UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2019

«Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2019

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VII
I. La Spagna	1-70
II. Il Portogallo	71-166
III. L'Unione europea	167-248
IV. Gli Stati Uniti d'America	249-312
V. L'Italia	313-380

I

La Spagna

di

Stefano Bargiacchi

Francesca Beccarini

Chiara Cerbone

Oscar Calavita

Adolfo Russo

4. IL CIRCUITO DELLA RAPPRESENTANZA: IL RAPPORTO PARTITO/GRUPPO/ELETTO NELL'ORDINAMENTO SPAGNOLO

di *Adolfo Russo*

SOMMARIO:
4. Il circuito della rappresentanza: il rapporto partito/Gruppo/eletto nell'ordinamento spagnolo. - 4.1.1. Introduzione. - 4.1.2. La relazione partito/gruppo: un rapporto di forte compenetrazione. - 4.1.3. Il parlamentare all'interno del gruppo: i regolamenti parlamentari e le norme interne dei gruppi. - 4.1.3.1. La costituzione dei gruppi in seno alle Cortes. - 4.1.3.2. La vita all'interno del gruppo: il *Portavoz*. - 4.2. Il ruolo del sistema elettorale nel circuito della rappresentanza. - 4.2.1. Introduzione. - 4.2.2. Brevi cenni sul quadro generale del sistema elettorale spagnolo. - 4.2.3. Il parlamentare e la legge elettorale: le candidature. - 4.3. Prime riflessioni riassuntive.

4.1.1. Introduzione

Se è vero -come è vero - che la "*clave del buon funcionamento de la democracia moderna es la capacitad, o no, de articular correctamente la relación de rapresentación*"[169], acquisisce particolare importanza il rapporto tra i soggetti che negli ordinamenti democratici si assumono la responsabilità di dare concretezza al principio della rappresentanza: i partiti politici, i singoli titolari di cariche elettive, e il soggetto intermedio tra i due, i gruppi parlamentari, talvolta - a seconda dei casi specifici e delle convinzioni personali - considerati organi interni delle assemblee elettive[170], talvolta la (più o meno) fedele trasposizione dei partiti all'interno di queste ultime[171]. Nel corso di questa analisi, fermo restando l'intenzione di svolgere una trattazione organica, ci concentreremo prima sul rapporto tra partito e gruppo e, successivamente, su quello tra gruppo e singolo parlamentare.

4.1.2. La relazione partito/gruppo: un rapporto di forte compenetrazione

Come per altri sistemi istituzionali, in quello spagnolo la previsione dei gruppi parlamentari risponde a una duplice esigenza[172]:

a) Tecnico-organizzativa: tutte le assemblee composte da numerosi membri, al fine di svolgere efficacemente le mansioni ad esse demandate, necessitano della creazione di strumenti di sintesi.

b) Politica: in questo modo si consente ai soggetti collettivi (partiti) che hanno raccolto consenso, di essere efficacemente rappresentati in quanto tali all'interno dell'Assemblea.

---

[169] I. TORRES MURO, *El transfuguismo politico. Un elogio (moderado) del transfuga,* in Revista de estudios juridicos, n° 16, 2016, p. 2.

[170] S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.

[171] P. RESCIGNO, *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari (nota a commento della sentenza del Tribunale di Roma del 29 aprile 1960)*, in Giurisprudenza Costituzionale, 1961, p. 303 ss

[172] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 176 ss.

Una possibile definizione dei gruppi parlamentari che tenga conto di entrambi gli aspetti, senza che nessuno dei due prevarichi, in accordo ad una cd. "visione mista"[173] del gruppo quale punto di chiusura tra l'elemento di rappresentanza esterno (i partiti) e interno (le assemblee legislative) alle istituzioni, è quella offerta dal costituzionalista spagnolo Saiz Arnaiz secondo cui i gruppi sono associazioni che *"son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de membro de éste (elemento personal), dotadas de cierta continuidad y organización, que expresan el pluralismo politico (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en acuel órgano"*[174].

Entrando nello specifico del sistema spagnolo non si può non osservare che, nonostante non si possa parlare di identificazione tra partito e gruppo parlamentare[175] [176], tra i due soggetti istituzionali esiste un fortissimo nesso[177]. A dimostrazione di ciò sta il fatto che tale collegamento trova espresso riconoscimento giuridico a livello sia legislativo che regolamentare[178]. Nel primo caso si fa riferimento alla *Ley orgánica 3/1987de financiación de partidos políticos* (LOFPP) che all'art. 2.1.b inserisce tra le fonti di finanziamento dei partiti politici di derivazione statale[179] anche i contributi erogati ai gruppi parlamentari dalle assemblee legislative. In questo modo si stabilisce un collegamento diretto tra attività politica e attività parlamentare. Inoltre, in virtù del sistematico trasferimento di risorse che *de facto* avviene dai gruppi ai partiti, si alimenta la dipendenza dei primi rispetto ai secondi.

Altro esempio di valorizzazione legislativa del nesso tra partiti e gruppi è la *Ley orgánica de Partidos Politicos* (LOPP) la quale all'art. 9.4 inserisce tra gli elementi da valutare al fine di decretare eventualmente la illegalità di un partito politico anche l'attività ("risoluzioni, documenti, comunicati") dei relativi gruppi all'interno delle Assemblee

---

[173] Sulla stessa linea d'onda Mortati che ha definito i gruppi parlamentari come "associazioni necessarie di diritto pubblico". C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., CEDAM, Padova, 1975, p. 509.

