se encargarán de coordinar los trabajos de los diputados de su comisión, de velar por la atribución de los informes y de proponer al Grupo la lista de oradores en el Pleno.

4. Los/las coordinadores/as, cuando lo estimen necesario, convocarán a los miembros titulares y suplentes de su comisión antes de que ésta se reúna.

5. Los/las coordinadores/as se informarán mutuamente de los trabajos de sus comisiones respectivas, en particular cuando dos o más comisiones vayan a tratar un mismo asunto.

6. Los/las coordinadores/as participarán en las reuniones de la Mesa en los asuntos de su competencia.

7. La Mesa estará regularmente informada de los trabajos realizados en las comisiones. En caso de discrepancias, corresponderá resolver a la Mesa”.

⁴⁵⁵ Artículo 40. *Distribución del tiempo de uso de la palabra*: “1. El Grupo decidirá sobre la distribución global del tiempo de uso de la palabra que le corresponda en cada debate.

2. El Grupo, a propuesta del coordinador responsable, redactará la lista y establecerá el tiempo de uso de la palabra de los oradores que intervendrán en nombre del Grupo, habida cuenta de las solicitudes de los miembros que invoquen el apartado 2 del artículo 36.

3. La decisión del Grupo deberá tomarse teniendo en cuenta un reparto equitativo del tiempo de uso de la palabra entre los diputados que presenten el punto de vista de la mayoría del Grupo y aquellos que mantengan opiniones divergentes”.

⁴⁵⁶ Artículo 41. *Preguntas – Propuestas de resolución*: “1. El Grupo dispondrá sobre la presentación, en su nombre, de las preguntas orales con debate, las propuestas de resolución con solicitud de debate de actualidad y de urgencia, y las declaraciones por escrito inscritas en el registro.

2. El Grupo dispondrá igualmente sobre la presentación, en su nombre, de las propuestas de resolución remitidas a comisión y de las preguntas para el turno de preguntas.

3. Tales textos se transmitirán a la Secretaría, se distribuirán a los miembros y se incluirán en el orden del día de la primera reunión del Grupo.

Gli emendamenti sono regolati dall'articolo 42 del RS&D⁴⁵⁷.

I gruppi di lavoro sono regolati dall'articolo 43 del RS&D⁴⁵⁸.

Le delegazioni del gruppo sono regolate dall'articolo 44 del RS&D⁴⁵⁹.

La relazione sulle attività del presidente è regolata dall'articolo 45 del RS&D⁴⁶⁰.

F) La segreteria – finanze. – La disciplina in materia di “segreteria – finanze” riguarda, principalmente, il segretario generale, la segreteria, il comitato misto e il bilancio del gruppo.

Il *segretario generale* è il dirigente che assiste il gruppo, dirigendo la segreteria, e che è nominato dall'ufficio di presidenza su proposta del presidente, al principio di ogni legislatura e per un periodo di cinque anni; nell'ambito delle direttrici generali approvate dall'ufficio di presidenza, il segretario generale adotta tutte le misure convenienti per il buon funzionamento della segreteria e procede, in particolare, all'assegnazione dei compiti tra i membri della segreteria in funzione degli obiettivi e delle necessità del gruppo; il segretario generale propone all'ufficio di presidenza la designazione di tre segretari generali aggiunti e le loro rispettive responsabilità (art. 46 RS&D).

4. Las propuestas de resolución para su remisión a comisión o con inscripción en el registro y las preguntas para el turno de preguntas podrán ser presentadas por los diputados firmantes aún cuando el Grupo decida no hacerlo en su nombre.

5. Los diputados que deseen firmar un texto presentado por diputados que no pertenezcan al Grupo deberán informar previamente al/a la Presidente/a.

6. Las preguntas escritas se remitirán a la Secretaría del Grupo para su conocimiento”.

⁴⁵⁷ Artículo 42. *Enmiendas*: “El Grupo decidirá qué enmiendas se presentan en su nombre. Los diputados que se acojan con antelación a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 36 podrán presentar enmiendas en su propio nombre”.

⁴⁵⁸ Artículo 43. *Grupos de trabajo*: “La Mesa podrá disponer la constitución de grupos de trabajo permanentes o temporales. La constitución de un grupo de trabajo que tenga consecuencias financieras para el Grupo deberá ser autorizada previamente por la Mesa”.

⁴⁵⁹ Artículo 44. *Delegaciones del Grupo*: “La Mesa dispondrá sobre las delegaciones del Grupo para misiones en el exterior. La Mesa deberá velar por una representación de género equitativa en sus delegaciones”.

⁴⁶⁰ Artículo 45. *Informe de actividades del/de la Presidente/a*: “El/La Presidente/a remitirá periódicamente un informe general sobre las actividades del Grupo al Partido Socialista Europeo”.

La *segreteria* è l'apparato amministrativo al servizio del gruppo, i cui membri sono assunti e destituiti dalle loro funzioni dal presidente, su autorizzazione dell'ufficio di presidenza, su proposta del segretario generale e in conformità con le disposizioni dello Statuto e del RAA e con i regolamenti di applicazione del Parlamento e della segreteria (art. 47 RS&D).

Il *comitato misto* è il comitato composto da rappresentanti dell'ufficio di presidenza e del personale (il cui regolamento interno è allegato al RS&D) che è consultato dall'ufficio di presidenza quando si applichino gli articoli 46 e 47 in relazione a tutte le questioni di personale, che propone all'ufficio di presidenza un piano di azione positiva che garantisca una rappresentanza di genere equitativa in tutti i livelli della segreteria del gruppo e al quale i membri del gruppo e della segreteria potranno sottoporre qualsiasi suggerimento o lamentela in materia di personale (art. 48 RS&D).

Il bilancio del gruppo è regolato dall'articolo 49 del RS&D⁴⁶¹.

III. L'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa.

L'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa (o *ALDE*) è il gruppo politico al Parlamento europeo che è disciplinato dal regolamento dell'ALDE (o RALDE), che promuove un programma per l'Europa e cerca una posizione comune su tutte le importanti questioni riguardanti l'Unione europea (la *vocazione europeista*) e che sviluppa strette relazioni di lavoro con i propri gruppi parlamentari nazionali e/o regionali, con il proprio gruppo parlamentare nel Consiglio d'Europa, con i propri colleghi di partito nel Consiglio europeo, con il Consiglio, con la

⁴⁶¹ Artículo 49. *Presupuesto del Grupo*: “1. El Grupo celebrará un debate anual sobre sus prioridades presupuestarias para el año siguiente.

2. La Mesa, a propuesta del/de la Tesorero/a, aprobará el proyecto de presupuesto anual del Grupo.

3. El/La Tesorero/a presentará el proyecto de presupuesto aprobado por la Mesa a los diputados del Grupo. Éstos dispondrán de dos semanas para proponer modificaciones. Podrán presentar modificaciones al proyecto de presupuesto una delegación nacional o un grupo de diputados que represente, al menos, un 5% del total de miembros del Grupo.

4. La Mesa se pronunciará, a propuesta del/de la Tesorero/a, sobre las propuestas de modificación y podrá proponer enmiendas de transacción. Este dictamen se transmitirá al Grupo.

5. El Grupo votará las enmiendas de transacción y todas las enmiendas propuestas por los miembros y aprobará el presupuesto definitivo”.

Commissione, con il Comitato delle regioni e con i propri raggruppamenti parlamentari regionali fuori dall'Europa (come CALD e ALDEPAC) (il *coordinamento interistituzionale*) (art. 1 RALDE).

Il RALDE, adottato nella riunione di gruppo del 4 febbraio 2009, disciplina principalmente l'appartenenza al gruppo, le cariche elettive e l'organizzazione dei lavori, i *quorum* e le votazioni e il segretariato – finanza; se sorgono dubbi sull'interpretazione del regolamento, il presidente può prendere una decisione immediata o, nel caso di una grave controversia, sottoporre la questione all'ufficio di presidenza per la decisione (l'*interpretazione del regolamento*) (art. 19 RALDE); su proposta dell'ufficio di presidenza, il gruppo deve decidere sugli emendamenti del regolamento a maggioranza assoluta dei suoi membri; fatto salvo l'articolo 20, il regolamento deve essere sottoposto a votazione di conferma nella riunione costitutiva del gruppo del luglio successivo a ciascuna elezione generale (l'*emendamento del regolamento*) (art. 20 RALDE).

A) *L'appartenenza al gruppo.* – Il gruppo deve consistere di rappresentanti eletti al Parlamento europeo sulle liste dei partiti membri del Partito Democratico Europeo (o EDP) e del Partito Reformista, Democratico e Liberale Europeo (o ELDR) (i.e. al tempo delle elezioni del Parlamento europeo) (l'*adesione legale*); altri membri del Parlamento europeo possono diventare membri del gruppo, se il gruppo lo decide a maggioranza di due terzi, quando esista un *quorum*, su proposta dell'ufficio di presidenza, dopo aver sentito le opinioni dei membri del gruppo della stessa nazionalità e dopo che i richiedenti abbiano sottoscritto il programma per l'Europa del gruppo ALDE (l'*adesione volontaria*); ogni nuovo membro deve firmare una dichiarazione di appartenenza al gruppo che deve essere conservata negli archivi del gruppo e tenuta a disposizione del segretario generale del Parlamento europeo (le *condizioni formali dell'adesione*); in caso di adesione volontaria, il gruppo può decidere, a seguito di deliberazione e dopo aver sentito il membro interessato, di far cessare l'appartenenza, nel qual caso la decisione dovrà essere presa a maggioranza di 2/3, quando un *quorum* esista (l'*esclusione dal gruppo*) (art. 2 RALDE).

B) *Le cariche elettive.* – La disciplina in materia di “cariche elettive” riguarda, in particolare, la nomina dei candidati e gli organi del gruppo.

All'inizio di ogni seduta costitutiva del Parlamento, il gruppo nomina i candidati ai posti di cui al regolamento del Parlamento e per le cariche all'interno del gruppo; fatto salvo il regolamento del Parlamento, la durata del mandato delle cariche elettive nel PE e nel gruppo è di due anni e mezzo ed è rinnovabile; l'ufficio di presidenza decide caso per caso quali, se alcune, posizioni desidera escludere dalla procedura D'Hondt; l'ufficio di presidenza, se necessario, formula proposte al gruppo per coprire i posti vacanti (la *nomina dei candidati*) (art. 3 RALDE).

Gli organi del gruppo sono:

- 1) il presidente;
- 2) i vicepresidenti;
- 3) il tesoriere e l'organizzatore;
- 4) la presidenza;
- 5) l'ufficio di presidenza;
- 6) i coordinatori;
- 7) i gruppi di lavoro del presidente.

Il *presidente* è l'organo del gruppo la cui elezione è regolata dall'articolo 4 del RALDE⁴⁶² e i cui compiti sono regolati dall'articolo 5 del RALDE⁴⁶³.

I *vicepresidenti* sono gli organi del gruppo la cui elezione è regolata dall'articolo 6 del RALDE⁴⁶⁴.

⁴⁶² Rule 4. *Election of the President*: "1. The President shall be elected first and by secret ballot. Nominations shall be handed before each ballot to the oldest member, who shall announce them to the Group and take the Chair until the President has been elected. If after two ballots no candidate has obtained an absolute majority of the votes cast, the third ballot shall be confined to the two members who have obtained the highest number of votes in the second ballot; in the event of a tie, the elder candidate shall be declared elected.

2. No business shall be transacted while the oldest Member is in the Chair unless it is concerned with the election of the President".

⁴⁶³ Rule 5. *Duties of the President*: "1. The President shall lead all the activities of the Group and shall represent the Group within the framework of the provisions of these rules of procedure.

2. The President shall be responsible for coordinating press statements on behalf of the Group and for communications to third parties. Should the President be absent or unable to discharge his/her duties, he/she shall be replaced by the Vice-Presidents in order of precedence".

Il *tesoriere* e l'*organizzatore* sono gli organi del gruppo regolati dall'articolo 7 del RALDE⁴⁶⁵.

La *presidenza* è l'organo del gruppo regolato dall'articolo 8 del RALDE⁴⁶⁶.

L'*ufficio di presidenza* è l'organo del gruppo i cui membri sono regolati dall'articolo 9 del RALDE⁴⁶⁷ e i cui compiti sono regolati dall'articolo 10 del RALDE⁴⁶⁸.

⁴⁶⁴ Rule 6. *Election of the Vice-Presidents*: “1. A minimum of 3 and a maximum of 6 Vice-Presidents shall be elected according to the single transferable vote system (STV) by secret ballot. Nominations shall be handed before each ballot to the President.

2. The Vice-Presidents shall take precedence in the order they were elected”.

⁴⁶⁵ Rule 7. *The Treasurer and the Whip*: “One of the Vice-Presidents will be Treasurer and one will be the Whip”.

⁴⁶⁶ Rule 8. *The Presidency*: “1. The Presidency shall consist of the Group President and a maximum of six Vice-Presidents.

2. The Presidency shall be responsible for preparing the meetings of the Bureau and for taking decisions in urgent cases instead of the competent body; any such decisions shall be submitted to the competent body.

3. The Presidency shall also be responsible for convening and presiding over Group meetings and leading the Group in plenary sittings; representing the Group externally; preparing Group decisions; the day-to-day administration of the Group, and other issues delegated to it by the Group”.

⁴⁶⁷ Rule 9. *Members of the Bureau*: “1. The Bureau shall consist of :

a) Members elected by the Group: the President; the Vice-Presidents, including Treasurer and Whip;

b) Members whose appointment shall be automatic: Members of the Group who are Members of the Bureau of the Parliament, Questors, Chairmen of parliamentary committees, former Presidents of the European Parliament and of the Group;

c) One representative appointed by each party, including the one of the President when they are not otherwise represented.

2. The number of votes of the representatives of each national political party delegation corresponds to the number of Members of the respective party in the Group. A party delegation which has more than one representative in the Bureau must indicate to the President which representative will assume the number of votes of the Members of his party.

3. After fresh elections to Parliament, the outgoing Bureau shall remain in office until the new Bureau has been formed”.

⁴⁶⁸ Rule 10. *Duties of the Bureau*: “1. The Bureau of the Group shall prepare the strategic decisions of the Group, approve the draft annual budget and shall be responsible for the composition of the secretariat (recruitment, termination of contracts and promotions).

I *coordinatori* sono gli organi del gruppo regolati dall'articolo 11 del RALDE⁴⁶⁹.

I *gruppi di lavoro del presidente* sono gli organi del gruppo regolati dall'articolo 12 del RALDE⁴⁷⁰.

C) *L'organizzazione dei lavori, i quorum e le votazioni.* – L'organizzazione dei lavori è regolata dall'articolo 13 del RALDE⁴⁷¹.

2. The Bureau can decide on the creation of permanent working groups involving Members from different parliamentary committees and temporary working groups on specific issues with a view to a more effective preparation of the Group's deliberations and decisions. The Bureau shall decide the membership, tasks and terms of reference of these working groups.

3. The President shall regularly inform the Group of the Bureau's decisions. The summary of decisions of Bureau meetings shall be put on the intranet".

⁴⁶⁹ Rule 11. *Co-ordinators*: "1. The full Members of each parliamentary committee shall elect from among themselves a Coordinator for a period of two and a half years. The Bureau shall confirm the election of all the Coordinators in order to guarantee a fair representation. The Coordinators shall provide a political steer for all the Group through the range of policies that will be dealt with by the particular committee, according to the policy line taken by the Group. They will advise the Bureau on policy matters. Meetings of the Coordinators will be chaired by the Whip.

2. The Coordinators shall, in particular, co-ordinate the activities of the Members of their committee and shall ensure that the Group is both coherent and well represented in the respective fields of competence of their committees. Within their committee, the Coordinators shall coordinate the nomination of (shadow) rapporteurs, and they shall represent the ALDE committee members at meetings of the Coordinators and Bureau of that committee.

3. A Member who cannot participate in a vote of a parliamentary committee should inform his or her Coordinator as soon as possible.

4. The Coordinators can decide on the creation of temporary working groups on specific issues involving members from different parliamentary committees".

⁴⁷⁰ Rule 12. *Presidents of working groups*: "1. The Presidents of different permanent working groups shall be elected by the Group on a proposal from the Bureau.

2. The Presidents of different temporary working groups shall be elected by the Group on a proposal from the Coordinators.

3. The working methods of permanent working groups shall be annexed to the ALDE Rules of Procedure".

⁴⁷¹ Rule 13. *Meetingr of the Group and Bureau*: "1. The Group and the Bureau shall be convened on the initiative of the President, or on a proposal from the Bureau or from one third of the Members of the Group with a previously fixed agenda.

2. The proceedings of the Group and its various bodies shall not be held in public.

I *quorum* sono regolati dall'articolo 14 del RALDE⁴⁷².

Le votazioni sono regolate dall'articolo 15 del RALDE⁴⁷³ e dall'articolo 16 del RALDE⁴⁷⁴.

D) Il segretariato – finanza. – Il *segretariato* è l'apparato amministrativo – al vertice del quale si trova il segretario generale – che assiste il gruppo (il cui personale si impegna ad essere fedele al gruppo) (art. 17.1 RALDE).

3. Guests may be allowed to attend the proceedings of the Group and its various bodies if invited or authorised to do so by the President.

4. The Presidents of the European Parties forming the ALDE Group will be invited whenever there are subjects in the agenda concerning these bodies. The Secretaries-General of the European Parties forming the ALDE Group will also assist whenever an invitation has been forwarded to their Party Presidents.

5. In the conduct of its proceedings the Group shall be guided by the internal rules and usual practice of the European Parliament”.

⁴⁷² Rule 14. *Quorum*: “1. The Group may deliberate and fix the agenda whatever the number of Members present.

2. A quorum shall exist when more than one third of the Members are present.

3. Decisions shall be valid whatever the number of voters, provided that the President has not been asked by a Member before the vote begins to establish the numbers present. In the absence of a quorum, the vote shall be placed on the agenda of the next meeting”.

⁴⁷³ Rule 15. *Voting*: “1. Except where otherwise provided for in these rules of procedure, a simple majority shall be required for the decisions of the Group and its various bodies.

2. Voting by proxy shall be permitted, but no one may be appointed proxy for more than one Member. A proxy vote has to be notified in writing to the Secretary-General.

3. Normally the Group shall vote by show of hands or, where the result is doubtful, by electronic vote or by sitting and standing.

4. Group decisions of minor importance can be taken by e-mail or intranet vote within a fixed deadline unless 1/10 of the members of the Group object, in which case the decision will be referred to the next Group meeting”.

⁴⁷⁴ Rule 16. *Voting by roll call vote and by secret ballot*: “1. The vote shall be taken by roll call if so requested by a third of the Members of the Group before voting begins. The roll shall be called in alphabetical order, beginning with the name of a Member drawn by lot. The President shall be the last to be called to vote.

2. In addition to the case provided for under Rule 4, voting may also be by secret ballot if requested by a third of the Members of the Group before voting begins.

3. A request for a secret ballot shall take priority over a request for a vote by roll call”.

Il *segretario generale* è il dirigente nominato dall'ufficio di presidenza su proposta del presidente e che dirige e coordina il segretariato, adottando tutte le misure necessarie per garantire il buon funzionamento del segretariato e, in particolare, assegnando i membri del segretariato secondo le finalità e le esigenze del gruppo; l'ufficio di presidenza può altresì nominare, su proposta del presidente, due o tre vicesegretari generali e, su proposta del segretario generale, può autorizzare il presidente ad impiegare e a terminare l'impiego dei membri del segretariato, secondo le disposizioni del regolamento del personale e le disposizioni di attuazione del regolamento del Parlamento; in ogni caso, prima di presentare le sue proposte all'ufficio di presidenza, il presidente consulta la presidenza (art. 17.2-4 RALDE).

La finanza è regolata dall'articolo 18 del RALDE⁴⁷⁵.

IV. I Verdi / Alleanza libera europea.

I *Verdi / Alleanza libera europea* (o gruppo V/ALE) sono il gruppo politico al Parlamento europeo costituito il 19 luglio 1989, con il nome di “Il Gruppo Verde al Parlamento Europeo”, secondo le disposizioni del suo regolamento e il Regolamento interno del Parlamento europeo (la dichiarazione di costituzione è stata pubblicata nel Giornale ufficiale delle Comunità europee C 256/39 del 9 ottobre 1989), il cui nome è stato modificato con effetto dal 19 luglio 1999 (Giornale ufficiale delle Comunità europee C 301/1999) e che è governato dagli Statuti del Gruppo Parlamentare “I Verdi / Alleanza libera europea” (o SV/ALE) e da tutti i testi che il gruppo decide a maggioranza assoluta dei membri del gruppo di allegare ad essi (il *fondamento giuridico*); questi allegati degli Statuti includono, in particolare, il Memorandum d'intesa tra i membri del Parlamento europeo dei Verdi e i membri del

⁴⁷⁵ Rule 18. *Group budget*: “1. Before the beginning of a new financial year, the Treasurer shall, with the assistance of the Secretary-General, submit to the Bureau the Group's provisional budget for the following year.

2. The Treasurer shall present the draft budget adopted by the Bureau to the Group for its approval.

3. Financial transactions shall be governed by the Group's financial regulations.

4. The Secretary-General is responsible for the implementation of the budget.

5. Based on the annual report of the external auditing, the Treasurer shall seek the discharge by the Group for the implementation of the budget”.

Parlamento europeo dell'Alleanza libera europea, adottato l'8 luglio 1999, e che costituisce il quadro generale delle relazioni tra queste due parti, e ogni simile accordo concluso tra il gruppo e altri membri del Parlamento europeo che aderiscono al gruppo (*i principi fondamentali*) (art. 1 SV/ALE).

Gli SV/ALE, adottati a Bruxelles l'8 novembre 2006 e modificati il 22 giugno 2009, disciplinano principalmente l'appartenenza al gruppo, gli organi del gruppo, il difensore civico, il segretariato del gruppo e la preparazione e l'esecuzione del bilancio del gruppo, abrogano e sostituiscono quelli del 26 aprile 1994 con efficacia dal giorno successivo alla loro adozione (art. 7.6 SV/ALE), prevedono una clausola di emendamento degli Statuti stessi e una clausola di integrazione degli Statuti medesimi e contengono una lista di allegati.

Le proposte di emendamento degli SV/ALE devono essere adottate in assemblea plenaria da una maggioranza di 2/3; il *quorum* per questo emendamento esiste quando almeno la metà dei membri del gruppo sono presenti di persona; questa assemblea plenaria deve essere convocata non più tardi di due settimane dopo la presentazione formale della proposta di emendamento (questo termine tiene conto soltanto delle settimane di lavoro del Parlamento europeo a Bruxelles o a Strasburgo (art. 7.3 SV/ALE).

Gli SV/ALE sono integrati da testi normativi vincolanti che il gruppo decide di annessi ad essi a seguito di una decisione a maggioranza assoluta dei membri del gruppo; i testi annessi agli Statuti elaborati dal gruppo possono essere emendati a maggioranza assoluta dei membri dell'assemblea plenaria (art. 7.4 SV/ALE).

Gli allegati degli SV/ALE sono:

- 1) la Carta dei Verdi Europei adottata il 13-14 ottobre 2006 al Congresso di Ginevra;
- 2) il Regolamento adottato l'8 novembre 2006, che descrive il funzionamento generale del gruppo e, in particolare, l'organizzazione dei suoi lavori e delle sue deliberazioni (art. 7.1 SV/ALE);
- 3) il Regolamento Finanziario Interno adottato il 28 settembre 2005;
- 4) il *Memorandum* d'intesa tra i membri del Parlamento europeo dei Verdi e i membri del Parlamento europeo dell'Alleanza libera europea adottata l'8 luglio 1999;

5) l'Accordo tra i Verdi / Alleanza libera europea e il Partito SF della Sinistra verde nordica stipulato il 1° luglio 2004;

6) il Codice di condotta per i Verdi/Gruppo Efa al Parlamento europeo adottato il 16 gennaio 2001 (art. 7.5 SV/ALE); tale Codice – al fine di mantenere cordiali e produttive relazioni sociali – stabilisce i diritti e i doveri degli assistenti e dei membri che li impiegano: gli assistenti parlamentari dei membri del gruppo hanno un ruolo attivo nei lavori del gruppo (art. 7.2 SV/ALE, che entra in vigore quando il Codice è adottato dall'assemblea plenaria del gruppo).

A) *L'appartenenza al gruppo.* – Il gruppo è composto di rappresentanti eletti al Parlamento europeo sulle liste sostenute dal Partito verde europeo e di rappresentanti eletti al Parlamento europeo sulle liste sostenute dal Partito dell'alleanza libera europea, nel quadro stabilito nel *memorandum* d'intesa stipulato tra questi due corpi e annesso agli SV/ALE; entrambi i componenti possono accettare nuovi membri in mezzo a loro; queste ammissioni richiedono un consenso unanime; se l'unanimità non è raggiunta, decide il Comitato di monitoraggio e di conciliazione previsto nel Protocollo d'intesa tra i membri del Gruppo verde al Parlamento europeo e i membri dell'EFA (*l'adesione legale*) (art. 2.1 SV/ALE).

Altri membri del Parlamento europeo possono diventare membri del gruppo se il gruppo acconsente all'unanimità, a seguito di una consultazione dei partiti nazionali interessati, e dopo che questi membri abbiano dichiarato il loro pieno sostegno ai fondamentali valori stabiliti nella Carta dei verdi europei; se l'unanimità non è raggiunta, il gruppo vota sulle richieste di ammissione, nel qual caso è richiesta una maggioranza assoluta dei membri del gruppo perché l'ammissione sia approvata; qualsiasi protocollo che stabilisca le specifiche procedure per tali ammissioni è annesso agli SV/ALE (*l'adesione volontaria*) (art. 2.2 SV/ALE).

L'appartenenza al gruppo termina con la morte, con le dimissioni, con la cessazione dell'appartenenza al Parlamento europeo durante o al termine del mandato di un suo membro, o con l'esclusione a seguito di una decisione presa dai due terzi dei membri del gruppo; le esclusioni sono possibili soltanto sulla base di una richiesta scritta, indicante una motivazione completa e sottoscritta da almeno il 10% dei membri del gruppo, e deve essere approvata da una assemblea plenaria alla quale tutti i membri del gruppo siano stati invitati, in particolare la persona

interessata in modo tale che egli/ella possa esercitare il suo diritto di difesa (*l'uscita dal gruppo*) (art. 2.3 SV/ALE).

Nella riunione inaugurale del gruppo all'inizio di ogni nuovo mandato al Parlamento europeo, il presidente è il più anziano membro presente fino a quando il gruppo non elegga un nuovo presidente (il *presidente provvisorio*) (art. 2.4 SV/ALE).

B) Gli organi del gruppo. – Gli organi del gruppo sono:

- 1) l'assemblea plenaria;
- 2) l'ufficio di presidenza;
- 3) e i coordinatori (art. 3.1 SV/ALE).

Il Regolamento del gruppo, allegato agli SV/ALE, stabilisce gli specifici compiti e i dettagli delle operazioni di questi organi, in particolare le procedure di voto per l'elezione dell'ufficio di presidenza e la nomina dei membri del gruppo ai posti disponibili al Parlamento europeo; il Regolamento finanziario del gruppo, allegato agli SV/ALE, stabilisce le responsabilità finanziarie di questi organi e le procedure di bilancio del gruppo (art. 3.2 SV/ALE).

L'*assemblea plenaria* è l'organo del gruppo regolato dall'articolo 3.3-7 degli SV/ALE⁴⁷⁶.

⁴⁷⁶ *The Plenary Assembly*: "3.3 The Plenary Assembly shall consist of all members of the Group. It shall be the Group's supreme decision-making body.

3.4 The Plenary Assembly is in particular competent to:

- Discuss and take decisions on all political matters dealt with inside or outside the European Parliament;
- Elect the Co-Chairpersons and Vice-Chairpersons of the Group;
- Appoint members of the Group to fill any vacancies set aside for the Group on parliamentary committees and subcommittees, interparliamentary delegations and joint assemblies, and the European Parliament's various temporary and permanent bodies;
- Introduce thematic working groups, whose members can sit on different parliamentary committees;
- Vote on the admission or exclusion of Group members, in accordance with the procedures described in Chapter II of these es;
- Establish the Group's annual budget and a list of political priorities for the allocation of the budget lines for the Group's political activities, approve the statement of accounts and grant discharge in respect of the implementation of the last annual budget;

L'ufficio di presidenza è l'organo del gruppo regolato dall'articolo 3.8-16 degli SV/ALE⁴⁷⁷.

- Take decisions concerning the approval and amendment of these es, the Group's Rules of Procedure and the Financial Regulation, and any other annexes to these es;

- Appoint the Group's Secretary-General and his/her Deputy SecretaryGeneral(s).

3.5 The Plenary Assembly may deliberate and fix the agenda whatever the number of members present. For votes the quorum shall be met when the majority of members are present or represented. Except where otherwise provided for in the Rules of Procedure, a simple majority shall be required for the decisions of the Plenary Assembly. Decisions shall be valid irrespective of the number of voters, provided that the Chairperson has not been asked before the vote begins to establish the numbers present or represented. In the absence of a quorum, the vote shall be postponed and be placed on the agenda of the next meeting.

3.6 At the request of at least one third of the members of the Group, the Bureau shall convene an extraordinary Plenary Assembly as soon as possible and no later than four weeks after the request has been submitted (this deadline only takes into account the European Parliament's working weeks in Brussels or Strasbourg), on the basis of an agenda proposed by the signatories to the request. Members of the Group shall be informed at least one week in advance that an extraordinary Plenary Assembly is being held.

3.7 The Group's team of salaried staff, members' assistants and representatives of the European Green Party, the Federation of Young European Greens and the European Free Alliance Party shall be invited to attend the Plenary Assembly. In specific cases, and following a decision by the Group, Plenary Assemblies may be held in camera".

⁴⁷⁷*The Bureau:* "3.8 The Bureau shall consist of two Co-Chairpersons and a maximum of seven Vice-Chairpersons. The voting procedures for their appointment shall be set out in the Rules of Procedure.

3.9 As regards the Bureau's composition, at least half of the Chairpersons and Vice-Chairpersons posts shall be held by women.

3.10 Members of the Bureau shall be elected for a period of two and a half years.

3.11 At least one of the Vice-Chairpersons shall be appointed by the European Free Alliance Members of the European Parliament and be given the post of First Vice-Chairperson of the Group, pursuant to the Memorandum of Understanding laying down the relations between the Greens and the European Free Alliance and annexed to these es. When the Bureau is being re-elected, the number of European Free Alliance members of the Bureau may change – without being less than one – to better reflect the political balance in the Group.

3.12 The Plenary Assembly shall directly appoint the Vice-Chairperson responsible for the Group's budget in the post of Treasurer.

3.13 In addition to the tasks laid down in these es, the Bureau shall entrust each of its members with responsibility for one or more specific areas. One of the Group's Co-Presidents shall be

I *coordinatori* sono gli organi del gruppo regolati dall'articolo 3.19-22 degli SV/ALE⁴⁷⁸.

C) *Il difensore civico*. – Su proposta dell'ufficio di presidenza, l'assemblea plenaria nomina un difensore civico all'interno del gruppo; il difensore civico ha il compito di trovare il modo di risolvere, rapidamente ed equamente, i conflitti tra i vari membri del gruppo e/o tra i membri stessi; egli/ella interviene anche nei conflitti tra i membri e il personale dipendente o tra il personale dipendente; tutte le parti di

appointed by the Bureau as the authority authorised to conclude contracts for the Group. This post may subsequently be delegated to one of the Vice-Chairpersons.

3.14 The Bureau shall be responsible for representing the Group externally and preparing for the Plenary Assemblies. It shall ensure that the Group functions properly, in particular by supervising the work of the Secretary-General and the Deputy SecretaryGeneral(s), and ensuring correct implementation of the decisions of the Plenary Assembly. The Bureau shall take the necessary measures to achieve this, in accordance with these es and the mandates given to it by the Plenary Assembly.

3.15 The Co-Chairpersons shall be responsible for pursuing the Group's activities and representing it in accordance with the provisions laid down in the es and in the Rules of Procedure. The Co-Chairpersons shall also be responsible for coordinating, on behalf of the Group, the Group's communications with third parties, in particular through press contacts.

3.16 The Secretary-General and the Deputy Secretary-General(s), the Group's press attaché, the person responsible for drawing up the minutes and a representative of the salaried staff shall attend Bureau meetings, but shall not have any voting rights. The Secretary-General of the European Green Party or his/her representative shall always be invited to Bureau meetings. The Bureau may invite any other person to attend its meetings. In specific cases, and following a decision by the Bureau, Bureau meetings may be held in camera".

⁴⁷⁸*The Coordinators*: "3.19 The full and substitute members of each parliamentary committee shall appoint a coordinator from among their number for a period of two and a half years. The coordinators shall be responsible for organising the work of the Member(s) concerned and offering political guidance to the Group on all questions dealt with by the parliamentary committee for which they are responsible. The coordinators shall report at least twice a year to the Group in the Plenary Assembly on the most important issues in their area of competence.

