



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

**1. Il sistema politico-rappresentativo spagnolo dalle origini alla Costituzione del 1978.** - 1.1 Introduzione. - 1.2 Le Origini della rappresentanza: il mandato imperativo tra teoria democratica e teoria liberale. - 1.3 Dal divieto di partiti politici nel regime franchista alla conquista del pluralismo politico nella nuova democrazia spagnola. - 1.4 Il divieto di vincolo di mandato nell'ordinamento spagnolo ai sensi dell'art. 67.2 CE. - 1.5 I Partiti politici nella Costituzione spagnola: art. 6. - 1.6 Rappresentanza politica, divieto di mandato imperativo e diritto di partecipazione politica: la previsione normativa dell'articolo 67 e 23 CE. - **2. Il divieto di mandato imperativo nella giurisprudenza costituzionale spagnola.** - 2.1 Premessa. Ambito applicativo della giurisprudenza costituzionale spagnola. - 2.2 I primi interventi degli anni Ottanta. - 2.3 La sentenza n° 123/2017. - **3. Il divieto di mandato imperativo fra il ruolo dei partiti e il principio di rappresentanza.** - 3.1 La peculiare posizione dei partiti politici nella Costituzione spagnola. - 3.2 Il concetto di rappresentanza politica come fondamento del divieto di mandato imperativo. - 3.3 Prime conclusioni, il divieto di mandato imperativo come istituto "resistente" a compressioni. - **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 - **5. La proiezione del divieto di vincolo di mandato nelle Comunidades Autonomas spagnole.** - 5.1. Premessa. - 5.1.2. *El Estado autonómico español*: brevi cenni introduttivi. - 5.1.3. La realtà dei Parlamenti autonomici. - 5.1.3.1. (segue) Il sistema elettorale. - 5.2. La democrazia rappresentativa nelle *Comunidades Autónomas*: lo status di parlamentare autonómico e la proiezione della *prohibición de mandato imperativo* negli Statuti autonomici. - 5.3. L'organizzazione della rappresentanza politica nei Parlamenti autonomici. - 5.3.1. Il riconoscimento giuridico del rapporto fra partito politico e gruppi parlamentari nei Regolamenti assembleari autonomici. - 5.3.1.2. (segue) Un elemento incidentale: il transfuguismo nella dimensione territoriale autonómica. - 5.3.2. Le misure anti-transfuguismo: il rapporto tra gruppo parlamentare e parlamentare. - 5.3.2.2. (segue) Sanzioni e soluzioni al transfuguismo. - 5.3.2.3. L'eventuale soluzione politica: l'*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales*. - 5.4. Il particolare ruolo che assume il divieto di vincolo di mandato per i senatori designati dalle *Comunidades Autónomas*. - 5.4.1. Riflessioni sul caso valenciano (STC 123/2017) e la provocatoria previsione d'introduzione del vínculo de mandato per i senatori designati. **Conclusioni: one size does not fit all, il mandato imperativo tra Stato e Comunità autonome.**

## **1. IL SISTEMA POLITICO-RAPPRESENTATIVO SPAGNOLO DALLE ORIGINI ALLA COSTITUZIONE DEL 1978**

di *Francesca Beccarini*

### SOMMARIO:

1. Il sistema politico-rappresentativo spagnolo dalle origini alla Costituzione del 1978. - 1.1. Introduzione. - 1.2. Le Origini della rappresentanza: il mandato imperativo tra teoria democratica e teoria liberale. - 1.3. Dal divieto di partiti politici nel regime franchista alla conquista del pluralismo politico nella nuova democrazia spagnola. - 1.4. Il divieto di vincolo di mandato nell'ordinamento spagnolo ai sensi dell'art. 67.2 CE. - 1.5. I Partiti politici nella Costituzione spagnola: art. 6. - 1.6. Rappresentanza politica, divieto di mandato imperativo e diritto di partecipazione politica: la previsione normativa dell'articolo 67 e 23 CE.

### *1.1. Introduzione*

Lo studio del divieto di mandato imperativo, nell'ordinamento spagnolo, non può non partire dall'analisi dell'origine del concetto di rappresentanza politica. Si affronta in questo primo paragrafo, quindi, l'evoluzione del concetto di mandato imperativo fra la sua

concezione “medioevale” e la sua concezione “moderna”. Si analizzerà, poi, come l’attuale Costituzione spagnola disciplini tale istituto, soprattutto in relazione al ruolo fondamentale che è stato riconosciuto ai partiti politici. A tal fine, infatti, appare rilevante studiare il percorso con cui il pluralismo politico ha acquisito riconoscimento in Spagna ed evidenziare come nell’ordinamento costituzionale attuale i partiti politici abbiano assunto un ruolo di massimo protagonismo, in ragione della precedente esperienza franchista che, al contrario, conosceva la presenza di un unico partito.

## *1.2. Le Origini della rappresentanza: il mandato imperativo tra teoria democratica e teoria liberale*

L’affermarsi del concetto di rappresentanza, e delle sue relative funzioni, si collega strettamente alla storia della nascita e dell’evoluzione dell’istituzione parlamentare. La rappresentanza politica ha, infatti, costituito uno dei più grandi pilastri su cui si è fondato lo Stato moderno e il relativo patrimonio costituzionale<sup>1</sup>. Durante il medioevo, alle origini della rappresentanza politica, il sovrano e le assemblee parlamentari si accordavano, assumendo impegni formali, che diventavano vincolanti non soltanto per i membri dell’istituzione ma per l’intera collettività dei sudditi. La struttura dello Stato feudale era articolata in numerosi centri di potere (come le classi, le corporazioni, i comuni, gli ordini e ciascuno di essi aveva una propria autonomia), ed è proprio in ragione di questa composizione pluralistica della società che ne derivò l’uso di chiedere, da parte del Re, la partecipazione di rappresentanti o delegati alle adunanze, indette soprattutto per l’istituzione dei tributi<sup>2</sup>. Questa caratteristica, seppur con diverse sfumature, era comune ai parlamenti medievali che, per esempio in Spagna, perdevano il nome di *Cortes*, le quali si distinguevano a loro volta tra quelle “di diritto” e quelle “di fatto”.

L’istituto del mandato imperativo, nei primi secoli del precedente millennio, caratterizzava tali “parlamenti”, i quali erano quindi composti da mandatari o da gestori degli interessi dei ceti o dei gruppi particolari che, di norma, ricevevano istruzioni a carattere vincolante a cui dovevano rigidamente attenersi; la violazione delle istruzioni ricevute comportava una responsabilità di tipo patrimoniale o anche la revoca del mandato stesso. In capo al mandatario sorgeva sia un obbligo di tipo giuridico, stante nel suo dovere di adempiere tassativamente all’incarico ricevuto, sia un rapporto di natura etica, che derivava dal rapporto fiduciario e dal prestigio che il mandatario possedeva nella società medioevale<sup>3</sup>. Il rispetto del mandato ricevuto, redatto per iscritto, inoltre era necessario affinché la collettività si sentisse vincolata alle decisioni e agli accordi fatti dai loro mandatari, i quali agivano sempre in nome di questi ultimi<sup>4</sup>. La vincolatività dei mandati, come detto, redatti per iscritto, rendeva il mandatario più simile alla figura del *nuncius* che a quella del rappresentante. Il mandato imperativo di quell’epoca aveva infatti un carattere

---

<sup>1</sup>R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005, p. 25.

<sup>2</sup>L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica. Introduzione*, Fava e Gargagni, Bologna, 1894.

<sup>3</sup>M. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica pel...*, Bibliobazaar, 2009, p. 78 ss.

<sup>4</sup>F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997, p. 60 ss.

strettamente privatistico-civilistico e non pubblicistico, che acquisterà invece solo in seguito (a causa della Rivoluzione francese)<sup>5</sup>.

In Spagna, la prima assemblea a presentare caratteri di rappresentanza cetuale fu quella di León del 1188, convocata da Alfonso IX, che segnò il passaggio dalle antiche assemblee in istituzioni parlamentari. Ma è solo nel 1250, con Alfonso X, che venne legittimata la partecipazione in assemblea anche ai rappresentati delle città (*electi cives*) accanto a clero e aristocrazia. Ma, a differenza degli altri Paesi (come Francia e Inghilterra), la situazione spagnola appariva particolarmente complessa a causa della difficoltà di attuare prassi comuni ai diversi parlamenti<sup>6</sup>. Ad esempio nelle *Cortes* aragonesi venne introdotto il mandato imperativo, anche se ciò non costituì una regola consolidata poiché le città facevano affidamento sulle capacità dei mandatari quando non veniva dato loro un mandato pieno; ad ogni modo, quando era previsto, tali mandatari potevano anche essere revocati<sup>7</sup>. Nelle *Cortes* di Medina (1318) e Madrid (1349), invece, i procuratori dovevano adempiere ad uno specifico mandato di cui erano tenuti a renderne conto. In tempi successivi, nelle *Cortes* di Valladolid (1542) e di Toledo (1559) venne invece adottato uno schema di mandato che prevedeva solo la possibilità di istruzioni private, escludendo mandati imperativi. Tuttavia a Madrid già nel 1588 avevano prevalso i mandati imperativi<sup>8</sup>.

Il problema dell'imperatività del mandato, che già da qualche secolo si era venuto a porre nell'ambito delle assemblee parlamentari di alcuni Paesi europei, tra cui anche la Spagna, venne però affrontato per la prima volta in Francia negli anni della Rivoluzione. In particolare, la questione si pose quando, il 5 maggio del 1789, il Re convocò a Versailles gli Stati Generali con i rappresentanti dei tre stati. In tale sede, accadde che i rappresentanti del Terzo Stato chiesero di modificare le modalità di deliberazione dell'Assemblea votando per testa<sup>9</sup> anziché per ceto. Tali richieste de facto introducevano il principio di rappresentanza nazionale. Si osservi che i deputati eletti appartenenti a nobiltà e clero avevano ricevuto mandati precisi e dettagliati, come quello di non accettare il voto individuale, e ciò costituì un vicolo al funzionamento dell'Assemblea stessa. Senza addentrarci nello specifico della vicenda ricordiamo solo che il Sovrano stesso intervenne a tale proposito e, nel tentativo di impedire che la già delicata situazione potesse degenerare, si schierò per l'abolizione del vincolo di mandato e sostenne che tutte le limitazioni alla libertà dei parlamentari agli Stati Generali si sarebbero dovute ritenere contrarie all'interesse dello Stato; invitò inoltre tutti quei deputati che avessero assunto mandati vincolanti a rimettersi piuttosto alla loro coscienza. Alla fine, la proibizione del mandato imperativo venne introdotta nella Costituzione francese del 1791, e in altre successive, diventando il modello su cui fu elaborata la nozione moderna della rappresentanza<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup>G. F. FERRARI, voce *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. giur.*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1981, p. 1.

<sup>6</sup>A. M. HOLDEN, *Imperative Mandate in the Spanish Cortes of the Middle Ages*, in *Am. Polit. Sc. Review*, vol. 24, Cambridge University Press, 1930, p. 886.

<sup>7</sup>A. MARICHALAR - C. MANRIQUE, *Historia de la legislaciòn y Recitaciones del Derecho Civil de España*, II ed., Imp. Suc. Gasset, Loucas y Cia, Madrid, 1868, p. 439.

<sup>8</sup>J. RICO Y AMAT, *Historia politica y parlamentaria de España*, Imprenta de las escuelas pias, Madrid, 1861, p. 58.

<sup>9</sup>Si ricordi che i rappresentanti del terzo stato erano il numero doppio rispetto a quello degli altri due.

<sup>10</sup>R. SCARCIGLIA, cit., p. 60 ss.

A partire da questo momento vennero quindi a contrapporsi due teorie: quella dell'imperatività di mandato (concezione democratica) e quella della rappresentanza nazionale (concezione liberale). A favore della prima si espresse tre anni più tardi Robespierre che, nel discorso sulla Costituzione francese del 1793, affermò il concetto della subordinazione di tutti i funzionari (inclusi i parlamentari) al popolo, al quale non poteva negarsi il diritto di revocare i funzionari pubblici eletti, "secondo le forme che saranno stabilite, sulla sola base del diritto imprescrittibile che gli appartiene di revocare i propri mandatari"<sup>11 12</sup>. A tale proposito, la dottrina costituzionalistica ha osservato come la teorizzazione dell'imperatività del mandato corrispondeva all'illusione utopica dell'unità del popolo, che caratterizzava in quel periodo la fase rivoluzionaria dell'ideologia borghese<sup>13</sup>. Secondo questa concezione, ciò che assume un ruolo preminente è quindi il rapporto che si viene a creare tra rappresentante e rappresentato e l'elezione, smette di essere lo strumento che permette di selezionare i migliori interpreti dell'interesse generale, ma diventa l'atto con cui gli elettori assegnano ai loro rappresentanti uno specifico mandato affinché quest'ultimo dia voce ai loro interessi particolari<sup>14</sup>.

Questa impostazione iniziò a diventare sempre meno condivisibile quando cominciò a funzionare il meccanismo della rappresentanza e venne ad imporsi il concetto di unità nazionale<sup>15</sup>. In particolare, in base alla teoria della rappresentanza nazionale (corrispondente alla concezione liberale), teorizzata da Edmund Burke e dall'Abate Sieyès, i rappresentanti costituirebbero "un corpo scelto di cittadini", svincolato dalla cura degli interessi particolari dei singoli rappresentati e volti invece ad interpretare "l'interesse reale del paese"; quindi, secondo tale concezione, è l'interesse generale che deve prevalere sugli interessi particolari<sup>16</sup>. Successivamente alla Rivoluzione francese, a partire dalla fine del '700, si consolidarono in Europa questi due modelli antitetici (vincolatività o meno del mandato), la cui circolazione avvenne prevalentemente attraverso la codificazione costituzionale del rapporto di rappresentanza politica<sup>17</sup>. Ad ogni modo, nel corso del 1800, nei principali paesi europei, la dottrina costituzionalistica prevalente riteneva che il mandato imperativo si ponesse in contraddizione con l'idea stessa di rappresentanza nazionale e non consentisse la reale indipendenza delle Assemblee parlamentari (modello del libero mandato parlamentare)<sup>18</sup>.