[174] A. SAIZ ARNÁIZ, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los diputados, Madrid, 1989, p. 348.

[175] Così come confermato dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* la quale ha asserito che nonostante i gruppi siano quasi sempre "una emanazione dei partiti politici", tra i due soggetti vi è una distinzione concettuale, di personalità giuridica e indipendenza di volontà. Non a caso questo concetto è espresso nella sentenza del 1 marzo 1990 n° 36 in cui il *Tribunal* respinge un *recurso de amparo* contro la decisione della *Mesa* e della *Junta de Portavoces* del Parlamento di Navarra in ordine alla distribuzione dei rappresentanti nelle diverse Commissioni non perché infondato, ma perché presentato dal partito e non dal relativo gruppo parlamentare che invece essendo il destinatario di tale provvedimento sarebbe stato l'unico soggetto legittimato a farlo.

[176] La sentenza cui si fa riferimento nella nota precedente (STC 36/1990), origina da un *recurso de amparo* (istituto, che a differenza che nel nostro, è presente nell'ordinamento spagnolo, grazie al quale dinanzi a eventuali violazioni di diritti e libertà garantiti dagli artt.14 a 29 e 30.2 della Costituzione spagnola, si può ricorrere direttamente dinanzi al Tribunale Costituzionale) perché in virtù dell'art. 27.2.d della *Ley Organica Tribunal Constitucional* (LOTC) gli *interna corporis acta* sono sottomessi al controllo del *Tribunal* (*en amparo* appunto) nel caso in cui si prefiguri la lesione di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione (come nel caso in questione). Contrariamente invece ciò non è ammesso nel caso di "semplici" violazioni di norme regolamentari. Per quanto riguarda i Regolamenti Parlamentari invece, essi sono in tutto e per tutto suscettibili di dichiarazione di incostituzionalità (sempre in virtù dell'art. 27.2.d LOTC).

[177] Basterebbe notare a questo proposito come nella maggior parte dei casi siano le stesse personalità ad occupare le cariche di vertice di entrambi.

[178] S. CURRERI, cit., p. 182 ss.

[179] La LOFPP prevede anche la possibilità di finanziamenti di origine privata, opportunamente regolati dall'art. 4 della stessa.

elettive, nonché dei suoi membri e dirigenti[180]. In tal modo il legislatore ha dato esplicitamente rilevanza giuridica al rapporto tra partito e gruppo.

Ulteriore conferma di quanto appena detto si ha sul versante regolamentare dove sono diverse le norme che evidenziano la doppia natura dei gruppi quale facente allo stesso momento parte delle assemblee elettive e del partito. Per ora basti rilevare quanto già detto.

Di queste norme (e delle altre) si occuperà più approfonditamente il prossimo paragrafo, il quale appunto avrà ad oggetto il concretizzarsi del circuito della rappresentanza all'interno delle assemblee. In definitiva, volendo tracciare un primissimo bilancio relativo al rapporto tra gruppi e partiti si potrebbe affermare che "*los grupos parlamentarios y los partidos políticos son entidades formalmente separadas, el origen, el lugar de actuación, las finciones que desarrollan* […]. *Efectivamente, sobre el papel son organiziaciones completamente indipendientes, pero en la práctica los primeros se comportan como el brazo político de los segundos en las instituciones en las queostentan representación"*[181].

4.1.3. Il parlamentare all'interno del gruppo: i regolamenti parlamentari e le norme interne dei gruppi

Parte fondamentale dello studio riguardo la rappresentanza e il divieto di mandato imperativo in un determinato ordinamento costituzionale è l'analisi di quanto accade nei luoghi principe dove la suddetta rappresentanza si estrinseca, ovvero le assemblee elettive. Un'analisi di questo tipo ha come oggetto naturale i regolamenti parlamentari e le norme di auto-organizzazione che i diversi gruppi parlamentari si danno all'interno dell'Assemblea, senza ovviamente dimenticare le fonti sovraordinate, in particolar modo la Costituzione.

Per quanto riguarda la Spagna vi è un soggetto - il gruppo -che domina la vita parlamentare. È direttamente la Costituzione ad assegnare ai gruppi parlamentari alcune funzioni rilevanti[182], in maniera diretta e indiretta. Nel primo caso rientra l'art. 78.1 CE che regola la composizione della *Diputación Permanente*[183]la quale deve essere composta da un

---

[180] A tal proposito emblematica la vicenda che ha portato alla dissoluzione dei gruppi parlamentari relativi al partito basco Batasuna (variamente denominato) nelle Assemblee legislative delle Comunità di Navarra e Basca a seguito della "illegalizzazione" del partito in applicazione della LOPP. È importante segnalare che lo scioglimento dei gruppi non ha portato però alla perdita del seggio da parte degli eletti. La intera vicenda e le sue implicazioni di rilievo costituzionale sono ben ricostruite in E. VIRGALA FORURIA, *La STS de 27 de marzo 2003 de ilegalizacion de Batasuna: el Estado de derecho penetra en Euskadi*, in Teoria y realidad Constitucional, n° 12-13, 2004.