3.20 The coordinators may meet at their own convenience, depending on the restrictions imposed in terms of the meeting facilities provided to the Group by the European Parliament.

3.21 At least twice a year, and following an invitation by the Bureau, the coordinators shall hold joint meetings with the Bureau to discuss the general political situation and the parliamentary strategies to be implemented to deal with that situation.

3.22 The possibility of members to form delegations is defined in the rules of procedure".

una controversia possono richiedere l'intervento del difensore civico e dei loro rappresentanti; il ruolo di lui/lei e la procedura di mediazione e di risoluzione del conflitto risultante da ciò sono stabiliti nel Codice di condotta per i Verdi/Gruppo Efa al Parlamento europeo adottato il 16 gennaio 2001 (allegato) (art. 4.1-3 SV/ALE).

D) Il segretariato del gruppo. – Il segretariato del gruppo è costituito da tutto il personale dipendente, in tutte le categorie, siano essi impiegati in posti messi a disposizione del gruppo dal Parlamento europeo o in posti finanziati dal bilancio del gruppo; il segretariato è responsabile per tutti i servizi amministrativi, tecnici e politici richiesti per consentire al gruppo di funzionare correttamente; il segretariato è sotto la supervisione del segretario generale e del/dei vicesegretario/i generale/i, che a turno sono supervisionati dall'ufficio di presidenza; il segretariato garantisce che tutti i membri del gruppo siano trattati in modo paritario e amichevole; il segretario generale e il/i vicesegretario/i generale/i sono eletti dal gruppo secondo le disposizioni del regolamento; almeno uno dei vicesegretari generali è nominato da membri del gruppo appartenenti all'Alleanza libera europea (art. 5.1-4 SV/ALE).

E) La preparazione e l'esecuzione del bilancio del gruppo. – La preparazione e l'esecuzione del bilancio del gruppo sono regolati dall'articolo 6.1-2 degli SV/ALE⁴⁷⁹.

V. Il gruppo dei Conservatori e dei Riformisti europei.

Il “gruppo dei Conservatori e dei Riformisti europei” (o “gruppo ECR”) è il gruppo politico al Parlamento europeo che “si è costituito il 24 giugno 2009”, che

⁴⁷⁹ CHAPTER VI – PREPARATION AND IMPLEMENTATION OF THE GROUP BUDGET: “6.1 Before the beginning of a new financial year, the Treasurer shall, with the assistance of the Secretary-General or his/her Deputy responsible for the Group’s finances, submit a draft budget to the Bureau, which, having adopted it, shall forward it to the Plenary Assembly for amendment and/or approval. The Group’s budget shall be accompanied by a list of the Group’s political priorities indicating the financial resources allocated to each priority.

6.2 In accordance with the rules in force in the European Parliament, the Co-Chairpersons and/or the authorised delegate appointed by them shall be empowered to commit expenditure on behalf of the Group within the limits of the budget approved by the Plenary Assembly and the Group’s Internal Financial Rules. In accordance with the Group’s Financial Rules annexed to these Statutes, the Co-Chairpersons shall remain responsible for the implementation of the annual budget”.

“promuove i principi condivisi dei suoi membri, come espressi nella Dichiarazione di Praga (allegato 1) e cerca di trovare posizioni comuni in ambiti politici che riguardano l’Unione europea”, che “sviluppa assidue relazioni di lavoro con i suoi partiti parlamentari nazionali” (i *principi fondamentali*) e che è disciplinato dalla costituzione del gruppo ECR (o CGEER); “la dichiarazione di costituzione, contenente il primo nome del gruppo, le firme dei suoi membri fondatori e la composizione del suo Ufficio di presidenza, è stata trasmessa a tutte le autorità competenti e pubblicata nella Gazzetta ufficiale” (1-4 CGEER).

La CGEER disciplina principalmente la composizione, la struttura, le elezioni, i coordinatori delle commissioni, la segreteria e il regolamento finanziario e può essere modificato in una riunione speciale, convocata su richiesta dell’Ufficio di presidenza o “in seguito a una richiesta formale sottoscritta da un terzo dei membri del gruppo che comprendano i membri di almeno un terzo delle delegazioni nazionali del gruppo”; le modifiche del regolamento “possono essere presentate dall’Ufficio di presidenza o da almeno due membri del gruppo”; “Ogni membro riceve la comunicazione scritta della convocazione di tale riunione e il testo delle modifiche proposte con almeno 14 giorni di anticipo”; “Eventuali ulteriori modifiche connesse possono essere proposte e comunicate a tutti i membri del gruppo almeno 10 giorni prima del voto sulle modifiche”; “Le modifiche sono approvate a maggioranza assoluta di tutti i membri del gruppo” (le *modifiche del regolamento*) (54-58 CGEER).

A) *La composizione.* – Il gruppo si compone di membri aderenti e di membri alleati.

I *membri aderenti* sono “i deputati europei dei partiti firmatari della Dichiarazione di Praga” (*l’adesione legale*) e “altri deputati europei”, “laddove il gruppo lo decida a maggioranza assoluta, su proposta dell’Ufficio di presidenza e previa approvazione dei membri della stessa nazionalità del gruppo (laddove ve ne siano) e sottoscrizione da parte dei richiedenti della dichiarazione di intenti e valori condivisi del gruppo ECR” (*l’adesione volontaria*) (5-6 CGECR).

I *membri alleati* sono “I singoli deputati e/o partiti nazionali rappresentati nel Parlamento europeo che desiderano allearsi al gruppo, ma intendono mantenere il diritto di definire le proprie posizioni politiche”, pur senza avere “il diritto di partecipare alle piene deliberazioni del gruppo”, e la cui adesione “deve essere approvata con voto a maggioranza assoluta dei membri esistenti del gruppo, su proposta dell’Ufficio di presidenza” (*l’alleanza*) (7 CGECR).

“Ogni nuovo membro sottoscrive due copie della dichiarazione di costituzione del gruppo”, delle quali l’una è trasmessa dalla segreteria del gruppo al Segretario generale del Parlamento europeo, mentre l’altra “è conservata negli archivi del segretario generale del gruppo” (*le condizioni formali dell’appartenenza al gruppo*) (8 CGECR).

“L’adesione al gruppo cessa al termine del mandato di deputato europeo, all’atto delle sue dimissioni oppure in seguito a decisione assunta a maggioranza assoluta dai membri del gruppo” (*l’uscita dal gruppo*) (9 CGECR).

B) La struttura. – “Il gruppo è strutturato come segue:

- riunioni plenarie di tutti i membri,
- Ufficio di presidenza,
- Presidenza” (10 CGECR).

Le *riunioni plenarie* sono gli organi del gruppo regolati dai commi 11-14 della CGECR⁴⁸⁰ e dai commi 15-20 della CGECR⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ *Disposizioni generali*: “11. Tutte le riunioni plenarie del gruppo, della Presidenza, dell’Ufficio di presidenza, dei gruppi di lavoro permanenti e degli altri gruppi di lavoro non sono pubbliche e gli atti rimangono riservati.

12. I verbali delle riunioni degli organi del gruppo comprendono un elenco di presenza, i nomi dei relatori e le decisioni adottate. Tali documenti sono conservati negli archivi del gruppo e notificati ai membri degli organi interessati. I verbali dell’Ufficio di presidenza e della Presidenza sono firmati dal Presidente.

L'Ufficio di presidenza è l'organo del gruppo la cui composizione è regolata dai commi 21-22 della CGECR⁴⁸² e le cui competenze sono regolate dal comma 23 della CGECR⁴⁸³.

13. Su invito della Presidenza, alle riunioni possono partecipare e intervenire, senza diritto di voto, rappresentanti dei governi europei, ministri, membri del parlamento e funzionari con speciali responsabilità, appartenenti ai partiti rappresentati in seno al gruppo ECR.

14. Il Presidente del gruppo può inoltre invitare esperti a esporre il loro parere durante le riunioni riguardo a problemi specifici. In circostanze eccezionali, persone non appartenenti al gruppo sono ammesse, su invito del Presidente del gruppo, a partecipare alle riunioni in veste di osservatori”.

⁴⁸¹ *RIUNIONI PLENARIE*: “15. I membri del gruppo si riuniscono in plenaria almeno una volta di ogni settimana in cui il Parlamento tiene le sue tornate. Le riunioni sono convocate dalla Presidenza.

16. Riunioni speciali possono essere convocate dall'Ufficio di presidenza, oppure in seguito a una richiesta formale sottoscritta da un terzo dei membri del gruppo, che comprendano i membri di almeno un terzo delle delegazioni nazionali del gruppo. La convocazione della riunione speciale comprende i dettagli delle questioni che verranno affrontate. Durante la riunione speciale non sono previste varie ed eventuali.

17. I membri del gruppo che partecipano alla sessione plenaria hanno la responsabilità di:

- a) adottare e modificare la dichiarazione politica del gruppo;
- b) approvare il bilancio annuale e lo stato delle spese del gruppo;
- c) adottare il regolamento interno del gruppo;

d) nominare i membri del gruppo che diventeranno funzionari del Parlamento, delle sue commissioni, sottocommissioni, commissioni parlamentari miste, assemblee e delegazioni, nonché i membri e membri supplenti delle sue commissioni, sottocommissioni, commissioni parlamentari miste, assemblee e delegazioni;

e) approvare il testo di mozioni e/o emendamenti presentati in plenaria per conto del gruppo.

18. Il gruppo può istituire un certo numero di gruppi di lavoro permanenti e ad hoc, necessari al coordinamento del suo lavoro in seno al Parlamento.

19. Il quorum è considerato raggiunto quando è presente almeno un terzo dei membri ed è rappresentata almeno la metà degli Stati membri.

20. Le decisioni sono valide indipendentemente dal numero di votanti, a condizione che un membro non chieda al Presidente di verificare il numero dei presenti prima dell'inizio della votazione. In assenza del quorum, il voto è considerato indicativo e non espressione di una politica ufficiale del gruppo”.

⁴⁸² *UFFICIO DI PRESIDENZA. Composizione*: “21. L'Ufficio di presidenza del gruppo è composto dai seguenti membri con diritto di voto:

- a) i membri della Presidenza,
- b) i presidenti delle delegazioni nazionali o un membro nominato da questi ultimi,

La *Presidenza* è l'organo del gruppo la cui composizione è regolata dai commi 24-25 della CGECR⁴⁸⁴, le cui competenze sono regolate dal comma 26 della CGECR⁴⁸⁵, il cui presidente è regolato dai commi 27-28 della CGECR⁴⁸⁶ e il cui capogruppo è regolato dai commi 29-31 della CGECR⁴⁸⁷.

-
- c) il Presidente, i vicepresidenti e i questori del Parlamento laddove siano membri del gruppo,
 - d) i presidenti delle commissioni parlamentari appartenenti al gruppo,
 - e) i presidenti dei gruppi di lavoro appartenenti al gruppo,
 - f) fino a tre membri cooptati del gruppo.

22. L'Ufficio di presidenza comprende inoltre i seguenti membri senza diritto di voto:

- a) membri del gruppo invitati dal Presidente
- b) il capogruppo".

⁴⁸³ *Competenze*: "23. L'Ufficio di presidenza si incarica di:

- a) preparare le decisioni strategiche e politiche del gruppo;
- b) preparare le sessioni plenarie, evidenziando le questioni più difficili per il gruppo dalle differenti prospettive nazionali;
- c) proporre al gruppo, su iniziativa della Presidenza, il regolamento interno e il regolamento finanziario del gruppo (revisioni e modifiche);
- d) approvare il progetto di bilancio annuale e di rendiconto finanziario e l'organigramma, inclusa la nomina dei segretari generali aggiunti, per la composizione della segreteria;
- e) approvare eventuali ulteriori procedure dettagliate richieste per attuare le disposizioni della costituzione e del regolamento del gruppo".

⁴⁸⁴ *PRESIDENZA. Composizione*: "24. I membri della Presidenza sono:

- il Presidente,
- da tre a cinque vicepresidenti,
- due cotesorieri
- e il capogruppo (membro senza diritto di voto).

25. Su proposta dell'Ufficio di presidenza alla plenaria del gruppo, il gruppo decide il numero di vicepresidenti da eleggere. La proposta deve essere approvata a maggioranza assoluta".

⁴⁸⁵ *Competenze*: "26. La Presidenza è responsabile di:

- a) convocare e presiedere le riunioni del gruppo e guidare il gruppo nelle sedute plenarie;
- b) rappresentare il gruppo esternamente;
- c) informare il gruppo delle decisioni strategiche e politiche assunte in occasione delle riunioni;
- d) preparare le decisioni dell'Ufficio di presidenza e del gruppo in ambito finanziario;
- e) preparare le deliberazioni dell'Ufficio di presidenza riguardo al regolamento finanziario del gruppo (revisioni e modifiche);
- f) trovare un accordo in merito all'assegnazione degli incarichi, comprese le presidenze dei gruppi di lavoro permanenti, che sarà portato a conoscenza del gruppo".

C) *Le elezioni*. – La disciplina in materia di “elezioni” riguarda, in particolare, la durata del mandato, le mozioni di sfiducia, le modalità di candidatura, la procedura di votazione, l’elezione del Presidente, l’elezione dei vicepresidenti, l’elezione dei cotesorieri e la nomina di candidati ECR alle funzioni parlamentari.

“La durata del mandato del Presidente, dei vicepresidenti e dei cotesorieri”, la cui rielezione è consentita, “è di due anni e mezzo dall’inizio e dalla metà di ogni legislatura”: “All’inizio della nuova legislatura, l’elezione del Presidente, dei vicepresidenti e dei cotesorieri ha luogo non appena possibile dopo l’elezione dei nuovi membri”; “A metà legislatura, le elezioni si tengono almeno un mese prima della fine del mandato del Presidente del Parlamento” (32-33 CGECR).

“Un terzo dei membri del gruppo comprensivi dei membri di almeno un terzo delle delegazioni nazionali del gruppo può proporre una mozione di sfiducia, per porre fine al mandato del Presidente, di un vicepresidente o di un cotesoriere. La mozione è iscritta all’ordine del giorno della riunione successiva del gruppo, nel rispetto di un termine di preavviso di almeno sette giorni. Per l’approvazione della mozione è necessaria la maggioranza semplice dei voti validi espressi. Il voto è segreto. In caso di approvazione della mozione, il posto rimane vacante in maniera imprevista e si applicano le disposizioni dell’articolo 37. Se la mozione viene respinta, non è possibile presentare un’ulteriore mozione di sfiducia contro la stessa persona con le medesime argomentazioni per un periodo di sei mesi” (*le mozioni di sfiducia*) (34 CGECR).

⁴⁸⁶ *Presidente*: “27. Il Presidente guida tutte le attività del gruppo e rappresenta il gruppo conformemente alle disposizioni del presente regolamento.

28. Il Presidente è responsabile del coordinamento dei comunicati stampa per conto del gruppo e delle comunicazioni a terzi, salvo laddove non sia in grado di svolgere i propri compiti, nel qual caso sarà sostituito dal vicepresidente più anziano disponibile”.

⁴⁸⁷ *Capogruppo*: “29. Il capogruppo, che agisce seguendo le indicazioni del Presidente del gruppo, è nominato personalmente da quest’ultimo. Il capogruppo e il Presidente del gruppo possono inoltre nominare, di comune intesa, assistenti del capogruppo.

30. Il capogruppo è responsabile del mantenimento della disciplina del gruppo e dell’assegnazione del tempo di parola.

31. Qualora una delegazione nazionale appartenente al gruppo intenda scostarsi dalla linea seguita da quest’ultimo, il presidente o rappresentante della delegazione in questione deve informarne il capogruppo”.

Le modalità di candidatura sono regolate dai commi 35-37 della CGECR⁴⁸⁸.

La procedura di votazione è regolata dai commi 38-39 della CGECR⁴⁸⁹.

L'elezione del Presidente è regolata dai commi 40-41 della CGECR⁴⁹⁰; l'elezione dei vicepresidenti è regolata dai commi 42-43 della CGECR⁴⁹¹; mentre l'elezione dei cotesorieri è regolata dal comma 44 della CGECR⁴⁹².

⁴⁸⁸ *Modalità di candidatura*: “35. La scadenza per le candidature è fissata dall'Ufficio di presidenza e non può essere inferiore a due settimane prima delle elezioni.

36. Le candidature vengono proposte con il consenso del candidato, notificate per iscritto al Segretario generale e successivamente comunicate ai membri del gruppo dopo la scadenza. I membri non sottoscrivono più di una candidatura per ogni incarico elettivo. La singola nomina deve essere accompagnata da almeno cinque firme di sostegno di membri del gruppo.

37. Nell'eventualità di un incarico rimasto vacante in maniera imprevista, il periodo per la candidatura/comunicazione può essere abbreviato, a discrezione della Presidenza del gruppo”.

⁴⁸⁹ *Procedura di votazione*: “38. Ogni incarico è assegnato con un voto segreto distinto, espresso in sequenza da:

- il Presidente
- i vicepresidenti
- i cotesorieri

guidati dal capogruppo e coadiuvati da due scrutatori scelti in seno al gruppo. Qualora il capogruppo sia un candidato, l'Ufficio di presidenza nomina un sostituto responsabile delle operazioni elettorali.

39. Il voto alle elezioni deve essere espresso personalmente. Il voto tramite delega o il voto postale non sono ammessi in nessuna circostanza”.

⁴⁹⁰ *Elezione del Presidente*: “40. L'elezione del Presidente è supervisionata dal membro più anziano, che assume la presidenza della sessione fino all'elezione del Presidente. Durante la presidenza del membro più anziano non si discute di argomenti che non abbiano attinenza con l'elezione del Presidente.

41. Per l'elezione del Presidente del gruppo trovano applicazione le seguenti disposizioni:

a) Il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi espressi viene eletto.

b) Se partecipano più di due candidati e nessuno ottiene la maggioranza richiesta, in ciascuna votazione successiva il candidato che riceve il minor numero di voti viene escluso.

c) Il voto finale decide tra i due candidati rimasti e il candidato che ottiene la maggioranza dei voti validi espressi viene eletto”.

⁴⁹¹ *Elezione dei vicepresidenti*: “42. Per l'elezione dei vicepresidenti si tiene un unico scrutinio. Ogni membro del gruppo può esprimere tanti voti quante sono le cariche vacanti. I candidati che ottengono più voti sono eletti vicepresidenti.

La nomina di candidati ECR alle funzioni parlamentari è regolata dal comma 45 della CGECR⁴⁹³.

D) I coordinatori delle commissioni. – “I coordinatori ECR delle commissioni e sottocommissioni parlamentari sono nominati di comune accordo tra i membri e i supplementi di ogni commissione. In mancanza di accordo, la nomina è rinviata all’Ufficio di presidenza” (46 CGECR).

“Le competenze del coordinatore ECR delle commissioni comprendono:

- agire in qualità di portavoce del gruppo riguardo ai lavori della propria commissione,
- partecipare alle riunioni dei coordinatori delle commissioni;
- coordinare l’attività dei membri e supplementi del gruppo in tale commissione;
- assicurarsi che il gruppo sia in grado di esprimere tutti i suoi voti in commissione;
- distribuire gli incarichi ai relatori e ai relatori ombra e
- collaborare con i relatori e i relatori ombra per assicurare la preparazione di liste di votazione che riflettano i punti di vista dei membri e supplementi del gruppo in commissione” (47 CGECR).

“Per comune accordo dei membri e supplementi di ciascuna commissione, è ammessa la nomina di vice-coordinatori. In mancanza di accordo, la nomina è rinviata all’Ufficio di presidenza” (48 CGECR).

E) La segreteria. – La *segreteria* è l’apparato amministrativo – al vertice del quale si trova il segretario generale – che “assiste il gruppo” (49 CGECR).

Il *segretario generale* è il dirigente, “nominato dall’Ufficio di presidenza su proposta della Presidenza” e con ratifica del gruppo nella riunione plenaria, che guida e coordina la segreteria, “che prepara, inoltre, le deliberazioni del gruppo,

43. I vicepresidenti hanno la precedenza secondo l’ordine in cui sono stati eletti. In caso di parità, il membro più anziano ha la precedenza”.

⁴⁹² *Elezione dei cotesorieri*: “44. La procedura di elezione dei cotesorieri è la medesima dell’elezione dei vicepresidenti”.

⁴⁹³ *Nomina di candidati ECR alle funzioni parlamentari*: “45. Qualunque membro che desideri candidarsi alla funzione di Presidente, vicepresidente o questore può farlo, previo accordo della riunione plenaria del gruppo su raccomandazione dell’Ufficio di presidenza. Le nomine avvengono in conformità delle procedure indicate agli articoli 35, 36 e 37”.

dell'Ufficio di presidenza e della Presidenza relative alla stessa segreteria, sotto la direzione della presidenza", che "agisce in veste di segretario dell'Ufficio di presidenza" ed essendo coadiuvato "dal personale di volta in volta necessario" (49-50 CGECR).

Il *personale della segreteria* sono "Tutte le persone alle dipendenze del gruppo", le quali "s'impegnano, con la firma di un contratto di lavoro, a eseguire con coscienza e al meglio delle loro capacità tutti i compiti assegnati loro dalla segreteria del gruppo, nell'esclusivo interesse del gruppo e non sollecitando né accettando, nell'espletamento di tali compiti, istruzioni da organi o persone esterni al gruppo"; il personale di segreteria "adempie una funzione sovranazionale ed è pertanto soggetto agli stessi obblighi e gode dei medesimi diritti del personale del Parlamento europeo" e "non espleta i compiti che rientrano nell'ambito di competenza dei membri e a tale scopo non deve prendere decisioni politiche a livello di personale insieme ad altri gruppi né assumersi impegni a nome del gruppo sotto forma di compromessi a livello consuntivo" (51-53 CGECR).

F) Il regolamento finanziario. – Il regolamento finanziario è regolato dai commi 59-61 della CGECR⁴⁹⁴.

VI. Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica.

⁴⁹⁴ *REGOLAMENTO FINANZIARIO*: "59. Ogni anno, nel corso di una riunione tenuta in una data il più possibile vicina alla chiusura dell'esercizio finanziario, il rendiconto finanziario e il bilancio sono presentati al gruppo.

60. Il Presidente e i cotesorieri hanno pieno accesso, in qualunque momento, a tutti i documenti che attengono alle questioni finanziarie del gruppo. Ogni delegazione nomina un membro responsabile delle questioni finanziarie di tale delegazione, che gode di pieno accesso, in qualunque momento, a tutti i documenti che attengono alle questioni finanziarie di detta delegazione. Con l'eccezione dei fondi riservati alle delegazioni nazionali, i presidenti delle delegazioni hanno pieno accesso, in qualunque momento, a tutti i documenti relativi alle restanti questioni finanziarie del gruppo.

61. Le procedure finanziarie sono disciplinate dal regolamento finanziario del gruppo (cfr. allegato 2), in conformità del regolamento e delle buone prassi riconosciute del Parlamento. I conti sono preparati nel rispetto dei principi contabili generalmente accettati e seguono i principi della sana gestione finanziaria e dell'autorizzazione preventiva".

Il Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica non ha alcuna regola scritta per le operazioni del gruppo, ma le decisioni sono prese alle riunioni del gruppo e dell'ufficio di presidenza avendo riguardo al precedente dove rilevante: esso non ha alcun regolamento interno o regolamento di procedura scritto e le operazioni del gruppo sono ordinate da regole orali di consuetudine o di prassi.

VII. Europa della libertà e della democrazia.

L'*Europa della libertà e della democrazia* (o *gruppo ELD*) (art. 1.1 SGELD) è il gruppo politico al Parlamento europeo regolato dagli Statuti del gruppo dell'Europa della libertà e della democrazia (del luglio 2009) (o SGELD), che disciplinano principalmente l'organizzazione e il funzionamento del gruppo e le cui modificazioni, proposte dall'ufficio di presidenza, devono essere approvate da tutti i sottogruppi (art. 8 SGELD).

A) L'organizzazione del gruppo. – La disciplina in materia di “organizzazione del gruppo” riguarda, in particolare, i membri del gruppo e gli organi del gruppo.

I membri del gruppo sono i membri del Parlamento europeo di cui all'articolo 1, comma 2, degli SGELD, che hanno acconsentito ad organizzarsi in un gruppo secondo l'articolo 30 del Regolamento del Parlamento europeo, (i *membri originari*) e i membri ammessi con consenso unanime di tutti i sottogruppi (i *membri sopravvenuti*) (art. 1.2.4 SGELD).

Il gruppo è formato dai membri del Parlamento europeo che hanno firmato la dichiarazione al Presidente del Parlamento del luglio 2009, è aperto a membri che sottoscrivono un'Europa di libertà e di democrazia, riconosce la Dichiarazione dei diritti umani delle Nazioni Unite e la democrazia parlamentare e sottoscrive il seguente programma:

1) Libertà e cooperazione tra persone di differenti Stati

Vincolati ai principi di democrazia, libertà e cooperazione tra Stati nazionali, il gruppo favorisce una aperta, trasparente, democratica e responsabile cooperazione tra Stati europei sovrani e rigetta la burocratizzazione dell'Europa e la creazione di un unico superstato europeo centralizzato.

2) Più democrazia e rispetto della volontà popolare

Convinto che il livello legittimo per la democrazia spetta agli Stati nazionali, alle loro regioni e parlamenti poiché non vi è nulla di simile a un unico popolo europeo, il gruppo si oppone a un'ulteriore integrazione europea (trattati e politiche) che aggraverebbero l'attuale deficit democratico e la struttura politica centralista dell'UE; il gruppo favorisce che qualsiasi nuovo trattato o qualsiasi modificazione dei trattati esistenti devono essere sottoposti al voto popolare attraverso un liberi e leali referendum nazionali negli Stati membri; il gruppo ritiene che la legittimità di qualsiasi potere proviene dalla volontà del suo popolo e dal suo diritto di essere libero e democraticamente governato.

3) *Rispetto per la storia d'Europa, le tradizioni e i valori culturali*

I popoli e le Nazioni d'Europa hanno il diritto di proteggere i propri confini e di rafforzare i propri valori storici, tradizionali, religiosi e culturali; il gruppo rigetta la xenofobia, l'antisemitismo e ogni altra forma di discriminazione.

4) *Rispetto per le differenze e per gli interessi nazionali: libertà di voto*

Concordando sull'incarnare questi principi nei suoi lavori, il gruppo rispetta la libertà delle sue delegazioni e membri di votare come meglio credono (la *piattaforma politica*) (art. 1.3 SGELD).

Gli organi del gruppo – l'ufficio di presidenza, la presidenza, i copresidenti e i vicepresidenti – sono regolati dall'articolo 7 degli SGELD⁴⁹⁵.

⁴⁹⁵ *Article 7. Organs of the Group:* "The Group is headed by a Bureau and a Presidency. The Presidency is composed of the two Co-Presidents and the two first Vice-Presidents. The Co-Presidents are responsible for tasks allocated to the Presidents of the political groups by Parliament's rules and she or he represents the Group within Parliament. The Co-Presidents and two first Vice-Presidents participate in the work according to an agreed division of responsibilities.

The Group elects the Presidency for a period of 2 ½ years and each subgroup not yet represented in the Presidency elects its own Vice-President as the subgroup representative in the Bureau. The Group elects an authorising officer and a treasurer. These Members shall constitute the Bureau.

The Members in the Presidency may chair Group meetings in turn according to the agreed division of responsibilities.

Meetings of the Bureau are open to other Members of the Group.

In case a subgroup cannot be represented at a Bureau meeting by its Vice-President or one of its Members, the Bureau can allow a member of staff of that subgroup to intervene in the meeting without voting rights.

B) Il funzionamento del gruppo. – La disciplina in materia di “funzionamento del gruppo” riguarda, in particolare, le procedure di voto, il tempo di parola al Parlamento europeo, le riunioni del gruppo, le iniziative da parte del gruppo, le assegnazioni di seggi nelle commissioni parlamentari e nelle delegazioni interparlamentari, le finanze e le strutture e il codice disciplinare.

Le procedure di voto sono regolate dall’articolo 2 degli SGELD⁴⁹⁶.

Il tempo di parola al Parlamento europeo è regolato dall’articolo 3 degli SGELD⁴⁹⁷.

Le riunioni del gruppo sono regolate dall’articolo 4 degli SGELD⁴⁹⁸.

Le iniziative da parte del gruppo sono regolate dall’articolo 5 degli SGELD⁴⁹⁹.

The Bureau shall be responsible for the smooth functioning of the Group. It shall submit for Group approval the choice of Secretary-General and staff and the distribution of their tasks”.

⁴⁹⁶ *Article 2. Voting procedures:* “Common political decisions can only be adopted by unanimity among the subgroups.

Political activities in the name of the entire Group must have unanimous support of the subgroups; otherwise, it should be clearly indicated which Members support the activity in question.

The Group will endeavour to take decisions by consensus among the subgroups. If this cannot be achieved, each subgroup or Member has complete freedom to act in accordance with his/her own conviction.

Only administrative questions are decided by majority vote.

The Bureau can decide an administrative decision must be taken by the Group by majority vote”.

⁴⁹⁷ *Article 3. Speaking time in the European Parliament:* “The speaking time allocated to the Group will be distributed on an equitable basis, giving priority in accordance with the responsibilities of Members in Parliamentary Committees and inter-parliamentary delegations.

The Group secretariat shall make a proposal on the basis of the wishes expressed”.

⁴⁹⁸ *Article 4. Group meetings:* “The Bureau organises working parties and Group meetings at which Members inform each other on the work of the European Parliament.

The Group meeting shall be held the week before and during the sessions in Strasbourg.

On a proposal from the Bureau, the Group shall decide on meetings held outside Parliament’s normal working places.

On a proposal from the Bureau, the use of Group facilities placed at the Group’s disposal shall be allocated equitably on the basis of decisions taken at Group meetings. The subgroups have their own autonomy and can organise their own subgroup meetings”.

⁴⁹⁹ *Article 5. Initiatives on behalf of the Group:* “Pursuant to Parliament’s Rules of Procedure, Parliamentary initiatives introduced on behalf of the entire Group must be approved unanimously at a Bureau meeting.

Le assegnazioni di seggi nelle commissioni parlamentari e nelle delegazioni inter-parlamentari sono regolate dall'articolo 6 degli SGELD⁵⁰⁰.

Le finanze e le strutture sono regolate dall'articolo 9 degli SGELD⁵⁰¹.

Il codice disciplinare è regolato dall'articolo 10 degli SGELD⁵⁰².

The group can express itself with a single voice on subjects on which there is a common position.

However, in the absence of a Group mandate, single members can always act and sign documents on behalf of themselves”.

⁵⁰⁰ *Article 6. Allocations of seats in Parliamentary Committees and inter-Parliamentary delegations:* “Full and substitute Members of parliamentary committees and inter-parliamentary delegations shall be designated by a decision of the Group, taking account of the wishes of all Members and ensuring an equitable distribution in relation to the political weight of the different committees”.

⁵⁰¹ *Article 9. Finances and facilities:* “The Bureau decides the budget for common activities by agreement between the subgroups.

All other facilities available to the Group can be used freely by the individual Members and subgroups as long as they are not claimed by others. If demand is too great the Bureau will decide distribution”.

⁵⁰² *Article 10. Disciplinary code:* “If a Member is considered to have violated the Group’s es, he or she can be suspended by the Bureau for consideration at the next Group meeting, at which decisions shall be taken by a minimum two-thirds majority of the Members of the Group”.

4. *Ratio legis* della disciplina dei gruppi politici al Parlamento europeo. Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo.

La *ratio legis* della disciplina dei gruppi politici al Parlamento europeo emerge con particolare chiarezza dalla motivazione della sentenza del Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata) del 2 ottobre 2001, nelle cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, promosse da Jean-Claude Martinez, Front national, Emma Bonino ed altri contro il Parlamento europeo. Con tale sentenza, il Tribunale ha stabilito che è necessario che il Parlamento europeo valuti se un gruppo politico è costituito secondo affinità politiche soltanto quando queste sono negate dai deputati interessati. La sentenza in esame ha portato all'introduzione della seconda parte dell'articolo 30, comma 1, del RIPE: *“Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è costituito in conformità al regolamento”*.

La controversia ha avuto origine, sviluppo e conclusione con i seguenti fatti⁵⁰³.

Con lettera 19 luglio 1999, alcuni deputati del Parlamento appartenenti a diverse formazioni politiche hanno informato il presidente del Parlamento della costituzione del “Gruppo tecnico dei deputati indipendenti (TDI) – Gruppo misto” (o gruppo TDI), la cui finalità dichiarata era di garantire a ogni deputato l'esercizio pieno del mandato parlamentare. Le “modalità di costituzione” del gruppo TDI, allegate a tale lettera, contenevano le seguenti indicazioni:

“I diversi membri firmatari affermano, gli uni rispetto agli altri, la loro totale indipendenza politica. Di conseguenza:

- essi hanno libertà di voto, sia in commissione sia in aula,
- ciascun membro si astiene dal parlare a nome dell'insieme dei deputati del gruppo,

⁵⁰³ Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 7-11.