---

<sup>11</sup>Discorso sulla Costituzione, in M. BOULOISEAU - G. LEFEBVRE - A. SOBUL (a cura di) *Oeuvres de Maximilien Robespierre*, Paris, 1958, IX, pp. 495-508, riportato anche in M. ARMANDI, *Robespierre. Dizionario delle idee. La politica e la morale della Rivoluzione Francese*, Roma, 1999, p. 79

<sup>12</sup> Come sottolinea Zanon, la posizione di Robespierre era ossessionato dall'idea di operare un controllo generalizzato nei confronti di tutti i funzionari pubblici. Ma tale concezione presentava nei fatti evidenti incongruenze. Infatti, da un lato, la previsione di un simile controllo costituiva senz'altro un'importante garanzia per la tutela delle prassi amministrative e degli abusi che si erano compiuti nell'Ancien Regime ma, dall'altro lato, l'incertezza del processo rivoluzionario comportò la privazione dei diritti dei cittadini a fronte di un evitabile rafforzamento del potere pubblico. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè Milano, 1991, p. 1 ss.

<sup>13</sup>A. NEGRI, *Alcune riflessioni sullo "stato dei partiti"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964, p. 107.

<sup>14</sup>S. BARTOLE, R. BIN, voce *Rappresentanza politica*, in *Commentario breve alla Costituzione*, 2 ed., CEDAM, Padova, 2008.

<sup>15</sup>G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, fasc. IV, Sansoni, Firenze, 1957, pp. 532 ss.

<sup>16</sup>S. BARTOLE, R. BIN, cit.

<sup>17</sup>G. G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

<sup>18</sup>R. SCARCIGLIA, cit. p. 64 ss.

La Spagna conobbe il proprio 1789 nei primi anni del XIX secolo, e cioè quando nel 1810, nella città di Isla de León, si riunì il primo Parlamento spagnolo dell'era contemporanea. A partire da questo momento ebbe inizio in Spagna la prima esperienza liberale che fondò il costituzionalismo spagnolo; venne infatti emanata la celebre Costituzione di Cadice del 1812 che fu la prima carta costituzionale spagnola votata dalle *Cortes* (dunque non solo ottriata) con la quale si istituì la monarchia costituzionale e fu accolto il principio della sovranità nazionale. La Costituzione di Cadice ebbe però breve durata, infatti, solo tre anni dopo venne restaurato l'*Ancien Régime*. Essa fu poi reintrodotta altre due volte durante la prima metà del XIX secolo. La storia del costituzionalismo spagnolo, sviluppatasi lungo l'arco di 168 anni (dal 1812 al 1978), ha visto alternarsi fasi distruttive a fasi costruttive, anni di negazione radicale del costituzionalismo e di costituzionalismo oligarchico ad anni (molto meno rispetto ai precedenti) di segno progressista o democratico<sup>19</sup>.

Senza addentrarci nella storia del costituzionalismo spagnolo, per necessità di sintesi, è comunque interessante ricordare, ai fini della nostra ricerca, che la Costituzione del 1869, con la quale venne poi fondata la Prima Repubblica spagnola nel 1873, introdusse, *ex art.* 41, il divieto di mandato imperativo<sup>20</sup>. Nella Costituzione del 1931, che fondò la Seconda Repubblica spagnola, invece, il divieto di mandato imperativo non era espressamente previsto; infatti, l'art. 53.2 si limitava a riaffermare, per gli eletti, il principio della rappresentanza della Nazione. Ma sull'introduzione o meno dell'istituto venne comunque svolto un dibattito in sede di lavori del comitato ristretto della commissione costituzionale del Congresso durante il quale venne messo in evidenza come il mandato imperativo fosse una caratteristica della organizzazione politica dei partiti<sup>21</sup>. Parte della dottrina coeva<sup>22</sup> riteneva che il passaggio dal sistema parlamentare al sistema dei partiti avesse significato che la funzione del popolo sovrano non si limitasse soltanto all'elezione dei parlamentari, ma che consistesse anche nella scelta dell'indirizzo politico e del controllo permanente degli eletti; ciò significava, quindi, che i parlamentari, chiamati a seguire la linea politica scelta dagli elettori, in nessun modo potevano esercitare il mandato secondo la propria esclusiva volontà, ma, invece, erano obbligati ad uniformarsi alle scelte popolari che si concretizzavano attraverso il filtro dei partiti.

### *1.3. Dal divieto dei partiti politici nel regime franchista alla conquista del pluralismo politico nella nuova democrazia spagnola*

---

<sup>19</sup>R. L. BLANCO VALÈS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli Editore, Torino, 1999, p. 26.

<sup>20</sup>“*Ningùn Senador ni Diputado podrá admitir de sus electores mandato alguno imperativo*”

<sup>21</sup> Osservava M. Fraga Iribarne, facente parte del comitato ristretto: “vi è una tale evoluzione dei partiti politici negli ultimi ottanta anni in molti Paesi, la quale ha come conseguenza il fatto che il famoso principio che continuiamo ad introdurre nei nostri testi costituzionali con cui si proibisce il mandato imperativo, nella prassi rappresenti una mera finzione giuridica, perché nella vita attuale del partito esiste il mandato imperativo”, in *Cortes Generales, Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1980, p. 1735.

<sup>22</sup> Tra i riferimenti teorici su questo tema si può consultare il saggio di L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico*, pubblicato nel volume a cura dell'ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI, dal titolo *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, I, Milano, 1966, p. 28.

Nonostante la Spagna si fosse già dotata di una Costituzione repubblicana nel 1931, per certi versi anche molto avanzata, fra il 1936 e il 1939, in quel paese, si svolse una sanguinosa guerra civile che vide scontrarsi democrazia e fascismo, rivoluzione sociale e reazione conservatrice<sup>23</sup>. Alla fine di tale guerra, il 29 settembre 1936, con la creazione della figura del Capo dello Stato nella persona del generalissimo Franco, si diede alla Spagna, anche se solo idealmente, un regime unitario e venne ad operarsi una condanna esplicita al regime dei partiti ipotizzandosi l'esigenza di un partito unico<sup>24</sup>. Ed infatti, poco dopo, con il decreto del 19 aprile del 1937 (*Decreto de Unificaciòn*), Franco realizzò il partito unico chiamato *Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista*<sup>25</sup>. Nella motivazione del decreto si diceva esplicitamente che si trattava della creazione di un partito "di tipo artificiale" destinato a dare la garanzia della continuità del nuovo Stato, a mantenere viva la connessione tra partito e Stato e l'adesione del popolo allo Stato<sup>26</sup>; dunque, esso avrebbe avuto solo formalmente la forma e la disciplina di un partito, ma sostanzialmente si sarebbe trattato di un'istituzione dello Stato. Era inoltre previsto che il nuovo partito avrebbe partecipato alla vita statale mediante l'intervento dei suoi componenti negli organismi e nei servizi dello Stato "mentre si preparano i lavori, destinati all'organizzazione definitiva del nuovo Stato [...] e perché a questi lavori sia impresso un ritmo nuovo" (art. 3.5)<sup>27</sup>.

Per gli altri partiti, il divieto costituzionale ed esercizio dell'attività, già affiorano in vari testi normativi, venne definitivamente confermato con la *Ley de Responsabilidades Políticas* del 1939, mediante la quale vennero dichiarati "fuori legge" tutti i partiti che si ispiravano a differenti principi da quelli del franchismo<sup>28</sup>. Attraverso questi atti, la Spagna avrebbe dato al partito unico la stessa struttura e la stessa funzione che tale istituto svolgeva in ogni altro Stato totalitario.

Per cui, si venne così a delineare saldamente la struttura di tale organo che, a seguito degli sviluppi successivi, non fece altro che perfezionarsi come organo dello Stato e come strumento di azione politica. Tale strumento svolse anche la funzione di intermediario tra lo Stato e il popolo fornendo anche quadri direttivi della Nazione<sup>29</sup>. Successivamente, Franco

---

<sup>23</sup> I socialisti, facendo ampie concessioni alla retorica rivoluzionaria, appoggiavano ogni movimento di contestazione politica e sociale, mentre i cattolici-conservatori, non riconoscendosi nella Costituzione repubblicana, erano piuttosto favorevoli ad un intervento dei militari e simpatizzavano i regimi autoritari e fascisti. G. SABATUCCI-V. VIDOTTO, *Il mondo contemporaneo*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2019, p. 313 ss.

<sup>24</sup> Ed infatti, già con un decreto della Giunta provvisoria del 13 settembre 1936, era stato disposto lo scioglimento di tutti i partiti e di tutti gli aggruppamenti politici e sociali che durante le lezioni del 16 febbraio aveva aderito alla colazione del "*Frente popular*", e di ogni altro partito che avesse agito in opposizione alle correnti nazionali.

<sup>25</sup>R. L. BLANCO VALDÈS, cit., p. 29.

<sup>26</sup> Il decreto che fondava il nuovo partito si componeva di tre articoli. All'art. 1 era disposto: "La Falange spagnola e i requetés [...] si integrano sotto il mio comando in una sola autorità politica di carattere nazionale che si chiamerà Falange Española tradicionalista y de las Jons. Principale missione di questa organizzazione intermedia tra la società e lo Stato sarà di comunicare allo Stato stesso i sentimenti del popolo e di dare a quest'ultimo il senso dello Stato attraverso le virtù politico-morali del servizio, della gerarchia e della fraternità [...]. Si dichiarano sciolte le altre organizzazioni e partiti politici". L'art. 2 poi precisava: "Gli organi direttivi della nuova organizzazione politica nazionale saranno il capo dello Stato, un segretario o la Giunta politica e il Consiglio nazionale". M. GALLO, *Storia della Spagna franchista*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1972.

<sup>27</sup>C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, CEDAM, 1984, p. 125 ss.

<sup>28</sup>L. MORLINO, *Dalla democrazia all'autoritarismo*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 293.

<sup>29</sup>A. SOLMI, *Lo Stato nuovo nella Spagna di Franco*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Varese-Milano, 1940, p. 159 ss.

riuscì ad imporsi sugli avversari repubblicani, cosicché, dopo tre anni di guerra civile, venne ad instaurarsi in Spagna un regime autoritario che conobbe la sua fine solo con la morte del *Caudillo*<sup>30</sup> il 20 novembre 1975<sup>31</sup>. Il regime franchista s'ispirava, dunque, al principio della "rappresentanza organica", consapevolmente progettato come alternativo rispetto a quello della rappresentanza politica ed al pluralismo dei partiti, ritenuti fattori di disgregazione dell'unità del popolo<sup>32</sup>.

Lo Stato nuovo spagnolo non aveva una Costituzione, ma il suo ordinamento giuridico-costituzionale venne decretato dalle *Leyes Fundamentales del Reino*<sup>33</sup>. In base alla seconda delle *Leyes Fundamentales*, il potere legislativo era detenuto dalle *Cortes Españolas*, che furono istituite nel 1942; esse non avevano una composizione democratica, ma "organica" (alla stregua del corporativismo della Camera dei Fasci e delle Corporazioni italiana), essendo i membri di nomina del Capo dello Stato o eletti dalle corporazioni. Mentre la sesta *Ley Fundamental* dichiarava la Falange unico partito legale, organizzato nel *Movimiento Nacional* (che aveva sostituito la *FET y de las JONS*)<sup>34</sup>. Nelle forme di Stato autoritario, come pure in quella franchista, in assenza di garanzie costituzionali, tratto caratteristico della rappresentanza è proprio il mandato imperativo, essendo una delle sue caratteristiche fondamentali la peculiare natura dei rapporti che vengono a determinarsi tra Stato e partito al potere<sup>35</sup>.

Con la morte di Franco (20 novembre 1975) ebbe inizio in Spagna una difficile fase di *transazione politica* che vide il passaggio dalla dittatura alla democrazia che assunse caratteristiche del tutto peculiari poiché prese le mosse dalla stessa legalità del regime franchista<sup>36</sup>. In particolare modo, si individuano tre differenti fasi durante le quali si realizzò il cambiamento politico nella Spagna post-franchista: la prima, che va dalla Riforma Politica del 15 dicembre 1976 alle elezioni generali del 15 giugno 1977; la seconda, quella del processo costituente, che va dalle elezioni democratiche all'approvazione della nuova Costituzione mediante referendum (6 dicembre 1978); e la terza, che è quella dello sviluppo costituzionale<sup>37</sup>. A tale proposito, un inequivocabile segnale della transizione in corso, fu proprio l'approvazione di una nuova legge sulle "associazioni politiche", l. 14 giugno 1976, n° 21, che, nel limite delle *Leyes Fundamentales* franchiste, riconosceva il diritto di associazione politica, ma non ancora quello di associarsi in partiti. Tale norma prevedeva un regime di controllo preventivo circa la loro liceità penale<sup>38</sup> e fissava una serie di requisiti, a

---

<sup>30</sup> È il termine spagnolo affine a quello italiano di Duce o a quello tedesco di Führer; deriva dal latino *capitellum*, diminutivo di *caput*, "testa".