[181]G. SÁNCHEZ MEDERO - J. C. CUEVAS LANCARES, *La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legale espanol y los statutos de los partitos politicos*, in Revista espanola de Derecho Constitucional, 111/2017, p. 187.

[182] In verità l'iniziale *Anteproyecto* della Costituzione poneva in capo ai gruppi attribuzioni ancor più rilevanti quali la presentazione di proposte di legge e di mozioni di censura, la richiesta di convocare in sessione straordinaria le Camere, la formazione delle Commissioni, il diritto di essere consultati, attraverso i loro *Portavoces*, rispetto alla formazione del Governo. Tali previsioni furono poi espunte dal testo non perché fosse presente una volontà opposta ma perché non si volle in quella sede attribuire troppe funzioni ad un soggetto la cui definizione sarebbe poi spettata non alla stessa Costituzione, ma ai regolamenti parlamentari. (S. CURRERI, cit., p. 185 ss.). Rispetto alle ultime due attribuzioni (Commissioni e Consultazioni) si può osservare che seppur non attribuitegli dalla Costituzione, i gruppi le esercitano in via di prassi più (come nel caso della composizione delle Commissioni) o meno (è il caso delle consultazioni) direttamente.

[183] La *Diputación Permanente* è un organo non previsto nell'ordinamento italiano, infatti è solitamente presente in quegli ordinamenti le cui Assemblee non sono convocate in sessione continua (come è il caso della Spagna le cui *Cortes* si riuniscono annualmente in due sessioni ordinarie: settembre/dicembre e febbraio/giugno) proprio per

minimo di ventuno membri "che rappresentano i gruppi parlamentari, in proporzione[184] alla importanza numerica". Nel secondo caso invece rientrano gli artt. 99.1 e 20.3.

La prima disposizione fa riferimento ai "gruppi politici con rappresentanza parlamentare" allorché in sede di consultazioni impone al Re di ricevere i rappresentanti designati da questi ultimi[185] al fine di proporre un candidato alla Presidenza del Governo. Seppur non si faccia espressamente riferimento ai gruppi parlamentari è evidente come sia possibile ricondurre questi ultimi entro la lettera dell'art. 99.1 CE, come del resto si fa nella prassi dove il Re riceve i rappresentanti designati dai gruppi sulla base di una lista preparata dal Presidente del *Congreso*. Tuttavia bisogna comunque tenere in considerazione che dal punto di vista concettuale il riferimento ai "gruppi politici con rappresentanza parlamentare" appare più ampio rispetto a quello ipotetico ai soli gruppi parlamentari, ed in effetti è stato fatto notare che formalmente le consultazioni potrebbero precedere la formazione dei gruppi[186].

L'art. 20.3 CE invece nel rispetto del principio del pluralismo garantisce l'accesso ai *medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público* ai "gruppi sociali e politici significativi". In questo caso lo sforzo ermeneutico necessario a chiarire la reale dimensione di questa definizione è minore poiché ha provveduto il *Tribunal Constitucional* a chiarire che "significativi" sono quei gruppi politici che sono espressione di forze politiche reali che hanno raccolto consenso dinanzi agli elettori[187]. Definizione al cui interno non è complesso far rientrare i gruppi parlamentari.

4.1.3.1. La costituzione dei gruppi in seno alle Cortes

Sinora abbiamo parlato dei gruppi parlamentari in modo piuttosto generico. Obiettivo di questo paragrafo è delimitare con maggiore precisione i contorni di questo soggetto nell'ordinamento spagnolo, soffermandoci sulle norme dei regolamenti parlamentari in materia, a partire dai criteri necessari per costituirlo. Nello specifico al *Congreso de los Diputados* sono necessari quindici eletti per formare un gruppo (art. 23.1 RCD), mentre al

---

assicurare la continuità degli organi di rappresentanza. In determinate circostanze può fungere da surrogato della stessa Assemblea e in caso di scioglimento delle Camere (anticipato o per fine legislatura) rimane operativo sino alla formazione delle nuove Assemblee.

[184] È interessante notare come a differenza che in quella italiana dove il principio della proporzionalità è riferito direttamente rispetto ai gruppi (artt. 72.3 e 82.2), nella Costituzione spagnola tale principio è reso esplicito solo in riferimento alla *Diputación Permanente,* mentre non se ne fa menzione rispetto ai gruppi. Tuttavia dall'art. 78.1 si è ricavato un principio generale di proporzionalità, per cui nei regolamenti parlamentari è esteso a tutte le Commissioni, permanenti e non. Inoltre tale principio è esplicitamente tutelato non solo al momento della formazione delle diverse Commissioni, ma per tutta la loro durata in carica, per cui in caso vi siano degli spostamenti dei loro membri all'interno dei diversi gruppi parlamentari si procede ad una ridefinizione della composizione di esse.