- le riunioni del gruppo hanno unicamente lo scopo di attribuire i tempi di parola nonché di regolare ogni questione amministrativa e finanziaria concernente il gruppo,

- l'Ufficio del gruppo è composto dai rappresentanti dei vari membri”.

Dal processo verbale della seduta plenaria del Parlamento del 20 luglio 1999 (GU C 301, pag. 1) risulta che il presidente del Parlamento ha annunciato di aver ricevuto la lettera suddetta. Con una lettera dello stesso giorno indirizzata al presidente del Parlamento, i presidenti degli altri gruppi politici, ritenendo che il requisito relativo alle affinità politiche prescritto all'art. 29, n. 1, del regolamento (oggi art. 30, n. 1, del RIPE) non fosse soddisfatto nella fattispecie, hanno chiesto che fosse sottoposta all'esame della commissione degli affari costituzionali del Parlamento una domanda di interpretazione di tale disposizione.

Con lettera 28 luglio 1999, il presidente della commissione degli affari costituzionali ha informato il presidente del Parlamento che “La dichiarazione di costituzione del [gruppo TDI] non è conforme all'art. 29, [n.] 1, del [regolamento]”, dal momento che essa, “in particolare l'allegato 2 della lettera di costituzione indirizzata al presidente del Parlamento europeo”, “esclude ogni affinità politica” e “lascia ai diversi membri firmatari la più completa indipendenza politica in seno a tale gruppo”, proponendo di inserire, “come nota interpretativa del regolamento all'art. 29, [n.] 1”, il seguente testo: “Non è ammessa ai sensi di questo articolo la costituzione di un gruppo che apertamente neghi qualsiasi carattere politico o qualsiasi affinità politica tra i suoi componenti”.

Durante la seduta plenaria del 13 settembre 1999, il Parlamento è stato informato dal suo presidente del contenuto della lettera del 28 luglio 1999. Il gruppo TDI ha presentato una contestazione alla nota interpretativa proposta dalla commissione degli affari costituzionali.

Nel corso della seduta plenaria del 14 settembre 1999, tale nota interpretativa è stata sottoposta al voto del Parlamento, che l'ha adottata a maggioranza dei suoi membri.

Con atti introduttivi depositati nella cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 5 ottobre, il 19 novembre e il 22 novembre 1999, i sigg. Martinez e de Gaulle (causa T-222/99), il Front national (causa T-327/99) e la sig.ra Bonino, i sigg. Pannella,

Cappato, Dell’Alba, Della Vedova, Depuis, Turco e la Lista Emma Bonino (causa T-329/99) hanno proposto ricorso diretto essenzialmente: all’annullamento della decisione del Parlamento europeo 14 settembre 1999, con la quale quest’ultimo ha adottato la posizione della commissione degli affari costituzionali sulla disformità della dichiarazione di costituzione del “Gruppo tecnico dei deputati indipendenti (TDI) – Gruppo misto” dall’articolo 29 del RIPE e, di conseguenza, ha sciolto tale gruppo, con effetto retroattivo; e alla condanna del convenuto alle spese.

Con atto difensivo, il Parlamento europeo, in qualità di convenuto, ha chiesto, in ciascuna causa, che il Tribunale volesse dichiarare il ricorso irricevibile o, in subordine, infondato e condannare il ricorrente o i ricorrenti alle spese.

Con la sentenza in esame, il Tribunale ha dichiarato e statuito:

- 1) la rinuione delle cause T-222/99, T-327/99 e T-329/99 ai fini della sentenza;
- 2) il rigetto dei ricorsi;
- 3) la condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese.

A sostegno della loro domanda, i ricorrenti formulano principalmente tre motivi.

Sul primo motivo, “relativo al fatto che l’atto 14 settembre 1999 si basa su un’interpretazione erronea dell’art. 29, n. 1, del regolamento”, il Tribunale effettua i seguenti rilievi.

I termini dell’art. 29, n. 1, del RIPE e il relativo titolo, “costituzione dei gruppi politici”, suggeriscono che la disposizione contenuta nell’articolo stesso dev’essere necessariamente interpretata nel senso che i deputati che scelgono di formare un gruppo presso il Parlamento possono farlo “solo” sulla base di affinità politiche e inducono quindi a respingere la tesi dei ricorrenti basata sul “carattere facoltativo” del criterio relativo alle affinità politiche cui si fa riferimento in questa disposizione⁵⁰⁴.

Inoltre, i numerosi e continui riferimenti ai gruppi politici contenuti nel regolamento riflettono una concezione dell’organizzazione dell’assemblea parlamentare europea basata sulla costituzione di gruppi “a carattere esclusivamente politico” e dimostrano che il criterio relativo alle affinità politiche che figura all’art.

⁵⁰⁴ Tribunale dell’Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 81.

29, n. 1, del RIPE corrisponde a un requisito “imperativo” per la costituzione di un gruppo⁵⁰⁵.

Sul secondo motivo, “relativo ad una violazione del principio di parità di trattamento e delle disposizioni del regolamento, nonché ad una mancanza di fondamento giuridico, in quanto il Parlamento avrebbe, a torto, controllato la conformità del gruppo TDI all’art. 29, n. 1, del regolamento e ritenuto che i

⁵⁰⁵ Tribunale dell’Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 82; *contra*, cfr. – uno per tutti – GIANFRANCESCO, E., *I limiti alla costituzione di gruppi politici all’interno del Parlamento europeo (Osservazioni a margine di una sentenza del Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee)*, in *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello tra Europa e Stati nazionali*, a cura di A. D’Atena e P. Grossi, Giuffrè, Milano, 2004, 100-103: “Il primo aspetto degno di nota è la risolutezza con cui il Giudice comunitario nega rilievo ai precedenti casi – puntualmente ricordati dalla difesa del Gruppo TDI – in cui la costituzione di gruppi a vocazione tecnica non aveva incontrato opposizione da parte del Parlamento (30).

Non può non colpire, in questo passaggio della decisione, la sottovalutazione del peso di una prassi, se non, addirittura, di una vera e propria consuetudine parlamentare, la cui esistenza potrebbe dirsi avvalorata dal numero dei precedenti richiamati e dal loro ripetersi in ogni legislatura.

Pur ribadendo l’importanza del principio del superamento del dogma degli *interna corporis* e la logica dell’ordinamento separato da quello generale, non c’è dubbio che il diritto parlamentare necessiti di strumenti interpretativi particolari, tra i quali assumono un rilievo particolare quelli a base “convenzionale”: in particolare, appunto, la prassi e la consuetudine (31).

[...]

Non convince, inoltre, la sicurezza con cui l’organo giudiziale rileva nel caso del Gruppo TDI l’assenza di elementi che denotano un’affinità politica tra i componenti.

[...]

È discutibile [...] che al riconoscimento dell’insussistenza di *un’affinità politica* si possa arrivare attraverso previsioni (dei regolamenti interni) quali sono quelle relative al divieto del singolo componente di parlare a nome del gruppo o di limitazione dell’oggetto delle riunioni del gruppo alla ripartizione del tempo di parola od a questioni amministrative e finanziarie.

Se per *affinità politica* si intende [...] il reciproco riconoscersi di una pluralità di soggetti come astretti e vincolati al raggiungimento di un determinato obiettivo, che attiene alla sfera generale della politica (35), e, quindi, non è predeterminabile *a priori* (36), allora occorre dire che l’unica prova dell’esistenza dell’affinità è data da tutti quei meccanismi che consentono, ed allo stesso tempo impongono, ai componenti del gruppo di coordinarsi tra loro, con parziale sacrificio della libertà di azione di ciascuno per partecipare all’attività dell’istituzione parlamentare”.

componenti di questo gruppo non condividano affinità politiche”, il Tribunale rileva quanto segue.

In primo luogo, il Parlamento è competente ad accertare il rispetto da parte di un gruppo del requisito delle affinità politiche posto dall’art. 29, n. 1, del RIPE, ai sensi dell’art. 180 del RIPE (oggi art. 211 del RIPE⁵⁰⁶); negare tale competenza del Parlamento equivarrebbe a privare l’art. 29, n. 1, del RIPE di qualsiasi effetto utile⁵⁰⁷.

⁵⁰⁶ L’articolo 211 (Applicazione del regolamento) del RIPE prevede: “1. Qualora sorgano dubbi in merito all’applicazione o all’interpretazione del presente regolamento, il Presidente può deferire l’esame della questione alla commissione competente.

I presidenti di commissione possono fare altrettanto qualora nel corso dell’attività della commissione sorgano dubbi relativi a detta attività.

2. La commissione competente decide se sia necessario proporre una modifica del regolamento. In tal caso procede in conformità dell’articolo 212.

3. Se decide che è sufficiente un’interpretazione delle disposizioni del regolamento in vigore, la commissione competente comunica la sua interpretazione al Presidente, che ne informa il Parlamento nel corso della tornata successiva.

4. Qualora un gruppo politico o almeno quaranta deputati contestino l’interpretazione della commissione competente, la questione è sottoposta al Parlamento che si pronuncia a maggioranza dei voti espressi, in presenza di almeno un terzo dei suoi membri. In caso di rieiezione, la questione è rinviata in commissione.

5. Le interpretazioni che non sono state oggetto di contestazione e quelle approvate dal Parlamento sono pubblicate nel regolamento sotto forma di note in corsivo corredanti l’articolo o gli articoli cui si riferiscono.

6. Queste interpretazioni costituiscono un precedente per la futura applicazione e interpretazione degli articoli in questione.

7. Il regolamento e le sue interpretazioni sono soggetti a una revisione periodica a cura della commissione competente.

8. Ogniqualvolta il numero totale dei seggi del Parlamento è aumentato, soprattutto a seguito di un ampliamento dell’Unione europea, laddove il presente regolamento conferisca diritti a un numero determinato di deputati tale numero è automaticamente sostituito dal numero intero più vicino che rappresenta la stessa percentuale dei deputati al Parlamento”.

⁵⁰⁷ Tribunale dell’Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 101.

In secondo luogo, la nozione di affinità politiche deve essere intesa nel senso che intendono darle i deputati che decidono di formare un gruppo politico e, di conseguenza, si presume che tali deputati condividano affinità politiche, per quanto minime⁵⁰⁸. Tuttavia, il Parlamento dispone del potere di accertare il rispetto del requisito posto dall'art. 29, n. 1, del regolamento, qualora i deputati che dichiarano di costituire un gruppo escludano apertamente qualsiasi affinità politica tra loro; tale soluzione permette di conciliare il "carattere soggettivo" assunto dalla nozione di affinità politiche con il rispetto del requisito prescritto dall'art. 29, n. 1, del RIPE⁵⁰⁹.

In terzo luogo, i componenti del gruppo TDI "hanno inteso evitare, ad ogni costo, di apparire uniti da affinità politiche ed hanno completamente escluso di operare in corso di legislatura per esprimere volontà, idee o progetti politici comuni, per quanto minimi", confinando il gruppo a funzioni strettamente amministrative e finanziarie e permettendo ai suoi componenti di beneficiare delle prerogative riconosciute ai deputati iscritti a gruppi politici, come provano concordemente, da una parte, "il divieto fatto a ciascun componente del gruppo di parlare a nome di tutti i deputati del gruppo" e, dall'altra, "la limitazione dell'obiettivo delle riunioni del gruppo all'attribuzione del tempo di parola e al regolamento delle questioni amministrative e finanziarie concernenti il gruppo"⁵¹⁰. La deliberata negazione di affinità politiche tra i componenti del gruppo TDI, peraltro, è avvalorata dai seguenti estratti della lettera indirizzata dai deputati della Lista Bonino agli altri deputati il 13 settembre 1999:

1) "Nel corso della sessione costitutiva del nostro Parlamento, i deputati della Lista Bonino hanno preso l'iniziativa di proporre a tutti i deputati non appartenenti ad un gruppo politico costituito di formare un solo gruppo "misto"; *l'obiettivo era di porre fine alle discriminazioni che comportano, per i membri "non iscritti", il nostro regolamento, da una parte, e le disposizioni amministrative e finanziarie interne, dall'altra*. In un momento in cui il Parlamento europeo è chiamato a nuovi impegni e a nuove responsabilità, ci è sembrato nostro dovere, *a rischio di dare l'impressione*

⁵⁰⁸ Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 103.

⁵⁰⁹ Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 104-105.

⁵¹⁰ Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 110-111 e 114.

di voler costituire alleanze politiche "contro natura", di denunciare di nuovo una discriminazione che perdura da vent'anni e che non è degna di un Parlamento democratico perché ridicolizza il rispetto dovuto alla volontà popolare";

2) “Nell’interpretazione del regolamento votata dalla commissione costituzionale che dovrete approvare o respingere nel corso di questa sessione, si afferma (...) che il gruppo TDI dev’essere sciolto poiché *i suoi membri hanno sottoscritto una dichiarazione che esclude qualsiasi affinità politica ed afferma l’indipendenza più completa dei rappresentanti politici che lo compongono. È proprio un gruppo misto, infatti, che noi volevamo costituire, prima di vederlo, finalmente, riconosciuto direttamente dal regolamento*”⁵¹¹.

Sul terzo motivo, “relativo ad una violazione del principio di parità di trattamento nei confronti dei membri del gruppo TDI”, il Tribunale ha avanzato le seguenti considerazioni.

La strutturazione del Parlamento in gruppi politici risponde a una serie di “obiettivi legittimi” dettati dalla realtà sociopolitica propria delle democrazie parlamentari, dalle sue specificità nei confronti delle assemblee parlamentari nazionali e dalle funzioni e responsabilità affidategli dal Trattato; obiettivi, alla cui realizzazione non potrebbero contribuire gruppi tecnici o misti, come il gruppo TDI, che riuniscono deputati che non condividono alcuna affinità politica⁵¹².

Infatti, la strutturazione del Parlamento in gruppi politici, “che riuniscono deputati originari di più di uno Stato membro e che condividono affinità politiche”, sembra una misura strumentale all’organizzazione e al funzionamento dell’istituzione, dal momento che favorisce “l’espressione di volontà politiche comuni e l’adozione di compromessi”, i quali si rivelano particolarmente necessari “alla luce del numero molto elevato di deputati che compongono la detta assemblea, dell’eccezionale diversità delle culture, delle nazionalità, delle lingue e dei movimenti politici nazionali che vi sono rappresentati, della grande diversità delle attività del Parlamento e del fatto che, a differenza dei parlamenti nazionali, il Parlamento non è

⁵¹¹ Tribunale dell’Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 112-113.

⁵¹² Tribunale dell’Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 145.

caratterizzato dalla tradizionale dicotomia maggioranza/opposizione”⁵¹³.

Quindi, la strutturazione suddetta è giustificata dall’importanza delle funzioni del Parlamento nell’esecuzione dei compiti affidati dal Trattato CE alla Comunità e nel processo di adozione degli atti comunitari necessari all’adempimento di tali compiti⁵¹⁴.

Infine, “la duplice esigenza di affinità politiche e di appartenenza a più di uno Stato membro, sulla quale poggia l’organizzazione dei deputati in gruppi politici, permette di trascendere i particolarismi politici locali e di promuovere l’integrazione europea cui mira il Trattato”; i gruppi politici concorrono così alla realizzazione dell’obiettivo di cui all’art. 191 CE: “I partiti politici a livello europeo sono un’importante fattore per l’integrazione in seno all’Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione”⁵¹⁵.

⁵¹³ Tribunale dell’Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 146.

⁵¹⁴ Tribunale dell’Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 147.

⁵¹⁵ Tribunale dell’Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Jean-Claude Martinez e altri c. Parlamento europeo, § 148.

Capitolo III

OSSERVAZIONI SULLA RAPPRESENTANZA POLITICA NEI GRUPPI DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. L'analisi della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea.

Al di là della questione sostanziale se il Parlamento europeo sia o no un “Legislatore”, in senso proprio⁵¹⁶, in base alla lettera dei Trattati istitutivi dell'Unione europea⁵¹⁷ e in considerazione del processo di integrazione europea⁵¹⁸, va detto che i gruppi parlamentari dell'Unione europea certamente esprimono una vera e propria rappresentanza politica⁵¹⁹. La rappresentanza politica espressa da tali gruppi, sotto il

⁵¹⁶ Per un'analisi più approfondita sul punto, cfr. – tra gli altri - MUYLLE, K., op. cit., 243 ss. (ma anche l'opinione dissenziente dei giudici Freeland e Jungwiert).

⁵¹⁷ Cfr., prima di tutto, l'articolo 10, comma 1, del Trattato sull'Unione europea: “Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”.

⁵¹⁸ Cfr., uno per tutti, TESAURO, G., op. cit., 24-25: “Originariamente Assemblea comune, poi Assemblea parlamentare europea, in concomitanza con la creazione della CEE e dell'Euratom, finalmente Parlamento europeo in virtù di una sua decisione del 30 marzo 1962 e poi dell'Atto unico, l'istituzione fu per molti anni composta da membri dei Parlamenti nazionali, da questi designati, sì che la rappresentatività dei popoli riuniti nella Comunità era indiretta e imperfetta. Era indiretta in quanto i parlamentari non venivano eletti direttamente dai cittadini europei, bensì dai rappresentanti di questi ultimi eletti in seno ai rispettivi Parlamenti. Era altresì imperfetta in quanto, almeno in alcuni casi, non rifletteva esattamente e proporzionalmente la presenza di tutte le componenti politiche in seno ai Parlamenti nazionali.

Prefigurata dai trattati istitutivi, l'elezione diretta dei membri del Parlamento fu decisa da un Atto del Consiglio europeo del 20 settembre 1976 e successivamente realizzata con apposite leggi nazionali. Le prime elezioni si sono svolte nel 1979, in base a sistemi elettorali diversi. È peraltro previsto che, su progetto del Parlamento e decisione unanime del Consiglio, sia raccomandata agli Stati membri l'adozione, in base alle rispettive norme costituzionali, di una procedura uniforme di elezione, procedura che, a seguito di una precisazione apportata dal Trattato di Amsterdam e che tiene conto delle difficoltà finora incontrate rispetto alla previsione di una disciplina uniforme, potrà essere fondata anche solo su principi comuni agli Stati membri (art. 223, n. 1, TFUE)”.

⁵¹⁹ Cfr., per tutti: a) COSTA, O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2001, 93: “Le système politique de l'Union est contraint, lui

profilo analitico, ha un carattere, in parte, formalistico, in parte, da “stare per” e, in parte, da “agire per”.

I. Il profilo formalistico di tale rappresentanza.

Il carattere formalistico della rappresentanza in esame è determinato da tutte le disposizioni che ne compongono la disciplina generale o speciale⁵²⁰, dal momento che in ognuna di esse è sufficientemente riscontrabile sia l'elemento dell'autorizzazione sia l'elemento della rendicontazione⁵²¹.

aussi, à une forme de délibération «pluraliste» en raison de la conjonction de multiples facteurs: absence de cadre constitutionnel, faiblesse du paradigme de la représentation politique, distance séparant les institutions des citoyens, sentiment communautaire insuffisant à l'extension du vote majoritaire, nécessité de préserver de multiples équilibres... La délibération du Parlement européen s'organise ainsi autour de nombreux clivages non concordants dont il faut chercher l'origine dans la nationalité, les convictions politiques, la religion, les engagements, le profil socioprofessionnel, etc., des élus, mais aussi dans les sollicitations ou pressions dont ils sont l'objet de la part des corps intermédiaires (groupes d'intérêt, partis, syndicats, associations, O N G...) qui emplissent un espace d'action public européen où les citoyens se contentent de la portion congrue. La multiplicité des identités des parlementaires et les glissements qui s'opèrent entre elles, l'ambiguïté de leur mandat représentatif, sont autant d'éléments montrant l'intérêt que peuvent avoir les théories du pluralisme pour appréhender le fonctionnement du Parlement européen”; b) KREPPEL, A., *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, 7-8: “The opportunity to impact, directly and effectively, policy outcomes had a significant and lasting influence on the internal dynamics between the party groups within the EP. The overall pattern of internal evolution within the EP after the SEA suggests that increasing the decision-making powers of a legislature can lead to the radical transformation of the institution as a whole. In effect the EP has evolved from an ideologically dogmatic, loosely organized chamber of debate to a frequently bipartisan and hierarchically structured legislative body”.

⁵²⁰ Cfr. i Paragrafi 2)-3) del Capitolo II della presente Parte.

⁵²¹ Cfr. il Paragrafo 1) del Capitolo II della Parte prima del presente lavoro.

II. Il carattere da “stare per” di tale rappresentanza.

La rappresentanza in esame è descrittiva o simbolica, in quanto privilegia l'aspetto soggettivo della rappresentanza politica e, in particolare, la corrispondenza più o meno marcata di qualità personali tra il rappresentante del caso e un rappresentante assunto a parametro predeterminato di riferimento, per effetto di due generi di disposizioni: le disposizioni che stabiliscono espressamente una rappresentanza politica da “stare per” (le *disposizioni espressamente da “stare per”*); e le disposizioni che, non prevedendo espressamente una rappresentanza politica né da “stare per” né da “agire per”, implicano una rappresentanza politica da “stare per” (le *disposizioni tacitamente da “stare per”*).

Le disposizioni espressamente da “stare per” presenti nella disciplina generale dei gruppi politici al Parlamento europeo sono: quelle sulla rappresentanza minima degli Stati membri, sul numero minimo dei deputati iscritti e sul divieto di appartenenza di un deputato a più gruppi politici nella costituzione dei gruppi stessi (art. 30.2-4 RIPE); la disciplina occasionale dei gruppi politici contenuta nel RIPE, con la quale si favoriscono i membri di un gruppo politico rispetto ai deputati non iscritti⁵²² o, residualmente, si parifica il trattamento riservato ai deputati non iscritti e ai gruppi politici⁵²³; e parte della disciplina generale dei gruppi politici contenuta nel Regolamento sui partiti politici⁵²⁴.

Le disposizioni espressamente da “stare per” presenti nella disciplina speciale dei gruppi politici al Parlamento europeo sono: le condizioni formali dell'adesione o dell'alleanza; le disposizioni sulle maggioranze o sull'unanimità nelle procedure

⁵²² Cfr. gli articoli 13, comma 1, 17, comma 1, 19, 23, commi 3 e 5, 24, 25, comma 10, 36, comma 2, 48, comma 2, 56, comma 3, 59, comma 4, 65, comma 1, 66, comma 1, 68, commi 2-4, 74 quater, comma 2, 75 ter, comma 2, 75 quinquies, comma 3, 87 bis, commi 4 e 6, 90, commi 2 e 6, 97, comma 4, 106, comma 5, 108, comma 3, 109, comma 3, 110, comma 2, 115, comma 1, 120, comma 8, 121, comma 1, 122, commi 1 e 6, 138, commi 1-3, 140, comma 1, 141, commi 1 e 3, 142, comma 1, 149, commi 3-5 e 7, 156, comma 1, 157, comma 4, 161, commi 4-5, 163, comma 1, 167, commi 1-2, 168, comma 2, 170, comma 1, 175, commi 1-2, 176, commi 1-2, 177, commi 1 e 4, 178, 186, commi 1 e 4, 187, commi 1-2, 192, commi 1-2 e 4, 210, comma 1, 211, comma 4, e 216, comma 4, del RIPE.

⁵²³ Cfr. gli articoli 68, comma 5, 104, comma 2, 110, comma 4, 122, comma 3, 141, comma 4, 148, 155, comma 3, 186, commi 1 e 4, 187, 192, comma 4, e 198, comma 2, del RIPE.

⁵²⁴ Cfr. l'articolo 5, comma 2, del Regolamento sui partiti politici.

decisionali; le cause formali dell'uscita o dell'esclusione dal gruppo; le disposizioni a tutela della nazionalità dei deputati; le disposizioni a tutela di una componente politica del gruppo; le disposizioni a tutela dei deputati più anziani d'età; le disposizioni a tutela dell'eguaglianza sessuale tra i deputati; le disposizioni a tutela dell'ordine di elezione tra i deputati; le disposizioni a tutela dell'eguaglianza tra le delegazioni; le disposizioni a tutela dell'ordine di presentazione delle domande; le disposizioni a tutela dell'eguaglianza tra le regioni; le disposizioni a tutela dell'ordine alfabetico tra i deputati; le disposizioni a tutela dei deputati donne; le condizioni formali dell'appartenenza al gruppo; le disposizioni a tutela della parità di trattamento tra i deputati; le disposizioni a tutela dell'ordine di responsabilità tra i membri delle commissioni parlamentari e delle delegazioni interparlamentari; e le disposizioni a tutela del peso politico delle diverse commissioni.

Nel RPPE, le disposizioni in oggetto sono: le condizioni formali dell'adesione (art. 3.1-2); le condizioni formali dell'alleanza (art. 4); le disposizioni sulle maggioranze (artt. 5.1, 7.2, 9.2-3, 16.2, 18, 19.3-4 e 31) o sull'unanimità (art. 11.2) nelle procedure decisionali; le cause formali dell'uscita dal gruppo (art. 7); e le disposizioni a tutela della nazionalità dei deputati (artt. 8, 9.2, 14, 15.1 e 16).

Nel RS&D, le disposizioni in oggetto sono: le condizioni formali dell'adesione e le cause formali dell'uscita dal gruppo (art. 2.1-2.4); le disposizioni a tutela della componente socialista del gruppo (artt. 2.1, 29.1 e 45); le disposizioni a tutela della componente democratica del gruppo (artt. 2.1 e 28.1); le disposizioni sulle maggioranze nelle procedure decisionali (artt. 2.2.6, 5.3-4, 8.1, 9.1.3-5, 12.2, 14, 33.1-2, 35.1, 36.1-2, 40.3, 49.3 e 52.2); le disposizioni a tutela della nazionalità dei deputati (artt. 3, 9.2-4, 14.1, 15.3, 16, 28.2-3, 33.3 e 49.3); le disposizioni a tutela dei deputati più anziani d'età (artt. 6 e 8); le disposizioni a tutela dell'eguaglianza sessuale tra i deputati (artt. 9.3.5, 11, 15.4, 28.4, 29.2, 44 e 48.2); le disposizioni a tutela dell'ordine di elezione tra i deputati (artt. 9.6 e 12); le disposizioni a tutela dell'eguaglianza tra le delegazioni (artt. 15.3, 16.1 e 28.3-4); le disposizioni a tutela dell'ordine di presentazione delle domande (art. 23.1); e le disposizioni a tutela dell'eguaglianza tra le regioni (art. 28.4).

Nel RALDE, le disposizioni in oggetto sono: le disposizioni a tutela della nazionalità dei deputati (artt. 1.4, 2.2 e 9.2); le condizioni formali dell'adesione e le cause formali dell'esclusione dal gruppo (art. 2); le disposizioni sulle maggioranze nei procedimenti decisionali (artt. 2.2.4, 4.1, 13.1, 14.2-3, 15.1.4, 16.1-2 e 20.1); le disposizioni a tutela dei deputati più anziani d'età (art. 4); le disposizioni a tutela dell'ordine di elezione tra i deputati (artt. 5.2 e 6.2); e le disposizioni a tutela dell'ordine alfabetico tra i deputati (art. 16.1).

Negli SV/ALE, le disposizioni in oggetto sono: il fondamento giuridico (art. 1.3); le disposizioni sulle maggioranze (artt. 1.3, 2.2-3, 3.5-6.18 e 7.3-4) o sull'unanimità (art. 2.1-2) nelle procedure decisionali; le disposizioni a tutela dei Verdi (artt. 1.3, 2.1-2, 3.7.11.16-17, 4.3 e 7.5); le disposizioni a tutela dell'Alleanza libera europea (artt. 1.3, 2.1, 3.7.11, 4.3 5.4 e 7.5); le condizioni formali dell'adesione, le cause formali dell'uscita dal gruppo (art. 2.1-3); le disposizioni a tutela dei deputati più anziani d'età (art. 2.4); e le disposizioni a tutela dei deputati donne (art. 3.9).

Nella CGEER, le disposizioni in oggetto sono: le disposizioni a tutela della nazionalità dei deputati (4, 6, 7, 16, 19, 21, 23, 31, 34, 54 e 60); le condizioni formali dell'appartenenza al gruppo (5-8); le disposizioni sulle maggioranze (6-7, 9, 16, 19-20, 25, 34, 41, 54 e 58) o sull'unanimità (46 e 48) nelle procedure decisionali; le cause formali dell'uscita dal gruppo (9); le disposizioni a tutela dei deputati più anziani d'età (28, 40 e 43); e le disposizioni a tutela dell'ordine di elezione tra i deputati (43).

Negli SGELD, le disposizioni in oggetto sono: le condizioni formali dell'adesione (art. 1.2.4); le disposizioni sulle maggioranze (artt. 2.4-5 e 10) o sull'unanimità (artt. 1.4, 2.1-3, 5.1-2, 7.1.3, 8 e 9.1) nelle procedure decisionali; le disposizioni a tutela della parità di trattamento tra i deputati (art. 3.1, 4.4 e 6); le disposizioni a tutela dell'ordine di responsabilità tra i membri delle commissioni parlamentari e delle delegazioni interparlamentari (art. 3.1); e le disposizioni a tutela del peso politico delle diverse commissioni (art. 6).

Le disposizioni tacitamente da “stare per” presenti nella disciplina generale dei gruppi politici al Parlamento europeo sono: le disposizioni sulla dichiarazione di costituzione di un gruppo politico (art. 30.5-6 RIPE); la disciplina dell'attività e status giuridico dei gruppi politici (art. 31 RIPE); la disciplina degli intergruppi (art. 32 RIPE); la disciplina dei deputati non iscritti (art. 33 RIPE); la disciplina della ripartizione dei posti in Aula (art. 34 RIPE); la disciplina generale dei gruppi politici contenuta nello Statuto del parlamentare europeo⁵²⁵; parte della disciplina generale dei gruppi politici contenuta nel Regolamento sui partiti politici⁵²⁶; e la disciplina generale dei gruppi politici contenuta nell'Accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione⁵²⁷.

Le disposizioni tacitamente da “stare per” presenti nella disciplina speciale dei gruppi politici al Parlamento europeo sono: la costituzione e la denominazione del gruppo; il procedimento di adesione volontaria o di alleanza; la disciplina

⁵²⁵ Cfr. l'articolo 8, comma 1, dello Statuto del parlamentare europeo.

⁵²⁶ Cfr. l'articolo 6, comma 2, del Regolamento sui partiti politici.

⁵²⁷ Cfr. l'articolo 46 dell'Accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione.

dell'*organizzazione del gruppo*, cioè degli organi e degli organismi del gruppo (tra i quali ultimi, vi sono i gruppi di lavoro, le delegazioni nazionali, l'ufficio di presidenza del gruppo, il presidente provvisorio e il difensore civico); la disciplina del *funzionamento del gruppo*, cioè dei *quorum*, delle elezioni, delle riunioni, delle votazioni, della convocazione e delle attività del gruppo; la disciplina del segretariato del gruppo; la disciplina del bilancio del gruppo; le disposizioni finali; il fondamento giuridico; il procedimento di sospensione o di esclusione dal gruppo; e la disciplina dell'interpretazione e della modifica del regolamento.

Nel RPPE, le disposizioni in oggetto sono: la costituzione (art. 1); la denominazione del gruppo (art. 2); il procedimento di adesione volontaria o di alleanza (art. 5); la disciplina degli organi del gruppo (artt. 8-16); la disciplina dei *quorum* (artt. 17-18); la disciplina delle elezioni (art. 19); la disciplina dei gruppi di lavoro (artt. 20-22); la disciplina del segretariato del gruppo (artt. 24-26); la disciplina del bilancio (artt. 27-30); le disposizioni finali (artt. 31-32).

Nel RS&D, le disposizioni in oggetto sono: il fondamento giuridico (art. 1); il procedimento di sospensione o di esclusione dal gruppo (art. 2.1-2.4.6); la disciplina delle delegazioni nazionali (art. 3); la disciplina della partecipazione a riunioni e votazioni (art. 4); la disciplina della convocazione del gruppo (art. 5); la disciplina dei mandati (artt. 6-16); la disciplina del gruppo (artt. 17-27); la disciplina dell'ufficio di presidenza del gruppo (artt. 28-34); la disciplina dei *quorum* e delle votazioni (artt. 35-38); la disciplina delle attività del gruppo (artt. 39-45); la disciplina della segreteria – finanze (artt. 46-50); la disciplina dell'interpretazione e della modifica del regolamento (artt. 51-52).

Nel RALDE, le disposizioni in oggetto sono: la denominazione del gruppo (art. 1.1-2); la disciplina delle cariche elettive (artt. 3-12); la disciplina dell'organizzazione dei lavori, *quorum* e votazioni (artt. 13-16); la disciplina del segretariato – finanza (artt. 17-18); e la disciplina dell'interpretazione e dell'emendamento del regolamento (artt. 19-20).

Negli SV/ALE, le disposizioni in oggetto sono: la costituzione e la denominazione del gruppo (art. 1.1-2); la disciplina del presidente provvisorio (art. 2.4); la disciplina degli organi del gruppo (art. 3); la disciplina del difensore civico (art. 4); la disciplina del segretariato del gruppo (art. 5); la disciplina della preparazione ed esecuzione del bilancio del gruppo (art. 6); e le disposizioni finali (art. 7).