<sup>31</sup> G. SABBATUCCI - V. VIDOTTO, cit., p. 313 ss.

<sup>32</sup> L. SANCHEZ AGESTA, *Lecciones de derecho político*, Libreria Prieto, Granada, 1951, p. 422 ss.

<sup>33</sup> La prima emanata nel 1938, l'ultima nel 1967 e che verranno abrogate con la Costituzione del 1978. A. SOLMI, cit., p. 159 ss.

<sup>34</sup> M. AYUSO TORRES, *L'àgora e la Piramide. Una "lettura" problematica della Costituzione spagnola*, Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 15 ss.

<sup>35</sup> R. SCARICIGLIA, cit. p. 90.

<sup>36</sup> R. L. BLANCO VALDES, cit., 1999.

<sup>37</sup> M. AYUSO TORRES, cit., p. 9.

<sup>38</sup> In particolare, ai fini dell'iscrizione nel Registro delle Associazioni politiche, la legge imponeva di comunicare la relativa costituzione al *Ministero de la Gobernación*; entro due mesi il Governo, su proposta del Ministero, avrebbe poi provveduto alla registrazione nel caso in cui non fossero stati riscontrati gli estremi dell'illiceità penale

“democraticità interna”, a cui gli statuti delle c.d. associazioni politiche dovevano conformarsi<sup>39</sup>.

Poi la *Ley para la Reforma politica*, del 4 gennaio 1977, n° 1, avviò di fatto (anche se non sempre nelle intenzioni) la fase precostituente<sup>40</sup>. Tale norma, confermando l’ambiguità di fondo che caratterizzò la fase della transazione spagnola verso la democrazia, continuava anch’essa a non nominare i partiti politici, nonostante l’introduzione del suffragio universale. Infatti, fu solo con il decreto legge dell’8 febbraio 1977 (con cui si modificò la legge n° 21/1976), che la nozione di “associazione politica” fu sostituita con quella di “partito politico”. Si mantenne la previsione del controllo preventivo da parte del Governo che godeva di un non trascurabile margine di discrezionalità, ma allo stesso tempo si tentò anche di introdurre dei moduli garantistici nel procedimento di iscrizione dei partiti, per il tramite dell’intervento dell’autorità giurisdizionale<sup>41</sup>. Tale normativa, insieme alla delicata questione inerente la “legalizzazione” del Partito Comunista, costituirono un compromesso tra le esigenze di un pieno riconoscimento del pluralismo politico, da un lato, e le esigenze di stabilizzazione degli incerti equilibri conseguiti nella fase di transizione, dall’altro lato<sup>42</sup>.

Il 15 giugno del 1977, si svolsero in Spagna le prime elezioni democratiche, dopo quasi quaranta anni di dittatura. Ma, il sistema partitico, che il costituente spagnolo si trovò di fronte, era un sistema ancora *in fieri*, incerto nella sua configurazione, in cui nessuna forza politica pareva in grado di prevalere nettamente sulle altre. Infatti alle elezioni del 1977 sia l’*Unión de Centro Democrático* (UDC) che il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) non avevano raggiunto la maggioranza assoluta<sup>43</sup>.

Le nuove *Cortes* che vennero così a costituirsi, oltre a svolgere la funzione di Assemblea costituente, svolsero anche l’ordinaria funzione legislativa. Ed infatti, oltre ad occuparsi della stesura della nuova carta costituzionale spagnola, che entrò in vigore il 29 dicembre del 1978, si preoccuparono anche di emanare leggi ordinarie. In particolare, le *Cortes* approvarono, qualche giorno prima dell’entrata in vigore della Costituzione, una legge sui partiti politici funzionale all’attuazione delle disposizioni costituzionali stesse in materia, il cui studio lo rimandiamo al paragrafo 5 relativo proprio ai partiti politici spagnoli.

#### *1.4. Il divieto di vincolo di mandato nell’ordinamento spagnolo ai sensi dell’art. 67.2 CE*

Il divieto di mandato imperativo è stato introdotto dai costituenti spagnoli all’ art. 67.2 della Costituzione spagnola. Essa dispone che “i membri delle *Cortes Generales* non

---

<sup>39</sup>C. PINELLI, cit. p. 137.

<sup>40</sup> Lo scopo della *Legge per la Riforma politica* era quello di disciplinare il processo che, a seguito di elezioni generali avrebbe condotto all’apertura di un periodo costituente di carattere democratico. Essa proclamava alcuni principi essenziali che manifestavano palesemente la volontà di rottura con il passato: l’affermazione dello Stato democratico, della supremazia della legge, della sovranità popolare e dell’inviolabilità dei diritti; prevedeva l’istituzione di un Parlamento bicamerale, le cui Cortes dovevano eleggersi a suffragio universale, salvo che per un quinto del Senato, di nomina regia; e tanti altri aspetti che poi caratterizzarono quello che sarebbe divenuto lo Stato democratico della Spagna.

<sup>41</sup> Veniva previsto che se l’amministrazione avesse ravvisato estremi di illeciti penali in capo ad un partito, allora avrebbe dovuto trasmettere la relativa documentazione alla *Sala Curata* del Tribunale Supremo, competente per il contenzioso amministrativo, cui avrebbe spettato sindacare entro trenta giorni circa la liceità del partito.

<sup>42</sup>C. PINELLI, cit., 1984, p. 133 ss.

<sup>43</sup>S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell’ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, Firenze, 2005, p. 31.

saranno vincolati a un mandato imperativo”<sup>44</sup>. Con tale formulazione si esclude formalmente il vincolo di mandato ma allo stesso tempo non si prevede alcuna specifica sanzione in caso di violazione del precetto<sup>45</sup>. Per cui, anche per l’esperienza spagnola si può preliminarmente ritenere, analogamente a quanto è stato affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale italiana, che tutti gli accordi, le istruzioni e i mandati relativi all’esercizio dell’attività parlamentare rappresentativa siano privi di garanzia giuridica e di azionabilità<sup>46</sup>.

Inoltre, in Spagna, la previsione dell’esclusione dell’efficacia del vincolo di mandato trova riconoscimento anche negli statuti delle Comunità autonome spagnole<sup>47</sup>. La dottrina spagnola<sup>48</sup> interpreta tale istituto come uno strumento diretto alla salvaguardia dell’autonomia dei parlamentari nei confronti del partito; quindi, anche se quest’ultimo arrivasse all’espulsione, ciò non comporterebbe alcuna conseguenza nella prosecuzione del mandato, il quale, potrebbe continuare ad essere svolto con un altro gruppo o con quello c.d. misto. Sulla base di tale interpretazione, quindi, deve escludersi la legittimazione delle eventuali richieste ai candidati di “dichiarazioni in bianco” o di un qualunque altro meccanismo diretto a costringere l’eletto a interrompere coattivamente il mandato rappresentativo. L’art. 67, tuttavia, lascia intatto il potere privato di conformazione al mandato imperativo e, dunque, la possibilità che l’eletto possa comunque stipulare convenzioni e patti o eseguire mandati per semplice disciplina di partito. È quindi evidente come gli effetti politici di tale divieto si siano venuti a temperare nel corso del tempo con il consolidarsi dei partiti politici e dei loro speculari nelle Camere, i gruppi parlamentari, quali mediatori tra rappresentanti e rappresentati<sup>49</sup>.

Ma di questo aspetto ce ne occuperemo più approfonditamente successivamente all’analisi di quel particolare ruolo di protagonismo svolto dai partiti politici in Spagna, anticipando sin da subito che su questi temi ha giocato un ruolo essenziale il *Tribunal Constitucional*, soprattutto nell’interpretare il ruolo dei partiti politici nel nuovo quadro costituzionale, ma anche nel definire i limiti che il legislatore incontra nella definizione dello *status* di eletto, in modo particolare, nell’ordinamento locale, dove sono state più evidenti le problematiche legate al *transfughismo* politico<sup>50</sup>.

### 1.5. I Partiti politici nella Costituzione spagnola: art. 6

Come verrà analizzato in modo più dettagliato successivamente<sup>51</sup> nella Costituzione spagnola (CE) le disposizioni che regolano i processi di trasformazione della pluralità di

---

<sup>44</sup>“*Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo*”.

<sup>45</sup>R. SCARCIGLIA, cit. p. 126.

<sup>46</sup>N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995, p. 624.

<sup>47</sup>A titolo esemplificativo: Catalogna (art. 31, co. 3 St.), Galizia (art. 11 co. 7 St.), Andalusia (art. 26 co. 1 St.), Asturie (art. 26, co.1 St.).

<sup>48</sup>Vedi sul punto E. AJA, in AA. VV., *Manual de Dret públic de Catalunya*, Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, p. 28.

<sup>49</sup>R. L. BLANCO VALDES, cit., p. 79 ss.

<sup>50</sup>R. SCARCIGLIA, *Mandato imperativo e “transfughismo”: prospettive nell’ordinamento spagnolo e spunti comparatistici*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato*, 1999, fasc. 1, p. 241 ss.

<sup>51</sup>Cfr. par. 3.

interessi sociali nell'unica volontà statale si caratterizzano, rispetto a quelle italiane, per un maggiore esplicito riconoscimento dell'essenziale ruolo di intermediazione tra elettori ed eletti svolto dai partiti politici e per il conseguente tentativo di rivisitare i tradizionali principi liberali della rappresentanza nazionale e del divieto di vincolo di mandato<sup>52</sup>. Ciò emerge sin dalle prime disposizioni della Costituzione, come dall'art. 1.2 CE<sup>53</sup>, che non solo ribadisce il principio della sovranità nazionale ma, allo stesso tempo, individua nel popolo il soggetto in cui essa esclusivamente risiede e da cui, di conseguenza, emanano tutti i poteri. In particolare, con l'espressione "sovranità nazionale", si è voluto richiamare all'unità dello Stato spagnolo, come unica Nazione, contro ogni tentativo separatista promosso dalle forze politiche. Quindi, la Spagna, seppur sia composta da una pluralità d'identità nazionali, è un'unica Nazione e unico è il popolo in cui risiede la sovranità nazionale. E proprio per tale motivo la Costituzione attribuisce esclusivamente alle *Cortes* la rappresentanza del popolo spagnolo<sup>54</sup>(art. 66.1 CE) e solo ai loro membri la garanzia del divieto di vincolo di mandato (art. 67. 2 CE)<sup>55</sup>. Quindi, l'art. 1.2 CE stabilisce il principio di legittimazione democratica a cui l'ordinamento politico e giuridico devono ispirarsi nell'individuazione delle modalità e degli strumenti attraverso cui il popolo esercita la propria sovranità. E lo strumento fondamentale attraverso cui si esprime il pluralismo politico del popolo sovrano sono i partiti politici<sup>56</sup>.

La Costituzione spagnola si occupa dei partiti politici sin dalle disposizioni preliminari contenenti i principi fondamentali e ciò significa che ad essi viene conferita una garanzia costituzionale rinforzata; infatti, tali disposizioni sono soggette ad un eccezionale e rigido procedimento di revisione costituzionale (ex. art. 168 CE)<sup>57</sup>. La Spagna, reduce da una dittatura pluridecennale, ha quindi voluto operare una costituzionalizzazione dei partiti politici, ai sensi dell'art. 6 CE<sup>58</sup>, considerandoli elementi essenziali ed indispensabili del nuovo ordinamento democratico<sup>59</sup>; anche alle funzioni dei partiti viene data, con la Costituzione spagnola del 1978, per la prima volta, una definizione più puntuale rispetto a quella presente nelle Costituzioni europee a cui la stessa si è ispirata<sup>60</sup>.

---

<sup>52</sup>S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 11.

<sup>53</sup>"*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*".

<sup>54</sup>All'interno dell'unica sovrana Nazione spagnola la sovranità appartiene esclusivamente al popolo, dal quale emanano i poteri dello Stato, primo tra tutti quello delle *Cortes*. Queste, quindi, non sono più sovrane perché non rappresentano la Nazione, ma il popolo alla cui volontà sovrana sono soggette.

<sup>55</sup>Cfr. P. LUCAS VERDÚ, *Artículo 1º. Estado social y democrático de derecho*, in AA. VV., *Comentarios a las leyes políticas*, a cura di O. ALZAGA VILLAAMIL, vol. I, Madrid, Endersa, 1983, p. 57 ss.; S. CURRERI, *cit.*

<sup>56</sup>C. PINELLI, *cit.* p. 200.

<sup>57</sup>R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 69 ss.

<sup>58</sup>"*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*".

<sup>59</sup>Si noti che in sede costituente furono respinti quegli emendamenti che, per ridurre la centralità dei partiti nel funzionamento del sistema democratico, avevano proposto di menzionarli nell'ambito non dei principi costituzionali fondamentali ma, più riduttivamente, in quello del diritto di associazione ex art. 22 CE. v. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, (a cura di) F. SAINZ MORENO, Cortes Generales, Madrid, 1980, p.122, 147, 162. Alla fine l'art. 6 CE fu approvato con 317 voti a favore, tre astensioni e nessuno contrario.

<sup>60</sup>P. LUCAS VERDÚ, *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, in *Revista de Política Comparada*, n° 2, 1980, p. 31 ss. Cfr. *infra*, par.3.

Tale disposizione ha comunque come precedenti, sia l'art. 1.2 della c.d. "LAP", *Ley 21/1976 de 14 de Juno sobre el derecho de Asociación política* (già affrontata nel paragrafo 2), così chiamata per evitare il riferimento ai partiti politici allora vietati dal regime franchista, sia la c.d. "LPP", *Ley 54/1978 de 4 de diciembre de Partidos Políticos*. Quest'ultima legge, infatti, fu approvata in via d'urgenza dalle Cortes 19 giorni prima dell'entrata in vigore della Costituzione per dare attuazione alla legalizzazione costituzionale dei partiti politici, senza i quali il prospettato assetto democratico sarebbe stato privo di senso; è stata infatti definita una "legge pre-costituzionale di attuazione costituzionale"<sup>61</sup><sup>62</sup>.