[185] Quindi in teoria anche non deputati (come in effetti accaduto nel 1979 e nel 1982, quando il Re ricevette due dirigenti del Partito nazionalista basco che seppur non essendo membri del *Congeso* furono designati dal gruppo parlamentare). Ciò a ennesima riprova del rapporto estremamente simbiotico tra gruppo e partito nell'ordinamento spagnolo. Del resto tale prassi è stata avallata anche in Italia (da ultimo, nelle numerose consultazioni svoltesi tra le elezioni del 4 marzo e la formazione del Governo Conte nel giugno 2019, il leader di Forza Italia Silvio Berlusconi, seppur non parlamentare, è stato ripetutamente ricevuto al Quirinale), dove la compenetrazione tra questi due soggetti è molto meno accentuata.

[186] J. CAPO, *Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos,* in Anuario de derecho politico 1983, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1984, p. 117 ss.

[187] STC 63/1987.

Senato ne bastano dieci (art. 27.1 RS). Solo al *Congreso* tale soglia scende a cinque se il partito corrispondente ha raggiunto un consistente numero di voti, in particolare il 15% dei voti validi nelle circoscrizioni in cui si è presentato oppure il 5% dei voti validi su scala nazionale[188].

Affinché sia perfezionata la costituzione del gruppo è necessario - entro cinque giorni dalla riunione costitutiva delle Camere -sottoscrivere un documento indirizzato alla *Mesa* (la Presidenza) contenente la denominazione[189] del gruppo, l'elenco dei nominativi firmato da ciascun componente e l'indicazione su chi ricoprirà la carica di *Portavoz* e i suoi eventuali sostituti (artt. 24 RCD e 28 RS). È importante rilevare subito che, al fine di costituire un gruppo parlamentare, accanto al requisito numerico è necessario il requisito politico[190]. In particolare "in nessun caso" i parlamentari di uno stesso partito possono costituire gruppi parlamentari separati [191], ed allo stesso modo non possono farlo parlamentari appartenenti a forze politiche che non si sono presentate alle elezioni (artt. 23 RCD e 27 RS).

Questo secondo caso, ad esempio, può verificarsi giacché alcuni partiti si presentino in una lista di coalizione; ebbene in questo caso non è possibile per gli eletti scindersi in più gruppi parlamentari all'interno delle *Cortes*. Emerge subito una duplice *ratio* delle norme prese in esame, da un lato si vuole preservare una quasi sovrapposizione tra i partiti e i gruppi parlamentari, e dall'altro si vuole sfavorire un eccessivo frazionamento all'interno delle Assemblee. Una volta che i gruppi si sono formati, qualora in corso di legislatura il numero di iscritti a un gruppo dovesse scendere sotto la soglia richiesta per la sua formazione, quest'ultimo non viene sciolto automaticamente. Ciò avviene solo nel caso in cui il numero sia "inferiore alla metà" di quello necessario per costituirlo (quindi sette) al *Congreso* (art. 27.2 RCD), o inferiore a sei al Senato (art. 27.2 RS)[192].

Tutti i parlamentari sono obbligati a far parte di un gruppo, infatti qualora nei cinque giorni successivi alla riunione costitutiva delle Camere[193] non risultino iscritti a nessun gruppo parlamentare costituitosi, sono iscritti d'ufficio nel gruppo misto dalla *Mesa* della Camera di appartenenza (artt. 25.1 RCD e 30.1 RS). Da questo insieme di norme emerge chiaramente l'idea che le ha ispirate, ovverosia quella di avere una sostanziale corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito. L'obiettivo appare nella prassi raggiunto,

---

[188] Al Senato invece, in ragione della sua funzione di rappresentanza territoriale, è possibile comporre dei *Grupos territoriales* all'interno dei diversi gruppi parlamentari. Tali *Grupos* devono avere un numero di componenti non inferiore a tre (art. 32 RS).

[189] Il regolamento del Senato prevede che la denominazione del gruppo sia esattamente la stessa del partito o della coalizione di partiti che si è presentata alle elezioni (art. 27.4 RS).

[190] Si può osservare come anche la deroga al requisito numerico in seno al *Congreso de los Diputados* sia attribuita in forza di un requisito politico quale i voti raccolti alle elezioni.

[191] A seguito delle elezioni del 20 dicembre 2015 Podemos, che entrava per la prima volta in Parlamento, chiedeva di formare ben quattro gruppi all'interno del *Congreso,* forte del fatto che le sue quattro componenti territoriali (allora strutturate come organizzazioni distinte tra loro) avevano autonomamente i requisiti chiesti dal regolamento per farlo. Tuttavia tale possibilità gli fu preclusa dalla *Mesa* che considerò queste organizzazioni come componenti di un partito unico.

[192] In ragione di ciò si verificato quel fenomeno di "prestito" dei parlamentari ad un gruppo "amico". Basta che ad inizio legislatura un determinato numero di eletti si iscriva a un gruppo che non ha i numeri per formarsi ma ha quelli per restare in vita. Una volta che il gruppo si è formato, alla sessione successiva rientra "a casa" e il gioco è fatto.

[193] Stesso termine per i deputati che non acquisiscono da subito la "piena condizione di deputato", a decorrere però dal giorno di acquisizione di quest'ultima, e per i Senatori rappresentanti delle Comunità autonome eletti in corso di legislatura.

infatti "per effetto dei regolamenti parlamentari, in Spagna effettivamente ad ogni partito corrisponde un gruppo"[194].