Negli CGEGR, le disposizioni in oggetto sono: la denominazione e la costituzione del gruppo (1-2); la disciplina degli organi e organismi del gruppo (10-48); la disciplina della segreteria del gruppo (49-53); la disciplina delle modifiche del regolamento (54-58); e il regolamento finanziario (59-61).

Negli SGELD, le disposizioni in oggetto sono: la denominazione del gruppo (art. 1.1); la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del gruppo (artt. 2-10).

III. Il carattere da “agire per” di tale rappresentanza.

La rappresentanza in esame è di interessi o di volontà, in quanto privilegia l'aspetto oggettivo della rappresentanza politica e, in particolare, l'adeguatezza dell'attività rappresentativa a soddisfare gli interessi o a rispondere alle volontà dei rappresentati e il grado di tale effettiva soddisfazione o rispondenza, per effetto delle sole disposizioni che prevedono espressamente una rappresentanza politica da “agire per” (le *disposizioni espressamente da “agire per”*)⁵²⁸.

Le disposizioni espressamente da “agire per” presenti nella disciplina generale dei gruppi politici al Parlamento europeo sono le condizioni sostanziali per la costituzione di gruppi politici (art. 30.1 RIPE).

Le disposizioni espressamente da “agire per” presenti nella disciplina speciale dei gruppi politici al Parlamento europeo sono: le condizioni sostanziali dell'adesione o dell'alleanza; l'obbligo di sostenere il gruppo nelle votazioni, la facoltà di votare secondo coscienza, l'obbligo di preavviso in caso di dissenso e l'obbligo di preavviso in caso di assenza; le cause sostanziali dell'uscita o dell'esclusione dal gruppo; l'obbligo di preavviso sulle iniziative parlamentari; le disposizioni a tutela della sovranazionalità delle mansioni e della tipicità di trattamento del personale del segretariato; le disposizioni a tutela dell'autonomia, dell'imparzialità e dell'indipendenza del segretariato; i principi fondamentali; la mozione di fiducia; i principi di eguaglianza di opportunità e di trasparenza; il diritto di dissociarsi dall'opinione della maggioranza; il dovere dei coordinatori delle commissioni parlamentari di rispettare la responsabilità politica e le funzioni di coordinamento del presidente; la vocazione europeista e il coordinamento interistituzionale; il dovere del membro di una commissione parlamentare che non possa partecipare a una votazione di informarne il proprio coordinatore; il dovere del personale del gruppo di fedeltà al gruppo; i principi fondamentali; il dovere del segretariato di garantire che tutti i membri del gruppo siano trattati in modo paritario e amichevole; il diritto dei membri alleati di definire le proprie posizioni politiche; il dovere del presidente o del rappresentante di una delegazione nazionale che intenda scostarsi dalla linea del gruppo di informarne il capogruppo; le mozioni di sfiducia; le disposizioni sulla

⁵²⁸ Non si rilevano disposizioni che stabiliscano tacitamente una rappresentanza politica da “agire per”.

apoliticità della funzione del personale della segreteria; il principio di buon andamento dell'amministrazione finanziaria e contabile del gruppo; la piattaforma politica; la libertà dei sottogruppi e dei deputati di agire secondo il proprio convincimento; il dovere del segretariato del gruppo di fare proposte secondo i desideri manifestati dai deputati; la libertà dei deputati, in assenza di un mandato di gruppo, di agire e di siglare documenti in nome proprio; il dovere del gruppo di designare i membri delle commissioni parlamentari e delle delegazioni interparlamentari secondo i desideri di tutti i deputati; e il codice disciplinare.

Nel RPPE, le disposizioni in oggetto sono: le condizioni sostanziali dell'adesione (art. 3.3-4); le condizioni sostanziali dell'alleanza (art. 4); l'obbligo di sostenere il gruppo nelle votazioni, la facoltà di votare secondo coscienza, l'obbligo di preavviso in caso di dissenso e l'obbligo di preavviso in caso di assenza (art. 6); le cause sostanziali dell'uscita dal gruppo (art. 7); l'obbligo di preavviso sulle iniziative parlamentari (art. 23); le disposizioni a tutela della sovranazionalità delle mansioni e della tipicità di trattamento del personale del segretariato (art. 24); e le disposizioni a tutela dell'autonomia, dell'imparzialità e dell'indipendenza del segretariato (art. 25).

Nel RS&D, le disposizioni in oggetto sono: i principi fondamentali (preambolo); le condizioni sostanziali dell'adesione (art. 2.3.5); la mozione di fiducia (art. 14); i principi di eguaglianza di opportunità e di trasparenza (art. 17.2); il diritto di dissociarsi dalla decisione della maggioranza (art. 36.2); il dovere dei coordinatori delle commissioni parlamentari di rispettare la responsabilità politica e le funzioni di coordinamento del presidente (art. 39.2).

Nel RALDE, le disposizioni in oggetto sono: la vocazione europeista e il coordinamento interistituzionale (art. 1.3-4); le condizioni sostanziali dell'adesione e le cause sostanziali dell'esclusione dal gruppo (art. 2.1-2.4); il dovere del membro di una commissione parlamentare che non possa partecipare a una votazione di informarne il proprio coordinatore (art. 11.3); il dovere del personale del gruppo di fedeltà al gruppo (art. 17.1).

Negli SV/ALE, le disposizioni in oggetto sono: i principi fondamentali (art. 1.3); le condizioni sostanziali dell'adesione e le cause sostanziali dell'uscita dal gruppo (art. 2.1-3); il dovere del segretariato di garantire che tutti i membri del gruppo siano trattati in modo paritario e amichevole (art. 5.3).

Negli CGECR, le disposizioni in oggetto sono: i principi fondamentali (3-4); le condizioni sostanziali dell'adesione e dell'alleanza (5-7); il diritto dei membri alleati di definire le proprie posizioni politiche (7); le cause sostanziali dell'uscita dal gruppo (9); il dovere del presidente o del rappresentante di una delegazione nazionale che intenda scostarsi dalla linea del gruppo di informarne il capogruppo (31); le mozioni di sfiducia (34); le disposizioni sulla sovranazionalità della funzione del personale della segreteria (51); le disposizioni sull'autonomia, l'imparzialità e l'indipendenza della funzione del personale del gruppo (52); le disposizioni sulla apoliticità della funzione del

personale della segreteria (53); il principio di buon andamento dell'amministrazione finanziaria e contabile del gruppo (61).

Negli SGELD, le disposizioni in oggetto sono: le condizioni sostanziali dell'adesione e la piattaforma politica (art. 1.2-4); la libertà dei sottogruppi e dei deputati di agire secondo il proprio convincimento (art. 2.3); il dovere del segretariato del gruppo di fare proposte secondo i desideri manifestati dai deputati (art. 3.2); la libertà dei deputati, in assenza di un mandato di gruppo, di agire e di siglare documenti in nome proprio (art. 5.3); il dovere del gruppo di designare i membri delle commissioni parlamentari e delle delegazioni interparlamentari secondo i desideri di tutti i deputati (art. 6); il codice disciplinare (art. 10).

2. La critica della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea.

La rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea, sotto il profilo critico, – come di regola negli Stati membri⁵²⁹ – ha un carattere essenzialmente autoritario. Tale rappresentanza, infatti, – come vedremo – presenta tutti gli elementi costitutivi della rappresentanza politica autoritaria, la nazionalità della rappresentanza politica, il divieto di mandato imperativo e la superiorità dei governanti.

1. La generalità della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea.

La rappresentanza in esame è certamente qualificabile come “generale”, dal momento che – come quelle espresse dagli Stati membri – si contraddistingue per l'universalità (piuttosto che per la particolarità) degli interessi rappresentati, benché – a differenza di esse – non opera a livello nazionale, ma a livello dell'Unione; ciò è previsto specialmente dagli articoli 6, 9, 10, commi 2-4, e 14 del Trattato sull'Unione europea (o TUE), dagli articoli 20, comma 1, e 223, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (o TFUE), dall'articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dagli articoli 1, comma 1, e 30, comma 1, del RIPE, che – identificando i soggetti attivi e passivi di tale rappresentanza – implicitamente conferiscono al Parlamento europeo l'incarico di rappresentare interessi generali, anziché speciali, ed è confermato da alcune disposizioni della disciplina – generale e speciale – dei gruppi politici al Parlamento europeo.

⁵²⁹ Per le Costituzioni di Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna, v. nota n. 152.

Quanto ai soggetti passivi, gli articoli 6⁵³⁰, 9⁵³¹ e 10, commi 2-3,⁵³² del TUE, l'articolo 20, comma 1, del TFUE⁵³³, l'articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea⁵³⁴ e l'articolo 1, comma 1, del RIPE⁵³⁵ li individuano nei cittadini dell'Unione.

⁵³⁰ L'articolo 6 del TUE prevede: "1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

[...]

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali".

⁵³¹ L'articolo 9 del TUE : "L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce".

⁵³² L'articolo 10, commi 2-3, del TUE prevede: "2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini".

⁵³³ L'articolo 20, comma 1, del TFUE prevede: "1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce".

⁵³⁴ L'articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo) prevede: "1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale, libero e segreto".

⁵³⁵ L'articolo 1, comma 1, (Il Parlamento europeo) del RIPE prevede: "1. Il Parlamento europeo è l'assemblea eletta a norma dei trattati, dell'Atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto e delle legislazioni nazionali emanate in applicazione dei trattati".

Quanto ai soggetti attivi, l'articolo 14 del TUE⁵³⁶ e l'articolo 223, comma 1, del TFUE⁵³⁷ prevedono che essi sono, direttamente, i deputati del Parlamento europeo membri di un gruppo politico; mentre l'articolo 10, comma 4, del TUE⁵³⁸ e l'articolo 30 del RIPE prevedono che essi sono, indirettamente, i partiti politici a livello europeo e i gruppi politici del Parlamento europeo.

Le disposizioni della disciplina generale dei gruppi politici al Parlamento europeo che confermano il carattere generale della rappresentanza suddetta sono le condizioni sostanziali per la costituzione di gruppi politici (art. 30.1 RIPE).

Le disposizioni della disciplina speciale dei gruppi politici al Parlamento europeo che confermano il carattere generale della rappresentanza suddetta sono: le condizioni sostanziali dell'adesione o dell'alleanza; i principi fondamentali; i

⁵³⁶ L'articolo 14 del TUE prevede: "1. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione.

2. Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi.

Il Consiglio europeo adotta all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi di cui al primo comma.

3. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni.

4. Il Parlamento europeo elegge tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza".

⁵³⁷ L'articolo 223, comma 1, del TFUE prevede: "1. Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali".

⁵³⁸ L'articolo 10, comma 4, del TUE prevede: "4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione".

principi di eguaglianza di opportunità e di trasparenza; la vocazione europeista e il coordinamento interistituzionale; la piattaforma politica.

Nel RPPE, le disposizioni in oggetto sono: le condizioni sostanziali dell'adesione (art. 3.3-4); e le condizioni sostanziali dell'alleanza (art. 4).

Nel RS&D, le disposizioni in oggetto sono: i principi fondamentali (preambolo); le condizioni sostanziali dell'adesione (art. 2.3.5); e i principi di eguaglianza di opportunità e di trasparenza (art. 17.2).

Nel RALDE, le disposizioni in oggetto sono: la vocazione europeista e il coordinamento interistituzionale (art. 1.3-4); e le condizioni sostanziali dell'adesione (art. 2.1-2).

Negli SV/ALE, le disposizioni in oggetto sono: i principi fondamentali (art. 1.3); e le condizioni sostanziali dell'adesione (art. 2.1-2).

Negli CGECR, le disposizioni in oggetto sono: i principi fondamentali (3-4); e le condizioni sostanziali dell'adesione e dell'alleanza (5-7).

Negli SGELD, le disposizioni in oggetto sono le condizioni sostanziali dell'adesione e la piattaforma politica (art. 1.2-4).

In dottrina, ciò sembra condiviso, tra gli altri, da CORBETT-JACOBS-SHACKLETON, che – con riferimento al Parlamento europeo – scrivono: “It also takes the edge off national conflict. Council can all too often give the appearance of decision-taking by gladiatorial combat between those representing «national interests». Reality is more complex and the fact that the parliament organises itself not in national delegations but in Political Groups shows that the dividing line on most concrete subjects is not so much between nations but between different political viewpoints or between various sectoral interests”⁵³⁹.

II. Il divieto di mandato imperativo nel diritto dell'Unione Europea.

La rappresentanza in esame presuppone senz'altro il divieto di mandato imperativo nel diritto dell'Unione europea, essendo pienamente informata al principio d'indipendenza del mandato parlamentare; ciò è previsto espressamente, a livello normativo secondario, dall'articolo 2 del RIPE⁵⁴⁰, dall'articolo 3 dello Statuto

⁵³⁹ Cfr. CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., op. cit., 7.

⁵⁴⁰ L'articolo 2 (Indipendenza del mandato) del RIPE prevede: “I deputati al Parlamento europeo esercitano liberamente il loro mandato. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo”.

del parlamentare europeo⁵⁴¹ e dall'articolo 6, comma 1, della Decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, recante “Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo a suffragio universale diretto”, (76/787/CECA, CEE, Euratom) (o Regolamento sull'elezione)⁵⁴² – che stabiliscono che i membri del Parlamento europeo esercitano il loro mandato liberamente, senza essere vincolati da istruzioni o ricevere mandati imperativi (a pena di nullità di essi) – ed è confermato da alcune disposizioni della disciplina, generale e speciale, dei gruppi politici al Parlamento europeo.

Le disposizioni della disciplina generale dei gruppi politici al Parlamento europeo che confermano la vigenza del divieto di mandato imperativo nel diritto dell'Unione europea sono le condizioni sostanziali per la costituzione di gruppi politici (art. 30, comma 1, RIPE) e gli articoli 17, comma 1,⁵⁴³ e 186, comma 1,⁵⁴⁴ del RIPE.

⁵⁴¹ L'articolo 3 dello Statuto del parlamentare europeo prevede: “1. I deputati votano individualmente e personalmente. Essi non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo.

2. Qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato è nullo”.

⁵⁴² L'articolo 6, comma 1, del Regolamento sull'elezione prevede: “1. I membri del Parlamento europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo”.

⁵⁴³ L'articolo 17, comma 1, (Durata delle cariche) del RIPE prevede: “1. La durata delle cariche di Presidente, di vicepresidente e di Questore è di due anni e mezzo.

Il deputato che passi a un altro gruppo politico conserva per la durata restante della carica di due anni e mezzo il seggio da lui eventualmente occupato nell'Ufficio di presidenza o nel Collegio dei Questori”.

⁵⁴⁴ L'articolo 186, comma 1, (Composizione delle commissioni) del RIPE prevede: “1. L'elezione dei membri delle commissioni e delle commissioni di inchiesta ha luogo su designazione da parte dei gruppi e dei deputati non iscritti. La Conferenza dei presidenti presenta proposte al Parlamento. La composizione delle commissioni riflette per quanto possibile la composizione del Parlamento.

Il deputato che passi a un altro gruppo politico mantiene per la durata restante della carica di due anni e mezzo i seggi occupati nelle commissioni parlamentari. Tuttavia, se a seguito del passaggio di un deputato a un altro gruppo l'equa rappresentanza degli orientamenti politici nell'ambito di una commissione risulta alterata, la Conferenza dei presidenti deve presentare nuove proposte per la composizione di tale commissione, conformemente alla procedura di cui al paragrafo 1, seconda frase, fatti salvi i diritti del deputato in questione.

Le disposizioni della disciplina speciale dei gruppi politici al Parlamento europeo che confermano la vigenza del divieto di mandato imperativo nel diritto dell'Unione europea possono essere distinte in due generi, le disposizioni che stabiliscono espressamente tale divieto e le disposizioni che, stabilendo espressamente un mandato vincolante di gruppo, implicano tale divieto.

Sono disposizioni del primo genere: le condizioni sostanziali dell'alleanza; la facoltà di votare secondo coscienza; il diritto di dissociarsi dalla decisione della maggioranza; il diritto dei membri alleati di definire le proprie posizioni politiche; la piattaforma politica; la libertà dei sottogruppi e dei deputati di agire secondo il proprio convincimento; la libertà dei deputati, in assenza di un mandato di gruppo, di agire e di siglare documenti in nome proprio; il dovere del gruppo di designare i membri delle commissioni parlamentari e delle delegazioni interparlamentari secondo i desideri di tutti i deputati.

Nel RPPE, le disposizioni in oggetto sono: le condizioni sostanziali dell'alleanza (art. 4); e la facoltà di votare secondo coscienza (art. 6).

Nel RS&D, le disposizioni in oggetto sono il diritto di dissociarsi dalla decisione della maggioranza (art. 36.2).

Nel RALDE, non vi sono disposizioni in oggetto.

Negli SV/ALE, non vi sono disposizioni in oggetto.

Negli CGECR, le disposizioni in oggetto sono le condizioni sostanziali dell'alleanza (7); e il diritto dei membri alleati di definire le proprie posizioni politiche (7).

Negli SGELD, le disposizioni in oggetto sono: la piattaforma politica (art. 1.3); la libertà dei sottogruppi e dei deputati di agire secondo il proprio convincimento (art. 2.3); la libertà dei deputati, in assenza di un mandato di gruppo, di agire e di siglare documenti in nome proprio (art. 5.3); e il dovere del gruppo di designare i membri delle commissioni parlamentari e delle delegazioni interparlamentari secondo i desideri di tutti i deputati (art. 6).

Sono disposizioni del secondo genere: l'obbligo di sostenere il gruppo nelle votazioni, l'obbligo di preavviso in caso di dissenso e l'obbligo di preavviso in caso di assenza; le cause sostanziali dell'uscita dal gruppo; l'obbligo di preavviso sulle iniziative parlamentari; la mozione di fiducia; le cause sostanziali dell'esclusione dal

La ripartizione proporzionale tra i gruppi politici dei seggi in seno ad una commissione non deve discostarsi dal numero intero più appropriato. [...] Non è ammesso lo scambio di seggi tra i gruppi politici”.

gruppo; il dovere del membro di una commissione parlamentare che non possa partecipare a una votazione di informarne il proprio coordinatore; le cause sostanziali dell'uscita dal gruppo; il dovere del presidente o del rappresentante di una delegazione nazionale che intenda scostarsi dalla linea del gruppo di informarne il capogruppo; le mozioni di sfiducia; la libertà dei deputati, in assenza di un mandato di gruppo, di agire e di siglare documenti in nome proprio; e il codice disciplinare.

Nel RPPE, le disposizioni in oggetto sono: l'obbligo di sostenere il gruppo nelle votazioni, l'obbligo di preavviso in caso di dissenso e l'obbligo di preavviso in caso di assenza (art. 6); le cause sostanziali dell'uscita dal gruppo (art. 7); e l'obbligo di preavviso sulle iniziative parlamentari (art. 23).

Nel RS&D, le disposizioni in oggetto sono la mozione di fiducia (art. 14).

Nel RALDE, le disposizioni in oggetto sono: le cause sostanziali dell'esclusione dal gruppo (art. 2.4); e il dovere del membro di una commissione parlamentare che non possa partecipare a una votazione di informarne il proprio coordinatore (art. 11.3).

Negli SV/ALE, le disposizioni in oggetto sono le cause sostanziali dell'uscita dal gruppo (art. 2.3).

Negli CGEGR, le disposizioni in oggetto sono: le cause sostanziali dell'uscita dal gruppo (9); il dovere del presidente o del rappresentante di una delegazione nazionale che intenda scostarsi dalla linea del gruppo di informarne il capogruppo (31); e le mozioni di sfiducia (34).

Negli SGELD, le disposizioni in oggetto sono: la libertà dei deputati, in assenza di un mandato di gruppo, di agire e di siglare documenti in nome proprio (art. 5.3); e il codice disciplinare (art. 10).

Pertanto, se la disciplina dei gruppi politici al Parlamento europeo vieta il mandato imperativo *in senso proprio*, cioè tra deputati e cittadini, ammette – almeno in via tendenziale – il mandato imperativo *parlamentare*, cioè tra i deputati iscritti a un gruppo politico e il gruppo stesso. I gruppi politici forniscono istruzioni di voto ai propri membri, sia in termini di come votare su ciascun emendamento e testo, sia indicando quali voti sono importanti. La maggior parte dei membri di un gruppo politico segue quasi sempre le raccomandazioni di voto del proprio gruppo, dal momento che la posizione del gruppo è definita non da istruzioni provenienti dall'alto, ma da un processo di discussione e di negoziazione che avviene all'interno del gruppo stesso e che ne coinvolge il coordinatore nella commissione competente, la leadership, e spesso i capi delle componenti nazionali delle delegazioni di partito.

Il sistemi sanzionatori dei gruppi politici sono, tuttavia, meno severi che nella

maggior parte dei parlamenti nazionali, per una serie di motivi⁵⁴⁵.

È certamente la delegazione di partito nazionale che si trova in una posizione di maggiore forza per “disciplinare” i singoli membri, persino su questioni come le assegnazioni in commissione, quando il gruppo politico usualmente basa le sue nomine sulle proposte formulate dalle sue delegazioni nazionali⁵⁴⁶.

Ciò nondimeno, la coesione di gruppo è forte nella maggior parte dei gruppi politici ed è divenuta più forte nel corso del tempo.

La maggior parte dei membri si rende conto che la loro politica principale e i loro obiettivi politici hanno più probabilità di essere ottenuti mediante un’azione coordinata con coloro che sono vicini a loro politicamente e con i quali hanno costruito una struttura efficace. La disciplina di gruppo talvolta rafforza l’unità anche per il fatto che i singoli membri non hanno il tempo o l’esperienza necessari ad assumere una propria posizione su ogni emendamento o questione e usualmente seguono la linea del gruppo sulla lista o sulle istruzioni di voto fornite dal coordinatore del gruppo. Così, la maggior parte dei gruppi può contare sul fatto che

⁵⁴⁵ In primo luogo, non c’è un governo che emerga dal Parlamento e che dipenda dal sostegno sistematico di una maggioranza. In secondo luogo, la diversità dei programmi regionali e nazionali di partito e gli interessi settoriali all’interno dei gruppi politici rendono difficile mettersi d’accordo su una linea di gruppo su alcune questioni. La maggior parte dei gruppi politici sembra accettare il fatto che, in pratica, singoli membri o intere componenti di partito nazionali possono scostarsi di tanto in tanto dalla disciplina di gruppo in particolari votazioni e eventualmente astenersi o non partecipare al voto, o persino votare contro. In terzo luogo, i gruppi politici hanno meno sanzioni efficaci contro i dissidenti di quelle che sono generalmente disponibili nei parlamenti nazionali. Essi possono assegnare a un membro una posizione meno favorevole in commissione o in delegazione, ma solo per i successivi due anni e mezzo. Essi possono negare nuove relazioni di collaborazione, ma non revocare quelle esistenti. Essi possono evitare di offrire tempo di parola in plenaria per i dibattiti, ma non per mozioni d’ordine, per il *question time* o per dichiarazioni di voto. La sanzione più grave di non ricandidare un membro per l’elezione è una prerogativa del partito nazionale o locale, non del gruppo politico.

⁵⁴⁶ Una delegazione nazionale normalmente è in grado di chiedere al suo partito nazionale di “disciplinare” un membro e, in caso di divergenza di opinioni tra una delegazione di partito nazionale e il resto del suo gruppo politico, è la pressione del partito nazionale che è usualmente più forte su un membro nei casi in cui essa è fondamentale. In pratica, tuttavia, persino questa disciplina è minore che nella maggior parte dei parlamenti, e sono solo i membri che persistentemente votano contro la linea di partito su importanti questioni che si trovano normalmente in difficoltà.

oltre l'80% dei loro membri sosterrà la linea del gruppo nella maggior parte delle votazioni, e ciò significa che sono le posizioni assunte dai gruppi che risultano di solito decisive nel determinare la posizione del Parlamento⁵⁴⁷.

In ogni caso, anche la dottrina pacificamente ammette l'esistenza del divieto di mandato imperativo nel Parlamento europeo. In questo senso, possono essere consultati, in particolare, LUPO-MANZELLA. Essi ritengono che, come i parlamentari nazionali, anche i deputati del Parlamento europeo “godono di una serie di garanzie dirette a tutelare la loro autonomia nell'esercizio del mandato – che, benché i trattati tacciano sul punto, è da considerarsi libero da ogni vincolo con i rappresentati – e, al tempo stesso, l'autonomia dell'istituzione alla quale appartengono”⁵⁴⁸.

III. La superiorità dei governanti a livello europeo.

Dalla generalità della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea e dal divieto di mandato imperativo nel diritto dell'Unione europea discende, nel modo e per i motivi illustrati nel Capitolo III della Parte prima del presente lavoro (che – per analogia – sembrano essere validi sia a livello nazionale che a livello europeo e ai quali, pertanto, si rinvia), il terzo ed ultimo elemento costitutivo della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea, la c.d. “*superiorità dei governanti a livello europeo*”, cioè l'idea che solo i governanti debbano avere il diritto-dovere di individuare gli interessi da rappresentare, nel presupposto che i governati siano capaci di curare soltanto i propri interessi (forse per mancanza più di conoscenze che di diligenza).

Insieme ad altri, ma in modo particolare, SIEDENTOP chiarisce l'importanza del principio di eguaglianza nella costruzione del sistema giuridico dell'Unione europea. “La critica morale delle differenze di status o forme di soggezione ereditarie ha suscitato quello che appare il bisogno più impellente in Europa: la passione per l'eguaglianza che conferma la nostra dignità di individui. Eppure tale passione ha avuto, a sua volta, una conseguenza *involontaria* e di straordinaria importanza. L'esigenza di un pari trattamento ha infatti prodotto, gradualmente ma

⁵⁴⁷ Cfr. CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., op. cit., 121-122.

⁵⁴⁸ Cfr. LUPO, N., e MANZELLA, A., *Parlamento europeo*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, V, Giuffrè Editore, Milano, 2006, 4121.

inesorabilmente, una nuova scala dell'organizzazione sociale, fondata sulle due istituzioni più caratteristiche dell'Europa moderna: la nazione-stato e il mercato. La nazione-stato ha realizzato la nascita e la protezione dei diritti individuali, si è configurata come lo strumento dell'eguaglianza civile. L'economia di mercato è fiorita come diretta conseguenza dell'eguaglianza civile, perché la libertà - come pure il bisogno - di movimento, di comprare e di vendere (anche il proprio lavoro) si può considerare l'altra faccia della medaglia dell'eguaglianza civile”⁵⁴⁹.

⁵⁴⁹ Cfr. SIEDENTOP, L., *La democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2001, 73.

3. Una proposta di riforma della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea.

Una proposta di riforma della rappresentanza politica espressa dai gruppi parlamentari dell'Unione europea da autoritaria a mista comporta necessariamente la modifica dell'articolo 2 del RIPE ("I deputati al Parlamento europeo esercitano liberamente il loro mandato. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere alcun mandato imperativo"), dell'articolo 3 dello Statuto del parlamentare europeo ("1. I deputati votano individualmente e personalmente. Essi non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo. / 2. Qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato è nullo") e dell'articolo 6, comma 1, del Regolamento sull'elezione ("1. I membri del Parlamento europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo") nella seguente formula: "1. I deputati del Parlamento europeo votano individualmente e personalmente. Essi non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo, **salvo quanto stabilito con mandato europeo di rappresentanza politica**. 2. Qualsiasi **altro** accordo sulle modalità di esercizio del mandato è nullo".

Tale riforma comporterebbe l'istituzione di una sorta di contratto, il c.d. *mandato europeo di rappresentanza politica*⁵⁵⁰: a) il cui accordo sarebbe costituito dall'elezione al Parlamento europeo ed intercorrerebbe tra i cittadini dell'Unione e i membri del Parlamento europeo; b) la cui causa sarebbe la rappresentanza dell'Unione; c) il cui oggetto risiederebbe nel nucleo essenziale dei programmi elettorali dei partiti politici a livello europeo; d) la cui forma consisterebbe in un atto giuridico vincolante dell'Unione (*ex art. 288 TFUE*⁵⁵¹).

⁵⁵⁰ Cfr. CERUTTI, C., *L'istituto*, cit., 3.

⁵⁵¹ L'articolo 288 del TFUE prevede: "Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri.

Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Ne consegue che il mandato in esame avrebbe *natura contrattuale*, cioè una stipulazione giuridicamente libera, ma un'esecuzione giuridicamente vincolata (la cui coercibilità potrebbe essere garantita dal potere giudiziario, da organi convenzionali, da una giuria popolare o dal corpo elettorale⁵⁵²), e i seguenti *caratteri*: a) un carattere *preventivo*, dal momento che le sue trattative potrebbero avvenire prima dell'inizio del mandato politico, e non dopo di esso; b) un carattere *generale*, dal momento che il suo fine sarebbe la rappresentanza dell'Unione, e non solo di una parte di essa, mentre i suoi soggetti sarebbero i membri del Parlamento europeo – i *soggetti attivi* – e i cittadini dell'Unione – i *soggetti passivi*; c) un carattere *partito-dominante*, dal momento che, nel corso delle relative trattative, il potere di proporre sarebbe concentrato nominalmente nei candidati al Parlamento europeo, pur spettando di fatto ai gruppi politici del Parlamento europeo e, soprattutto, ai partiti politici a livello europeo, mentre il potere di accettare sarebbe distribuito tra gli elettori dell'Unione; d) un carattere *convenzionale*, dal momento che esso sarebbe formalizzato in un apposito atto giuridico vincolante dell'Unione e, dunque, avrebbe la forza (attiva e passiva) e il valore giuridici di una fonte del diritto di rango supremo⁵⁵³.

In teoria, la riforma proposta verrebbe a fondare il rapporto di rappresentanza politica non più esclusivamente sui principi della superiorità e della libertà di coscienza dei rappresentanti ma, prima, sui principi della eguaglianza e della libertà di partecipazione dei rappresentati (sia mediante il voto elettorale che mediante il voto referendario) e, solo in secondo luogo, benché in misura maggiore, sui predetti principi, rafforzando – così – nella rappresentanza politica il principio della certezza

Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti”.

⁵⁵² Cfr. ROSSI, L., *I principî*, cit., 89-90: “E qui taluno proporrebbe che in caso di violazione del mandato imperativo la Camera o spontaneamente, o dietro istanza degli elettori, dovesse dichiarare decaduto il rappresentante; altri vorrebbe che la constatazione della violazione del mandato, fosse deferita al potere giudiziario; altri che fosse dichiarata da un giuri: altri ancora che ne fossero competenti gli elettori stessi, o che la decadenza fosse intimata dietro istanza d'un certo numero di loro, o che il deputato venisse giudicato in una riunione elettorale dopo sentita la sua difesa”.

⁵⁵³ Cfr. CERUTTI, C., *L'istituto*, cit., 3.

del diritto rispetto a quello dell'equità e, di conseguenza, avvicinando la rappresentanza di diritto pubblico a quella di diritto privato⁵⁵⁴.

In pratica, con l'opportunità per i candidati al Parlamento europeo e per i partiti politici a livello europeo di avvalersi del mandato europeo di rappresentanza politica, alcuni di essi si presenterebbero alle elezioni senza proporre nessun mandato imperativo – esattamente come oggi sono tutti obbligati a fare – altri si presenterebbero alle elezioni prevedendo delle penalità per l'eventualità di mancato soddisfacimento di certi punti della loro agenda politica e altri ancora si presenterebbero alle elezioni allegando una sanzione al mancato soddisfacimento di ciascun punto della loro agenda politica. È appena il caso di dire che ogni soggetto in gioco si assumerebbe la responsabilità politica delle proprie scelte, sia nella competizione pre-elettorale sia e ancor di più nell'auspicato svolgimento del mandato politico. Ciò, almeno nel lungo periodo, dovrebbe evitare, da un lato, che i

⁵⁵⁴ Cfr. FERRARA, G., *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1996, 39: "L'altro motivo di dissenso attiene, in fondo, al nucleo centrale della teoria in questione che si riassume nella convinzione che il diritto non può altro che apprestare strumenti che «assistono la rappresentanza politica dall'esterno, e non possono entrare dentro il rapporto per configurarlo e conservare tale configurazione». L'osservazione può benissimo essere condivisa ma non può motivare il disconoscimento della giuridicità del rapporto di rappresentanza politica, a meno che non si creda di dover disconoscere giuridicità a molti altri rapporti, tra cui quelli familiari (parentali, coniugali, filiali, etc.) il che contraddirebbe costanti indiscusse dalla storia del diritto.