Ad ogni modo, come si osserverà meglio successivamente<sup>63</sup>, entrambe le leggi, oggi abrogate dalla nuova legge sui partiti del 2002, condividono con l'art. 6 CE il tentativo di disciplinare le fondamentali funzioni pubbliche che i partiti politici svolgono nelle moderne democrazie rappresentative e che li rendono molto più di una mera specificazione del diritto d'associazione, previsto all'art. 22.1 CE<sup>64</sup> al cui regime giuridico sono comunque in parte assoggettati.

#### *1.6. Rappresentanza politica, divieto di mandato imperativo e diritto di partecipazione politica: la previsione normativa dell'articolo 67 e 23 CE*

Dall'analisi dell'articolo 6 CE, possiamo quindi trarre la conclusione che in Spagna, come in tutte le moderne democrazie rappresentative, l'eletto non rappresenta più la Nazione, ma gli elettori che hanno votato il partito per cui si è candidato. Ciò significa che, di fatto, il mandato non è completamente libero, ma vincolato al rispetto degli ideali politici e alle linee programmatiche elaborate dal partito e votate dagli elettori<sup>65</sup>. Il divieto di mandato imperativo non giustifica quindi la libertà assoluta del parlamentare<sup>66</sup>. Ed infatti, da un lato, il rappresentante è chiamato a rappresentare gli interessi generali della collettività, così come sintetizzati dal partito politico di appartenenza, che di tali interessi esprime una visione di parte; dall'altro lato, i cittadini solo attraverso l'elezione dei propri rappresentanti in base alla loro appartenenza politica e quindi alla loro visione particolare dell'interesse generale, possono esercitare il proprio diritto di partecipare alla vita politica del paese, così come garantito all'art. 23.1 CE<sup>67</sup>. In tal modo, i cittadini conferiscono ai parlamentari un mandato che, certamente, non è imperativo, così come previsto ai sensi

---

<sup>61</sup>R. R. BLANCO VALDÉS, *A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXII, n° 4, p. 749 ss.

<sup>62</sup>Tale legge, dopo aver riconosciuto agli spagnoli la libertà di creare partiti politici nell'esercizio del loro fondamentale diritto di associazione (art. 1), passava a disciplinare il modo di acquisizione della personalità giuridica da parte del partito, fissava i requisiti di democraticità dell'ordinamento interno dei partiti e prevedeva un sistema di controlli preventivi e successivi dei partiti. C. PINELLI, cit.

<sup>63</sup>Cfr. *infra*, par. 3.

<sup>64</sup>"*Se reconoce el derecho de asociación*".

<sup>65</sup>S. CURRERI, cit. p. 93.

<sup>66</sup>Ed infatti, invocare a tal fine la libertà ideologica, che l'art. 16.1 CE garantisce a tutti i cittadini, o considerare la libertà di voto specificazione della libertà di pensiero, significa equiparare irragionevolmente situazioni profondamente diverse. Ed infatti, il rappresentante, a differenza di un qualsiasi cittadino, non rappresenta se stesso ma coloro che hanno votato per il suo partito.

<sup>67</sup>"*Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*"

dell'art. 67 CE; inoltre, il costituente spagnolo ha attribuito la rappresentanza del popolo spagnolo (e quindi non della Nazione), non ad ogni parlamentare (come avviene invece in Italia, ex art. 67 Cost.), ma alle *Cortes Generales* nel loro insieme<sup>68</sup> (art. 66.1 CE<sup>69</sup>)<sup>70</sup>.

È stato successivamente ragionevolmente osservato che il costituente spagnolo, collocando il principio della rappresentanza delle *Cortes* del popolo spagnolo in un articolo (il 66.1 CE) diverso da quello in cui è previsto il divieto di mandato imperativo, ha voluto così evidenziare la non necessaria complementarità tra rappresentanza generale e divieto di mandato (stabilita invece all'art. 67 della nostra Costituzione). Per cui, nella Costituzione spagnola, il divieto di mandato imperativo, pur permettendo ad ogni parlamentare di sottrarsi agli interessi particolari e locali dei suoi elettori, non lo trasforma per ciò stesso in rappresentante della Nazione e quindi come tale libero interprete della sua unica volontà.

Il divieto di mandato imperativo non deve però ritenersi necessario presupposto o conseguenza, anche solo implicita, della rappresentanza nazionale. Ciò vuol dire, da un lato, che la rappresentanza di interessi particolari non è preclusa a priori dal principio del divieto di mandato imperativo; dall'altro lato, invece, la rappresentanza generale, intesa come corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati, è compatibile con forme di mandato vincolato (in tal caso essa è infatti il risultato della somma dei diversi mandati imperativi). Per cui, in quest'ottica la libertà di mandato di ciascun parlamentare non sarebbe assoluta perché non spetta a lui, ma alle *Cortes* nel loro complesso rappresentare il popolo spagnolo. I cittadini, pertanto, non sono rappresentati unitariamente dal singolo parlamentare, ma dall'interesse di coloro che sono stati eletti tramite i diversi partiti politici; e quindi, senza l'osservanza della disciplina di voto da parte del gruppo e dei partiti, la volontà del Parlamento non corrisponderebbe alla volontà popolare espressa nelle elezioni, ma sarebbe unicamente la somma casuale di quelle di ciascun suo componente<sup>71</sup>.

Quindi, le *Cortes* rappresentano il pluralismo politico del popolo spagnolo, cioè dei cittadini nel diritto di partecipare agli affari pubblici tramite loro rappresentanti (art. 23.1 CE). Gli eletti, in virtù della forza di mediazione del partito a cui afferiscono, sono chiamati a rappresentare le visioni politiche dei cittadini veicolate dal partito politico, non i cittadini *uti singuli*; le citate visioni politiche trovano poi articolata espressione nelle *Cortes*, le quali hanno il compito di ricondurre a unità il pluralismo politico esistente al proprio interno, decidendo in nome dell'intera collettività. L'attribuzione della rappresentanza generale alle *Cortes*, e non ai singoli membri, riconduce la libertà di mandato di questi ultimi all'interno del processo di rappresentanza politica che si svolge nelle *Cortes* stesse attraverso la dialettica tra i partiti. Quindi, il parlamentare gode di una libertà di mandato relativa, non assoluta, che deve esercitare nel rispetto delle forme e dei limiti legislativi-regolamentari posti dalle *Cortes* a tutela della loro rappresentanza, affinché il rapporto tra elettori - partiti - eletti si svolga senza soluzioni di continuità. Poiché il problema della rappresentanza riguarda essenzialmente il rapporto rappresentanti e rappresentati, a prescindere dalla natura vincolata o meno del mandato, si comprende il motivo per cui sia nella giurisprudenza che

---

<sup>68</sup> In tal modo, a tale disposizione costituzionale è stata data una formulazione innovativa, sia rispetto alle precedenti, sia rispetto a quanto era stato previsto durante i lavori preparatori.

<sup>69</sup> "Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado".

<sup>70</sup> S. CURRERI, cit. p. 129.

<sup>71</sup> J. DE ESTEBAN -L. LÓPEZ GUERRA, *Los partidos políticos en la España actual*, Barcellona, Planeta, 1982, p. 199.

nella dottrina spagnola tale problema si è posto in riferimento all'interpretazione dell'art. 23.1 (diritto di partecipazione politica dei cittadini) e non dell'art. 67.2 (divieto di vincolo di mandato) CE.

Il costituente spagnolo con l'art. 23.1, che ha risalenti radici storiche<sup>72</sup>, non si è voluto limitare a sancire il diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini, ma ha voluto piuttosto affermare il diritto degli stessi a partecipare agli affari pubblici direttamente o tramite loro rappresentanti (co.1) e ad accedere alle funzioni e alle cariche pubbliche su basi d'eguaglianza (co. 2). È in questo articolo, e non nel 67.2, che sono racchiusi i principi fondamentali della rappresentanza politica<sup>73</sup>. Le Cortes nel disciplinare le condizioni di esercizio della rappresentanza loro attribuita, incontrano il limite invalicabile costituito dal diritto dei cittadini di essere rappresentati da coloro che hanno eletto e dal diritto di questi ultimi d'esercitare il mandato ricevuto in condizioni d'uguaglianza. Ed è in base all'art. 23 CE che la giurisprudenza spagnola interviene su quelle norme relative al rapporto tra elettori di un determinato partito e il loro rappresentante.

Quindi, le *Cortes* nell'esercizio della loro potestà legislativa e regolamentare, possono disciplinare le modalità di esercizio del mandato parlamentare senza però violare sia il principio di uguaglianza, che impone parità di trattamento tra eguali, sia quei diritti che fanno parte del nucleo fondamentale della rappresentanza di ciascun eletto.

Dalla rappresentanza degli elettori (sancita all'art. 23 CE) è possibile trarre un significato più articolato e complesso rispetto a quello ricavabile dal divieto di mandato (art. 67 CE), soprattutto se interpretata alla luce della preminente funzione d'intermediazione politica svolta dai partiti (art. 6 CE). Ed infatti, i parlamentari non rappresentano i singoli cittadini, cui è vietato conferire mandati imperativi, ma l'insieme di coloro che, esercitando il loro diritto di partecipare alla cosa pubblica, hanno votato per il partito per cui si sono candidati. Quindi, il divieto di mandato imperativo, consentendo la trasformazione della rappresentanza da particolare in politica, può essere opposto nei confronti di qualunque mandato particolare degli elettori, ma non dei partiti politici, che tali mandati selezionano e sintetizzano in funzione degli interessi generali.

Ciò significa che l'esistenza di un mandato di partito è compatibile con i principi costituzionali sulla rappresentanza politica, cosa che oggi peraltro trova un'importante esplicita conferma nell'art. 8 LOPP<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Esso infatti è riconosciuto in testi internazionali fondamentali come nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, o nel Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966. Anche se non è presente in nessun'altra delle Costituzioni europee (nelle quali è ricavabile indirettamente da altre norme), tranne che in quella portoghese

<sup>73</sup> M. PULIDO QUECEDO, *El acceso a los cargos y funciones publicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Parlamento de Navarra, Civitas, 1992, p. 251 ss.

<sup>74</sup> Ed infatti tale norma (art. 23 co. 2) ha conosciuto un notevole sviluppo dottrinale e giurisprudenziale, che non era stato previsto dal costituente spagnolo, grazie ai numerosi ricorsi *de amparo* basati su di esso e alla giurisprudenza costituzionale che ne ha esteso l'area di competenza di tale norma fino a ricomprendervi la materia elettorale e ricorsi basati su altri articoli.

<sup>75</sup> In tale norma si afferma che gli iscritti ai partiti politici, senza alcuna eccezione, oltreché adempiere agli obblighi previsti dagli statuti dei partiti, devono: "a) condividere le finalità del partito e collaborare per la loro realizzazione; b) rispettare quanto disposto negli statuti e nelle leggi; c) rispettare ed adempiere alle decisioni

## 2. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SPAGNOLA

di *Oscar Calavita*

SOMMARIO:

2. Il divieto di mandato imperativo nella giurisprudenza costituzionale spagnola. - 2.1. Premessa. Ambito applicativo della giurisprudenza costituzionale spagnola. - 2.2. I primi interventi degli anni Ottanta. - 2.3. La sentenza n° 123/2017.

### 2.1. Premessa. Ambito applicativo della giurisprudenza costituzionale spagnola.

Il tema del divieto di mandato imperativo, come si è potuto evidenziare *supra*, previsto espressamente dall'art. 67.2 CE, è stato oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale già a distanza di pochi anni dall'entrata in vigore della costituzione spagnola (CE)<sup>76</sup>. La regolamentazione dei partiti politici e la normativa delle autonomie locali hanno cercato di eludere tale divieto, al fine di imporre agli eletti l'obbligo di osservanza del mandato ricevuto, rispettivamente, dal partito e dalla regione autonoma.

Su queste basi si è inserita la giurisprudenza del *Tribunal constitucional* spagnolo, che, in un primo tempo, ha dovuto giudicare sulla legge elettorale delle autonomie locali; in seguito e più recentemente, è stato adito per vagliare la conformità a costituzione di una normativa autonoma in tema di designazione dei membri del Senato nazionale. In particolare, gli interventi citati della Corte possono suddividersi in due grandi momenti temporali: i primi interventi risalgono agli anni Ottanta<sup>77</sup> del secolo scorso; mentre i secondi, molto recenti, sono stati pronunciati nel 2017<sup>78</sup>.

### 2.2. I primi interventi degli anni Ottanta

Con una serie di interventi sostanzialmente “gemelli”, la Corte costituzionale spagnola è stata chiamata a giudicare della conformità a costituzione dell'art. 11.7 della *Ley organica de elecciones locales* (l. 17 luglio 1978, n° 39 - cd. LOREG), la quale prevedeva la decadenza dell'eletto al consiglio comunale, e la sua sostituzione automatica con il primo dei non eletti, qualora non avesse dichiarato di appartenere al partito che lo aveva candidato o qualora l'appartenenza fosse venuta meno nel corso del mandato<sup>79</sup>. La citata legge

---

validamente adottate dagli organi direttivi del partito; pagare le quote e gli altri contributi che, in conformità agli statuti, possono gravare su ciascuno”.

<sup>76</sup> Vedi. *supra*, par. 1.