Tuttavia tale principio va coniugato con quello della libertà del mandato parlamentare e della rappresentanza sanciti negli artt. 67.2 e 23 della Costituzione spagnola. Infatti per questo motivo non esiste l'obbligo per i parlamentari di iscriversi al gruppo corrispondente al partito nelle cui liste sono stati eletti[195], né di rimanervi per l'intera durata della legislatura[196]. Essi hanno sostanzialmente tre opzioni (almeno dal punto di vista teorico): iscriversi al gruppo della propria formazione politica, residuare nel gruppo misto o entrare nel gruppo di un altro partito[197].

Infatti, per effetto delle norme che abbiamo analizzato, è possibile che durante la legislatura il numero dei gruppi diminuisca (a causa dello scioglimento di qualcuno di essi, per ragioni numeriche o politiche), ma non è possibile il contrario, che questo aumenti.

In definitiva, si può affermare come sia evidente il "*favor* regolamentare per la corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito politico, limitandosi la facoltà di costituire i gruppi parlamentari, ma non quella di iscriversi ad essi. In tal modo ci si limita a circoscrivere l'ambito di operatività della libertà del parlamentare, senza però negarla"[198].

4.1.3.2. La vita all'interno del gruppo, il ruolo del Portavoz

Come abbiamo avuto modo di saggiare sinora, i regolamenti delle *Cortes* sono molto "gruppocentrici"[199]. Ciò risulta tanto più vero se si assume il punto di vista dei singoli eletti cui è affidato un ruolo marginale rispetto al gruppo parlamentare. La primazia del gruppo emerge plasticamente nella figura del *Portavoz*[200], che è l'unica prevista come obbligatoria dai regolamenti parlamentari[201], il che presuppone una organizzazione del gruppo stesso

---

[194]P. MARSOCCI, *I gruppi parlamentari in Spagna*, in, S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, Gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2004.

[195] Tale obbligo era invece presente nel Regolamento provvisorio del *Congreso de los Diputados* del 1977 (poi modificato nel 1979, mentre l'approvazione del regolamento definitivo è del 1982). Vi è stato chi ha visto in questo cambio di linea un passo indietro che ha comportato una disciplina contraddittoria (S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari,* cit., p., 231 ss.). Tuttavia tale interpretazione delle norme regolamentari è stata avallata dal *Tribunal Constitucional* (STC 64/2002).

[196] L'eventuale cambio di gruppo a legislatura in corso può effettuarsi entro cinque giorni dall'inizio di ogni periodo di sessione e necessita in ogni caso dell'avallo del *Portavoz* del gruppo di destinazione. Per ragioni comprensibili, tali norme non si applicano nel caso in cui il gruppo di destinazione sia quello misto.

[197] Eventualità piuttosto rara, verificatasi prevalentemente per quel fenomeno di "prestito temporaneo" dei parlamentari di cui si è parlato in precedenza (Vedi *supra* nota 196).

[198]S. CURRERI, cit., p. 256 ss.

[199] Con un concetto simile si è espresso Manzella riferendosi al Parlamento spagnolo quale "gruppocratico". A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCIA DE ENTERRIA, A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 463

[200] La figura del *Portavoz* è a tal punto rilevante che vi è stato chi si è spinto ad affermare che il sistema parlamentare spagnolo si basa su "rappresentanti dei rappresentanti". (SANTAOLLA LOPEZ, *Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos. Espana*, in A. LOPEZ PINA (a cura di), *Democrazia representativa y parlamentarismo: Alemania, Espana, Gran Bretagna e Italia*, Secretaria general del Senado, Madrid, 1994, p., 182 ss.

[201] La *Mesa* del *Congreso* ha esteso questa obbligatorietà anche ai suoi eventuali sostituti, stabilendone il numero in tre per i gruppi grandi e in due per quelli piccoli, mentre per il resto i gruppi godono di libertà organizzativa.

improntata ad un principio verticistico[202]. Il fatto che il *Portavoz* faccia sempre parte della dirigenza del partito (o se non lo era già prima ne entra a far parte)[203] ha due conseguenze, da un lato il rafforzamento del suo ruolo, dall'altro ne fa una figura di raccordo forte tra gruppo e partito. Ciò è confermato dal fatto che la sua nomina - attribuita ai gruppi dai regolamenti delle *Cortes* - è, in diversi modi[204], condivisa da questi con gli organi di partito. La figura del *Portavoz* emerge anche in relazione al potere di iniziativa legislativa che non è attribuita a tutti i parlamentari ma solo congiuntamente a quindici membri al *Congreso*[205] e a venticinque al Senato[206]; oppure, ed è il caso che di fatto si verifica sempre nella prassi, è necessaria la firma del *Portavoz* a nome del gruppo di appartenenza[207].

È evidente come in questo modo il gruppo, in cambio dell'appoggio in termini politici e di supporto amministrativo, filtri e selezioni le iniziative dei singoli parlamentari, che quindi necessariamente rispondono alla linea politica dello stesso[208]. Le stesse restrizioni si estendono al potere di emendamento dei testi in discussione, aggravate nel caso di emendamenti interamente sostitutivi, la cui presentazione è riservata ai soli gruppi, cosi come nel caso di *enmendias de devolution* (equivalenti delle nostre questioni pregiudiziali e sospensive) nel cui dibattito peraltro, intervengono solo i *Portavoces*.