Insomma, non sembra convincente ribadire come esclusiva la giuridicità della rappresentanza disciplinata dai codici civili, l'indisponibilità di molti dei suoi tratti ad essere assunti da quella definita politica e dedurre che questa indisponibilità impedisca che il rapporto rappresentativo politico possa qualificarsi come giuridico. Molto più utile alla scienza costituzionalistica può essere, invece, riconoscere la possibilità che vicende rilevanti nella dinamica degli ordinamenti riprodotti con frequenze plurisecolari possano aver acquistato la loro configurazione giuridica autonoma da quella del diritto privato e, prendere atto, nella specie, della irresistibile attrazione della rappresentanza politica nell'ambito della giuridicità come la sua storia dimostra. Come altrimenti qualificare se non con la denominazione di atti giuridici le convocazioni, le operazioni, peraltro autoritativamente disciplinate dal titolare del potere di convocazione, di scelta (anche se non esattamente di tipo elettorale) dei rappresentanti, la verifica dei loro poteri, le deliberazioni delle assemblee, consigli, diete, cortes, parlamenti, stamenti, etc., vincolanti l'autorità convocante e i destinatari degli atti posti in essere a seguito dell'attività di *consilium* e di *auxilium* svolta dalle assemblee rappresentative?"

candidati e i partiti politici propongano cose impossibili, o persino dannose, da realizzare e, dall'altro, che gli elettori le accettino, muovendo più ed oltre gli attori politici verso il bene comune e promovendo lo sviluppo di una relazione tra loro il più aperta e vicina possibile, nel segno del principio costituzionale del lavoro⁵⁵⁵.

Il controllo sull'osservanza del mandato di rappresentanza politica spetterebbe al Parlamento europeo, ai sensi dell'articolo 211 del RIPE⁵⁵⁶, nonché alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, agli Stati membri e ai singoli, ai sensi dell'articolo 19, commi 1 e 3, del TUE⁵⁵⁷ e dell'articolo 288 del TFUE⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵ Cfr. PESSI, R., *Lezioni di diritto del lavoro*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, 33-34: "La Costituzione adotta in proposito una definizione amplissima di lavoro, inteso «come un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» secondo un modello che non fa distinzione, non solo tra lavoro manuale ed intellettuale, ma anche tra lavoro subordinato, autonomo, imprenditoriale, dovendo, comunque, l'individuo concorrere al benessere sociale «secondo le proprie possibilità e la propria scelta» (art. 4, c. 2).

È un progetto di «pari dignità sociale» garantita a «tutti i cittadini» senza distinzioni, non solo riferibili a fattori storici di discriminazione, quali il «sesso», la «razza», la «lingua», la «religione», ma anche riferite alle «condizioni personali e sociali» dell'individuo (art. 3, c. 1). [...]

In questo contesto il già ricordato riconoscimento del diritto al lavoro e del relativo dovere acquistano ulteriore significatività; si chiarisce ancor meglio il progetto costituzionale, che è quello di consentire a tutti i cittadini di realizzarsi come persona, divenendo produttori di reddito e di benessere individuale e collettivo, rimuovendo gli ostacoli che potrebbero impedire tale realizzazione e ponendo in essere le necessarie azioni positive".

⁵⁵⁶ Cfr. il Paragrafo 4) del Capitolo II della presente Parte.

⁵⁵⁷ L'articolo 19, comma 1, del TUE prevede: "La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

[...]

La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia conformemente ai trattati:

- a) sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica;
- b) in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni;
- c) negli altri casi previsti dai trattati".

⁵⁵⁸ Cfr. il presente Paragrafo.

Il contratto suddetto, oltre a presentare i vantaggi illustrati nel Capitolo III della Parte I del presente lavoro (cui si rinvia), metterebbe in concorrenza l'una con l'altra le forze politiche, oltre che sui programmi elettorali, anche sulle conseguenze della loro mancata realizzazione (che potrebbero consistere nella revoca del parlamentare o in altro – come, ad esempio, nella non rieleggibilità del parlamentare ovvero in sanzioni pecuniarie per il parlamentare stesso o per il suo partito politico)⁵⁵⁹, permetterebbe ai rappresentanti politici di avvalersi di un nuovo ed efficace strumento di lavoro, il mandato imperativo, e – di conseguenza, ma a livello specificamente europeo – comporterebbe, tra gli altri, i seguenti benefici, rivelandosi – in tal modo – un efficiente rimedio alla c.d. “crisi della rappresentanza politica”⁵⁶⁰.

In primo luogo, la possibilità di avvalersi del mandato imperativo contribuirebbe a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa e, di conseguenza, a risolvere la “contraddizione” attualmente sussistente tra l'istituzione di un unico organismo di rappresentanza politica nell'Unione europea, il Parlamento europeo, e l'esistenza non di un singolo popolo

⁵⁵⁹ Cfr. CERULLI IRELLI, V., *Amministrazione pubblica e diritto privato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011, 246-247: “La capacità negoziale delle organizzazioni pubbliche ha dunque una vastissima espansione (probabilmente copre la porzione maggioritaria dell'azione amministrativa), ma nella grandissima parte dei casi, e per regola, si svolge, nella fase fondamentale della scelta del contraente, attraverso procedimenti amministrativi intesi alla tutela della concorrenza, e a salvaguardia degli interessi protetti dei terzi”.

⁵⁶⁰ CERUTTI, C., *Perché*, cit., 2: “«L'attività politica è in gran parte opera di convincimento, battaglia per la conquista delle menti e, soprattutto, dei cuori dei governati» (Boccalatte). È evidente che la fiducia e l'affezione dei cittadini per i rappresentanti politici sono in questo momento al minimo storico. Quali le cause? Nei dibattiti politici si parla sempre di chi debba succedere ad altri nell'esercizio di un potere, schierandosi a favore di qualcuno e contro qualcun altro, e mai delle modalità di esercizio del potere stesso. I programmi elettorali sono sempre vaghi, ambigui e privi di un ordine di priorità sia tra i fini da perseguire che tra i mezzi da utilizzare, e mai sufficientemente dettagliati e immediatamente applicabili. Gli eletti dipendono dai partiti piuttosto che dagli elettori e, di conseguenza, rappresentano i partiti più che gli elettori; mentre, i partiti mirano al potere piuttosto che alla rappresentanza e sono privi di metodo democratico (infatti, escludono puntualmente la partecipazione dei cittadini dai dibattiti, dai programmi e dalle candidature). In punto di diritto, il popolo sembra sovrano soltanto nella scelta del «chi» debba governare, nei limiti delle candidature imposte dai partiti politici e delle disposizioni dalla legge elettorale, ma non anche del «cosa» e del «come» debba governarsi”.

europeo, ma di tanti popoli europei quanti sono gli Stati membri (*ex* Preambolo e art. 1 TUE, Preambolo TFUE nonché Preambolo e art. 1 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Il Preambolo del TUE prevede: “[...]”

DESIDERANDO intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni [...]

DETERMINATI a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori [...]”.

L'articolo 1 del TUE prevede: “[...]”

Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

[...]”.

Il Preambolo del TFUE prevede: “[...]”

DETERMINATI a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei [...]

ASSEGNANDO ai loro sforzi per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli [...]”.

Il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede: “I popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni.

Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

[...]”.

L'articolo 1 (Dignità umana) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede: “La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata”.

In secondo luogo, l'istituto in questione concorrerebbe a realizzare il fine ultimo dell'origine e dell'evoluzione dell'integrazione europea, ossia la creazione di un sistema federale tra i paesi europei, a garanzia della pace e della giustizia mondiali, nel modo graduale prescelto dal diritto dell'Unione europea, ovvero la realizzazione di una “solidarietà di fatto”, in settori progressivamente più numerosi e nel rispetto

dell'ordine di priorità tra gli obiettivi (*ex* Preambolo e artt. 3.1-3.5 TUE, Preambolo TFUE, artt. 6 e 20 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Dichiarazione di Schuman, artt. 1.1 e 2.9 Dichiarazione sull'identità europea, Preambolo e art. 1.3 Dichiarazione solenne sull'Unione europea, Preambolo e art. 1.a) Statuto del Consiglio d'Europa, artt. 1 e 5 Trattato dell'Atlantico del Nord nonché Preambolo Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

Il Preambolo del TUE prevede: “DECISI a segnare una nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee [...]

IN PREVISIONE degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea [...]”.

L'articolo 3, commi 1-3 e 5, del TUE prevede: “1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.

Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

[...]

5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”.

Il Preambolo del TFUE prevede: “[...]”

DECISI ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro Stati, eliminando le barriere che dividono l'Europa [...]

RISOLUTI a rafforzare, mediante la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e della libertà e facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo [...]"

L'articolo 6 (Diritto alla libertà e alla sicurezza) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede: "Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza".

L'articolo 20 (Uguaglianza davanti alla legge) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede: "Tutte le persone sono uguali davanti alla legge".

La Dichiarazione di Schuman prevede: "La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano.

Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. La Francia, facendosi da oltre vent'anni antesignana di un'Europa unita, ha sempre avuto per obiettivo essenziale di servire la pace. L'Europa non è stata fatta: abbiamo avuto la guerra.

L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania.

A tal fine, il governo francese propone di concentrare immediatamente l'azione su un punto limitato ma decisivo.

Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei.

[...]

Questa proposta, mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace.

[...]"

L'articolo 1, comma 1, (La coesione dei membri della CEE) della Dichiarazione sull'identità europea (Copenaghen 14-15 dicembre 1973) prevede: "1. Nove Stati europei, che il loro passato e la difesa egoistica di interessi male intesi avrebbero potuto indurre alla discordia hanno invece deciso, superati i loro antagonismi, di unirsi, elevandosi al livello delle necessità europee fondamentali, per assicurare la sopravvivenza della loro comune civiltà.

Nel desiderio di assicurare il rispetto dei valori giuridici, politici e morali ai quali sono legati, con il proposito di conservare la ricca varietà delle loro culture nazionali, ed avendo in comune una medesima concezione della vita, fondata sulla volontà di costruire una società concepita e realizzata al servizio dell'uomo, essi intendono salvaguardare i principi della democrazia rappresentativa, dello

stato di diritto, della giustizia sociale – finalità del progresso economico – e del rispetto dei diritti dell'uomo, che costituiscono elementi fondamentali della identità europea. [...]”.

L'articolo 2, comma 9, (Identità europea e il mondo) della Dichiarazione sull'identità europea (Copenaghen 14-15 dicembre 1973) prevede: “9. L'Europa dei Nove è cosciente dei doveri internazionali che le impone la sua unificazione, la quale non è diretta contro alcuno, né ispirata da una qualsiasi volontà di potenza. Al contrario, i Nove sono convinti che la loro unione gioverà all'intera comunità internazionale, costituendo un elemento di equilibrio ed un polo di cooperazione con tutte le nazioni di ogni dimensione, cultura e sistema sociale. [...]”.

Il Preambolo della Dichiarazione solenne sull'Unione europea (Stoccarda, 17-19 giugno 1983) prevede: “[...]”

RISOLUTI a proseguire l'opera intrapresa in base ai Trattati di Parigi e di Roma e a creare un'Europa unita, più che mai necessaria a far fronte ai pericoli della situazione mondiale, nonché in grado di assumere la responsabilità che le incombe in ragione del suo ruolo politico, del suo potenziale economico e dei suoi molteplici legami con altri popoli,

CONSIDERANDO che l'idea europea, i risultati acquisiti nei settori dell'integrazione economica e della cooperazione politica nonché la necessità di nuovi sviluppi rispondono ai desideri dei popoli democratici europei per i quali il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale, è un mezzo di espressione indispensabile [...]”.

L'articolo 1, comma 3, (Obiettivi) della Dichiarazione solenne sull'Unione europea (Stoccarda, 17-19 giugno 1983) prevede: “Al fine di raggiungere una solidarietà ed un'azione comune sempre più ampie, la costruzione europea deve essere orientata maggiormente verso i suoi obiettivi politici generali, verso metodi di decisione più efficaci, una maggiore coerenza e uno stretto coordinamento dei suoi vari settori, nonché verso la ricerca di politiche comuni in tutti i campi di interesse comune, sia all'interno della Comunità sia nei confronti dei paesi terzi”.

Il Preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa prevede: “[...]”

PERSUASI che il rassodamento della pace nella giustizia e nella cooperazione internazionale è d'interesse vitale alla difesa della società umana e della civiltà [...]”.

L'articolo 1, lettera a), dello Statuto del Consiglio d'Europa prevede: “a) Il Consiglio d'Europa ha lo scopo d'attuare un'unione più stretta fra i Membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro commune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale”.

L'articolo 1 del Trattato dell'Atlantico del Nord (N.A.T.O.) prevede: “1. – Le parti si impegnano, così come è stabilito nella Carta delle Nazioni Unite, a comporre con mezzi pacifici qualsiasi disputa internazionale nella quale potrebbero essere implicate, in modo che la pace e la sicurezza internazionali, così come la giustizia, non siano poste in pericolo, e ad astenersi nei loro rapporti internazionali dal ricorrere alla minaccia o all'impiego della forza in modo incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite”.

L'articolo 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord (N.A.T.O.) prevede: "Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America del Nord sarà considerato un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che, se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella zona dell'Atlantico del Nord.

[...]".

Il Preambolo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevede: "[...]

RIAFFERMATO il loro profondo attaccamento a queste libertà fondamentali che costituiscono le basi stesse della giustizia e della pace nel mondo e il cui mantenimento si fonda essenzialmente, da una parte, su un regime politico veramente democratico e, dall'altra, su una concezione comune e un comune rispetto dei diritti dell'uomo a cui essi si appellano [...]".

In terzo luogo, l'esperibilità del mandato imperativo consentirebbe di ridurre il c.d. *deficit democratico*, cioè la debolezza della legittimità e delle attribuzioni del Parlamento europeo, rispetto alle altre istituzioni, organi ed organismi dell'Unione europea, agli Stati membri⁵⁶¹ e ai singoli⁵⁶², e di sviluppare la democrazia e

⁵⁶¹ Cfr. BARDI, L., e IGNAZI, P., *Il Parlamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004, 9-10: "L'atteggiamento distratto e poco partecipato dei cittadini europei può essere attribuito almeno in parte al cosiddetto «deficit democratico». Questa celebre espressione, riferita per la prima volta al Pe nel 1979 dallo studioso inglese David Marquand, sottolinea la posizione di debolezza del Parlamento rispetto alle altre istituzioni europee. Infatti, il Parlamento è solo uno dei due organi legislativi dell'Unione e, a tutt'oggi, neanche il più importante. [...]"

Il deficit democratico è dovuto anche alla problematicità dei rapporti tra istituzioni sovranazionali (Pe e Commissione) e intergovernative (Consiglio dei ministri e Consiglio europeo). Le prime hanno una ragion d'essere e un'identità che trascende le singole nazioni, mentre le seconde sono la sommatoria di singole identità nazionali. [...]

Insieme, limiti e difetti delle istituzioni comunitarie impediscono che la dimensione sovranazionale dell'Europa abbia una propria legittimità: in pratica le decisioni e gli indirizzi presi dall'Unione sono legittimi in quanto lo sono i governi nazionali che, attraverso i loro ministri, esercitano un ruolo preponderante nell'approvazione della legislazione comunitaria. Nella quasi completa assenza di strumenti sovranazionali di controllo e di coercizione, il compito di assicurare l'attuazione delle direttive comunitarie viene lasciato a singoli

l'efficienza delle altre istituzioni, organi ed organismi dell'Unione europea (ex Preambolo e artt. 2 e 9-10 TUE, art. 12, comma 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 5 Dichiarazione di Birmingham, art. 1 Dichiarazione interistituzionale sulla democrazia, la trasparenza e la sussidiarietà nonché Dichiarazione sulla democrazia).

Il Preambolo del TUE prevede: "[...]"

ISPIRANDOSI alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto [...]"

CONFERMANDO il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto [...]"

DESIDERANDO rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni in modo da consentire loro di adempiere in modo più efficace, in un contesto istituzionale unico, i compiti loro affidati [...]"

organismi nazionali che spesso consentono, a propria discrezione, notevoli ritardi nella effettiva messa in atto delle disposizioni comunitarie meno gradite".

⁵⁶² Cfr. SIEDENTOP, L., op. cit., 42: "La formazione di uno Stato federale europeo potrebbe inizialmente generare un deficit democratico ancora più accentuato. La nuova autorità politica terrà soprattutto a imporre la propria legittimità, senza volere né essere in grado di intraprendere riforme controverse.

Stiamo quindi apparecchiando un'Europa ad uso e consumo dei banchieri, dei consulenti e dei manager? L'occidente ha respinto la sfida comunista solo per cadere nelle mani di una élite non eletta, arrogante e sfruttatrice quanto la comunista, sebbene basata su una retorica diversa e una gestione di tutt'altro stile? Si tratta di interrogativi posti in forma un po' esagerata, ma pur sempre importanti e urgenti.

Possiamo considerarli sotto un'altra ottica. L'economismo e il trionfo in ambito pubblico del linguaggio economico sul discorso politico hanno prodotto uno scambio di ruoli, il cittadino è stato sostituito dal consumatore. A quanto sembra nessuna particolare concezione della prosperità umana ha governato il progetto dell'unificazione politica europea. Questo è vero solo a livello superficiale. L'assenza di un dibattito approfondito sull'integrazione europea - un dibattito che porterebbe a galla le premesse del benessere umano - è infatti già un sintomo di una crisi delle idee in Europa. Dire che oggi il liberalismo europeo sta attraversando una crisi di identità non è affatto esagerato. Il liberalismo, ideologia dominante della nostra epoca, è stato pericolosamente distorto dall'impatto dell'economismo: buttato giù dal suo piedistallo, il cittadino è stato sostituito dal consumatore".

L'articolo 2 del TUE prevede: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

Quanto agli articoli 9 e 10 del TUE, si rinvia sopra.

L'articolo 12, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede: "I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione".

L'articolo 5 della Dichiarazione di Birmingham (Consiglio europeo di Birmingham, 16 ottobre 1992) prevede: "5. Riaffermiamo che le decisioni devono essere adottate ad un livello quanto più vicino possibile ai cittadini. La maggiore unità può essere raggiunta senza eccessiva centralizzazione. Spetta a ciascuno Stato membro decidere come il suo potere debba essere esercitato a livello interno. La Comunità può intervenire soltanto quando tali poteri le siano stati conferiti dagli Stati membri nei Trattati. L'azione a livello comunitario deve essere intrapresa soltanto se ciò è appropriato e necessario: il Trattato di Maastricht prevede il corretto contesto per tale questione. Concretare questo principio - «sussidiarietà» o «vicinanza» - è essenziale se si desidera che la Comunità si sviluppi con l'appoggio dei cittadini. [...]".

L'articolo 1 della Dichiarazione interistituzionale sulla democrazia, la trasparenza e la sussidiarietà (Lussemburgo, 25-26 ottobre 1993) prevede: "1. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, quali istituzioni dell'Unione europea, rispettano pienamente, nel quadro della procedure legislativa, i principi democratici che sono alla base dei sistemi di governo degli Stati membri e riaffermano il loro interesse per l'attuazione della trasparenza da parte delle istituzioni".

La Dichiarazione sulla democrazia (Consiglio europeo di Copenaghen, 7-8 aprile 1978) prevede: "[...]

L'elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento europeo è un avvenimento fondamentale per l'avvenire della Comunità europea e costituisce una vistosa manifestazione dell'ideale democratico comune a tutti gli Stati membri.

[...]

I Capi di governo confermano la loro volontà espressa nella dichiarazione di Copenaghen sull'identità europea, di garantire il rispetto dei valori d'ordine giuridico, politico e morale, per loro imprescindibili, e di salvaguardare i principi della democrazia rappresentativa, della sovranità della legge, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti dell'uomo.

[...]

In quarto luogo, la liberalizzazione del mandato imperativo, nella disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dei gruppi politici al Parlamento europeo, promuoverebbe l'integrazione delle diverse nazionalità dei deputati, in base alle relative affinità politiche, il superamento del condizionamento prodotto

dall'elemento nazionale nella rappresentanza politica espressa dai gruppi politici al Parlamento europeo e la valorizzazione dell'elemento politico nella formazione e nell'attività della rappresentanza stessa (*ex supra*).

Quanto alla rilevanza degli elementi nazionale e politico nella disciplina dei gruppi politici al Parlamento europeo, si rinvia al Paragrafo 1) del presente Capitolo.

Da quanto s'è detto risulta evidente la *ratio* dell'istituto. Il mandato costituzionale di rappresentanza politica, da una parte, garantirebbe la democrazia⁵⁶³, il principio di maggioranza⁵⁶⁴, i diritti delle minoranze⁵⁶⁵ e i diritti dell'uomo⁵⁶⁶ – la *ratio*

⁵⁶³ Cfr. Kelsen, H., *Teoria*, cit., 290: "L'idea di autodeterminazione richiede che l'ordinamento sociale sia creato dalla decisione unanime di tutti coloro che vi sono soggetti, e che resti in vigore soltanto finché gode dell'approvazione di tutti. La volontà collettiva (la *volonté générale* di Rousseau) deve costantemente accordarsi con la volontà di coloro che vi sono soggetti (la *volonté de tous*). L'ordinamento sociale può esser mutato solo con l'approvazione di tutti i membri; e ciascuno di essi è vincolato dall'ordinamento solo finché vi acconsenta. Revocando il proprio consenso, ciascun individuo può in qualsiasi momento porsi al di fuori dell'ordinamento sociale".

⁵⁶⁴ Cfr. Pasquino, G. (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1988, 14: "Per rendersi conto della differenza fra rapporto privato e rapporto pubblico di rappresentanza non è trascurabile inoltre la considerazione, di solito trascurata, che la designazione del rappresentante pubblico avviene col procedimento dell'elezione, vale a dire con la scelta della persona di fiducia fatta contemporaneamente da più individui ma indipendentemente l'uno dall'altro in base al principio di maggioranza, per lo meno nelle elezioni a collegio uninominale, cui si riferiscono in genere gli scrittori non contemporanei. Nella maggioranza possono influire diversi interessi, tutti quanti particolari, fra i quali l'interesse che deve prevalere non può essere deciso, a suo talento e assumendosene tutte le responsabilità, se non dall'eletto".

⁵⁶⁵ Cfr. Schmitt, C., op. cit., 45-46: "Dopo il precedente di J. St. Mill – che ha fornito molte costruzioni statuali tipicamente liberali del XIX secolo ed ancora oggi influenza le rappresentazioni politiche più fortemente di quanto in mancanza di una concreta coscienza storica non sia per lo più chiaro ai portatori di queste rappresentazioni – la «vera» democrazia può essere definita anche come protezione della minoranza; uno stabile compromesso fra maggioranza e minoranza deve allora essere la sua vera e propria essenza".

⁵⁶⁶ Cfr. Barbera, A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1998, 4: "I valori e le tecniche del costituzionalismo, semplificando al massimo, possono così riassumersi:

[...]

6) i «diritti dell'uomo» hanno il primato su ogni valore che li trascenda, e al loro servizio è

sostanziale del mandato costituzionale di rappresentanza politica; e, dall'altra, integrerebbe una forma di applicazione del principio della divisione dei poteri, pur se considerato *verticalmente* (nei rapporti tra governanti e governati, con riguardo alla funzione legislativa), piuttosto che *orizzontalmente* (nei rapporti tra i governanti, con riguardo alle tre classiche funzioni dello Stato)⁵⁶⁷, come risulterebbe confermato, tra l'altro, sia da una piccola, ma significativa, redistribuzione della sovranità tra legislatori, giudici e giuristi, a svantaggio dei primi e a vantaggio dei secondi e dei terzi sia da una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica e sociale – la *ratio formale del mandato costituzionale di rappresentanza politica*. Di conseguenza, tale mandato rappresenterebbe la più efficace garanzia costituzionale di quella efficiente limitazione dell'autorità governativa per mezzo di una costituzione scritta e rigida (la cui formulazione deve spettare agli stessi cittadini, attraverso l'opera esplicata dai loro rappresentanti in Parlamento) che costituisce la caratteristica essenziale di uno Stato di democrazia classica⁵⁶⁸.

In altri termini, la costituzionalizzazione della libertà di mandato imperativo avvicinerebbe significativamente l'ordinamento giuridico italiano a quel modello di “costituzione mista” che è unanimemente considerato come un contributo fondamentale del pensiero aristotelico allo sviluppo del costituzionalismo

subordinato lo stesso potere pubblico;

[...]”.

⁵⁶⁷ Cfr. VOLPI, M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, 37: “La separazione dei poteri è uno dei principie cardine dello Stato liberale. La tripartizione tra potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale risale, come noto, soprattutto a Montesquieu nel già citato *L'esprit des lois*. L'origine storica della affermazione di tale principio va ricercata nella volontà della classe borghese di spezzare l'assolutismo monarchico, garantendo una distribuzione del potere sovrano tra diversi soggetti, e nel fatto che il potere legislativo e quello esecutivo rappresentano due diverse classi sociali ed è all'interno del primo che la borghesia afferma dapprima la propria egemonia. Nello Stato liberale tale principio viene assolutizzato, nel senso di prefigurare una perfetta corrispondenza tra organo, funzione attribuita, forma ed efficacia degli atti prodotti nel suo esercizio. Tuttavia ciò non corrisponde pienamente al pensiero di Montesquieu, il quale sottolineava come fra i tre poteri dovessero esistere forme di reciproco controllo e condizionamento, al fine di evitarne la degenerazione, impostazione questa effettivamente ripresa nell'esperienza degli Stati Uniti dei *checks and balances*”.

⁵⁶⁸ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, P., op. cit., 53-54.

moderno⁵⁶⁹. Tale mandato rappresenterebbe un potente rimedio sia all'incompletezza⁵⁷⁰ che alla degenerazione⁵⁷¹ delle due più antiche forme di

⁵⁶⁹ Cfr. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, 183-184: "Nel pensiero costituzionale e nell'esperienza delle repubbliche antiche non è presente una teoria della divisione dei poteri; è presente, invece, una teoria del *governo misto*, che prevede una ripartizione dell'influenza dei diversi ceti sociali sugli organi della repubblica, in guisa da mantenere equilibrata e coesa la compagine sociale complessiva"; e cfr. VOLPI, M., op. cit., 15: "La classificazione più nota, che ha dominato il pensiero politico per quasi duemila anni, è quella di Aristotele (IV sec. a. C.), il quale, sulla scorta di quanto già affermato da Platone, distingue nel III e nel IV libro della *Politica* le forme di governo a seconda del numero dei soggetti titolari della sovranità, proponendo la nota tripartizione tra monarchia, aristocrazia, politeia (rispettivamente governo di uno, di pochi, di molti). A queste forme «buone» di governo corrispondono quelle «degenerate»: tirannia, oligarchia, democrazia".

⁵⁷⁰ Cfr. PLATONE, *La Repubblica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2008, 265: "Tu parli, disse, di una costituzione completamente mista di male e di bene. – Sì, è mista, risposi; e in essa è particolarmente evidente un unico e solo carattere, dovuto alla supremazia dell'elemento animoso: ambizione di affermarsi e di ricevere onori. – Altroché!, ammise"; e cfr. ARISTOTELE, *Politica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2009, 137: "Comunque è chiaro che la forma media di costituzione è la migliore: essa sola non è sconvolta da fazioni, perché dove il ceto medio è numeroso, non si producono affatto fazioni e dissidi tra i cittadini. E i grandi stati non sono, per lo più, sconvolti da fazioni proprio per questo motivo che la classe media è numerosa: nei piccoli, invece, è facile dividere tutti in due parti, sicché non rimane niente al centro e tutti sono, più o meno, o poveri o ricchi. E le democrazie sono più sicure delle oligarchie e anche più durature proprio in forza dei cittadini medi (infatti questi sono di più e partecipano più largamente alle cariche nelle democrazie che nelle oligarchie) poiché quando, in mancanza di costoro, i poveri prevalgono per numero è un disastro e crollano rapidamente".

⁵⁷¹ Cfr. PLATONE, op. cit., 261-262: "Coraggio, feci io, proviamoci a dire in che modo la timocrazia potrà nascere dall'aristocrazia. Non è ovvio che ogni costituzione si trasforma per causa di quel medesimo elemento che detiene il potere, quando in esso stesso sorge discordia, mentre è impossibile scuoterlo se è concorde, per piccolo che sia? – È proprio così"; e cfr. ARISTOTELE, op. cit., 84: "Fatte queste precisazioni, conviene studiare di seguito le forme di costituzione, quante sono di numero e quali, e dapprima quelle rette: definite queste, risulteranno chiare anche le deviazioni. Poiché costituzione significa lo stesso che governo e il governo è l'autorità sovrana dello stato, è necessario che sovrano sia o uno solo o pochi o i molti. Quando l'uno o i pochi o i molti governano per il bene comune, queste costituzioni necessariamente sono rette, mentre quelle che badano all'interesse o di uno solo o dei pochi o della massa sono deviazioni: in realtà o non si devono chiamare cittadini quelli che <non> prendono parte al governo o devono partecipare dei vantaggi comuni".

costituzione direttamente interessate dalla rappresentanza politica, l'aristocrazia (che degenera nell'oligarchia) e la politèia (che degenera nella democrazia), con esclusione della monarchia (che degenera nella tirannide)⁵⁷².

Quanto alla politèia, la riforma – prevedendo la facoltà costituzionale dei governati di concorrere con i governanti a determinare una parte della politica nazionale – comporterebbe, da un lato, un miglioramento delle competenze e delle abilità dei governanti per effetto delle trattative con i governati⁵⁷³ e, dall'altro, un incoraggiamento della buona fede dei governanti favorito dal controllo dei

⁵⁷² Cfr. MAZZIOTTI DI CELSO, M., e SALERNO, G.M., *Manuale di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 2007, 35: “Grande importanza, anche perché ripresa secoli dopo dalla filosofia scolastica, ha la classificazione delle forme di Stato operata da Aristotele (ma già adombrata da Platone) in funzione del numero dei governanti: egli distingueva la monarchia, o governo di uno solo, l'aristocrazia, in cui il governo appartiene ad una minoranza di ottimati, e la *politìa*, in cui appartiene alla maggioranza”; e cfr. RIDOLA, P., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, 4: “Ed invero gli elementi di moderazione di questo modello ideale di costituzione mista, che alla democrazia di assemblea praticata a lungo in Atene contrapponeva l'elezione delle cariche pubbliche, provenivano dal principio aristocratico, ritenuto più idoneo alla scelta di governanti virtuosi, esperti e capaci. Sotto questo profilo, la politeia di Aristotele va al cuore del discorso fondativo del costituzionalismo moderno, poiché tanto la cittadinanza attiva, derivata dal principio democratico, che l'istanza di limitazione del potere, derivata da quello aristocratico, erano assunte come costitutive di un assetto ben ordinato della comunità politica”.

⁵⁷³ Cfr. KELSEN, H., *La democrazia*, Società editrice il Mulino, Bologna, 2010, 246: “Dal fatto che la tensione permanente tra maggioranza e minoranza, governo e opposizione, risulta così caratteristica nel processo dialettico della formazione democratica della volontà dello Stato, si può ben dire: democrazia è discussione. Di conseguenza, la volontà dello Stato, vale a dire il contenuto dell'ordinamento giuridico, può essere il risultato di un compromesso. Questo tipo di governo, garantendo la pace interna, è preferito dai caratteri amanti della pace e non aggressivi”; e cfr. ARISTOTELE, op. cit., 90: “Ora, riguardo agli altri ci sia un altro discorso: che però la massa debba essere sovrana dello stato a preferenza dei migliori, che pur sono pochi, sembra si possa sostenere: implica sì delle difficoltà, ma forse anche la verità. Può darsi in effetto che i molti, pur se singolarmente non eccellenti, qualora si raccolgano insieme, siano superiori a loro, non presi singolarmente, ma nella loro totalità, come lo sono i pranzi comuni rispetto a quelli allestiti a spese di uno solo. In realtà, essendo molti, ciascuno ha una parte di virtù e di saggezza e come quando si raccolgono insieme, in massa, diventano un uomo con molti piedi, con molte mani, con molti sensi, così diventano un uomo con molte eccellenti doti di carattere e d'intelligenza”.

governati⁵⁷⁴. Le *trattative*, infatti, – cioè il dialogo tra due o più parti, finalizzato all'incontro delle volontà dei contraenti su un assetto disciplinare che realizza i loro interessi e concluso dall'accettazione da parte dell'oblato della proposta formulata dal proponente – sono “garanzia di effettiva autodeterminazione”⁵⁷⁵, a condizione che il proponente e l'oblato siano in *buona fede* (l'ignoranza di ledere l'altrui diritto – la *buona fede in senso soggettivo* – e, secondo il principio della solidarietà contrattuale, il rispetto, sotto il profilo della lealtà, degli obblighi di a) informazione, b) chiarezza e c) segreto e, sotto il profilo della salvaguardia, d) dell'obbligo del compimento degli atti necessari per la validità ed efficacia del contratto, nei limiti di

⁵⁷⁴ Cfr. HAYEK, F.A. von, op. cit., 507, ove si legge: “Comprare l'appoggio della maggioranza mediante patteggiamenti con specifici gruppi di interesse, sebbene sia proprio quel che è venuto a significare oggi il termine «democrazia», non ha nulla a che vedere con il suo ideale originario, ed è certamente contrario alla concezione morale fondamentale che qualsiasi uso della forza dovrebbe essere guidato e limitato dall'opinione della maggioranza. Il processo di compravendita dei voti, oggi accettato come parte necessaria della democrazia a noi conosciuta, e che infatti è inevitabile in un'assemblea rappresentativa che ha il potere sia di approvare norme generali che di emettere ordini, è moralmente insostenibile, e produce tutto ciò che ad un non addetto ai lavori appare come spregevole nella politica. Certamente non è una conseguenza necessaria dell'ideale secondo cui l'opinione della maggioranza dovrebbe dominare, ed anzi è in conflitto con esso”; – incoraggiamento della buona fede dei governati! – e cfr. ARISTOTELE, op. cit., 86: “Perché tutti si riportano a una certa idea di giusto, ma procedono fino a un certo punto e non affermano tutto il giusto in senso proprio. Per es. si pensa che il giusto sia eguaglianza, e lo è, ma non per tutti, bensì per gli uguali: anche l'ineguaglianza si pensa sia giusta, e lo è, in realtà, ma non per tutti, bensì per i diseguali: taluni, però, sopprimono questo elemento, la qualità delle persone, e fanno giudizi erronei. Il motivo è che nel giudizio sono coinvolti essi stessi e tutti, più o meno, sono cattivi giudici delle proprie cose”.