<sup>77</sup> Ci si riferisce alle seguenti sentenze, di cui le prime hanno dato avvio a tutti i successivi interventi: TC, sent. 4 febbraio 1983, n° 5; TC, sent. 21 febbraio 1983, n° 10; TC, sent. 10 marzo 1983, n° 16; TC, sent. 15 marzo 1983, n° 20; TC, sent. 21 aprile 1983, n° 28; TC, sent. 26 aprile 1983, n° 29; TC, sent. 26 aprile 1983, n° 30.

<sup>78</sup> TC, sent. 13 novembre 2017, n° 123.

<sup>78</sup> TC, sent. 08 gennaio 2018, n° 284.

<sup>79</sup> L'art. 11.7 l. n° 39/1978 stabilisce che “tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el

elettorale dei consigli comunali, dunque, imponeva all'eletto al consiglio comunale di seguire le direttive del partito e, nel caso di dissenso, sanzionava il consigliere con la decadenza dal mandato. La l. n° 39/1978 presentava però una peculiarità: era entrata in vigore (il 17 luglio 1978) pochi mesi prima dell'entrata in vigore della costituzione, la quale è stata approvata solo in data 06 dicembre 1978 e, come noto, all'art. 67.2 prevede espressamente che "i membri delle Corti Generali non saranno vincolati da mandato imperativo"<sup>80</sup>.

La normativa costituzionale appena citata si riferisce esclusivamente alle *Cortes Generales*, ma nulla dice con riferimento alle elezioni locali, le quali pareva potessero essere caratterizzate da un vincolo di mandato imperativo del partito nei confronti del proprio eletto<sup>81</sup>. Contro una simile interpretazione si erano mossi alcuni consiglieri comunali, i quali avevano adito il *Tribunal constitucional* lamentando la violazione del principio di uguaglianza (art. 14 CE), del diritto di associazione (art. 22 CE), di elettorato attivo e passivo (art. 23 CE), nonché della libertà di mandato (art. 67.2 CE)<sup>82</sup>.

I giudici costituzionali, con le plurime sentenze gemelle nn° 5, 10, 16, 20, 28, 29 e 30 del 1983 hanno annullato le delibere degli enti locali con le quali gli eletti erano cessati dalla carica, ma hanno condiviso solo in parte le prospettazioni dei ricorrenti. Secondo la Corte, infatti, non troverebbero applicazione né l'art. 14, né l'art. 22, né, tantomeno, l'art. 67.2 CE. Quest'ultimo, secondo i giudici, deve essere letto restrittivamente e trova applicazione esclusivamente con riferimento ai parlamentari, mentre i rappresentanti degli enti locali non sarebbero coperti da tale garanzia.

Il *Tribunal constitucional*, al contrario, condivide le doglianze dei ricorrenti in ordine alla violazione dell'art. 23 CE, ravvisandone al contempo la violazione del comma 1 (diritto dei cittadini a partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti eletti) e del comma 2 (diritto di elettorato passivo). Questo *unicum* inscindibile, secondo taluni Autori, è giustificato dal fatto che la "tecnica di interscambiabilità delle clausole costituzionali" si è resa necessaria per evitare che un mandato imperativo potesse fondarsi sulla base dell'art. 23.2 CE<sup>83</sup>. Invero, astrattamente potrebbe sostenersi che uno dei "requisiti indicati dalle leggi" (art. 23.2 CE) sia l'appartenenza al partito o gruppo politico e, dunque, per impedire interpretazioni facoltizzanti il vincolo di mandato imperativo, si è resa necessaria la lettura sintonica con l'art. 23.1 CE che prevede il diritto dei cittadini ad accedere alle cariche pubbliche per mezzo dei loro rappresentanti.

---

puesto per el tiempo que restare de mandato". J. JIMÉNEZ CAMPO, *Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional*, in J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (a cura di), *Derecho de partidos*, Espasa Universidad-Calpe, Madrid, p. 205 sostiene che, con la disposizione in commento, il legislatore spagnolo abbia voluto dare massimo risalto alla posizione istituzionale dei partiti politici in ambito locale, senza tuttavia estendere detta posizione primaria anche a livello nazionale.

<sup>80</sup> Come evidenzia S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 146, si noti che la l. 39/1978 è stata approvata dalle stesse *Cortes Constituyentes* che avrebbero approvato la costituzione.

<sup>81</sup> Secondo parte della dottrina, S. CURRERI, cit., p. 147 "una siffatta limitazione contrasta con le funzioni dei partiti politici, le quali, per loro natura, prescindono dalla dimensione – locale o nazionale – in cui si svolgono".

<sup>82</sup> Il ricorso alla Corte costituzionale spagnolo era stato sollevato in sede di *recurso de amparo*.

<sup>83</sup> Così F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Mandato parlamentario y derechos fundamentales* (notas para una teoría de la representación "constitucionalmente adecuada"), in *Revista española de Derecho constitucional*, XII, n° 36, 1992, p. 134 ss.

In buona sostanza, “agli eletti il mandato proviene dagli elettori e non dal partito”<sup>84</sup> e, dunque, il primo non può che rispondere ai suoi elettori. Diversamente ragionando si violerebbero i due diritti fondamentali sanciti dall’art. 23.1 e 2 CE: in via immediata e diretta il diritto del rappresentante di restare in carica; in via mediata e indiretta il diritto del rappresentato alla scelta dell’eletto<sup>85</sup>. Di conseguenza, “la cessazione da un incarico pubblico rappresentativo cui si accede in virtù del voto non può dipendere da una volontà diversa da quella degli elettori, e eventualmente da quella dell’eletto”<sup>86</sup>, dal momento che, una volta eletti, i rappresentanti sono indipendenti dal partito, espressione dell’intero corpo elettorale e svolgono una pubblica funzione che può venire meno solo con nuove elezioni, non anche per dissensi interni tra l’eletto e il proprio partito.

Il ragionamento del *Tribunal constitucional*, sebbene non faccia leva direttamente sull’art. 67.2 CE, giunge in ogni caso a rinvenire un principio di divieto di mandato imperativo anche nei confronti degli eletti in enti locali: focalizzando l’attenzione sul concetto di rappresentanza “come strumento dei cittadini per partecipare alla cosa pubblica ex art. 23 CE”<sup>87</sup>, la Corte spagnola ha posto i partiti a una posizione marginale nella dialettica eletti-partito e ha, al contempo, valorizzato il rapporto diretto elettori-eletti<sup>88</sup>. Le argomentazioni alla base della sentenza STC 5/1983 non sono però state condivise da una parte minoritaria del consesso. Con una *dissenting opinion*, tre dei nove giudici costituzionali hanno evidenziato una falla processuale e una sostanziale nel ragionamento del *Tribunal*.

Dal punto di vista processuale, i consiglieri comunali sarebbero stati privi di legittimazione attiva, dal momento che l’art. 23.1 CE “consacra il diritto dei cittadini di eleggere propri rappresentanti”<sup>89</sup>, ma nulla dice a proposito del diritto degli eletti a mantenere la propria carica. A ciò si aggiunga che, sempre secondo i giudici dissenzienti, “andavano valutate le forme tramite cui i partiti potevano incidere sulla durata del mandato rappresentativo degli eletti, il cui diritto alla permanenza in carica, non avendo fondamento costituzionale, ben poteva essere regolato per legge”<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup> S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 152.

<sup>85</sup> V. S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 152. Per dirla con le parole della Corte costituzionale spagnola “nell’attribuire al partito la facoltà di privare il rappresentante del proprio status, espellendolo dal proprio seno, la norma viola in modo eclatante il diritto dei cittadini a partecipare alla cosa pubblica mediante i propri rappresentanti” TC, sent. n° 10/1983, f.j. 4. V. anche A. GARRORENA MORALES, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, p. 34, secondo cui i giudici hanno evidenziato “que la decisión de ampararles no se tomó, porque resultara vulnerado el derecho personal de los elegidos, sino en la medida en que los cargos eran en sí mismo representativos y al procederse al cese se violaba la relación representativa que ligaba a los representantes con sus representados y, por consiguiente, el acuerdo de éstos”.

<sup>86</sup> TC, sent. n° 5/1983, f.j. 4.a.

<sup>87</sup> S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 154.

<sup>88</sup> S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 153 s. In senso contrario v. f.j. BASTIDA FREIJEDO, Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), in *Revista española de derecho constitucional*, VII, n° 21, 1987, p. 200 s., secondo cui il ragionamento del Tribunal, basato sul diritto di partecipazione politica (art. 23 CE) anziché sul divieto di mandato imperativo (art. 67 CE), si pone all’interno del principio costituzionale dello Stato democratico di diritto (art. 1.1 CE) e della sovranità popolare (art. 1.2 CE) e non, al contrario, della teoria liberale della rappresentanza.

<sup>89</sup> TC, sent. n° 5/1983, f.j. 3.

<sup>90</sup> S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 157.

Anche a voler ammettere la legittimazione ad agire dei consiglieri comunali, il ricorso avrebbe dovuto essere respinto nel merito perché l'art. 11.7 della *Ley organica de elecciones locales* attuerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 14 CE: i consiglieri comunali non possiederebbero il medesimo *status* giuridico dei parlamentari e, di conseguenza, solo nei confronti di questi ultimi dovrebbe vigere un divieto di mandato imperativo, vuoi che esso si rinvenga nell'art. 67.2 CE, vuoi che lo stesso si rinvenga nell'art. 23 CE<sup>91</sup>.

Alla *dissenting opinion* della sentenza n° 5/1983 sembra volere fornire una giustificazione la successiva sentenza n° 10/1983. Quest'ultima, pur non senza un'ulteriore *dissenting opinion*, non ripresa dalle successive sentenze, ha sancito che "l'elezione è, quindi, di persone (di candidati presentati dai partiti politici, coalizioni elettorali o raggruppamenti di elettori, debitamente proclamati come tali) e qualunque altra concezione stride con la Costituzione e con la medesima dignità della posizione di elettori ed eletti, perché né i primi, votando, danno un'adesione incondizionata a determinate sigle partitiche, né i secondi perdono la loro individualità ricevendo il voto nelle liste di partito"<sup>92</sup>. Il partito politico è, dunque, il mero anello di congiunzione tra gli eletti e gli elettori. Non è il rappresentante che viene votato per il tramite del partito, ma è quest'ultimo che figura per mezzo del primo.

### 2.3. La sentenza n° 123/2017

Simili presupposti che hanno condotto alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 11.7 LOREG, ma non del tutto sovrapponibili, sono alla base di due recenti sentenze del *Tribunal constitucional* sul tema del mandato imperativo.

Con le prime sentenze degli anni Ottanta, il Tribunale costituzionale spagnolo era stato chiamato a pronunciarsi su di una legge statale riguardante le elezioni delle autonomie locali. Con le sentenze in commento, al contrario, la Corte ha giudicato su una legge regionale concernente l'elezione indiretta dei Senatori nazionali.

Segnatamente, la sentenza n° 123/2017 ha avuto quale oggetto di scrutinio l'articolo unico, co. 1, 3, 4, 5 e 7, della legge della comunità valenciana 28 ottobre 2016, n° 10, con la quale era stata modificata e integrata la precedente legge 7 luglio 2010, n° 9 che stabilisce le modalità di designazione dei senatori in rappresentanza della comunità locale. Come noto, l'art. 69.5 CE stabilisce che "le Comunità Autonome designeranno inoltre un Senatore e uno in più per ogni milione di abitanti nel rispettivo territorio" e, di conseguenza, ogni Comunità Autonoma necessita di una legge che regoli le modalità di designazione dei propri senatori.

Nel caso di specie, la l. n° 10/2016, modificativa della precedente l. n° 9/2010, aveva tentato di limitare la libertà dei senatori designati nell'esercizio delle loro funzioni,

---

<sup>91</sup> Obietta, giustamente, C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Cedam, Padova, 1984, p. 189 che l'art. 11 co. 7 l. n° 39/1978 violerebbe l'art. 14 CE, dal momento che il *tertium comparationis* per la lesione del principio di uguaglianza non si rinviene nella posizione di un parlamentare nazionale; al contrario il metro di paragone deve essere rinvenuto all'interno del consiglio comunale. Invero, la condizione di consiglieri comunali non può essere diversa a seconda della titolarità della lista di provenienza e, di conseguenza, deve essere oggetto di una disciplina uniforme.

<sup>92</sup> TC, sent. 19 luglio 1991, n° 167, f.j. 4.

imponendo un sostanziale vincolo di mandato imperativo nei confronti della Comunità Autonoma. Caposaldo della riforma era l'art. 1.5 della citata l. n° 10/2016 che introduceva un nuovo art. 14 *bis* alla l. n° 9/2010 regolatorio delle modalità di revocazione del senatore designato, il quale poteva essere revocato nei casi di perdita di fiducia con l'istituzione designante. Perdita di fiducia che poteva consistere nella non osservanza degli obblighi assunti nei confronti della Comunità Autonoma, ovvero in un comportamento inappropriato del senatore che potesse essere deleterio per il prestigio delle istituzioni. In altre parole, in capo al senatore autonomico era imposto un obbligo di rendicontazione all'istituzione che lo aveva designato, al fine di consentire a quest'ultima di controllare l'operato del designato ed eventualmente rimuoverlo dalla carica qualora non avesse seguito le direttive imposte dal primo. Le altre norme oggetto di censura erano in sostanza un momento di raccordo con quella appena citata, tutte volte a porre un vincolo di mandato sul senatore autonomico<sup>93</sup>.