Di maggiore libertà invece godono i singoli parlamentari nell'esercizio della funzione di controllo, i cui atti sono ad ogni modo sottoposti alla conoscenza del gruppo. Di fatto gli unici atti nella piena disposizione del singolo sono interrogazioni ed interpellanze scritte al Governo[209]. In generale, in osservanza del principio del contingentamento dei tempi, il tempo di parola è attribuito direttamente ai gruppi, al cui interno viene diviso dai diversi *Portavoces*. Inoltre in sede di dichiarazione di voto si interviene solo in rappresentanza del gruppo di appartenenza e non è prevista la possibilità di dichiarazioni in dissenso[210].

A questo proposito è opportuno segnalare che i regolamenti di entrambe le *Cortes* privilegiano il voto palese rispetto a quello segreto che è piuttosto residuale. Al *Portavoz* inoltre è affidato il compito di rappresentare il gruppo all'interno della *Junta de portavoces*, organo responsabile dell'organizzazione dei lavori delle Camere.

---

[202] Tant'è che la figura del *Portavoz* può essere paragonata a quella operante nel sistema britannico di *Chief Whip*, incaricata di far valere la disciplina di gruppo.

[203] A tal proposito ad esempio l'art 76.4 del Estatutos Federales del Grupo Parlamentario Socialista recita: "*El Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, asiste a las reuniones de la CEF (Comisión Ejecutiva Federal n°d.a.) con voz, pero sin voto*".

[204] Nel *PSOE*, la nomina da parte del gruppo è ratificata dal partito, nel *PP* è eletto dal gruppo su proposta della direzione del partito.

[205] Quindi, non a caso, stesso numero di deputati necessario per formare un gruppo.

[206] In questo caso più del doppio di quanto necessario per formare un gruppo.

[207] Si può ipotizzare un parallelo tra questo istituto e la prassi ormai consolidatasi nella nostra vita parlamentare di "segnalazione" degli emendamenti; in ragione del numero solitamente eccessivo di essi di fatto si discutono effettivamente solo quelli che i diversi gruppi "mettono in evidenza". In questo modo si esercita una funzione di filtro paragonabile a quella del *Portavoz* in Spagna. Nel caso italiano però si tratta di una prassi non sancita dai regolamenti che quindi sconta dell'utilizzo di meccanismi informali, pertanto la titolarità del cui utilizzo non è direttamente imputabile ai Capigruppo come in Spagna.

[208] Del resto questo è in linea con la lettera della Costituzione spagnola che all'art. 87 assegna tale potere direttamente alle Camere complessivamente intese (e al Governo). Lo stesso fanno i regolamenti parlamentari che lo attribuiscono ai gruppi.

[209] Tali atti sono comunque sottoposti al vaglio (non solo formale) della *Mesa* della camera di appartenenza e la loro eventuale iscrizione all'ordine del giorno avviene sulla base delle appartenenze politiche.

[210] Come invece avviene nelle Camere italiane.

In definitiva, alla luce di quanto delineato sinora, si può affermare che "la sottomissione del parlamentare al suo partito e al gruppo è un elemento implicito dell'organizzazione delle camere, nonché una finalità apertamente perseguita dai regolamenti"[211]. Ad accentuare questa situazione contribuiscono i regolamenti di auto-organizzazione interna dei gruppi che costituiscono una sorta di norme ancillari agli statuti dei partiti[212].

Solitamente i diversi gruppi parlamentari elaborano un regolamento per ogni legislatura[213], i quali però contengono alcune costanti; in questa sede intendiamo sottolinearne due. Innanzitutto il principio molto stringente della disciplina di partito[214] la cui inosservanza è passibile di sanzioni ad opera degli organismi dirigenti del partito, e che arrivano sino all'espulsione dal gruppo[215]. Tale disciplina si estrinseca anche attraverso la redazione di *informe* da parte dei vertici del gruppo agli organi di partito, ed è implicito come questi ne tengano ben conto in ordine ad eventuali ricandidature.

Il secondo elemento comune è il controllo che il partito esercita su una parte delle risorse finanziarie (cfr *supra*) del gruppo e che talvolta si estende anche agli emolumenti dei singoli parlamentari. Essendo inoltre privo di personalità giuridica autonoma, il gruppo è costretto a usufruire dell'ausilio del partito per assumere il personale amministrativo necessario allo svolgimento delle sue funzioni, e di conseguenza a subirne una forma di controllo sull'esercizio di tale prerogativa[216].

4.2. Il ruolo del sistema elettorale nel circuito della rappresentanza

4.2.1. Introduzione

Sinora si è guardato al rapporto tra il singolo rappresentante e i soggetti collettivi (gruppi e partiti) principalmente assumendo la prospettiva del suo estrinsecarsi all'interno delle assemblee rappresentative, solamente sfiorando invece il passaggio propedeutico, quello dell'elezione e prima ancora delle candidature. In questo paragrafo quindi si farà un passo indietro e si prenderà in analisi la legge elettorale spagnola[217], i principi che la ispirano e a come questa incida sul circuito della rappresentanza, con particolare riferimento alla questione delle candidature.

4.2.2. Brevi cenni sul quadro generale del sistema elettorale spagnolo

---

[211] P. MARSOCCI, cit. p., 293.