⁵⁷⁵ Cfr. GAZZONI, F., op. cit., 841 e 786; e cfr. MODUGNO, F., *Ragione e ragionevolezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, 119-120: “Ho, poco fa, citato sinteticamente il felice passo di Alexy e lo ripropongo per esteso: grazie ai criteri ulteriori (rispetto a quelli di non contraddizione, di verità empirica e di razionalità scopo/mezzo) ossia ai criteri di «interpretazione» (degli interessi dei terzi), di «uguaglianza» (trattamento ugualitario degli interessi di tutti) e di «critica» (discussione dei vari interessi, convinzioni, tradizioni, compresi quelli propri) «si abbandona la sfera della mera massimizzazione del proprio utile». E allora, in tal modo, «diventa possibile un *discorso razionale* capace di portare a dei *risultati condivisibili*, con *buone ragioni da tutti*. Il *consenso che si basa su buone ragioni* non solo offre la *garanzia della maggiore correttezza possibile*, ma costituisce anche la condizione per una stabilità sociale durevole» (corsivi miei)”.

un apprezzabile sacrificio – la *buona fede in senso oggettivo*)⁵⁷⁶. Il *controllo*, invece, – cioè “l’insieme delle operazioni di riesame o revisione di un’attività altrui, al fine di verificare la regolarità formale e sostanziale del procedimento decisionale, la conformità degli atti alla legge nonché la rispondenza dell’azione amministrativa ai parametri dell’efficienza, efficacia ed economicità” – è garanzia di legalità (il *controllo di legittimità*) e di opportunità (il *controllo di merito*) dell’azione amministrativa⁵⁷⁷, purché sussista la massima *pubblicità* (la comunicazione, rivolta dalla pubblica amministrazione ai privati, di notizie su fatti che la riguardano) e *trasparenza* (la possibilità, garantita dalla pubblica amministrazione ai privati, di informarsi su fatti che la riguardano) possibile, compatibilmente con i soli vincoli costituzionali⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ Cfr. BIANCA, C.M., *Diritto civile*, III, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2000, 162-163 e 706; e cfr. BUSCEMA, S., e BUSCEMA, A., *I contratti della pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 2008, 97: “La responsabilità precontrattuale della P.A. è configurabile in tutti i casi in cui l’ente pubblico, nelle trattative con i terzi, abbia compiuto azioni o sia incorso in omissioni contrastanti con i principi della correttezza e della buona fede, alla cui puntuale osservanza anch’esso è tenuto, nell’ambito del rispetto dei doveri primari garantiti dall’art. 2043 cod. civ.”.

⁵⁷⁷ Cfr. MONORCHIO, A., e MOTTURA, L.G., *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2010, 469 e 473; e cfr. BARBERA, A., op. cit., 12: “Come già accennavo, mentre nel costituzionalismo di ispirazione giacobina la politica viene concepita come l’attività attraverso cui si enuclea la «sovranità popolare» e si individuano «interessi generali», nel costituzionalismo di ispirazione anglosassone la politica è intesa soprattutto come conflitto e competizione, attraverso cui si confrontano e ricompongono verità parziali e interessi settoriali. E proprio per questo è possibile sottoporre gli atti di composizione di questi interessi e verità «parziali» a controlli di «reasonableness», di «ragionevolezza». È significativo di tale orientamento che nella tradizione americana si siano sviluppate le «hearings» (udienze legislative di fronte a Commissioni parlamentari in cui, come in processo, si confrontano i vari gruppi di interesse) e si sia dato riconoscimento giuridico alle *lobbies* parlamentari”.

⁵⁷⁸ Cfr. CASETTA, E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, 53; e cfr. URBINATI, N., *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli Editore, Roma, 2009, 124: “Questo spostamento di attenzione dall’autorizzazione elettorale alle forme indirette di partecipazione ha come scopo pratico quello di invitare i legislatori e i cittadini a raffinare la loro immaginazione istituzionale per dotarsi di nuovi mezzi legali e costituzionali, capaci di migliorare la funzione di trasparenza e di controllo sul quel sistema intricato che è il giudizio: di rendere fattiva l’interdipendenza tra eletti e cittadini; di regolare e limitare l’uso delle risorse economiche private nelle campagne elettorali; di tutelare l’indipendenza dei sistemi pubblici di

E, quanto all'aristocrazia, la riforma – prevedendo a livello costituzionale l'obbligo dei governanti e il divieto dei governati di determinare almeno una parte della politica nazionale – consentirebbe, da un lato, il superamento delle limitate capacità della collettività mediante il sistema rappresentativo⁵⁷⁹ e, dall'altro, l'arginamento delle male intenzioni degli individui promosso dal primato del diritto⁵⁸⁰: *cittadino* è “chi partecipa alle funzioni di governante e di governato ed è diverso a seconda delle diverse costituzioni, ma secondo quella migliore è chi ha capacità e intenzione di essere governato e di governare, avendo di mira una vita conforme a virtù”⁵⁸¹. Il *sistema rappresentativo*, in effetti, – cioè il sistema nel quale “il corpo elettorale si limita ad eleggere uno o più collegi politicamente

informazione dal potere delle maggioranze politiche; di tutelare il pluralismo delle fonti di informazione dal monopolio privato”.

⁵⁷⁹ Cfr. SCHMITT, C., *Dottrina*, cit., 386: “La forma politica dell'aristocrazia si basa sull'idea della rappresentanza. Tuttavia, la conseguenza di questo principio formale è indebolita e attenuata per il fatto che svolge le funzioni di rappresentanza non una singola persona, ma una pluralità di persone. C'è così nella aristocrazia stessa una certa «*modération*»”; e cfr. ARISTOTELE, op. cit., 84: “Delle forme monarchiche quella che tiene d'occhio l'interesse comune, siamo soliti chiamarla regno: il governo di pochi, e, comunque, di più d'uno, aristocrazia (o perché i migliori hanno il potere o perché persegue il meglio per lo stato e per i suoi membri); quando poi la massa regge lo stato badando all'interesse comune, tale forma di governo è detta col nome comune a tutte le forme di costituzione *politia*. (E questo riesce ragionevole: che uno o pochi si distinguano per virtù è ammissibile, ma è già difficile che molti siano dotati alla perfezione in ogni virtù, tutt'al più in quella militare, che questa si trova veramente nella massa: di conseguenza in questa costituzione sovrana assoluta è la classe militare e perciò ne fanno parte quanti possiedono le armi.) Deviazioni delle forme ricordate sono, la tirannide del regno, l'oligarchia dell'aristocrazia, la democrazia della *politia*”.

⁵⁸⁰ Cfr. HAYEK, F.A. von, op. cit., 106-107: “Nondimeno, nella democrazia ateniese si trovano già i primi conflitti tra l'illimitata volontà del popolo «sovrano», e la tradizione del primato del diritto; e fu principalmente perché spesso l'assemblea si rifiutò d'essere vincolata dal diritto, che Aristotele si rivolse contro questa forma di democrazia, negandole perfino di poter essere definita una costituzione”; e cfr. ARISTOTELE, op. cit., 126: “Ragionevole, quindi, sembrerebbe la censura di chi afferma che tale democrazia non è una costituzione. Bisogna, infatti, che la legge regoli tutto <in generale> e i magistrati in particolare; ecco quel che si deve ritenere una costituzione. Di conseguenza, se la democrazia è una delle forme di costituzione, è evidente, che un sistema come questo in cui tutto viene governato in forza di decisioni popolari, non è propriamente democrazia, perché non è possibile che una decisione dell'assemblea abbia valore generale”.

⁵⁸¹ Cfr. ARISTOTELE, op. cit., 98-99.

rappresentativi del popolo, cui resta affidata la deliberazione delle leggi e, più in generale, la determinazione dell'indirizzo politico" – implica una distribuzione diseguale del potere tra governanti e governati basata sulla presunzione che i primi siano più capaci e meglio intenzionati a governare dei secondi⁵⁸². Il *primato del diritto*, inoltre, – cioè la primazia delle leggi rispetto agli uomini (o, meglio, delle disposizioni generali e astratte rispetto ai provvedimenti particolari e concreti), che si ha quando "si dà vita a rimedi giurisdizionali, suscettibili di arrestare l'azione illegale degli organi esecutivi", e "quando nei regimi a costituzione rigida i rimedi predetti divengono sperimentali anche avverso le leggi incostituzionali, con che si afferma la pretesa dei cittadini nei confronti dello stesso legislatore per assicurarne la subordinazione alla costituzione" – comporta una gerarchia delle fonti del diritto, per forza e valore giuridici, informata all'assunto che le fonti legalmente superiori producano diritto più giusto⁵⁸³.

⁵⁸² Cfr. PALADIN, L., op. cit., 263; e cfr. BOBBIO, N., *Liberalismo e democrazia*, in *Il pensiero politico contemporaneo*, I, Franco Angeli, Milano, 1985, 40-41: "Del resto la democrazia rappresentativa nasceva anche dalla convinzione che i rappresentanti eletti dai cittadini fossero in grado di giudicare quali fossero gli interessi generali meglio che i cittadini medesimi, troppo chiusi nella contemplazione dei loro interessi particolari, e pertanto la democrazia indiretta fosse più adeguata proprio al raggiungimento dei fini cui era stata predisposta la sovranità popolare. [...] Se per democrazia moderna s'intende la democrazia rappresentativa, e se alla democrazia rappresentativa è inerente lo svincolamento del rappresentante della nazione dal singolo individuo rappresentato e dai suoi interessi particolaristici, la democrazia moderna presuppone l'atomizzazione della nazione e la sua ricomposizione a un livello più alto e insieme ristretto che è quello delle assemblee parlamentari. Ma questo processo di atomizzazione è lo stesso processo da cui è nata la concezione dello stato liberale, il cui fondamento deve essere ricercato, come si è detto, nella affermazione dei diritti naturali e inviolabili dell'individuo".

⁵⁸³ Cfr. MORTATI, C., op. cit., 144-145; e cfr. RIDOLA, P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 67: "Tuttavia, queste ultime sono due direttrici solo parzialmente convergenti: mentre il principio pluralistico presuppone una visione della società fondata sulla positività e sull'ineliminabilità del conflitto, l'affermazione del principio democratico richiede la stabilizzazione del patto costituente sull'obiettivo di creare un'effettiva e diffusa condizione partecipativa (C. Mortati, 1946, 350 s.; Id., 1955, 279 ss.; G. Zagrebelsky, 1984, IX ss.; W. Bauer, 1968, 62 s.). È questo il dilemma di fondo delle democrazie pluralistiche contemporanee, sospese fra il rispecchiamento nell'ordine costituzionale della pluralizzazione dei centri di potere affermatasi prepotentemente dopo il crollo delle grandi sintesi dell'Ottocento liberale, e la ricerca di una tavola di

In conclusione, dunque, anche nell'ottica della "costituzione mista" di matrice aristotelica, la riforma proposta: a) è basata su una ri-valutazione in senso egualitario delle conoscenze e della diligenza politiche dei governanti, rispetto a quelle dei governati – e, nel caso di specie, sulla prevenzione sia di una sopravvalutazione delle potenzialità dei governanti sia di una sottovalutazione delle potenzialità dei governati⁵⁸⁴; b) consiste in una maggiore suddivisione del potere tra governanti e governati, che lungi dal minacciare l'esistenza dell'ordinamento giuridico, ne favorirebbe la conservazione: più il potere è suddiviso e meno interesse ha chi lo amministra ad usarlo a fini privati anziché per il bene pubblico⁵⁸⁵; c) mira a una

valori comune alle divisioni, di congegni atti a realizzare la traduzione del pluralismo sociale in unità politica: ciò che delinea pertanto come davvero ineliminabile, in ogni ordinamento democratico, l'esigenza di assicurare, insieme all'affermazione di una sovranità articolata, un obiettivo di unificazione intorno ad un nucleo di valori fondamentali. In altri termini, se il pluralismo sociale deve essere *garantito* al massimo grado, esso deve anche essere, in qualche misura, *organizzato* (U. Scheuner, 1978, 145 ss.; P. Ridola, 1987, 149 ss.)”.

⁵⁸⁴ Cfr. ARISTOTELE, op. cit., 137: “Lo stato vuole essere costituito, per quanto è possibile, di elementi uguali e simili, il che succede soprattutto con le persone del ceto medio. Di conseguenza ha necessariamente l'ordinamento migliore lo stato che risulti di quegli elementi dei quali diciamo che è formata per natura la compagine dello stato. E son questi cittadini che nello stato hanno l'esistenza garantita più di tutto: infatti essi non bramano le altrui cose, come i poveri, né gli altri le loro, come fanno appunto i poveri dei beni dei ricchi, e quindi per non essere essi stessi presi di mira e per non prendere di mira gli altri, vivono al di fuori di ogni pericolo”; e cfr. MODUGNO, F., op. cit., 118-119: “Ma ecco l'obiezione che mi ha mosso Andrea Longo: se il consenso si fonda su buone ragioni, *chi ci dice che siano «buone»?* per stabilire la «bontà» di un'asserzione (bontà sostanziale e non formale) ci si può basare o sulla adesione ad un parametro di riferimento (assiologico) preconstituito, *oppure* sul consenso riscosso dall'argomentazione. [...] Se si rinuncia a ricercare il consenso sulla base di ragioni sostanziali - che sono massimamente opinabili - le buone ragioni si vengono formando, progressivamente e proceduralmente, a mano a mano che si produce o si realizza il consenso da parte dell'uditorio. Non si dà cioè un *prius* (buone ragioni o consenso) e un *posterius* (consenso fondato su buone ragioni, ovvero buone ragioni risultanti dal consenso), bensì un processo circolare fondato su presupposizioni o condizioni trascendentali che rendano possibile il dialogo e l'intesa (se si ottiene) tra i dialoganti”.

⁵⁸⁵ Cfr. ARISTOTELE, op. cit., 138: “È anche chiaro da questi rilievi perché la maggior parte delle costituzioni sono democratiche o oligarchiche. Infatti, a causa della frequente esiguità numerica del ceto medio, l'una delle due classi sempre prevale, o i proprietari di beni o il demo, e questi, superato il giusto mezzo, reggono la costituzione secondo i loro principi, sicché ne vien fuori una democrazia o

migliore cura degli interessi generali, nel rispetto degli interessi particolari: la realizzazione del bene comune è direttamente proporzionale al pieno sviluppo della persona umana e al benessere sociale⁵⁸⁶.

un'oligarchia. Inoltre, siccome tra demo e ricchi avvengono tumulti e lotte reciproche, qualunque dei due ha la ventura di dominare gli avversari, non stabilisce una costituzione comune e basata sull'uguaglianza, ma si prende come premio della vittoria una superiorità politica e gli uni creano la democrazia, gli altri l'oligarchia"; cfr. HAYEK, F.A. von, op. cit., 166-167: "Credere che solo il diritto pubblico sia al servizio del benessere generale, mentre il diritto privato protegge solo gli interessi egoistici degli individui, sarebbe una completa sovversione della realtà: è un errore credere che solo le azioni che hanno deliberatamente un fine comune siano al servizio dei bisogni comuni. [...] Quel che è vero è semplicemente che il diritto pubblico, in quanto diritto dell'organizzazione del governo, richiede a coloro che lo applicano di servire deliberatamente l'interesse pubblico, mentre il diritto privato permette agli individui di perseguire i loro rispettivi fini individuali, e tende semplicemente a delimitare le azioni individuali in maniera tale che esse in definitiva finiscano per risultare al servizio dell'interesse generale"; e cfr. TOQUEVILLE, A. de, op. cit., 94: "I partigiani dell'accentramento in Europa sostengono che il potere centrale amministra meglio le località di quanto queste stesse potrebbero fare da sole; questo può essere vero, quando il potere centrale sia civile e le località senza civiltà, quando quello sia attivo e queste inerti, quando quello abbia l'abitudine di agire ed esse di obbedire. Si comprende anche che più l'accentramento aumenta, più questa doppia tendenza s'accresce, e divengono salienti la capacità da una parte e l'incapacità dall'altra.

Ma io nego che sia così quando il popolo è civile, vigilante sui suoi interessi e abituato a pensarvi da solo, come fa in America.

Sono persuaso che in questo caso la forza collettiva dei cittadini sarà sempre più adatta a produrre il benessere sociale che non l'autorità del governo".

⁵⁸⁶ Cfr. ARISTOTELE, op. cit., 82: "In primo luogo bisogna determinare per quale fine esiste lo stato e quante sono le forme di governo che riguardano l'uomo e la vita in comune. S'è già detto, secondo i primi discorsi, in cui si sono fatte delle precisazioni sull'economia domestica e sull'autorità padronale, che l'uomo è per natura un animale socievole. Essi, quindi, anche se non hanno bisogno d'aiuto reciproco, desiderano non di meno vivere insieme: non solo, ma pure l'interesse comune li raccoglie, in rapporto alla parte di benessere che ciascuno ne trae"; cfr. ZAGREBELSKY, G., *Sul diritto alla libera ricerca della felicità. In onore di Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 3668: "La definizione socratica è costruita su uno stato di tensione - il desiderare - che si scarica nella distensione della cosa ottenuta. Lì, in quel momento, si trova la felicità e in quel punto, il punto del fine raggiunto, sembra raggiunta la pace e l'appagamento dell'anima cioè la felicità *stabile* epicurea. Ma pace e appagamento presuppongono che, nel momento in cui ciò che si è desiderato si è ottenuto, si possa dire *per sempre*: per sempre questo mio desiderio troverà soddisfazione"; e cfr. HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., op. cit., n. 45, 311: "Noi abbiamo sentito

Del resto, già in sede di Assemblea Costituente una voce si era levata contro il divieto di mandato imperativo. Si trattava di quella dell'On. GRIECO, come riportato dal verbale d'assemblea del 19 settembre 1946 della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, a pag. 223: "GRIECO è contrario a includere la formula «senza vincoli di mandato», perché, a suo avviso, i deputati sono tutti vincolati ad un mandato: si presentano infatti alle elezioni sostenendo un programma, un orientamento politico particolare. Con l'aggiunta proposta dall'onorevole Mannironi si favorirebbe il sorgere del malcostume politico"⁵⁸⁷. Essa, pur nell'apparente isolamento, faceva eco all'insegnamento dei padri della letteratura giuridica italiana – oggi più che mai universalmente recepito – secondo il quale, se il diritto è generato dalla morale, la morale è salvaguardata dal diritto⁵⁸⁸.

parlare dell'empia dottrina predicata nel vecchio mondo, che i popoli sono stati fatti per i re e non i re per i popoli. È forse la stessa dottrina destinata a rivivere nel nuovo mondo, sotto un'altra forma, vale a dire che la concreta felicità del popolo deve essere sacrificata agli interessi di istituzioni politiche sia pure di differente forma? È troppo presto per gli uomini politici presumere che noi abbiamo già dimenticato che il bene pubblico, il concreto benessere della gran parte del popolo, è il supremo obiettivo da perseguire; e che nessuna forma di governo ha alcun valore allorché non sia adatta al raggiungimento di tale scopo".

⁵⁸⁷ Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione – 19 settembre 1946, 223.

⁵⁸⁸ Cfr. BRUGI, B., *Introduzione alle scienze giuridiche e sociali*, G. Barbèra Editore, Firenze, 1891, 50-51: "La legge di trasformazione dei doveri morali in giuridici è semplicemente questa, che i primi si mutano nei secondi in base ad un convincimento che la pura sanzione della coscienza individuale non basti a tutelarli"; e cfr. LAGUNA DE PAZ, J., *La regulación del mercado. Lecciones para alumnos discolos*, in *Derecho administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, 2011, 1195-1196: "La experiencia demuestra que las garantías técnico-jurídicas que la legislación construye para garantizar la independencia de estas entidades [(las Administraciones independientes)] -aunque admiten grados-, tienen una virtualidad relativa. «Por desgracia, la independencia teórica de las instituciones no basta para asegurar la imparcialidad de quienes la integran. Necesita estar arropada por unos hábitos culturales que otorguen valor a la ecuanimidad y susciten suficiente confianza en que la nobleza propia al elegir candidatos de valía será correspondida por los demás» [M. CONTHE, (2010)]. Al final, la clave para su eficaz funcionamiento radica en algo tan difícil de construir y quebradizo como su prestigio institucional. A la larga, solo eso puede mantenerles a resguardo de cualquier intromisión política o de intereses particulares (captura del regulador). Sin embargo -como decimos-, esto no es algo que pueda conseguirse con el mandato

4. La “differenziazione istituzionale” nella disciplina dei gruppi politici del Parlamento europeo, tra le sfide di una *governance* multi-livello nell’Unione europea.

I. La crisi economico-finanziaria e la crisi della democrazia nell’Unione europea: i limiti del metodo comunitario.

L’Unione europea è in una profonda crisi, e il rischio di un crollo del sistema è elevato. In risposta alle sfide di un insopportabile debito sovrano e di una recessione economica, alcuni vedono una soluzione in una sorta di ritirata politica, come il recesso o persino l’espulsione di alcuni Stati membri dall’Unione monetaria, altri considerano le virtù del diritto di recedere interamente dall’Unione a norma dell’articolo 50 del TUE come *ultima ratio* per preservare la sovranità nazionale e il diritto di beneficiare pienamente delle proprie buone politiche e dei propri successi economici. Questo riflesso di ritirarsi a casa in caso di pericolo, tuttavia, è il modo sbagliato di reagire alle difficoltà in una comunità politica in cui nessuno può sopravvivere da solo. Ogni individuo è condannato a vivere in una comunità e dipende da altri; ritirarsi dalla comunità equivarrebbe a suicidarsi. Similmente, gli Stati sono interdipendenti, oggi, al punto che la rivendicazione della sovranità nazionale ha perso significato. Dopo secoli di guerre in Europa la Comunità europea fu istituita per garantire la sopravvivenza dei popoli d’Europa, politicamente ed economicamente, e le sfide della globalizzazione non permettono ai nostri governi di continuare ancora ad essere “sovrani”, soprattutto non in tempi di crisi⁵⁸⁹.

imperativo de una norma, sino que requiere de una cultura institucional, que no crece por igual en todas las latitudes”.

⁵⁸⁹ Cfr. PERNICE, I., What future(s) of democratic governance in Europe: learning from the crisis, in VV.AA., Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy, European Union, Bruxelles, 2013, 7 e 10, ove scrive che la crisi del debito “sovrano” in Europa sta scuotendo l’Unione europea, e le domande si estendono dai rimedi alla minaccia immediata di collasso delle economie di alcuni Stati membri fino alla questione molto più generale di come garantire la stabilità finanziaria e la crescita economica attraverso un sistema democratico di governance multi-livello nell’Unione europea. Ciò include una discussione su quali lezioni devono essere apprese dalla crisi per quanto riguarda le questioni chiave dell’integrazione economica in Europa, così come la legittimità democratica delle politiche a livello sia nazionale che europeo.

In particolare, esistono due narrazioni della corrente crisi.

La prima è la narrazione dominante. Essa dà la colpa della maggior parte della crisi ad alcuni Stati membri e alle loro politiche fiscali irresponsabili, unitamente alla loro mancanza di competitività economica. La fuga dei capitali da quegli Stati membri è una semplice conseguenza di quelle politiche fiscali irresponsabili e di problemi economici sottostanti. Ma, nel frattempo, l'interdipendenza generata dall'euro ha portato i problemi finanziari di quei paesi a diventare un problema per tutti. Questo può essere presentato come un problema democratico dal momento che gli interessi dei secondi Stati membri non sono presi in considerazione nel processo democratico dei primi (l'Unione europea può, per molti aspetti, essere presentata precisamente come una forma di espansione della portata degli interessi da tenere in conto nelle democrazie nazionali). Quello che è successo è che non erano disponibili meccanismi efficaci per garantire che le politiche economiche e fiscali di uno Stato membro dell'euro avrebbero preso in considerazione gli interessi degli altri Stati membri⁵⁹⁰.

È chiaro che nessuno Stato membro può essere costretto, in virtù dei Trattati, né ad attuare riforme strutturali o politiche di rigorosa austerità, né a partecipare a programmi di salvataggio o a meccanismi di stabilità finanziaria ovvero ad impegnarsi in altri tipi di coordinamento incluse obbligazioni come stabilire un freno all'indebitamento o un meccanismo di correzione all'interno della propria costituzione nazionale. Tuttavia, è altrettanto chiaro che nessun governo – o parlamento – ha deciso liberamente come regolarsi. Ognuno è stato costretto dalla necessità di evitare la bancarotta e contemporaneamente il rischio di un collasso del sistema finanziario con conseguenze catastrofiche. È diventato chiaro, infine, che nell'Unione europea, ma ancora di più nell'Unione monetaria ed economica, ognuna delle decisioni nazionali in materia economica e fiscale – a parte i sistemi amministrativo e di tassazione – può avere un impatto sostanziale sugli altri Stati membri. Questo è contemporaneamente un problema di democrazia e di efficienza.

⁵⁹⁰ Questo fallimento è un fallimento democratico.

Esso può essere presentato come una forma di esternalità democratica che è favorita da una maggiore integrazione e dall'interdipendenza che crea. La crisi rende chiara la nostra interdipendenza ma anche la nostra incapacità di interiorizzare le sue conseguenze.

La seconda narrazione non vede i mercati che puniscono la cattiva gestione di Stati membri, ma i mercati come la principale causa della crisi. La crisi è un prodotto di flussi di capitale senza restrizioni. Dopo la creazione dell'euro un eccessivo afflusso di capitale si è verificato da banche del nord a diversi Stati membri dell'Unione europea, in particolare nel sud. Quelle banche hanno beneficiato dell'euro per iniettare liquidità in altri Stati membri in cerca di maggiori profitti. Questo ha artificialmente diminuito i tassi di interesse in quegli Stati membri, creando una bolla di credito. Questa narrazione è, infatti, molto simile alla narrazione dominante della crisi finanziaria americana, presentata come un problema generato dal creditore piuttosto che una responsabilità del debitore⁵⁹¹.

Per comprendere pienamente la natura delle sfide che attendono l'Europa e cosa fare per affrontarle è importante dare un senso all'inazione dell'Unione europea all'indomani della crisi. La percepita incapacità del processo politico dell'Unione europea di risolvere la crisi è una semplice prosecuzione del fallimento democratico nazionale di interiorizzare le conseguenze dell'interdipendenza. Le democrazie nazionali non possono né correggere le loro esternalità imposte reciprocamente né efficacemente regolare le forme transnazionali di potere che eludono il loro controllo. Ma poiché la regolazione europea di questi fenomeni è troppo dipendente dalle politiche nazionali essa anche si è dimostrata incapace di affrontarli efficacemente. In realtà, il fallimento del processo politico dell'Unione europea nell'affrontare con successo la corrente crisi ha, nel suo nucleo, un gap politico: la portata e il livello della politica non hanno seguito la portata e il livello dei problemi politici in Europa; questo è il nostro principale deficit democratico⁵⁹².

⁵⁹¹ Questa narrazione può (e deve) anche essere presentata in termini democratici. Questa è una forma di esternalità democratica transnazionale imposta agli Stati. O, in altri termini, i movimenti di capitale possono essere presentati come aventi un profondo impatto all'interno di uno Stato senza essere soggetti al suo controllo democratico.

⁵⁹² Cfr. POIARES MADURO, M., *A new governance for the European Union and the Euro: democracy and justice*, in *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Union, Bruxelles, 2013, 31-34, ove scrive che l'integrazione europea genera una profonda interdipendenza tra le politiche nazionali che, tuttavia, non si è mai tradotta in politica europea. Ma se la politica nazionale non è in grado di incorporare l'interdipendenza europea esistente su alcune questioni allora non fornirà gli incentivi politici corretti

Il sistema stabilito dal Trattato di Maastricht, mantenendo la modalità della cooperazione intergovernativa per le politiche economiche e fiscali degli Stati membri come base per l'euro (come moneta comune), con la Banca centrale europea come organo di governo centralizzato, non è riuscito a prevedere una soluzione praticabile. Il tentativo di coordinare le politiche economiche nazionali e di garantire la disciplina di bilancio in tutti gli Stati membri mediante il metodo intergovernativo ha fallito. Questa forma di federalismo esecutivo non può garantire una base sostenibile per l'euro, né è accettabile in termini di legittimità democratica. Quanto più le decisioni rilevanti sono prese dai ministri delle finanze, tanto più esse sono di natura vincolante e danno concrete indicazioni non solo ai governi ma anche alle autorità di bilancio degli Stati membri e tanto meno sembra accettabile che i parlamenti non abbiano alcuna voce diretta su di loro. E senza uno stretto

per soluzioni necessarie e democraticamente legittime di quelle questioni. Ciò ha conseguenze su quali decisioni prende l'Unione europea ma anche su come quelle decisioni sono interpretate dal momento che esse sono il prodotto di incentivi politici originati da processi politici nazionali e, poi, di nuovo stanziati da questi ultimi. In altre parole, gli attori politici a livello dell'Unione europea sono prevalentemente responsivi nei confronti delle circoscrizioni nazionali che non sono in grado di interiorizzare le conseguenze dell'interdipendenza. Di conseguenza, le decisioni europee soffrono del fallimento democratico al quale sono soggetti quegli spazi politici nazionali. Ma esse sono inoltre influenzate dal fatto che, una volta adottate, sono soggette a differenti (e spesso opposte) interpretazioni da parte di quegli spazi politici nazionali.

Infine, l'eccessiva dipendenza del processo politico dell'Unione europea dalla politica nazionale comporta un'altra conseguenza negativa: l'autorità politica è troppo diffusa in Europa. In passato siamo stati spesso interessati dai rischi democratici implicati nella concentrazione del potere politico. Ma l'opposto può anche costituire un problema democratico. Quando il potere politico è troppo diffuso allora la democrazia diventa inefficace o dominata dalle minoranze. Questo è, infatti, ciò a cui abbiamo assistito in Europa. Il carattere diffuso della sua autorità politica in alcuni domini è tale che essa può facilmente essere resa inefficace non solo da uno Stato membro ma anche da gruppi all'interno o al di là di uno Stato membro. Questa è una forma di cattura politica. La difficoltà dell'Europa nel rispondere alle sfide poste dalla crisi e la sua rivendicata inefficacia nel regolare i mercati finanziari e nel contrastare la speculazione sono una conseguenza del diffuso e debole carattere della sua autorità politica.

coordinamento, le ricadute delle autonome politiche economiche e fiscali nazionali sono contrarie alla stessa idea di democrazia⁵⁹³.

Anche secondo RICCARDO PERISSICH, la crisi dell'euro non può essere risolta solo stabilendo delle nuove regole più vincolanti, ma anche affidandole alla gestione di un vero e proprio esecutivo, anziché di meri enti intergovernativi. In tal modo, sarebbero salvaguardati i due pilastri che JEAN MONNET aveva posto alla base della costruzione, "il principio della parità fra gli Stati e la conseguente necessità di delegare poteri a un'istituzione da essi indipendente". In caso contrario, la coalizione euroscettica visibile in tutti gli Stati membri, benché quasi ovunque minoritaria, e composta da partigiani ideologici della sovranità nazionale, da critici del "mercatismo" dell'Unione e della sua insistenza su politiche di austerità rischierebbe di essere rinforzata, anche in Paesi tradizionalmente federalisti come l'Italia, da coloro che percepiscono il processo in atto non come una "condivisione di sovranità", ma come una "spogliazione a profitto di un gruppo di Paesi"⁵⁹⁴.

II. L' "integrazione differenziata" e la "differenziazione istituzionale".

Per rispondere alle sfide dell'euro e dell'Unione europea nel suo insieme in termini di effettività, di efficienza e di legittimità, la dottrina offre una straordinaria ricchezza di approcci e di proposte, tra le quali l' "integrazione differenziata" e la "differenziazione istituzionale".