I motivi di doglianza dei ricorrenti possono essenzialmente suddividersi in due macro-argomentazioni<sup>94</sup>. La prima lamenta la mancanza di un criterio certo e obiettivo affinché il mandato rappresentativo possa venire meno. La l. n° 10/2016, secondo i ricorrenti, consentirebbe “un meccanismo di controllo interno della responsabilità politica, il quale avrebbe una ragione totalitaria estranea al nostro sistema politico-costituzionale”<sup>95</sup>: un criterio, dunque, puramente discrezionale, in antinomia con quanto stabilito dalle sentenze n° 5 e 10 del 1983 circa la fonte del potere di rappresentanza politica. E infatti questo è il secondo punto sul quale si focalizzano i ricorrenti: il controllo sarebbe di tipo politico interno di un mandato “che si intende ricevuto dall'assemblea regionale”<sup>96</sup>. La giurisprudenza costituzionale, al contrario, sarebbe granitica nell'affermare che il mandato proviene dagli elettori e non da un corpo intermedio, quale può essere il partito o l'assemblea regionale: solo l'elettore può privare di fiducia il proprio rappresentante, potere esercitabile dal primo per mezzo delle elezioni.

In definitiva, quindi, secondo i ricorrenti, i parametri costituzionali violati dall'art. unico l. n° 10/2016 sarebbero, tra gli altri, il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti eletti (art. 23.1 CE), il diritto di elettorato passivo (art. 23.2 CE) e il principio del divieto di mandato imperativo (art. 67.2 CE)<sup>97</sup>. Invero, la normativa oggetto di ricorso pare aver introdotto “modi o strumenti di

---

<sup>93</sup>TC, sent. 284/2018, p. 8 evidenzia i tre punti principali della riforma: 1) introduzione di una nuova causa di revocazione dei senatori; 2) introduzione di un procedimento specifico relativo alla nuova causa di revocazione; 3) introduzione di un obbligo di rendicontazione annuale dei senatori avanti le Corti Valenciane.

<sup>94</sup> A queste se ne aggiunga una terza di carattere formale dovuta all'applicazione retroattiva della l. n° 10/2016. Sul punto v. TC, sent. 123/2017, n° 123. Successivamente TC, sent. 284/2018, p. 4, chiamato a pronunciarsi anche su un difetto di competenza della legge regionale, ha stabilito che “*por lo que respecta a la vulneración competencial, se señala que la Constitución no reserva al Estado con carácter exclusivo las cuestiones que constituyen el objeto de la Ley impugnada y que ni la Ley Orgánica de régimen electoral general (art. 165.4), ni el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana [art. 22 j)], ni el Reglamento del Senado [art. 18 f)] regulan con carácter exhaustivo, ni prohíben a Les Corts regular las comparecencias parlamentarias de los senadores territoriales, ni alguna de sus causas de cese, ni el procedimiento de remoción*”.

<sup>95</sup> TC, sent. n° 123/2017, A 3.a.

<sup>96</sup> TC, sent. n° 123/2017, A 3.a.

<sup>97</sup> Gli altri parametri costituzionali invocati dai ricorrenti sono il principio di uguaglianza (art. 14 CE), le cause di incompatibilità e non eleggibilità (art. 70 CE), il principio di inviolabilità e immunità parlamentare (art. 71 CE), la riserva di legge organica (art. 81 co. 1 CE) (TC, sent. n° 123/2017, A. 3.c).

controllo e di assunzione di responsabilità politica ai senatori designati dalla Comunità Autonoma<sup>98</sup>, che si pongono in aperto contrasto con i principi citati.

Il riferimento all'art. 67.2 CE, a differenza di quanto accaduto con le sentenze n° 5 e n° 10 del 1983, trova ampio spazio nella motivazione del Tribunale costituzionale. Vi è, infatti, una differenza di fondo tra la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-7 LOREG e quella dell'articolo unico della l. n° 10/2016. La prima concerneva una norma statale riguardante l'elezione delle assemblee delle comunità locali e, pertanto, l'art. 67.2 CE non poteva trovare applicazione, in quanto norma riferibile esclusivamente ai membri delle *Cortes generales*. La seconda, al contrario, insiste su una norma regionale che si riferisce alla designazione dei senatori autonomici presso il *Senado*. Bisogna allora comprendere se l'art. 67.2 CE espliciti i propri effetti precettivi su tutti i membri del senato, ovvero se tali effetti debbano riferirsi esclusivamente ai senatori di natura elettiva.

La norma costituzionale non pare fare distinzioni tra i senatori elettivi e quelli autonomici. La stessa si limita infatti a stabilire che “i membri delle Corti Generali non saranno vincolati da mandato imperativo”, senza fornire alcuna precisazione in merito a una eventuale diversità di *status* tra senatori e, di conseguenza, non può che ritenersi che vi sia una sostanziale identità di posizioni tra gli stessi (chiaro è il brocardo *ubi lex dixit voluit, ubi noluit tacuit*). A riprova di quanto appena affermato, finanche l'art. 69 CE, espressamente dedicato al *Senado* quale Camera di rappresentazione territoriale, non effettua alcuna distinzione tra le varie tipologie di senatori. Al contrario, l'art. 69 CE, dopo aver trattato dei senatori eletti e di quelli designati, conclude al co. 6 con un riferimento al Senato come un *unicum* (“il Senato è eletto per quattro anni”) e ai senatori come un corpo organico (“il mandato dei *Senatori* termine quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera”).

Sulla base di simili presupposti normativi, la Corte costituzionale spagnola è giunta a sostenere che “una volta designati e integrati alla Camera di rappresentazione territoriale (art. 69.1 CE), i senatori di origine autonoma presentano una posizione costituzionale identica a quella degli altri membri delle Corti Generali”, hanno una essenziale identità di *status* e, di conseguenza, “anche per i senatori a cui si riferisce l'art. 69.5 CE vale, senza dubbio, quanto prescritto, ancora una volta senza differenza, dell'art. 67.2 della medesima norma fondamentale<sup>99</sup>”.

Una volta appurato che il divieto di vincolo di mandato imperativo sprigiona i propri effetti anche nei confronti dei senatori autonomici, trattasi di comprendere se la normativa regionale - nel caso di specie della Comunità Valenciana - abbia violato il citato precetto costituzionale e abbia imposto restrizioni al libero esercizio dei diritti parlamentari attribuiti ai senatori designati ai sensi dell'art. 69.5 CE. In altre parole, è necessario indagare se la rappresentanza del senatore sia stata limitata dal “vincolo fiduciario” imposto dall'articolo unico l. n° 10/2016 ai propri designati al *Senado*.

Secondo il *Tribunal constitucional*, l'ordinamento spagnolo non può tollerare vi sia un sostanziale parallelismo tra il vincolo fiduciario che lega il parlamento al governo e quello tra Comunità Autonoma e senatore delegato<sup>100</sup>, non potendo la prima imporre obblighi o

---

<sup>98</sup>TC, sent. n° 123/2017, f.j. 1.

<sup>99</sup>TC, sent. n° 123/2017, f.j. 3. b. a.

<sup>100</sup> Evidenzia il peculiare parallelismo che si creerebbe, in contrasto con l'art. 67 co. 2 CE, anche TC, sent. 123/2017.

doveri al secondo. Seguendo un tale ragionamento, l'art. 14 *bis* l. n° 9/2010, inserito nell'impalcatura normativa dall'art. 1 co. 5 l. n° 10/2016, sarebbe "introduttore di una genuina responsabilità politica, per perdita di fiducia, del senatore avanti l'assemblea autonómica"<sup>101</sup>: il tutto in aperto con i consolidati principi della giurisprudenza costituzionale in tema di rappresentanza, dal momento che un dovere di rendicontazione limiterebbe il delegato nell'esercizio della funzione pubblica.

La rappresentanza degli eletti, in generale, non può che essere svincolata da uno specifico mandato del rappresentato: in caso contrario il mandato assumerebbe i tratti caratteristici di un negozio di diritto privato, il quale tuttavia ha presupposti giuridici affatto differenti.

Il mandato di diritto privato è, invero, caratterizzato da un obbligo del mandatario di far assumere diritti in capo al mandante e, perciò, veicola puri interessi individuali; al contrario, il mandato di deputati e senatori rappresenta un "esercizio pubblico delle loro funzioni"<sup>102</sup> che, dunque, deve guardare alla comunità politica nel proprio complesso. La responsabilità dell'eletto, invero, è assunta nei confronti dell'intero corpo elettorale, non solamente di coloro che lo hanno votato: solo un nuovo procedimento elettorale o una nuova designazione (al termine del mandato o per cause di natura oggettiva come la perdita dei requisiti di candidabilità, non anche per valutazione di natura discrezionale) sono i mezzi di controllo che l'opinione pubblica può avere sull'operato del parlamentare<sup>103</sup>.

L'operato dei parlamentari, tra i quali spiccano anche i senatori autonomici, è infatti caratterizzato da una rappresentanza generale che, come ogni altra rappresentanza di natura politica, si esercita all'interno della Camera elettiva di cui sono membri. Come afferma il *Tribunal constitucional* "quella dei senatori di designazione autonómica è anche, in sostanza, una *repraesentatio in toto*, non *singulariter*"<sup>104</sup>. A poco, quindi, importano la fedeltà politica e gli obblighi che il senatore autonomico ha assunto nei confronti della propria Comunità regionale. Detti doveri hanno sicuramente un alto valore morale e politico in capo al parlamentare, ma ciò non può condurre a sanzionare quest'ultimo nel caso in cui sia in disaccordo con il proprio designante e non si allinei ai criteri direttivi importati dallo stesso. Sarà l'opinione pubblica, in sede di nuove elezioni, a valutare l'operato del senatore ed eventualmente non rinnovargli la fiducia accordata con il precedente turno elettorale. Per utilizzare le parole della Corte iberica, "i vincoli e le lealtà di ordine politico dei membri delle corti generali sono, come ovvio, consustanziali a una democrazia rappresentativa [nella quale soprattutto i partiti completano i precetti costituzionali dell'art. 6 CE] però è proprio la razionalità di questa forma di governo che impedisce, precisamente in favore di una rappresentazione libera e aperta, che l'ordinamento abbia tali compromissioni, sottoponendole a proprio sanzioni e convertendoli, in questa maniera, in imperativi giuridici"<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup>TC, 123/2017 f.j. 6.b.

<sup>102</sup>TC, sent. 123/2017, f.j. 3. b. a.

<sup>103</sup>Sul punto v. TC, sent. 123/2017, f.j. 5, secondo cui "i senatori ai quali si riferisce l'art. 69.5 CE non sono designati dalle assemblee legislative autonome in qualità di mandatari".

<sup>104</sup>TC, sent. 123/2017, f.j. 3.B.a.

<sup>105</sup>TC, sent. n° 123/2017 f.j. 3.B.b. A maggior ragione, secondo la Corte, ciò deve valere in un sistema, come quello spagnolo, che è caratterizzato da una forte frammentazione partitica. In una simile situazione il divieto di mandato imperativo è indispensabile per mantenere "il corretto andamento della struttura democratica".

Sulla scorta di tali argomentazioni, è evidente che le norme autonome non possano imporre doveri di alcun tipo sopra i propri senatori delegati, i quali sono membri di un organo costituzionale dello Stato centrale, sottratto alla competenza delle comunità autonome<sup>106</sup>. L'imposizione agli stessi di una "atipica rendicontazione dei conti avanti la Camera", così come previsto dall'art. 1-5 l. n° 10/2016, "significa mettere gli stessi in una inequivoca situazione di subordinazione all'assemblea, o di dipendenza politica dalla stessa"<sup>107</sup>, in aperto contrasto con le prescrizioni dell'art. 67.2 CE.

Alla violazione dell'art. 67.2 CE la Corte costituzionale spagnola affianca anche quella dell'art. 23 CE. Come visto con riferimento all'art. 11.7 LOREG, l'art. 23 CE racchiude al proprio interno il diritto di accedere in condizioni di uguaglianza alle cariche pubbliche, diritto che sarebbe violato nel caso in cui vengano imposti doveri di rendicontazione in capo al senatore autonomico<sup>108</sup>. Secondo il *Tribunal constitucional*, infatti, benché la norma citata preveda che vi possano essere limitazioni stabilite dalla legge, queste ultime potranno essere oggetto di censura di fronte al Giudice delle leggi qualora la legalità a cui rimanda l'art. 23.2 CE sia, a sua volta, contraria alla Costituzione e, in particolare, al fondamento della rappresentanza politica<sup>109</sup>. Le norme oggetto di scrutinio della Corte costituzionale comportano, in altre parole, una "perturbazione illegittima nell'esercizio del mandato del senatore, così come, per quanto riguarda specificamente l'art. 14 *bis*, la possibilità incostituzionale di rimuovere il seggio al proprio titolare"<sup>110</sup>, in contrasto con il disposto dell'art. 23.2 CE

---

<sup>106</sup> Sul punto già TC, sent. 10 agosto 2016, n° 128, f.j. 7.A.a. era giunta a sostenere che "una comunità autonoma non può, senza incorrere in incompetenza manifesta, imporre alcun peso sopra gli organi delle istituzioni generali dello Stato".

<sup>107</sup> TC, sent. n° 123/2017, n° 123, f.j. 5.

<sup>108</sup> In tal senso v. TC, sent. 25 gennaio 1985, n° 8, f.j. 4; TC, sent. 6 marzo 1985, n° 32, f.j. 3; TC, sent. 23 ottobre 2006, n° 298, f.j. 7. In dottrina v., *ex multis*, M. CRIADO, *Nuevas formas de protección del mandato parlamentario en España y Italia*, in *Politeia*, n° 28, pubblicato sul sito [www.scielo.org.ve/scielo](http://www.scielo.org.ve/scielo) secondo cui l'art. 23.2 CE non solo racchiude in sé il diritto del parlamentare di rimanere in carica, ma protegge lo stesso da ogni atto illegittimo inerenti il proprio libero esercizio del mandato elettivo, violazione che si verificherebbe in presenza di un obbligo di rendicontazione dei conti.