[212] "*El reglamento del grupo se convierte en una normativa subordinada a los statuto del partido*". G. SÁNCHEZ MEDERO, J. C. CUEVAS LANCARES, cit., p. 205.

[213] Probabilmente a causa della loro subordinazione agli statuti dei partiti che ne indeboliscono la portata, la reperibilità di tali regolamenti è affidata alla discrezionalità dei gruppi e non esiste una sezione dedicata dei siti delle *Cortes* com'è in Italia, al contrario ci si limita a rimandare ai siti dei singoli gruppi.

[214] A tal proposito Curreri si è spinto ad affermare che il principio del cd. "centralismo democratico", in passato caratteristica dei partiti di ispirazione comunista, sia divenuto tipico di tutte le formazioni politiche. (S. CURRERI, cit., p. 197 ss.)

[215] L'art 78 del EGFPS prevede addirittura una sorta di impegno morale alle dimissioni dalla camera di appartenenza qualora per qualsiasi motivo non si faccia più parte del partito.

[216] G. SÁNCHEZ MEDERO - J. C. CUEVAS LANCARES, cit., p., 206 ss.

[217] In particolare si farà riferimento al sistema elettorale del *Congreso* che è la vera Camera politica e l'unica che intrattiene il rapporto fiduciario con il Governo (o meglio, col suo Presidente. Art. 99 CE). Per quanto riguarda il sistema elettorale del Senato in relazione ai rappresentanti designati dalle Comunità cfr. *infra* par. 5.

Punto di partenza rispetto all'analisi del sistema elettorale spagnolo è il fatto che - con una scelta non scontata - il Costituente abbia inserito alcuni principi relativi al sistema elettorale direttamente nel testo costituzionale. In particolare due[218], i quali, peraltro, si attenuano a vicenda: la proporzionalità e l'utilizzo di circoscrizioni provinciali, entrambi previsti dall'art. 68 CE (commi 2 e 3)[219]. Il criterio della proporzionalità non è così stringente, il sistema elettorale deve "attenersi" [220] ad esso ed è temperato dalla circoscrizione provinciale[221] (quindi molto piccola), inoltre bisogna considerare che il numero dei deputati (trecentocinquanta[222]) è piuttosto basso, ed è noto che i sistemi proporzionali siano più efficaci se eleggono un alto numero di parlamentari in circoscrizioni ampie. Tali elementi di dis-proporzionalità[223] hanno favorito i grandi partiti, tant'è che fino alla recente emersione di nuovi soggetti politici nazionali[224], il sistema politico spagnolo poteva dirsi sostanzialmente bipartitico[225].

4.2.3. Il parlamentare e la legge elettorale: le candidature

Quanto detto sinora ci è servito a delineare il quadro generale, ma è entrando più a fondo nelle norme del sistema elettorale che si incontrano gli elementi di maggiore interesse rispetto all'oggetto di questa trattazione. L'art. 44.1 LOREG stabilisce che i soggetti legittimati a presentare liste di candidati tramite appositi delegati sono: partiti iscritti nell'apposito registro[226]coalizioni di partiti formatesi attraverso la stipula di un apposito patto; un numero determinato di elettori stabilito nell'1% degli iscritti alle liste elettorali della circoscrizione in cui ci si presenta (art. 169.3 LOREG)[227].

L'obbligo della raccolta di firme è riservato solo al raggruppamento di elettori, mentre ne sono esonerati i partiti, a conferma dello status privilegiato che li distingue. La stessa legge affida ai partiti un ruolo rilevante nell'organizzazione del processo elettorale e nella campagna che lo precede. L'elemento che però maggiormente caratterizza in senso partitico

---

[218] Cui va aggiunto il fatto che ad ogni provincia sia assegnata una rappresentanza minima iniziale, eventualmente integrata in relazione alla popolazione, che di fatto comporta una sovrarappresentazione delle provincie più piccole (art. 68.2 CE).

[219] L'art. 68 è relativo al solo *Congreso*, del Senato si occupa l'art. 69.

[220] Lo stesso principio è molto più stringente nel caso delle Comunità autonome, infatti l'art 152.1 prevede che l'elezione delle relative Assemblee legislative avvenga "*con arreglo a un sistema de representación proporcional*".

[221] Senza recupero dei resti al di fuori di essa.

[222] La Costituzione spagnola all'art. 68.1 prevede che il *Congreso de los Diputados* si componga di un minimo di trecento e un massimo di quattrocento membri. L'art. 162.1 della LOREG (*Ley Organica del Régimen Electoral General*) del 1985 ha poi definito questo numero nell'ordine dei trecentocinquanta.

[223] Altri elementi che attenuano la proporzionalità del sistema elettorale, in questo caso contenuti nella LOREG sono la soglia di sbarramento circoscrizionale al 3% e l'assegnazione dei seggi sula base del metodo D'Hondt senza recupero dei resti. Riguardo la soglia di sbarramento è opportuno segnalare che spesso, in virtù di circoscrizioni piccole che eleggono pochi Deputati, essa risulti inefficace poiché la soglia di sbarramento reale risulta essere molto più alta.

[224] Podemos, Ciudadanos e, da ultimo, Vox. Nelle recenti elezioni politiche dell'aprile 2019 tutte queste forze politiche hanno raggiunto una percentuale di consenso a due cifre.