⁵⁹³ Cfr. PERNICE, I., op. cit., 7, dove scrive che la crisi finanziaria, dunque, è una crisi della democrazia. La gente sembra perdere fiducia nel progetto europeo, la cui legittimità è stata basata più sul sogno comune di pace, stabilità e benessere e sul successo nella realizzazione dei suoi obiettivi, tra cui l'allargamento, che sulle elezioni, sulla rappresentanza e sull'*accountability*. Con il raggiungimento della pace e di un alto grado di benessere, con l'attuale crisi e la perdita di fiducia tra i cittadini dell'Unione, tuttavia, tanto il "messianismo politico" (Weiler) quanto la legittimità di uscita (Scharpf) non sono più sufficienti a legittimare l'Unione, di modo che non solo le riforme istituzionali sono necessarie per garantire una migliore rappresentanza politica e più *accountability* ma anche una ri-fondazione e più chiarezza sulle missioni politiche dell'Unione, essendo uno strumento nelle mani dei suoi cittadini per garantire la pace e la libertà, per promuovere la solidarietà sociale e la prosperità, e per rispondere alle sfide della globalizzazione.

⁵⁹⁴ Cfr. PERISSICH, R., *Dal "metodo comunitario" al "metodo dell'Unione"*, in AMATO, G., e GUALTIERI, R. (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli Editori, Firenze, 2013, 277.

Forme di integrazione multi-livello, nelle quali non tutti gli Stati membri hanno gli stessi diritti e doveri, sono considerevolmente aumentate di numero. I contributi accademici e le proposte politiche hanno sviluppato una ricca variazione di etichette come “a più velocità”, “Europa-nucleo”, “a geometria variabile”, “l’Europa sulla mappa”, “direzione”. Questa cacofonia ci dice che non vi è né una sola forma di differenziazione esistente né un concetto-guida⁵⁹⁵.

L’“integrazione differenziata” ha dimostrato di essere un pragmatico ed utile strumento per realizzare il progresso dell’integrazione in tempi nei quali l’unanimità tra gli Stati membri non può essere raggiunta. Come JANIS A. EMMANOUILIDIS sostiene, l’integrazione differenziata ha fornito opportunità strategiche come catalizzatore per approfondire l’integrazione: secondo lui, l’Europa a più velocità è una realtà. Tuttavia, vi è stato consenso sul fatto che un’Europa a due livelli o un’Europa a due velocità non è un’opzione. L’integrazione differenziata non dovrebbe creare barriere di entrata, né comportare speciali istituzioni o dividere le istituzioni secondo *ins* ed *outs*⁵⁹⁶.

In primo luogo, la ragion d’essere dell’integrazione differenziata è di consentire un salto di qualità. Uno dei principali motivi della creazione e dell’evoluzione di queste costruzioni multi-livello era ed è che i governi membri hanno in diverse circostanze preferito seguire forme imperfette e incomplete di risoluzione dei problemi insieme piuttosto che attendere invano una soluzione costituzionale e istituzionale perfetta in linea con l’ortodossia comunitaria. Nella maggior parte dei

⁵⁹⁵ Cfr. WESSELS, W., *National Parliaments and the EP in Multi-tier Governance: In Search for an Optimal Multi-level Parliamentary Architecture. Analysis, Assessment Advice*, in VV.AA., *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Union, Bruxelles, 2013, 100, dove scrive che si osservano considerevoli variazioni di *governance* multi-livello in diverse delle competenze esclusive, concorrenti e di supporto dell’Unione europea. I Trattati di Lisbona hanno ancora stabilito ulteriori opportunità legali (vedi, ad esempio, la cooperazione strutturata permanente di cui all’articolo 46 del TUE). In reazione agli anni di crisi il Consiglio europeo o il Vertice euro ha adottato nuovi trattati al di fuori del quadro dell’Unione europea (il Meccanismo di stabilità europea e il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance*) che hanno ancora aumentato la rilevanza e la complessità delle modalità differenziate di *governance* dell’Unione europea.

⁵⁹⁶ Cfr. PERNICE, I., op. cit., 15-16.

casi, essi non riflettevano se e come il Parlamento europeo e/o i Parlamenti nazionali potevano essere coinvolti nel relativo processo decisionale.

In secondo luogo, l'integrazione differenziata dovrebbe spianare la strada al futuro sviluppo dell'Unione europea. Se il regime politico che essa provvisoriamente crea ha successo, potrebbe essere successivamente esteso ad altri paesi, a condizione che questi siano "disposti e capaci" di fare quello che si aspetta da loro. Sarebbe dunque logico per il sistema istituzionale offrire un progetto per il tipo di governo che si ritiene desiderabile⁵⁹⁷.

L'integrazione differenziata può continuare ad essere uno strumento necessario per permettere il progresso in questo campo, ed entrambe le modalità – della cooperazione interna rafforzata, nonché della conclusione di trattati internazionali tra una coalizione di volontà – sono accettabili per regimi provvisori che approfondiscano l'integrazione, ma i rischi per l'unità e la crescente complessità dell'Unione devono essere presi in considerazione costantemente. Lo stesso vale per proposte come la creazione di "zone di cooperazione rafforzata", che autorizzino la "differenziazione negativa" o che accettino l'"appartenenza parziale". Questa complessità renderebbe sempre più difficile per il cittadino partecipare all'Unione come a un'organizzazione politica democratica e trasparente⁵⁹⁸.

⁵⁹⁷ Cfr. DEHOUSSE, R., *Is the 'Community Method' still relevant?*, in VV.AA., *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Union, Bruxelles, 2013, 92; e cfr. WESSELS, W., op. cit., 101.

⁵⁹⁸ Cfr. PERNICE, I., op. cit., 8; e cfr. TOSATO, G.L., *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in AMATO, G., e GUALTIERI, R. (a cura di), op. cit., 312 e 322: "Di qui il dilemma di fondo: la differenziazione è necessaria per far progredire l'integrazione, e questo obiettivo si può realisticamente conseguire solo puntando sull'Eurozona; ma il rafforzamento dell'Eurozona può mettere a rischio la struttura unitaria dell'Unione e del mercato unico. La scelta sembrerebbe dunque porsi tra il progresso verso un'Europa sempre più integrata, ma a costo di tensioni e frammentazioni nella tenuta complessiva dell'Unione; ovvero la tutela prioritaria di un disegno unitario, ma con il pericolo di blocco o (quantomeno) di rallentamento del processo di integrazione.

La strada da battere per uscire dal dilemma appare obbligata. Occorre sforzarsi di perseguire ad un tempo i due obiettivi: andare avanti con la costruzione dell'Europa, ma senza rinunciare all'integrità complessiva dell'Unione. [...] Il compito da svolgere si delinea così chiaramente, come pure la formula che lo riassume: «*two speeds, one Europe*».

La “differenziazione istituzionale” può essere considerata come un’inevitabile conseguenza dell’integrazione differenziata. Ciò significherebbe che non il Parlamento europeo, ma solo i suoi membri eletti negli Stati membri partecipanti alle politiche di integrazione più avanzate, per esempio l’eurozona, sarebbero autorizzati a votare in tali questioni. Anche se alcuni vantaggi riguardanti la legittimità delle decisioni prese in questo modo sono visibili, ciò introdurrebbe raggruppamenti nazionali nell’istituzione, che sono contrari ai suoi raggruppamenti politici, approfondirebbe le divisioni e potrebbe creare barriere all’ingresso per gli *outsider*. Accordi informali di auto-regolamentazione all’interno del Parlamento europeo sono stati considerati, pertanto, più appropriati per garantire il necessario grado di legittimità anche quando gli *out* partecipano al processo decisionale.

La differenziazione istituzionale è stata approfonditamente discussa in dottrina, in particolare per quanto riguarda l’eurozona. È desiderabile e saggio introdurre disposizioni in base alle quali le questioni riguardanti l’eurozona si decidono solo tra quegli Stati membri la cui moneta è l’euro? È legittimo che la Corte di giustizia, la Commissione e il Parlamento europeo prendano posizione sulle questioni relative all’eurozona senza effettuare tale distinzione? Potrebbero membri di queste istituzioni eletti in paesi con altra moneta non mettere a rischio il funzionamento dell’euro, o avere la fiducia dei membri eletti in euro-paesi, quando sono autorizzati a partecipare al processo decisionale riguardante euro-politiche? E cosa avverrebbe se quest’altra moneta fosse in competizione con l’euro⁵⁹⁹?

[...]

L’Europa a due velocità costituisce una necessità più che una scelta. Nell’attuale momento storico, non è realistico pensare che il processo di integrazione possa avanzare coinvolgendo l’Unione nel suo insieme. L’unico modo per andare avanti è di far leva sull’Eurozona. Non si tratta di una soluzione ideale in quanto genera problemi normativi e istituzionali tra gli Stati dell’euro e quelli del mercato unico. Ma, come si è visto, non sono problemi tali da escludere la coesistenza dei due gruppi nell’ambito di un medesimo sistema. D’altra parte, esiste una stretta correlazione tra Eurozona e mercato unico: se non progredisce l’una (l’Eurozona) ne soffre inevitabilmente anche l’altro (il mercato unico); e, per converso, i progressi dell’una si ripercuotono favorevolmente anche sul funzionamento dell’altro”.

⁵⁹⁹ Cfr. PERNICE, I., op. cit., 8 e 16.

Le asimmetrie normative conseguenti all'eurozona mettono a serio rischio l'integrità del mercato unico. "L'euro, la politica monetaria accentrata, le misure in tema di disciplina di bilancio e di fondi di salvataggio" segnano una netta distinzione fra gli Stati che fanno parte dell'Eurozona (gli *ins*) e gli Stati che ne restano fuori (gli *outs*). Questa distinzione è destinata ad accentuarsi con il previsto (e necessario) completamento dell'unione economica e monetaria: un processo che potrà toccare materie sensibili per il funzionamento del mercato interno quali "il sistema bancario, la tassazione diretta, i rapporti di lavoro, l'energia, la sicurezza e altre materie difficilmente armonizzabili a 27"⁶⁰⁰.

Molti punti di vista su questo problema sono stati sviluppati. La maggior parte della dottrina ha convenuto che euro-gruppi specializzati in istituzioni diverse dal Consiglio sono difficili da immaginare senza una formale modifica dei Trattati, soprattutto perché l'esistenza di una moneta unica non va a beneficio dei soli partecipanti all'eurozona, ma è tutto il mercato unico che si avvantaggia del formarsi di un'area di stabilità monetaria, e dunque anche gli Stati non euro⁶⁰¹. Accordi inter-istituzionali o forme di auto-regolazione all'interno del Parlamento europeo, tuttavia, sono state considerate accettabili in misura limitata da alcuni autori.

Giudicare la legittimità è un compito difficile in questo senso. Tutto sembra dipendere, in primo luogo, dalla misura in cui le questioni relative all'euro possano essere separate dall'interesse generale dell'Unione europea e, in secondo luogo, da chi i membri della Corte di giustizia europea, della Commissione o del Parlamento europeo rappresentano. In linea di principio, solo il Consiglio è un'istituzione i cui membri rappresentano interessi nazionali. La regola di lealtà per gli altri è differente: la legge, in particolare il diritto europeo, è ciò che la Corte di giustizia europea è

⁶⁰⁰ Cfr. TOSATO, G.L., op. cit., 320-321: "Per il vero, i motivi di tensione non sono a senso unico. I membri dell'Eurozona hanno ragione di preoccuparsi per gli ampi spazi di *free riding* che si aprono a chi si avvantaggia delle libertà del mercato senza essere soggetto a particolari discipline. Basti pensare all'impatto sui costi di produzione, e dunque sulla competitività delle imprese, che possono esercitare regole difformi nei settori sopra indicati. Per contro, gli Stati non euro possono lamentarsi di essere tagliati fuori dall'elaborazione delle nuove regole, che restano sotto il controllo esclusivo degli Stati *ins*. Questi si trovano pertanto nella posizione di modellarle in vista delle loro esigenze, con i vantaggi concorrenziali che ne discendono".

⁶⁰¹ Cfr. PERNICE, I., op. cit., 16; e cfr. TOSATO, G.L., op. cit., 321.

chiamata a difendere (articolo 19, comma 1, del TUE). Per i membri della Commissione, che devono promuovere l'interesse generale dell'Unione (articolo 17, comma 1, del TUE) e devono essere pienamente indipendenti (articolo 17, comma 3, del TUE), l'articolo 17, comma 3, del TUE chiarisce che la loro competenza generale e il loro impegno europeo sono fondamentali e che essi devono essere persone la cui indipendenza è senza ombra di dubbio. Essi lavorano per l'interesse dell'Unione, e non di particolari Stati membri⁶⁰². Il cosiddetto "interesse generale europeo" non equivale necessariamente alla "somma degli interessi nazionali degli Stati membri". Per esempio, "gli Stati membri potrebbero avere interesse ad aumentare le quote di pescato dei loro pescatori, mentre l'Unione europea nel suo insieme potrebbe avere interesse a ridurre le quote in un anno determinato al fine di salvaguardare le risorse di pesce per gli anni successivi; oppure, gli Stati potrebbero avere interesse a preservare le loro franchigie fiscali mentre l'Unione potrebbe avere interesse a ridurle al fine di eliminare le distorsioni di concorrenza". Di conseguenza, la Commissione non è obbligata a ricercare il "minimo comune denominatore" tra le posizioni nazionali, poiché l'interesse europeo potrebbe essere quello di scegliere la legislazione nazionale più efficiente oppure una legislazione nuova che tuteli maggiormente degli interessi di alcuni Stati membri rispetto a quelli degli altri⁶⁰³.

Anche i membri del Parlamento europeo non dovrebbero rappresentare interessi nazionali, ma l'interesse comune e superiore dell'Unione (e dunque anche quello dell'eurozona, che appartiene all'Unione), benché la gente tenda a considerare i deputati al Parlamento europeo come rappresentanti certi territori. Essi hanno forti collegamenti nazionali davvero e sono l'espressione della totalità degli Stati membri (onde il timore che decisioni relative all'euro possano essere determinate da Stati non euro). L'argomento è stato ben fondato in passato dalle disposizioni del Trattato sul Parlamento europeo, secondo le quali i suoi deputati rappresentavano i popoli degli Stati membri. Ma ciò è cambiato: come gli articoli 10, comma 2, e 14, comma 2, del TUE ora sottolineano, i membri del Parlamento europeo rappresentano i cittadini dell'Unione. Questa disposizione non riguarda particolari individui, regioni o Stati

⁶⁰² Cfr. PERNICE, I., op. cit., 16.

⁶⁰³ Cfr. PONZANO, P., *Un nuovo metodo dell'Unione?*, in AMATO, G., e GUALTIERI, R. (a cura di), op. cit., 283.

membri, ma significa i cittadini dell'Unione come collettivo, similmente a ciò che è "il popolo" negli Stati membri. Di conseguenza, l'articolo 10, comma 4, del TUE si riferisce ai partiti a livello europeo che contribuiscono ad esprimere "la volontà dei cittadini dell'Unione". Infine, l'articolo 3, comma 4, del TUE insieme agli articoli 119 e 144 del TFUE chiarisce che l'istituzione e il funzionamento dell'Unione monetaria europea e, in particolare, della moneta comune è uno degli obiettivi dei Trattati e pertanto definito come di interesse comune dell'Unione europea, e non una questione per gli euro-paesi soltanto⁶⁰⁴.

Anche se vi sono limitate prospettive per tutti gli Stati membri di divenire parte dell'eurozona in un prossimo futuro, una chiara preferenza è stata espressa dalla dottrina per mantenere l'opzione aperta e per non approfondire il divario tra gli euro- e i non-euro-Stati membri mediante la formazione di euro-gruppi specializzati nelle istituzioni. La politica monetaria europea non è una politica per gli euro-paesi soltanto, ma una politica dell'Unione europea nel suo insieme. Se l'obiettivo è quello di evitare una frammentazione dell'Unione, ogni possibile soluzione richiede non solo (i) un alto grado di lealtà da parte dei non-euro membri nelle istituzioni con riguardo agli obiettivi comuni dell'Unione monetaria europea, (ii) il suo corretto funzionamento e (iii) la partecipazione dei tutti gli Stati membri, ma anche il dovuto rispetto degli *outs* con riguardo agli interessi acquisiti degli euro-paesi per un euro prospero, a beneficio di tutti⁶⁰⁵.

⁶⁰⁴ Cfr. PERNICE, I., op. cit., 16-17; e cfr. TOSATO, G.L., op. cit., 318-319: "Ai sensi del trattato di Lisbona (art. 14.2 TUE) il Pe è composto di «rappresentanti dei cittadini dell'Unione»: una formula innovativa rispetto a quella precedente che parlava di «rappresentanti dei popoli degli Stati membri riuniti nella Comunità» (art. 189.1 TCE). La nuova dizione allude all'esistenza di un popolo europeo formato dai cittadini dell'Unione; fa dunque pensare che il Pe rappresenti ormai il popolo europeo nel suo insieme piuttosto che i singoli popoli degli Stati membri. Nondimeno, l'elezione dei componenti del Pe avviene nei vari Paesi tramite procedure elettorali difformi e spesso i suoi parlamentari votano secondo schieramenti nazionali piuttosto che in base a logiche partitiche. Di qui (senza entrare nella controversa questione se esista un *demos* europeo) una certa riluttanza a riconoscere che i parlamentari di Stati non euro abbiano titolo per deliberare su questioni relative all'Eurozona".

⁶⁰⁵ Cfr. PIRIS, J.-C., *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 122-133, secondo il quale un'altra soluzione sarebbe la creazione di un nuovo corpo di rappresentanti di parlamenti nazionali con nuovi poteri di co-decisione nelle aree coperte dalla cooperazione di euro-

In assenza di formali modifiche dei trattati sembra che vi sia una tendenza generale, invece, a considerare accordi informali di “auto-regolazione” particolarmente all’interno del Parlamento europeo per evitare rischi per il funzionamento e la legittimità di decisioni concernenti l’eurozona, da una parte, e per garantire l’apertura dell’eurozona all’ingresso di tutti gli *outs* come previsto dai Trattati, dall’altra⁶⁰⁶.

III. Le implicazioni della “differenziazione istituzionale” nella disciplina dei gruppi politici del Parlamento europeo.

È necessario, o opportuno, distinguere, nel regolamento interno del Parlamento europeo, i poteri e le funzioni dei membri appartenenti a gruppi politici, secondo il diverso grado di integrazione degli Stati membri nei quali essi sono stati eletti? In altre parole, si tratterebbe di attribuire posizioni giuridiche soggettive attive (come, anzitutto, il diritto di voto), in determinate materie, ai soli membri del Parlamento europeo eletti in paesi partecipanti a politiche comuni su tali materie. Se parte della dottrina è favorevole a tale differenziazione istituzionale (riflesso e conseguenza dell’integrazione differenziata), altra parte della dottrina – a mio avviso, più convincente – è di opinione contraria, difendendo il sistema regolamentare vigente; proveremo ad analizzare partitamente le ragioni a sostegno delle due tesi e a delineare alcune conclusioni.

Gli argomenti addotti dai teorici favorevoli alla differenziazione istituzionale in esame sono: (i) il fatto che i membri del Parlamento europeo sono percepiti e possono essere considerati come rappresentanti dei cittadini del paese nel quale è

paesi nei settori di politiche economiche e fiscali; tuttavia, come per analogia alla Conferenza delle commissioni parlamentari per gli affari dell’Unione specializzata in questo settore, o una commissione parlamentare congiunta con 34 membri, vi era poco supporto per tali nuove istituzioni specializzate nell’Unione europea: commissioni parlamentari miste con solo alcuni membri di ogni parlamento non forniscono legittimità; e cfr. Wessels, W., op. cit., 107, secondo il quale i membri di parlamenti sono riluttanti a partecipare a tali commissioni se essi non hanno alcun potere di prendere decisioni importanti: “In spite of many declarations parliamentarians draw no real benefits from these forms of dialogue as they produce no binding results. Thus even flexible fine-tuned procedures will not overcome major reasons for the irrelevance of a multi-level parliamentary cooperation”.

⁶⁰⁶ Cfr. PERNICE, I., op. cit., 16-17.

avvenuta la loro elezione; (ii) il rischio che, nel modello tradizionale, i paesi *out* possano tentare di impedire ai paesi *in* di andare avanti, facendo prevalere i propri interessi nazionali sugli interessi generali dell'Unione; (iii) la tendenza del modello tradizionale ad ostacolare e ad impedire il processo di integrazione europea, favorendo l'emersione di un Parlamento europeo debole e di parlamenti nazionali forti; (iv) l'inopportunità di insistere su una visione idealizzata del Parlamento europeo come rappresentante dei cittadini dell'Unione, di un popolo europeo in via di formazione.

I. Dopo i cambiamenti portati dal Trattato di Lisbona, i membri del Parlamento europeo devono rappresentare i cittadini dell'Unione (articoli 10 e 14, comma 2, del TUE) e non più “i popoli dell'Europa”, che era interpretato come un riferimento ai rispettivi paesi. Eppure i partiti nazionali svolgono un ruolo cruciale nella loro elezione, che si svolge in circoscrizioni nazionali o regionali, con le quali essi devono mantenere stretti legami se intendono essere rieletti. Indipendentemente da ciò che i Trattati possono dire, essi sono suscettibili di essere considerati come rappresentanti del loro paese da parte dei cittadini che continuano a considerarsi come nazionali del proprio paese piuttosto che come cittadini dell'Unione, come sondaggi dell'Eurobarometro hanno ampiamente dimostrato.

II. Questa percezione del Parlamento è destinata a creare problemi nel caso in cui all'assemblea venga affidato un ruolo forte nel contesto di qualche schema di integrazione differenziata. Come potrebbe la Corte costituzionale tedesca, che ha contestato l'attuale composizione del Parlamento europeo, accettare che il peso dei parlamentari tedeschi sia diluito in un'assemblea nella quale i paesi *out* godrebbero di un'influenza significativa? Una proposta audace – per esempio, una tassa sulle transazioni finanziarie – potrebbe ipoteticamente essere sconfitta da una stretta maggioranza nella quale i parlamentari da paesi *out* potrebbero svolgere un ruolo preminente. Con ogni probabilità, questo sarebbe visto come un tentativo da parte di quei paesi di impedire ad altri di andare avanti. È molto improbabile che i governi che desiderano intraprendere progetti ambiziosi accettino di correre un simile rischio. Dare diritti di voto a membri del Parlamento europeo i cui elettori nelle loro circoscrizioni nazionali non sono interessati potrebbe portare a blocchi di decisioni necessarie per tutti i paesi membri in una costruzione multi-livello. Gli Stati membri

interessati potrebbero vedere se stessi come vittime di un'influenza negativa da parte dei non interessati.

III. Il Parlamento europeo affronta quindi una scelta difficile. Se esso insiste nel difendere il suo carattere unitario, e si rifiuta di sostenere la creazione di un'assemblea parlamentare che comprenda solo i membri eletti nei paesi *in*, due cose è probabile che accadano: gli Stati membri insisteranno su un organo parlamentare debole, privo di chiare funzioni di controllo delle politiche, ed enfatizzeranno i parlamenti nazionali come la principale fonte di legittimazione.

IV. Se la differenziazione è indicare la strada verso ciò a cui un'Europa integrata dovrebbe infine essere simile, sarebbe molto importante per il Parlamento europeo avere un ruolo forte. Tuttavia, questo non accadrà se ci si attacca a una visione idealizzata di ciò che il Parlamento europeo dovrebbe rappresentare. Insistendo su una visione idealizzata di un popolo europeo in via di formazione, si fornirà foraggio a coloro che sostengono che il Parlamento europeo dovrebbe essere confinato a funzioni puramente simboliche.

Gli argomenti addotti dai teorici contrari alla differenziazione istituzionale in esame sono: (i) la trasparenza e l'*accountability* del processo decisionale nonché l'unità del Parlamento europeo; (ii) il fatto che la votazione finale continuerebbe a spettare alla plenaria; (iii) l'autorità politica del Parlamento europeo; (iv) ampliare e approfondire le forme di dialogo politico nelle principali aree di *governance* multi-livello; (v) favorire e promuovere la creazione di nuove istituzioni miste; (vi) ampliare e rafforzare il concetto normativo di "cittadinanza europea", tutelando e sviluppando la democrazia rappresentativa, la democrazia partecipativa e i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione; (vii) applicare pienamente le norme giuridiche secondo le quali i membri del Parlamento europeo rappresentano i cittadini dell'Unione; (viii) agevolare la formazione di raggruppamenti politici nel Parlamento europeo e consentire l'affermazione di un parlamentarismo di dialogo, di controllo e di cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali; (ix) ristabilire la fiducia reciproca tra gli Stati membri e tra i cittadini dell'Unione, rendere visibili i benefici e le conseguenze democratiche dell'interdipendenza e legittimare la solidarietà finanziaria collegandola alla ricchezza generata dall'integrazione europea

e non alla ricchezza di alcuni paesi; (x) accelerare il progresso dell'integrazione europea, a cominciare dalla relativa sfera politica.

I. In un momento di diffusa sfiducia nelle istituzioni politiche, è importante per il pubblico capire chi è incaricato e responsabile per ciò che l'Unione europea fa, o non riesce a fare. La proliferazione di sedi istituzionali, ciascuna con le proprie regole, tende a minare la trasparenza del processo decisionale. La parsimonia dovrebbe essere la regola: nuove istituzioni dovrebbero essere create solo quando i compiti previsti non possono essere affidati a quelle esistenti⁶⁰⁷.

La corrente crisi, inoltre, è un ottimo esempio della necessità di *accountability*. I cittadini non sanno a chi attribuire la colpa della corrente crisi e i fallimenti nell'affrontarla. Chi esattamente è stato responsabile della crisi? I mercati o gli Stati membri? O ancora, come dovrebbe essere distribuita la responsabilità tra di loro? E chi nell'Unione europea è stato responsabile del fallimento degli strumenti di Maastricht di sorveglianza e di coordinazione delle politiche fiscali nazionali? Nemmeno i cittadini sanno chi considerare responsabile delle politiche adottate, a livello sia dell'Unione europea che nazionale, a seguito della crisi. Chi dovrebbero i cittadini considerare responsabile dei programmi di assestamento "imposti" ad alcuni Stati membri: i loro governi nazionali o l'Unione europea? E se l'Unione europea, ciò significa la Commissione, la Banca centrale europea, il Consiglio o alcuni Stati membri all'interno del Consiglio? Il carattere diffuso dell'autorità politica dell'Unione europea rende l'*accountability* praticamente impossibile e favorisce la sua manipolazione da parte di attori politici: attori politici nazionali possono usare la natura della negoziazione intergovernativa per trasferire costi politici all'Unione europea. Ma, sempre più, le istituzioni dell'Unione europea possono utilizzare il fatto che le sue scelte politiche dovranno essere applicate da governi nazionali pure per eludere l'*accountability*. Un'autorità politica più chiara sarà una condizione necessaria (ma non sufficiente) dell'*accountability* in Europa. Nel frattempo, dovranno essere prese misure per favorire tale *accountability* anche in sua assenza⁶⁰⁸.

⁶⁰⁷ Cfr. DEHOUSSE, R., op. cit., 92.

⁶⁰⁸ Cfr. POIARES MADURO, M., op. cit., 35.

Nel Parlamento europeo, infine, tutti i membri hanno il pieno esercizio del diritto di voto – ad esempio per consentire forme di cooperazione rafforzata attraverso la procedura di autorizzazione. I difensori di questo modello domandano fortemente che “any possible differentiated integration scheme must in any event preserve the indivisibility of the Commission and the European Parliament” (European Parliament 2012: 4).

II. Un modo per ridurre il problema dei blocchi di decisioni ai quali potrebbe portare l’attribuzione di diritti di voto a membri del Parlamento europeo eletti in paesi non interessati, e della tendenza degli Stati membri interessati a vedere se stessi come vittime di un’influenza negativa da parte dei non interessati, potrebbe essere quello di preparare decisioni parlamentari all’interno di comitati nei quali solo membri del Parlamento europeo da Stati membri interessati sono attivi. In questo modo, la governabilità dell’Unione europea sarebbe certamente favorita. Tuttavia, fintanto che la votazione finale deve essere presa dalla plenaria, un tale accordo alibi non sembra convincente⁶⁰⁹.

III. Qualsiasi modello di successo di *governance* deve riconoscere che l’euro e l’Unione europea si fondano sull’autorità politica. È l’assenza di questa autorità politica che mina l’efficacia e la credibilità della *governance* dell’euro da parte dell’Unione e la sua capacità di governare i mercati finanziari invece di essere governata da essi⁶¹⁰. Senza potere vi sono pochi incentivi perché i membri del Parlamento europeo entrino in un dialogo significativo e usino le opportunità istituzionali e procedurali della cooperazione multi-livello.

IV. La conservazione del modello tradizionale, improntato all’omogeneità istituzionale nella disciplina dei gruppi politici del Parlamento europeo, potrebbe consentire di ampliare e di approfondire le forme di dialogo politico in tutte le principali aree di *governance* multi-livello. Questa strategia con tutti i suoi difetti sembra meglio della differenziazione istituzionale proposta. È prevedibile che il sistema vigente contribuirà allo sviluppo di un ampio dibattito nell’Unione europea.

⁶⁰⁹ Cfr. WESSELS, W., op. cit., 106.

⁶¹⁰ Cfr. POIARES MADURO, M., op. cit., 34.

V. La vigente disciplina dei gruppi politici del Parlamento europeo favorirebbe la discussione di opzioni più fondamentali come la creazione di nuove istituzioni miste⁶¹¹, tra le quali in primo luogo quella formulata e illustrata nel paragrafo precedente (cui si rinvia).

VI. Il diritto di voto e di presentarsi alle elezioni del Parlamento europeo, riconosciuto dagli articoli 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶¹² e 20, comma 2, lettera b), del TFUE⁶¹³, deve essere considerato come un collegamento tra la democrazia parlamentare e la democrazia dei diritti, gli *ius activae civitatis*. In breve, c'è indivisibilità nella concezione dei "principi democratici" codificati nel Titolo II del TUE: la democrazia rappresentativa, sulla quale il lavoro dell'Unione si basa (artt. 10 e 11, commi 3 e 4, TUE), è inseparabile dalla democrazia partecipativa (come, ad esempio, l'iniziativa dei cittadini: regolata dall'articolo 12, comma 4, del TUE e dall'articolo 24, comma 1, del TFUE, e attuata dal regolamento dell'Unione europea n. 211/2011), come anche da una parte dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea (articolo 9 del TUE). L'articolo 2 del Trattato ci annuncia i valori (il rispetto della democrazia, dell'uguaglianza e dei diritti umani) che si trovano nel concetto normativo di cittadinanza europea (articoli 20-24 del TFUE; articoli 39-46 della Carta dei diritti fondamentali) con la stessa funzione fondamentale. Questo valore fondamentale collega l'articolo 2 sia con l'articolo 49 del TUE (l'adesione all'Unione europea, fatto salvo il rispetto dei valori di cui all'articolo 2) che con il pieno rispetto dell'eguaglianza degli Stati membri e della loro identità nazionale (articoli 4 e 9 del TUE e articoli 20-26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Possiamo dire, quindi, da una parte, che l'allargamento dell'Unione europea corrisponde a un ampliamento dello statuto della

⁶¹¹ Cfr. WESSELS, W., op. cit., 108.

⁶¹² Per la formulazione dell'articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si rinvia al paragrafo precedente.

⁶¹³ L'articolo 20, comma 2, lettera b), del TFUE prevede: "2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:

[...]

b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

[...]".

cittadinanza europea ad altre persone e, dall'altra, che l'approfondimento dell'integrazione europea tra gli Stati membri corrisponde a un rafforzamento di tale statuto⁶¹⁴.

VII. Il mantenimento di una sostanziale "indifferenziazione istituzionale" nella parte del Regolamento interno del Parlamento europeo relativa ai gruppi politici consentirebbe di valorizzare e di applicare meglio le norme giuridiche secondo le quali i membri del Parlamento europeo rappresentano i cittadini dell'Unione. Il valore fondamentale della democrazia rappresentativa basata sul Parlamento europeo sta nel carattere generale della relativa rappresentanza, rispetto alla natura collettiva delle iniziative di partecipazione e al carattere individuale (pubblico o privato) della tutela dei diritti in giudizio. In altre parole, la cittadinanza europea è pienamente rappresentata nel Parlamento europeo e anche arricchita dal contributo attivo dei parlamentari nazionali che partecipano alla cooperazione inter-parlamentare (vedi articolo 12, comma 1, lett. f), del TUE). D'altra parte, il Parlamento europeo svolge un ruolo sia nel processo della democrazia partecipativa espressa dall'ECI (con l'audizione pubblica prevista dall'articolo 11, Reg. 211/2011) e nella promozione dei diritti dell'Unione (articolo 25 del TFUE); infatti, se volessimo trovare una

⁶¹⁴ Cfr. MANZELLA, A., *Is the EP legitimate as a parliamentary body in EU multi-tier governance?*, in VV.AA., *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Union, Bruxelles, 2013, 148; e cfr. MANZELLA, A., *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, in AMATO, G., e GUALTIERI, R. (a cura di), op. cit., 357: "Perché la rappresentanza parlamentare europea «completi» quella nazionale e viceversa, è necessario che il Parlamento europeo acquisti un suo grado più alto di differenziazione all'origine, al momento del voto: con l'apporto delle grandi Famiglie politiche paneuropee. Rendere più autorevole il circuito democratico complessivo dell'Unione significa europeizzare l'elezione del Parlamento europeo. Avvicinarlo ai cittadini significa denazionalizzare e «uniformare» (come dice l'art. 223 TFUE) gli attuali variegati sistemi elettorali che in ciascun Stato membro ne presidiano l'elezione nonché prevedere candidature elettorali «europee» per la Presidenza della Commissione, sviluppando e approfondendone la «democratizzazione» (già prevista dalla procedura dell'art. 17.7 TUE).