<sup>109</sup> TC, sent. n° 123/2017. Sul punto v. anche TC, sent. 18 giugno 2007, n° 141, f.j. 3; TC, sent. 27 gennaio 2017, n° 32, f.j. 4.

<sup>110</sup> TC, sent. n° 123/2017, n° 123, f.j. 7.

### 3. IL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO FRA IL RUOLO DEI PARTITI E IL PRINCIPIO DI RAPPRESENTANZA

di *Stefano Bargiacchi*

SOMMARIO:

3. Il divieto di mandato imperativo fra il ruolo dei partiti e il principio di rappresentanza. - 3.1. - La peculiare posizione dei partiti politici nella Costituzione spagnola. - 3.2. Il concetto di rappresentanza politica come fondamento del divieto di mandato imperativo. - 3.3. Prime conclusioni, il divieto di mandato imperativo come istituto "resistente" a compressioni.

#### 3.1. *La peculiare posizione dei partiti politici nella Costituzione spagnola.*

Come evidenziato nei paragrafi precedenti<sup>111</sup> la posizione in cui i partiti politici sono collocati all'interno della Costituzione spagnola discende largamente dal ruolo da questi assunto nella lunga fase di transizione costituzionale dopo l'esperienza autoritaria franchista<sup>112</sup>. La scelta di costituzionalizzare il ruolo dei partiti politici, considerandoli elementi essenziali ed indispensabili del nuovo ordinamento democratico, come sottolineato dalla dottrina, è stata una scelta largamente prevalente in molti degli ordinamenti democratizzati dopo esperienze autoritarie pluridecennali<sup>113</sup>.

In questo senso l'articolo 6 della Costituzione Spagnola (CE), articolo del preambolo della stessa<sup>114</sup>, non pone l'attenzione solamente sui partiti politici intesi come strumento attraverso il quale i cittadini possono partecipare alle elezioni,<sup>115</sup> bensì prevede per essi un ruolo strutturalmente più ampio da esercitarsi, prima ancora del momento elettorale, in

---

<sup>111</sup> Cfr. *supra* par. 1.

<sup>112</sup> Sulla legislazione in merito di associazioni politiche in epoca franchista si veda G. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, CEDAM, Padova, 1984

<sup>113</sup> S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze university press, Firenze, 2005, p. 19, In contrapposizione a questa tendenza si veda il recente caso tunisino, ove in seguito alla caduta del regime di Ben Ali nel il successivo processo di transizione costituzionale conclusosi con successo con l'approvazione della Costituzione tunisina del 2014. In questo caso ai partiti politici non è riconosciuta alcuna collocazione privilegiata rispetto alle altre realtà associative presenti nella società. La scelta del legislatore, molto chiara già dall'articolo 35 della Costituzione, è dovuta sia al fatto che alla caduta del regime abbiano contribuito in larga parte una serie di realtà associative non costituite in partiti politici sia al fatto che il regime precedentemente al governo era organizzato sulla gestione del potere politico sostanzialmente da parte di un unico partito. Per una ricostruzione delle vicende costituzionali tunisine si veda. T. GROPPI - I. SPIGNO, *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Roma, Carocci editore, 2015, ma anche T. GROPPI, *La rivoluzione costituzionale della Tunisia alla prova del terrorismo internazionale*, DPCE online, 3/02/2017.

<sup>114</sup> Artículo 6: *Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.*

<sup>115</sup> Questa è ad esempio la portata assunta dall'articolo 4 della Costituzione francese. B. MATHIEU - P. ARDANT, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Lgdj, Parigi, 2018, p. 253.

ogni ambito in cui il pluralismo sociale si manifesta trasformando ed incanalando le istanze e le preferenze ivi presenti in scelte e orientamenti politici<sup>116</sup>.

Vi è dunque una sostanziale convergenza sia da parte della dottrina<sup>117</sup> che da parte della giurisprudenza<sup>118</sup> nel porre i partiti politici in una posizione di specialità rispetto agli altri enti associativi pur menzionati nella Costituzione (sindacati e le associazioni imprenditoriali -artt. 7 e 28-, le associazioni -art. 22-, le fondazioni -art. 34-, gli ordini -art. 36- e le organizzazioni professionali che contribuiscono alla difesa dei loro interessi economici -art. 52-, come associazioni di consumatori, movimenti, gruppi d'interesse o di pressione).

Tali formazioni pur essendo espressione del pluralismo sociale di cui si compone lo Stato, operano, a differenza dei partiti e per questo sono da essi distinti, negli ambiti loro propri in ragione delle loro specifiche finalità<sup>119</sup>. Il fatto che i partiti abbiano una peculiare collocazione nell'ordinamento istituzionale spagnolo rende doveroso operare una distinzione, secondo un rapporto di *genus* all'interno di una medesima *species*, tra questi e le normali associazioni (art. 22c.1 CE)<sup>120</sup>. In particolare se i principi in materia di libertà di associative sono applicabili, a maggior ragione, ai partiti politici, essi, in funzione del loro ruolo pubblico sono sottoposti ad una serie di oneri ulteriori nonché ad una serie di particolari vantaggi riconosciutigli dall'ordinamento rispetto alle altre realtà in cui si struttura il pluralismo sociale. Tale particolare collocazione derivante dai fondamentali compiti di rappresentanza che i partiti politici sono chiamati a svolgere<sup>121</sup> rende, conseguentemente, la normale struttura associativa inadeguata a risolvere il problema della loro natura giuridica a causa degli ulteriori vincoli a cui i partiti devono sottostare rispetto a

---

<sup>116</sup> Sulle finalità dei partiti politici in Spagna i veda con riferimento al primo periodo post franchista J. DE ESTEBAN - L. M. LÓPEZ GUERRA, *Los partidos políticos en la España actual*, Cuadernos de la Facultad de Derecho, n° 6, 1983, p. 190 ma anche C. GALLEGO CASTAÑERA, *Los Partidos políticos en el ordenamiento constitucional español Constitución de 1978*, Universidad Complutense eds, Madrid, 1988; sugli sviluppi più recenti si veda invece R. QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ, *Los partidos en la Transición: las organizaciones políticas en la construcción de la democracia española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2013, p. 150 ss. nonché F. JAVIER PÉREZ ROYO - M. CARRASCO DURÁN, *Curso de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid 2016, Cap VI

<sup>117</sup> C. PINELLI, cit., p. 86

<sup>118</sup> Cfr. L. VERDÚ, *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, in *Revista de Política Comparada*, n° 3, 1980, p. 45 ss. Si osservi peraltro come nella STC 48/2003 del 12 marzo, i partiti politici sono definiti “*instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático*” tali considerazioni sono rafforzate dal fatto che la soggettività e quindi il ruolo pubblico dei partiti, come sarà successivamente evidenziato, è riconosciuto dallo stesso TC.

<sup>119</sup> Curreri evidenzia come ciò trovi riscontro in particolare nell'articolo 7 CE che attribuisce alle associazioni imprenditoriali, insieme ai sindacati, il compito di contribuire “alla difesa ed alla promozione degli interessi economici e sociali che gli sono propri”, per loro natura diversi e più limitati rispetto a quelli politici propugnati dai partiti.

<sup>120</sup> In sede costituente furono respinti gli emendamenti volti a ridurre la centralità dei partiti nel funzionamento del sistema democratico, prevedendo una loro menzione nell'ambito non dei principi costituzionali fondamentali ma, più riduttivamente, del diritto di associazione sancito dall'articolo 22 CE. (v. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, cit., 122, 147, 162 e 451). Ugualmente respinto fu l'emendamento n° 328, presentato dal gruppo parlamentare socialista, secondo cui i partiti “*se forman y ejercen su actividad libremente conforme al artículo 22*” così da applicare loro il solo regime giuridico delle associazioni (ivi, 273). Cfr. Cap. I

<sup>121</sup> M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, *Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual*, in AA.VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales Madrid – Boletín Oficial del Estado, 1994, p. 25 ss.

quelli a cui sono sottoposte le normali unioni di cittadini<sup>122</sup>. Vincoli che trovano il loro fondamento in primo luogo nel “metodo democratico” con cui i partiti politici devono organizzare il proprio agire.

In riferimento all’oggetto del presente lavoro è opportuno quindi osservare come i partiti godano di uno status giuridico particolare che ne permea anche l’attività elettorale (presentazione delle candidature, gestione dell’intero procedimento) nonché l’attività politica in senso lato, favorita dallo Stato tramite aiuti finanziari e l’accesso ai mezzi di comunicazione sociale di proprietà pubblica. Tale impostazione ha come coerente conseguenza l’adottare, da parte del legislatore spagnolo, di un’apposita normativa in materia, i cui antecedenti possono essere visti, come già evidenziato<sup>123</sup>, nella legge 21/1976 sul diritto di associazione politica<sup>124</sup> e nella legge 54/1978 sui partiti politici,<sup>125</sup> abrogate e ora sostituite dalla legge organica sui partiti politici (LOPP) 6/2002. Tale legge è stata da ultimo emendata, nel 2015<sup>126</sup>.

Questo quadro normativo si pone come diretta trasposizione e attuazione per via legislativa dei principi dell’articolo 6 CE, descrivendo le fondamentali funzioni pubbliche che i partiti politici sono chiamati a svolgere nella democrazia spagnola rendendoli pertanto, come anticipato, molto più della mera specificazione del diritto d’associazione, riconosciuto dall’art. 22.1 CE. In questa sede è opportuno anticipare come sia piuttosto ampio lo iato esistente tra gli obiettivi della normativa e l’effettiva capacità di tali previsioni legislative nel condizionare e orientare da un punto di vista effettivo le procedure e le dinamiche di funzionamento interno dei partiti, secondo un metodo sostanzialmente democratico, anche dopo l’approvazione della LOPP, contenente una più penetrante disciplina della materia rispetto ai citati antecedenti legislativi<sup>127</sup>.

In questo contesto comunque la particolare posizione del partito politico nell’ordinamento costituzionale spagnolo inteso come entità a fini generali che fonda, per definizione, sul “metodo democratico”<sup>128</sup> anche la propria organizzazione interna ha avuto

---

<sup>122</sup>M. RAMÍREZ, *Participación y pluralismo en la Constitución de 1978*, in M. RAMÍREZ (a cura di), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico Zaragoza, 1979, p. 59 ss.

<sup>123</sup> Cfr. *supra* par. 1.

<sup>124</sup> La legge evita attentamente la dizione “partiti politici” allora vietati dal regime franchista. Per una ricostruzione della disciplina dell’attività politica durante il franchismo si veda C. PINELLI, *op. cit.*, p. 76

<sup>125</sup> Si osservi che tale legge venne approvata con procedura di urgenza dalle Cortes 19 giorni prima dell’approvazione della Costituzione per dare attuazione alla legalizzazione costituzionale dei partiti politici, senza i quali il prospettato assetto democratico sarebbe stato privo di senso. La stessa legge organica 6/2002 definisce nell’*exposición de motivos* la legge 54/1978 come: “una norma preconstitucional, breve tanto en artículos como en contenidos, ha servido primordialmente para asentar un procedimiento sencillo de constitución en libertad de los partidos políticos, objetivo, por otra parte, no menor en el momento fundacional en que vino a dictarse.”

<sup>126</sup> Per un commento alla Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Si veda: M. RIVERO GONZÁLEZ, *Análisis doctrinal de la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos*, Estudios jurídicos, 2004, p. 5 M. IGLESIAS PÉREZ, *La reforma de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, por la Ley 3/2015, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos: un nuevo paso en la incorporación de los partidos políticos frente a la legalización*, in, A. BARRERO ORTEGA - M. DEL CARMEN GÓMEZ RIVERO (a cura di), *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2017, p. 251 ss.

<sup>127</sup>E. ÁLVAREZ CONDE, *El XXV Aniversario de la Constitución de 1978. Algunas consideraciones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos*, Revista valenciana d’estudis autonòmics, 2003, n° 39 p. 148 ss. Sul punto si vedrà nel dettaglio *infra*, par. 4.

<sup>128</sup> Oltre al più volte citato art. 6 CE si veda anche l’art. 7.1 della LOPP “*La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos, estableciendo, en todo caso, fórmulas de*

conseguenze molto rilevanti nel definire il rapporto tra gli stessi partiti e i parlamentari eletti all'interno delle loro fila in relazione alle azioni da loro compiute, che, come noto ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione, *no estarán ligados por mandato imperativo*<sup>129</sup>.

Concretamente è stato osservato e si osserverà<sup>130</sup> come il controllo operato dal TC abbia assunto come presupposte e sostanzialmente operanti le garanzie democratiche interne ai singoli partiti senza svolgere un effettivo controllo sull'esistenza delle stesse in quei giudizi in cui tali garanzie erano un elemento rilevante ma non esclusivo della questione analizzata<sup>131</sup>. Tale presunzione di *democraticità interna* ha permesso al TC di riconoscere e giustificare la speciale collocazione dei partiti politici nell'ordinamento spagnolo senza mai doverne scrutinare (troppo) da vicino e da un punto di vista sostanziale il funzionamento interno riconoscendo conseguentemente nel divieto di mandato imperativo come un istituto capace di fornire potenzialmente una protezione sostanziale ai rappresentanti eletti in tali partiti<sup>132</sup>.