[225] Al netto di qualche piccola formazione e dei diversi partiti autonomistici.

[226] J. M. PORRAS RAMÍREZ,*Comentarios acerca del estatus Constitucional de los partidos políticos y de su desarrollo en la Ley Orgánica 6/2002*, Revista de las Cortes Generales, n°57, 2002 p. 7 ss.

[227] Questa possibilità è, di fatto, solamente teorica dal momento che non si verifica nella prassi.

il procedimento elettorale è la previsione di liste chiuse e bloccate; l'elettore può solo scegliere il partito cui dare il proprio voto senza poter esprimere alcuna preferenza rispetto ai singoli candidati.

L'ordine in lista di questi ultimi è una scelta ad appannaggio dei soli partiti che quindi assumono un ruolo determinante di intermediazione tra cittadini e istituzioni. Tant'è che il rapporto tra eletti ed elettori lungi dall'essere diretto "s'instaura e si svolge attraverso i partiti"[228]. L'elemento personale, seppur presente perché l'elettore può valutare i nomi dei candidati associati ai diversi partiti, è evidentemente soccombente rispetto all'elemento politico-partitico[229]. A questo punto "*puesto che la ley electoral habilita a los partidos pare presentar candidaturas, habría que saber qué procedimento siguen estos a la hora de elaborar una lista electoral*"[230].

Normalmente in ogni partito il compito di elaborare le liste è demandato ad un *comitato elettorale* centrale sulla base di *informes* redatte dagli organi territoriali dello stesso. Tuttavia la prassi dimostra come le indicazioni provenienti da queste ultime siano seguite solo quando coincidano con gli orientamenti della dirigenza del partito a livello centrale[231]. "*Por lo tanto, se puede afirmar sin ningún género de dudas que el poder que tienen los órganos ejecutivos de los partidos sobre este proceso es enorme*"[232].

Immediata conseguenza di questo stato di cose è che il parlamentare, perfettamente consapevole che deve la sua elezione (e soprattutto eventuale rielezione) in misura quasi totale agli organi dirigenti del partito di appartenenza e solo residualmente alla sua capacità rappresentativa dell'elettorato, tenderà inevitabilmente a conformarsi alla linea politica maggioritaria, favorendo la disciplina di partito. Inoltre, la circostanza che, almeno nei partiti maggiori[233], si celebrino primarie per la scelta del leader mentre non altrettanto avviene per la selezione delle candidature, porta in dote ai leader di partito un *surplus* di legittimazione rispetto ai singoli parlamentari[234] che possono far valere in funzione disciplinante.

4.3. Prime riflessioni riassuntive

Seppur breve, l'analisi svolta nel corso di questo paragrafo è sufficiente per poter tracciare un primo bilancio. Il sistema costituzionale spagnolo è costruito in maniera evidente e consapevole privilegiando un sistema di rappresentanza collettiva. Ciò risulta

---

[228] S. CURRERI, cit., p. 85.

[229] Come ha opportunamente osservato Curreri la netta prevalenza dell'elemento politico è confermata dalla LOREG allorché all'art. 164.1 stabilisce che in caso di decadenza (per qualunque motivo) dal seggio di un eletto, egli viene sostituito dal candidato che segue all'interno della lista del partito, la quale proprio a tal fine deve prevedere degli appositi candidati supplenti, senza che si riconvochino gli elettori ai seggi. (*ibidem,* p. 111).

[230] G. SÁNCHEZ MEDERO, J. C. CUEVAS LANCARES,cit., p. 199.

[231] F. FLORES JIMENEZ, *La Democracia interna de los partidos politicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 228 ss.

[232] G. SÁNCHEZ MEDERO - J. C. CUEVAS LANCARES, cit., p. 200.

[233] In vista delle recenti elezioni dello scorso aprile, almeno in Podemos e Vox si sono svolti dei procedimenti di consultazione della base rispetto alle candidature. È bene segnalare che nel secondo di questi casi (Vox), si è però proceduto a concentrare maggiori poteri nelle mani del suo leader Santiago Abascal per evitare che, in ragione della sua repentina crescita nei consensi, il partito potesse essere vittima di infiltrazioni opportunistiche dall'esterno.

[234] Questa dinamica è accentuata dal fatto che spesso i leader di partito sono i capilista dei partiti nelle diverse circoscrizioni.

evidente sin dal testo costituzionale che assegna ai partiti una posizione privilegiata all'interno dell'ordinamento. Altresì la legge elettorale, in particolare attraverso liste chiuse e bloccate in un sistema proporzionale, affida ad essi la selezione degli eletti e la scelta dell'indirizzo politico.

Infine, da buon'ultima, l'organizzazione delle Camere, tutta incentrata sui gruppi parlamentari, in quest'ordinamento la fedelissima trasposizione dei partiti all'interno delle *Cortes*. Resta tuttavia un argine, probabilmente l'unico in mancanza di altri strumenti quali ad esempio potrebbero essere le primarie. Questo argine è la libertà del mandato parlamentare intesa in senso difensivo, il singolo eletto che volesse esprimersi in dissenso non deve temere il suo seggio. Per ora basti rilevare questo, per le considerazioni riguardo la bontà o meno di tale sistema si rimanda alla fine della trattazione.