Il tentativo di conferire «sporgenza» istituzionale al circuito rappresentativo euro-nazionale e di consentire una effettiva partecipazione in esso al cittadino elettore è la maniera più diretta per esorcizzare il male maggiore per la democrazia nell'Unione. Per rendere, cioè, democraticamente comprensibile il «nesso tra il negoziato tecnico permanente sull'architettura economica dell'euro e la dinamica politica» nell'Unione e nei Paesi membri".

definizione appropriata del Parlamento europeo, questa sarebbe: “istituzione politica della cittadinanza”.

VIII. Il modello tradizionale, evitando l'introduzione di raggruppamenti nazionali, agevolerebbe la formazione di raggruppamenti politici nel Parlamento europeo e consentirebbe l'affermazione di un parlamentarismo di dialogo, di controllo e di cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. Senza tali raggruppamenti e parlamentarismo, l'attuale *governance* europea davvero assomiglierebbe a un'alleanza intergovernativa che come una “gabbia d'acciaio” cade sulla società europea, costringendola a trovare una strada alternativa al costituzionalismo. L'approccio opposto, oltre ad approfondire il divario tra gli euro e i non-euro Stati membri e a creare barriere di ingresso per gli *outsider*, sarebbe tradotto dalla voce dei populismi anti-europei, che sono in aumento in tutto il mondo, e da tutti coloro che – salvo il sistema democratico sulla carta – non vedono la calorosità, l'ospitalità e il senso di appartenenza di fatto necessari a una comunità politica⁶¹⁵.

IX. La fiducia reciproca tra gli Stati membri e tra i cittadini dell'Unione è stata duramente colpita dalla corrente crisi. Ri-stabilirla è, non solo una necessità, ma anche una priorità per l'Unione europea. Alcuni Stati membri e i loro cittadini credono di stare pagando per gli errori e persino per le frodi di altri. Questi ultimi credono che siano i primi a non aver mostrato sufficiente solidarietà e ad imporre una forma di punizione ai secondi. Inoltre, questi discorsi sono sempre più plasmati intorno a linee nazionali ed etniche e il rischio di una disgregazione dell'Unione è reale. Al fine di evitarlo, abbiamo bisogno che le regole e la solidarietà siano collegate alle finalità più ampie dell'integrazione europea e all'equa distribuzione dei suoi costi e benefici⁶¹⁶.

Inoltre, abbiamo bisogno di rendere visibili a tutti i benefici e le conseguenze democratiche dell'interdipendenza. Questo non sarà mai realizzato da campagne di informazione, non importa quanto bene progettate. La più efficace fonte di comunicazione tra un'autorità politica e i suoi cittadini passa attraverso le politiche che essa realizza, come impattano e come sono percepite dai cittadini. I benefici e i

⁶¹⁵ Cfr. MANZELLA, A., *Is*, cit., 148-150.

⁶¹⁶ Cfr. POIARES MADURO, M., *op. cit.*, 35.

costi dell'Unione europea sono correttamente internalizzati dai cittadini solo se essi sono inerenti al carattere delle politiche dell'Unione, incluse le sue entrate. È in questo modo che l'Unione europea comunica sostanzialmente con i cittadini. In altre parole, le politiche dell'Unione europea devono essere contemporaneamente in grado di informare i cittadini sui benefici dell'integrazione europea e sulle ragioni del loro contributo ad essa.

Infine, abbiamo bisogno di legittimare la solidarietà finanziaria collegandola alla ricchezza generata dall'integrazione europea e non alla ricchezza di alcuni Stati membri. L'idea che l'Unione europea è uno strumento per trasferire la ricchezza da alcuni Stati membri ad altri è una "pianta velenosa" che mina qualsiasi forma di solidarietà all'interno dell'Unione. La solidarietà finanziaria dev'essere un prodotto della ricchezza che il processo di integrazione europea stesso genera e dev'essere guidata dall'obiettivo di un'equa distribuzione dei costi e dei benefici dell'integrazione tra i cittadini europei.

X. Abbiamo bisogno di accelerare il progresso dell'integrazione europea, a cominciare dalla relativa sfera politica. Il punto di partenza di questa integrazione politica dev'essere uno spazio politico europeo: una vera sfera europea deve emergere come la fonte della legittimità e dell'autorità politica nell'Unione europea. Qualsiasi forma di integrazione politica basata solo su spazi politici nazionali mancherà di un'autorità politica sufficientemente chiara e sarà incapace di interiorizzare le conseguenze democratiche dell'interdipendenza; senza uno spazio politico europeo, prospettive strette su entrambi i livelli domineranno il discorso, e la presa di decisioni, e si produrranno frammentazione e blocchi. Un cambiamento nella cultura politica dell'Europa può avere profonde conseguenze democratizzanti anche in assenza di ulteriori riforme istituzionali. Nel parlare dell'Unione politica mentre si pensa solo all'effetto traboccante del rafforzamento delle istituzioni economiche e monetarie sarebbe ripetere un errore. Una nuova Europa politica può nascere solo dal rafforzamento del diritto di voto dei cittadini: la base e la legittimazione di ogni comunità politica democratica⁶¹⁷.

In sintesi, le posizioni finora esaminate sono le seguenti. Secondo i fautori della

⁶¹⁷ Cfr. POIARES MADURO, M., op. cit., 35-36; cfr. WESSELS, W., op. cit., 102 e 108; e cfr. MANZELLA, A., *Is*, cit., 150.

differenziazione istituzionale in questione, i membri del Parlamento europeo sono percepiti e devono essere considerati come rappresentanti dei cittadini dello Stato membro nel quale è avvenuta la loro elezione, anziché dei cittadini dell'Unione, al fine di evitare il rischio che i paesi *out* possano far prevalere i propri interessi nazionali sugli interessi generali dell'Unione e in modo da contrastare la tendenza all'emersione di un Parlamento europeo debole e di parlamenti nazionali forti. Secondo i detrattori della differenziazione istituzionale in questione, le norme giuridiche in forza delle quali i membri del Parlamento europeo rappresentano i cittadini dell'Unione devono continuare ad essere applicate e sono prioritariamente meritevoli di garanzia. Ciò, a livello dell'Unione ed istituzionale, (i) per tutelare l'unità e l'autorità del Parlamento europeo, favorendo la formazione di gruppi politici secondo le affinità politiche dei propri membri, piuttosto che il loro collegio di elezione (al di là del fatto che la votazione finale spetterebbe comunque all'Assemblea plenaria), (ii) per incoraggiare un parlamentarismo di dialogo, di controllo e di cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali e (iii) per incrementare le forme di dialogo politico nelle principali aree di *governance* multi-livello, agevolando il progresso dell'integrazione europea e la creazione di nuove istituzioni miste. Mentre, a livello nazionale ed individuale, l'obiettivo proposto sarebbe quello (i) di estendere e rinforzare la portata e il valore della "cittadinanza europea", tutelando e sviluppando la democrazia rappresentativa, la democrazia partecipativa e i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, e (ii) di ri-stabilire la fiducia reciproca tra gli Stati membri e tra i cittadini dell'Unione, informandoli sugli effetti democratici dell'interdipendenza e consolidandone la solidarietà.

La posizione più convincente, tra le suddette, è – a mio avviso – la seconda, essenzialmente per due ordini di ragioni.

In primo luogo, i membri del Parlamento europeo che rivestono il doppio ruolo di "cittadini e parlamentari dell'Unione" e di "cittadini di uno Stato membro (*in*)" non possono essere considerati più capaci o disponibili a curare gli interessi generali dell'Unione, rispetto ai membri del Parlamento europeo che sono solo "cittadini e parlamentari dell'Unione", ma non anche "cittadini di uno Stato membro (*in*)" (ciò quando non entrano in campo interessi privati o illegali); o, almeno, non al punto da

giustificare l'attribuzione del "diritto di voto" in determinate materie ai primi, ma non ai secondi. Ciò, interpretando la posizione dei fautori della differenziazione istituzionale in questione, come favorevole all'idea che i membri del Parlamento europeo debbano rappresentare gli interessi generali dell'Unione. Che, invece, se si volesse interpretare detta posizione come surrettiziamente favorevole all'idea che i membri del Parlamento europeo debbano rappresentare gli interessi nazionali degli Stati membri nei quali sono stati eletti, sarei critico verso di essa per le ragioni di tutela dell'integrità e del pieno sviluppo dell'Unione europea già affrontate nel Paragrafo 4) del Capitolo III della Prima Parte del presente lavoro (cui si rinvia). D'altra parte, la proposta di riforma descritta nel paragrafo precedente – come si evince dalla relativa motivazione (cui pure si rinvia) – è diretta soprattutto a rendere più efficiente la rappresentanza degli interessi generali dell'Unione.

In secondo luogo, ritengo che l'omogeneità di trattamento tra tali classi di parlamentari, nel caso di specie, costituisca una condizione più favorevole, rispetto all'omologa differenziazione, alla diffusione e alla maturazione di quella "coscienza di sé relativamente debole" che rappresenta l'ultimo baluardo contro "l'idea di autocrazia"⁶¹⁸ e il primo fondamento dello "spirito di comunità"⁶¹⁹. Il grado di tale

⁶¹⁸ Cfr. Kelsen, H., *Il primato*, cit., 45: "È il tipo che ha un sentimento dell'io relativamente debole, il tipo dell'uomo il cui istinto aggressivo primario non è tanto rivolto verso l'esterno quanto verso l'interno e si esprime in una tendenza all'autocritica e in una elevata disposizione al sentimento della colpa e alla coscienza della responsabilità. E non è così paradossale, come a prima vista potrebbe sembrare, che proprio al tipo che ha una coscienza di sé relativamente debole si addica una forma politica che si caratterizza come minimizzazione del potere. L'atteggiamento del soggetto sul problema del potere, che è il problema fondamentale della politica, è infatti essenzialmente determinato dall'intensità con la quale la volontà di dominio agisce nell'individuo medesimo. In una forma di governo che approva, l'individuo tende però ad identificarsi con l'autorità anche come soggetto ad essa sottoposto".

⁶¹⁹ Cfr. Fracanzani, M.M., op. cit., 193-194: "L'organicità dello Stato, la sua stessa esistenza come organismo etico, è data proprio dalla comunanza di spirito che deve pervadere ogni cittadino, cioè dalla capacità del singolo di riconoscere il bene comune (*gemein*). Il passo appare in diretta esplicitazione con il pensiero del Maestro di Berlino ove, come si è detto, il singolo si realizza in quanto mutandosi da sé riesce a cogliere l'utilità pubblica. Si potrebbe rilevare che si tratta di un mero processo psicologico, completamente astratto (o virtuale, come si usa dire), sicché ciascun singolo, d'un tratto, senza confrontarsi con alcuno, dovrebbe scoprire in sé il bene comune verso cui dirigersi. In verità, la "maturazione", per così dire, dei cittadini è data dalla dialettica della Storia nel passaggio

“sentimento dell’io relativamente debole” si rivela, in modo particolare, (i) nel “valore che si attribuisce alla libertà”, rispetto al potere, (ii) nella propensione a riconoscere “il tu come essere simile all’io originariamente sperimentato” e “l’eguaglianza tra chi domina e chi è dominato” e (iii) nella capacità di non sopravvalutare le differenze, o sottovalutare le analogie, nella ponderazione e nella comparazione dei caratteri dei consociati sì da riconoscere troppi meriti e attribuire troppo potere ad alcuni (“al di sopra di ogni sospetto”) e da riconoscere troppo pochi meriti e attribuire troppo poco potere ad altri (“indegni di essere ascoltati”)⁶²⁰. Queste tre condizioni insieme consentono di sostituire al “primato dell’uomo” il “primato della legge”, portando ciascun membro della comunità a dubitare, in primo

dalle prime aggregazioni semplici, prime fra tutte la famiglia, alle aggregazioni più complesse, come la Società civile, dove si forma quella comunanza di stirpi, tradizioni e vedute che costituisce il sostrato del Volksgeist. Lungi dall’essere un processo idealista nel senso deteriore dato al termine dai critici del pensiero che vi è sotteso, si tratta allora della presa di coscienza del singolo, del suo riconoscimento – se si vuole – di ciò che emerge come il bene proprio della comunità, facendola assurgere a Stato. Ecco allora che chi più è pervaso dall’eticità, più è in grado di ben servire lo Stato, in quanto più è amalgamato “chimicamente” in esso. Ma anche è più indicato per applicare la legge, anzi ad individuarla. La legge è ancora il prodotto della volontà generale, ma la si rinviene con un procedimento del tutto particolare. Non a caso viene proposta come sinonimo di “spirito di comunità”.

⁶²⁰ Cfr. Kelsen, H., *Il primato*, cit., 45-46: “Quanto più forte è questa volontà di dominio, tanto minore è il valore che si attribuisce alla libertà. Totale negazione del valore della libertà, massimizzazione del potere : è questa l’idea di autocrazia. Qui l’ordinamento statale è prodotto da un solo individuo, cui sono sottoposti tutti gli altri — completamente esclusi dalla formazione della volontà collettiva — e che, rispetto a tutti gli altri, si pone come affatto diverso perché unico, come signore e capo. La radicale disuguaglianza tra chi domina e chi è dominato è il presupposto di questa forma di governo, che risponde sul piano caratteriologico al tipo che ha una forte coscienza dell’io. L’incapacità o magari l’avversione a riconoscere il tu come essere simile all’io originariamente sperimentato, inducono questo tipo di uomo a considerare l’uguaglianza un ideale nella stessa misura in cui, data la sua forte aggressività e la sua intensa aspirazione al potere, la libertà o la pace sono per lui valori politici. Uno dei modi caratteristici per accrescere la coscienza di sé sta in ciò che il soggetto s’identifica col proprio super-io, con l’io ideale e che il dittatore dotato di poteri illimitati rappresenta per esso l’io ideale. Non è affatto una contraddizione ma — dal punto di vista psicologico — solo una naturale conseguenza che proprio questo tipo sia un fanatico della più rigida disciplina, anzi della cieca obbedienza, e trovi in effetti la propria felicità nell’ubbidire non meno che nel comandare. L’identificazione con l’autorità è il segreto dell’obbedienza”.

luogo, di se stesso e, in secondo luogo, dei governanti e dei governati, secondo l'ordine dei meriti di cui si onorano e dei poteri di cui sono responsabili⁶²¹.

Anche nel quadro della distinzione, che una parte della dottrina traccia, tra rappresentanza politica “*in senso stretto e forte*”, cioè caratterizzata dalla responsabilità politica istituzionale⁶²², e rappresentanza politica “*in senso lato e debole*”, cioè caratterizzata dalla responsabilità politica diffusa⁶²³, la differenziazione istituzionale in questione sembra essere inopportuna, al contrario della proposta di riforma formulata nel paragrafo precedente. Se, infatti, la rappresentanza politica è anzitutto esposizione dei governanti al potere di critica dei governati, al fine e con

⁶²¹ Cfr. BOBBIO, N., *Il futuro*, cit., 172: “Il primato della legge è fondato sul presupposto che i governanti siano per lo più cattivi, nel senso che tendono a usare del potere per i propri fini. Viceversa, il primato dell'uomo è fondato sul presupposto del buon governante, il cui ideale è presso gli antichi il grande legislatore. Infatti, se il governante è saggio che bisogno c'è di costringerlo nella rete di leggi generali che gl'impediscono di soppesare i meriti e i demeriti di ciascuno? Certo, ma se il governante è cattivo non è meglio sottoporlo all'impero di norme generali che impediscono a chi detiene il potere di erigere il proprio arbitrio a criterio di giudizio del giusto e dell'ingiusto?”.

⁶²² Cfr. RESCIGNO, G.U., *La responsabilità politica*, Dott. A. Giuffrè – Editore, Milano, 1967, 65-66: “La parola responsabilità politica ha più significati. Il primo fra questi designa quel meccanismo politico istituzionale per cui ad un soggetto della vita politica è riconosciuto il potere di imputare attraverso modi e procedimenti istituzionali fatti politici negativi a carico di un diverso soggetto investito di poteri politici al fine di determinarne la cessazione dalla carica. Questa responsabilità, per distinguerla da ogni altra, io chiamerò responsabilità politica istituzionale”.

⁶²³ Cfr. RESCIGNO, G.U., op. cit., 116-117: “In conclusione alla individuazione del fenomeno responsabilità politica diffusa concorrono tre elementi:

- a) libertà di critica politica garantita ai soggetti della comunità politica;
- b) esistenza di vari meccanismi istituzionali per rimuovere i detentori del potere politico sui quali possano influire nel modo più vario le critiche mosse, attraverso la determinazione di diversi equilibri politici;
- c) consapevolezza del fenomeno di cui alla lettera b) sia nei soggetti della comunità politica che nei detentori del potere politico; in conseguenza consapevolezza nei soggetti della comunità politica di poter fare responsabili i detentori, direttamente attraverso la critica, indirettamente attraverso i mutamenti di equilibrio politico che la critica può determinare; consapevolezza nei detentori del potere politico di essere responsabili verso i soggetti della comunità politica, e nel senso che questi possono farli responsabili attraverso la critica, e nel senso che i medesimi possono determinare indirettamente la loro rimozione.

Questo fenomeno individuato da questi tre elementi io chiamo responsabilità politica diffusa”.

l'effetto di rimuoverli dal governo o di indurli a rivedere il programma politico o l'attività politica, la differenziazione istituzionale in questione diminuirebbe il grado di tale esposizione, mentre la proposta di riforma formulata nel paragrafo precedente ne aumenterebbe l'utilità. In particolare, la differenziazione istituzionale in esame renderebbe più esiguo e meno certo l'insieme dei soggetti passivi della responsabilità politica per determinati atti del Parlamento europeo, escludendo dal novero di tali soggetti i membri del Parlamento europeo che non sono cittadini di uno Stato membro (*in*) e di conseguenza rendendo più complessa e meno accessibile la loro individuazione⁶²⁴; inoltre, la proposta di riforma avanzata, se accolta ed applicata, consentirebbe ai cittadini di disporre di nuovi strumenti istituzionali di efficacia giuridica per rimuovere dal governo i soggetti detentori di potere politico o per indurli a rivedere il proprio programma politico o la propria attività politica⁶²⁵.

In conclusione, una differenziazione istituzionale (conseguenza di un'integrazione differenziata), nella parte del regolamento interno del Parlamento europeo relativa ai gruppi politici, in modo da far corrispondere i poteri e le funzioni dei parlamentari con gli interessi dei paesi nei quali sono stati eletti, significherebbe un affievolimento dell'istituto della rappresentanza politica e: sul piano dei governanti, un illegittimo

⁶²⁴ Cfr. RESCIGNO, G.U., op. cit., 118: "È facilmente comprensibile che sulle concrete manifestazioni della responsabilità politica diffusa influisce enormemente il fatto conoscenza: tanto più è possibile una critica e tanto più è efficace questa critica, quanto più il soggetto attivo conosce in tutti i suoi aspetti la condotta del soggetto responsabile e può criticarlo non genericamente ma in base a dati specifici. Di qui la grande importanza a questo fine di tutti i sistemi di pubblicità, di qui il tentativo di abbattere quanto più è possibile il muro di segreto che, legalmente o di fatto, circonda le azioni dei pubblici poteri, di qui reciprocamente il tentativo di questi ultimi di resistere a tale pretesa e di erigere barriere legali o di fatto tra sé e i soggetti della comunità politica. Questo dato peraltro influisce soprattutto sulla possibilità pratica di tradurre in atto il principio della responsabilità politica diffusa piuttosto che sul principio stesso".

⁶²⁵ Cfr. RESCIGNO, G.U., op. cit., 118: "Un altro elemento che viceversa influisce soprattutto sul momento della consapevolezza e quindi sulla esistenza stessa ed ampiezza della responsabilità politica diffusa è costituito dall'efficacia degli strumenti istituzionali esistenti per rimuovere i soggetti detentori di potere politico: se questi strumenti sono decisivi e pronti e la critica può influire sul loro esercizio, il senso di responsabilità di fronte a questa critica così efficace, anche se efficace in modo indiretto, sarà maggiore; se viceversa gli strumenti sono indiretti, intermittenti, lenti, o se ancora la critica politica, per la qualità dei soggetti".

fraintendimento del ruolo dei membri del Parlamento europeo e una discriminazione tra Stati membri sulla base della loro integrazione, che rischierebbe di comprometterne il dialogo e la collaborazione; mentre, sul piano dei governati, un illegittimo ridimensionamento del valore e della portata della cittadinanza europea e una discriminazione tra cittadini dell'Unione sulla base della loro nazionalità, che ne minerebbe la solidarietà reciproca.

BIBLIOGRAFIA

- ANZILOTTI, D., *Corso di diritto internazionale*, I, CEDAM, Padova, 1955.
- ARANGIO RUIZ, V., *Istituzioni di diritto romano*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1998 (1984).
- ARISTOTELE, *Politica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2009.
- BALLERINI, G.V., *La rappresentanza politica degli ordini sociali*, Fratelli Bocca, Torino, 1897.
- BARBERA, A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1998, 3 ss..
- BARBERO, D., *Il sistema del diritto privato*, UTET, Torino, 2001.
- BARDI, L., e IGNAZI, P., *Il Parlamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- BENTHAM, J., *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, UTET, Torino, 1998.
- BIANCA, C.M., *Diritto civile*, III, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2000.
- BISCARETTI DI RUFFIÀ, P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1988.
- BOBBIO, N., *Il futuro della democrazia*, Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino, 1984.
- BOBBIO, N., *Liberalismo e democrazia*, in *Il pensiero politico contemporaneo*, I, Franco Angeli, Milano, 1985, 21 ss..
- BOBBIO, N., *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino, 1995.
- BÖCKENFÖRDE, E.W., *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni cost.*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1985, 227 ss..
- BOLOGNA, C., *Art. 67*, in BARTOLE, S., e BIN, R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, 617 ss..
- BONFANTE, P., *Istituzioni di diritto romano*, G. Giappichelli – Editore, Torino, 1946.
- BRANCA, G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Nicola Zanichelli Editore-Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1986, 179 ss..

BRUGI, B., *Introduzione alle scienze giuridiche e sociali*, G. Barbèra Editore, Firenze, 1891.

BURKE, E., *Riflessioni sulla rivoluzione francese*, Licinio Cappelli Editore, Bologna, 1930.

BURKE, E., *Speech to the Electors of Bristol*, in *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, John West and O.C. Greenleaf, II, Boston, 1807, 9 ss..

BUSCEMA, S., e BUSCEMA, A., *I contratti della pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 2008.

CARNEVALE, P., *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos. Le attualità nel diritto – Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, n. 1 del 2013, 1 ss..

CASSETTA, E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

CASSELLA, F., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Casa Editrice Jovene, Napoli, 1997.

CASSELLA, F., *Rappresentanza politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento IV*, UTET, Torino, 2000, 459 ss..

CASSESE, S., *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9/2009, 1003 ss..

CEDRONI, L., *Il lessico della rappresentanza politica*, Rubbettino, Messina, 1996.

CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

CERULLI IRELLI, V., *Amministrazione pubblica e diritto privato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011.

CERUTTI, C., *Il lavoro come fondamento della Repubblica democratica italiana*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 11/2012, 1061 ss..

CERUTTI, C., *L'istituto moderno-occidentale della rappresentanza politica*, in *Giustizia Amministrativa – Rivista di diritto pubblico*, 6 giugno 2008.

CERUTTI, C., *Perché serve il mandato imperativo per gli eletti*, in *La discussione. Quotidiano fondato da Alcide De Gasperi*, 8 settembre 2012, 2.

- CHABOD, F., *L'idea di nazione*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006 (1961).
- CONSTANT, B., *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino, 2005.
- CORBETT, R., JACOBS, F., e SHACKLETON, M., *The European Parliament*, John Harper Publishing, London, 2011.
- COSTA, O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2001.
- CURRERI, S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004.
- DEHOUSSE, R., *Is the 'Community Method' still relevant?*, in VV.AA., *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Union, Bruxelles, 2013, 85 ss..
- DESIDERI, A., *Storia e storiografia*, I, Casa editrice G. D'Anna, Messina-Firenze, 1984.
- DI GIOVINE, A., e SICARDI, S., *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1996, 114 ss..
- ESPOSITO, C., *La rappresentanza istituzionale*, Stabilimento Tipografico "Filelfo", Tolentino, 1938.
- FASONE, C., e LUPO, N., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII (2012), 329 ss..
- FERRARA, G., *In difesa della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*, www.astrid.eu.
- FERRARA, G., *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1996, 20 ss..
- FERRARI, G., *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, *ad vocem*.
- FERRI, G.D., *Rappresentanza politica (contributo ad una ricostruzione del concetto)*, "Athenaeum" Società Editrice, Roma, 1936.
- FISICHELLA, D. (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè Editore, Milano, 1983.

FISICHELLA, D., *La rappresentanza politica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1996.

FRACANZANI, M.M., *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, CEDAM, Padova, 2000.

FRAENKEL, E., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1994.

FRIEDRICH, C.J., *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza Editore, Boston, 1950.

GAZZONI, F., *Manuale di diritto privato*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2011.

GIANFRANCESCO, E., *I limiti alla costituzione di gruppi politici all'interno del Parlamento europeo (Osservazioni a margine di una sentenza del Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee)*, in *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello tra Europa e Stati nazionali*, a cura di A. D'Atena e P. Grossi, Giuffrè, Milano, 2004, 91 ss..

GIARDINA, A., SABBATUCCI, G., e VIDOTTO, V., I, *Manuale di storia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1992.

HAMILTON, A., JAY, J., e MADISON, J., *Il federalista (The Federalist)*, Nistri-Lischi, Pisa, 1955 (1788).

HAYEK, F.A. von, *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano, 2000.

HELLER, H., *Dottrina dello Stato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1988.

HITLER, A., *La mia battaglia (Mein Kampf)*, Gherardo Casini Editore, Santarcangelo di Romagna, 2010 (1925).

HOBBS, T., *Leviatano*, Gius. Laterza & Figli Spa, Roma-Bari, 1989.

HOFMANN, H., *Rappresentanza-Rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

KELSEN, H., *Il primato del parlamento*, Giuffrè Editore, Milano, 1982.

KELSEN, H., *La democrazia*, Società editrice il Mulino, Bologna, 2010.

KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello stato*, ETAS Libri, Milano, 1980.

KREPPPEL, A., *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

LAGUNA DE PAZ, J., *La regulación del mercado. Lecciones para alumnos discolos*, in *Derecho administrativo y regulación económica. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, 2011, 1195-1179 ss..

LALANDE, A., *Dizionario critico di filosofia*, ISEDI, Milano, 1971.

LANCHESTER, F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

LEIBHOLZ, G., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè Editore, Milano, 1989.

LOCKE, J., *Trattato sul governo*, Pgreco Edizioni, Milano, 2010.

LUCIANI, M., *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell'integrazione europea*, www.astrid.eu.

LUPO, N., e MANZELLA, A., *Parlamento europeo*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, V, Giuffrè Editore, Milano, 2006, 4112 ss..

MANIN, B., *Principi del governo rappresentativo*, Società editrice il Mulino, Bologna, 2010.

MANZELLA, A., *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, in AMATO, G., e GUALTIERI, R. (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli Editori, Firenze, 2013, 349 ss..

MANZELLA, A., *Is the EP legitimate as a parliamentary body in EU multi-tier governance?*, in VV.AA., *Challanges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Union, Bruxelles, 2013, 138 ss..

MANZELLA, A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona: 80 giorni dopo*, www.astrid.eu.

MARX, K., e ENGELS, F., *Manifesto del Partito comunista (Manifest der Kommunistischen Partei)*, Edizioni Rinascita, Roma, 1954 (1872).

MATTEUCCI, N., *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1997.

MAURRAS, C., *La monarchia (Enquête sur la monarchie)*, Giovanni Volpe Editore, Roma, 1970 (1900).

MAZZIOTTI DI CELSO, M., e SALERNO, G.M., *Manuale di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 2007.

- MICELI, V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Tipografia Boncompagni, Perugia, 1892.
- MILL, J.S., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Bompiani, Milano, 1946.
- MODUGNO, F., *Interpretazione giuridica*, CEDAM, Padova, 2012.
- MODUGNO, F., *Lineamenti di teoria del diritto oggettivo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009.
- MODUGNO, F., *Ragione e ragionevolezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.
- MONORCHIO, A., e MOTTURA, L.G., *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2010.
- MONTESQUIEU, C.-L. de S. de, *Lo spirito delle leggi*, I, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 1989.
- MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1991.
- MUYLLE, K., *Is the European Parliament a "Legislator"?*, in *European Public Law*, VI, 2000, 243 ss. (ma anche l'opinione dissenziente dei giudici Freeland e Jungwiert).
- NEUMANN, F., *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 1973.
- NOCILLA, D., e CIAURRO, L., *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Giuffrè Editore, Milano, 1987, 543 ss..
- ORLANDO, V.E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Dott. Antonino Giuffrè – Editore, Milano, 1940, 417 ss..
- PALADIN, L., *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1998.
- PASQUINO, G. (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, LATERZA, Roma-Bari, 1988.
- PERISSICH, R., *Dal "metodo comunitario" al "metodo dell'Unione"*, in AMATO, G., e GUALTIERI, R. (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli Editori, Firenze, 2013, 267 ss..
- PERNICE, I., *What future(s) of democratic governance in Europe: learning from the crisis*, in VV.AA., *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Union, Bruxelles, 2013, 4 ss..
- PESSI, R., *Lezioni di diritto del lavoro*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

PINELLI, C., *Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nella recente esperienza dell'Unione*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere: atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006, 91-113.

PINELLI, C., *Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo*, in *Dir. Ue*, 2005, 171 ss..

PIRIS, J.-C., *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

PITKIN, H.F., *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 1967.

PLATONE, *La Repubblica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2008.

POIARES MADURO, M., *A new governance for the European Union and the Euro: democracy and justice*, in *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Union, Bruxelles, 2013, 27 ss..

POIARES MADURO, M., e GRASSO, G., *Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3/2009, 503 ss..

PONZANO, P., *Un nuovo metodo dell'Unione?*, in AMATO, G., e GUALTIERI, R. (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli Editori, Firenze, 2013, 281 ss..

RESCIGNO, G.U., *La responsabilità politica*, Dott. A. Giuffrè – Editore, Milano, 1967.

RIDOLA, P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.

RIDOLA, P., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

ROMANO, S., *Corso di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1943.

ROSSI, L., *I principî fondamentali della rappresentanza politica. Volume I. Il rapporto rappresentativo*, Tipografia Fava e Garagnani, Bologna, 1894.

ROSSI, L., *I principii fondamentali della rappresentanza politica. Introduzione*, Tipografia Fava e Garagnani, Bologna, 1894.

ROSSI, L., *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, XXVIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1949, 842 ss..

ROUSSEAU, J.-J., *Il contratto sociale*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006.

SALANDRA, A., *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Arch. Giur.*, XV, presso la Direzione dell'Archivio Giuridico, Pisa, 1875, 181 ss..

SARTORI, G., *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1957.

SARTORI, G., *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, SANSONI, Firenze, 1957.

SCHMITT, C., *Dottrina della costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 1984.

SCHMITT, C., *Il custode della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 1981.

SIEDENTOP, L., *La democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2001.

SIEYÈS, E.-J., *Saggio sui privilegi. Che cos'è il terzo stato? (Essai sur les privileges – Qu'est-ce que le tiers état?)*, Editori Riuniti, Roma, 1972 (1788-1789).

SMITH, A., *La ricchezza delle nazioni*, UTET, Torino, 2010.

TESAURO, G., *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2010.

TOQUEVILLE, A. de, *La democrazia in America*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 1999.

TOSATO, G.L., *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in AMATO, G., e GUALTIERI, R. (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli Editori, Firenze, 2013, 311 ss..

TOSATO, G.L., *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, www.astrid.eu.

URBINATI, N., *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli Editore, Roma, 2009.

VOLPI, M., *Libertà e autorità*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

WESSELS, W., *National Parliaments and the EP in Multi-tier Governance: In Search for an Optimal Multi-level Parliamentary Architecture. Analysis, Assessment Advice*, in VV.AA., *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Union, Bruxelles, 2013, 95 ss..

ZAGREBELSKY, G., *Sul diritto alla libera ricerca della felicità. In onore di Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 3663 ss..

ZAMPETTI, P.L., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Giuffrè Editore, Milano, 1993.

ZANGARA, V., *La rappresentanza istituzionale*, CEDAM, Padova, 1952.

ZANON, N., *Il libero mandato parlamentare Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1991.

ZWEIGERT, K., e KÖTZ, H., *Introduzione al diritto comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 1998.