In questo senso si osservi come il concetto di "metodo democratico" abbia trovato applicazione in primo luogo nella tutela data agli iscritti in caso di espulsione o erogazione di sanzione di sanzioni nei loro confronti. Risulta evidente infatti, come ricorda Curreri, che l'impianto organizzativo basato sul riconoscimento di importanti potestà di diritto pubblico ai partiti lasciando al contempo loro la scelta sulla modalità della loro implementazione per via statutaria, può funzionare correttamente solo se gli stessi iscritti al partito sono in grado di far valere i propri diritti. In particolare le regole sulla democrazia interna ai partiti, seppur formalmente rivolte a tutti, mirano a tutelare coloro che ne costituiscono la minoranza e che per ciò stesso, trovandosi in inferiorità numerica, vedono in tali diritti l'estrema garanzia dai possibili abusi della maggioranza<sup>133</sup>.

---

*participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus Estatutos, especialmente en los procesos de elección de órgano superior de gobierno del partido.*" L'espressione è volutamente più ampia e ricca di significato rispetto a quella utilizzata nell'articolo 4 della precedente LPP "*la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos*". In ogni caso la scelta concreta con cui gli organismi interni dei partiti sono selezionati e le loro modalità di funzionamento sono largamente demandate agli statuti dei partiti stessi.

In particolare l'art. 3 C. 2 lett. i e j della LOPP prevede che gli statuti dei partiti debbano necessariamente disciplinare:

i) *Los órganos de gobierno y representación, su composición, los plazos para su renovación que habrá de efectuarse como máximo cada cuatro años, sus atribuciones o competencias, los órganos competentes para la convocatoria de sesiones de los órganos colegiados, el plazo mínimo de convocatoria, duración, la forma de elaboración del orden del día, incluyendo el número de miembros exigidos para proponer puntos a incluir en el mismo, así como las reglas de deliberación y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, que, por regla general, será la mayoría simple de los presentes, sean éstos miembros de pleno derecho o compromisarios.*

j) *El procedimiento para la elección de los órganos directivos, bien directamente o por representación, que en todo caso deberá garantizar la participación de todos los afiliados mediante sufragio libre y secreto, y los procedimientos de control democrático de los dirigentes electos.*

<sup>129</sup>L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Modificar las normas de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, que condicionan la construcción de la relación de representación a la identificación con fines democráticos, Debates constitucionales, 2004, n°6, p. 2

<sup>130</sup>Cfr *supra* par. 2 e cfr. *infra*, par. 4.

<sup>131</sup>L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, cit., p. 5 ss. Per il caso opposto si veda A. H. CATALÀ I BAS - E. ÁLVAREZ CONDE, La aplicación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos: crónica inacabada de la ilegalización de Herri Batasuna, Batasuna y Euskal Herritarrok. Revista de ciencias jurídicas y sociales, 2004, n° speciale, p. 7 ss.

<sup>132</sup>L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, cit. p. 12

<sup>133</sup>S. CURRERI, cit., p. 51. Si osservi in particolare l'art. 8.3 lettera s della LOPP:

s) *El régimen de infracciones y sanciones de los afiliados y el procedimiento para su imposición, que deberá instruirse de forma contradictoria y en el que deberá garantizarse el derecho del afiliado a ser informado de los*

La natura rinforzata delle norme contenute nella LOPP deve essere vista anche in considerazione del fatto che se è vero che sia la LAP che la LPP in passato avevano indirettamente riconosciuto il diritto degli iscritti ad essere espulsi dal partito solo per le cause e secondo le procedure stabilite dalla legge e dagli statuti, essendo ciò il presupposto per l'esercizio degli altri diritti di partecipazione democratica alla vita politica del partito stesso, la legge non garantiva in alcun modo che a tali procedimenti disciplinari venissero applicati i principi del giusto processo<sup>134</sup>. In questo senso vedano in particolare due importanti sentenze del Tribunal, la STC 218/1988 del 22 novembre, e la STC 56/1995 del 31 marzo. Se la prima sentenza era favorevole all'applicazione delle garanzie ex artt. 24.2 e 25.1 CE anche nei partiti, la seconda invece limitava il controllo degli organi giudiziari al rispetto dei soli diritti riconosciuti dalla legge e dagli statuti dei partiti, dando un'interpretazione ampia del principio di autorganizzazione<sup>135</sup>.

Tale ricostruzione, seppur essenziale, della posizione dei partiti all'interno dell'ordinamento istituzionale suggerirebbe un ruolo preponderante di questi ultimi nei confronti dei rappresentanti ricoprenti incarichi pubblici elettivi ad essi iscritti, nel caso in cui questi ultimi decidessero di esercitare il proprio mandato in difformità rispetto alle direttive del partito che ha contribuito ad elegerli. Dopotutto le citate garanzie di democraticità interna nel funzionamento dei partiti politici, la legge elettorale basata su liste bloccate di candidati selezionati dagli stessi partiti, nonché i regolamenti parlamentari che affidano ai gruppi e alle loro dirigenze, selezionate attraverso propri statuti o regolamenti interni, una serie di funzioni, anche di carattere autorizzatorio, inerenti lo svolgimento di numerose attività dei singoli rappresentanti, oltre a suggerire una superiorità sostanziale delle posizioni del partito rispetto a quelle dei suoi membri porterebbe a pensare che tale superiorità sostanziale trovi riconoscimento, per quanto riguarda il livello nazionale, anche da un punto di vista formale attraverso una giurisprudenza del TC che interpretasse in modo restrittivo le garanzie di libertà di mandato per i membri del Parlamento<sup>136</sup>.

---

*hechos que dan lugar a su incoación, a ser oído con carácter previo a la imposición de sanciones y a que el eventual acuerdo sancionatorio sea motivado. No obstante lo anterior, se establecerá en todo caso, la suspensión cautelar automática de la afiliación de los afiliados incurso en un proceso penal respecto de los cuales se haya dictado auto de apertura de juicio oral por un delito relacionado con la corrupción así como la sanción de expulsión del partido de aquellos que hayan sido condenados por alguno de esos delitos.*

<sup>134</sup> Tali principi, invece, sono diventati una parte integrante della LOPP. In precedenza una parte della dottrina riteneva che tali principi, in virtù della loro rilevanza costituzionale fossero implicitamente applicabili (i giudici avrebbero quindi potuto disapplicare le norme costituzionali incompatibili). Si veda: F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Algunas reflexiones sobre la ley orgánica 6/2002, de partidos políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional*, in *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, 2004, n° 0 p. 179 ss. Cfr. *supra* par. 1.

<sup>135</sup> Il principio di autoregolamentazione assume una rilevanza centrale nella giurisprudenza del Tribunal, si veda in particolare STC 218/1988 ove si afferma: *“que la actividad de las asociaciones no forma naturalmente una zona exenta del control judicial, pero los Tribunales, como todos los poderes públicos, deben respetar el derecho fundamental de asociación y, en consecuencia, deben respetar el derecho de autoorganización de las asociaciones que, como antes se ha dicho, forma parte del derecho de asociación”* e conseguentemente con la citata STC 56/1995 ha ritenuto che: *“el derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento”*

<sup>136</sup> Si osservi peraltro come, se è vero che la Spagna sembra essere uno degli ordinamenti democratici Europei in cui il controllo da parte dell'autorità giudiziaria sul funzionamento dei partiti pare essere maggiore è opportuno osservare come in altri sistemi di solo recente completa democratizzazione, la posizione costituzionale dei partiti

### 3.2. Il concetto di rappresentanza politica come fondamento del divieto di mandato imperativo.

Il paragrafo seguente sarà dedicato ad analizzare le modalità con cui gli statuti dei partiti, i regolamenti parlamentari, la legge elettorale e le modalità di selezione di candidature condizionano l'attività dei singoli parlamentari. L'ultimo paragrafo di questo lavoro sarà invece dedicato ad approfondire il rapporto tra partiti politici e il principio di divieto di mandato imperativo con riferimento al livello locale<sup>137</sup>.

Di seguito, invece, verranno analizzate le modalità con cui il principio di divieto di mandato imperativo è stato bilanciato, quantomeno da un punto di vista teorico, rispetto alla preminente posizione costituzionale dei partiti politici. Tali considerazioni che partiranno riprendendo parti delle riflessioni emerse dall'analisi della giurisprudenza del TC svolta nel precedente paragrafo, risulteranno di fondamentale importanza per comprendere la collocazione del concetto di mandato imperativo nel sistema istituzionale spagnolo e per determinarne almeno da un punto di vista teorico l'effettiva portata. In questa prospettiva, se da un lato è ormai ritenuto sostanzialmente pacifico<sup>138</sup> come norme di carattere regolamentare disposte dai singoli partiti, gruppi parlamentari né da singoli gruppi di pressione, non possano in alcun modo predeterminare le modalità di espressione di voto dei singoli membri del Parlamento contro la loro volontà o allo stesso modo non possono prevedere la decadenza dalla carica per i deputati espulsi dal partito o dal gruppo risulta al contempo evidente come elementi, quali ad esempio la legislazione elettorale, basata su liste bloccate le cui candidature sono decise dai singoli partiti in conformità ai loro statuti<sup>139</sup>, pongano il parlamentare intenzionato a far valere la libertà del proprio mandato anche contro le direttive del proprio partito in una posizione che tendenzialmente lo

---

politici è talmente incardinata nell'ordinamento Statale e ne è riconosciuto un ruolo pubblicistico tale per cui sono giustificati controlli da parte di apposite autorità anche negli aspetti centrali della loro vita interna. Si pensi alla scelta di quali candidati promuovere con i fondi delle campagne elettorali oppure al rispetto del principio democratico in ogni specifico atto del partito etc. La maggior parte di casi in questo senso provengono dal contesto latinoamericano dove l'esempio del sistema di giurisdizione elettorale del Messico è sicuramente il caso più lampante. Sul punto si veda la recentissima analisi della giurisprudenza del TEPJF, con particolare riferimento al capitolo 2 dedicato ai partiti politici, M. PIERINI *Los Partidos Políticos*, in E. BINDI - T. GROPPI - A. PISANESCHI, *La democracia a juicio, estudio comparativo de la jurisprudencia del TEPJF en el proceso electoral 2017-2018*, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 139 ss.

<sup>137</sup> Cfr. *infra*, par. 5.

<sup>138</sup> Anche se, con particolare riferimento ai casi locali, sono numerosi i contributi che suggeriscono come la posizione dei partiti politici debba essere preminente rispetto alle scelte politiche dei rappresentati eletti nelle loro fila, il TC, nondimeno, non ha mai mancato di evidenziare l'illegittimità di scelte normative che comportassero oneri eccessivi per i componenti di organi elettivi che decidessero di agire in una direzione diversa rispetto a quello del proprio partito politico. Su tali aspetti sarà fornita una trattazione più ampia. In riferimento ai casi locali sono di particolare interesse anche se relativamente risalenti i capitoli dedicati alle singole comunità autonome presenti in P. SANTOLAYA MACHETTI - J. M. CORONA FERRERO - M. DÍAZ CREGO (a cura di) *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*, Civitas, Madrid, 2009. Si veda in ogni caso *infra*, par. 5.

<sup>139</sup> Con particolare riferimento al caso nazionale si veda: V. A. WONG MERAZ ET AL., *Transfuguismo vs. partidos políticos*, in R. BAÑÓN I MARTÍNEZ - R. TAMBOLEO GARCÍA, *Ideas para la gobernanza*, Fragua, Madrid, 2015, p. 602 ed è per questa ragione che la posizione del rappresentante eletto potrebbe essere messa alla prova nel caso decidesse di non seguire il proprio partito. M. HOLGADO GONZÁLEZ, *El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado*, Revista Española de Derecho Constitucional, n°111, 2017, p. 48

potrebbe portare alla propria fine politica<sup>140</sup>. Il problema che ci si pone è dunque quello di capire in che misura la libertà politica (di movimento) del parlamentare di dissentire, debba essere salvaguardata a discapito delle posizioni adottate dal singolo partito all'interno dei suoi organi<sup>141</sup>, valutando inoltre nella continuazione del lavoro se esistano differenze rilevanti tra il livello autonomico e quello nazionale.

Come detto i partiti politici nella loro pluralità hanno un ruolo fondamentale e costituzionalmente predeterminato nel guidare il processo di formazione della volontà popolare. Circa tale scelta anche se è da contestualizzare all'internodi un preciso disegno politico-costituzionale, bisogna osservare come i soggetti chiamati ad interpretarla, trasformandola in atti normativi con efficacia erga omnes<sup>142</sup> siano individuati dalla Costituzione spagnola all'art. 23 c.1 in rappresentanti, liberamente eletti dai cittadini, con cui questi ultimi possono partecipare alla gestione della cosa pubblica<sup>143</sup>.

Tale riflessione porterebbe a pensare che la legge elettorale dovrebbe conferire agli elettori strumenti per selezionare individualmente i soggetti chiamati a rappresentarli. Al contrario il sistema elettorale spagnolo è basato, a tutti i livelli, su uno scrutinio di lista all'interno di liste bloccate lasciando *de facto* ai soggetti chiamati a selezionare le candidature per i partiti maggiori il compito di determinare la composizione della quasi totalità delle future assemblee elettive<sup>144</sup>. Nonostante ciò il TC pur riconoscendo che il singolo rappresentante non sia titolare di un mandato conferitogli dai singoli elettori o comunque che con essi non abbia un rapporto elettorale di carattere diretto conferma che i rappresentanti eletti sono indirettamente collegati ai "quozienti" elettorali delle liste in cui sono stati candidati<sup>145</sup>. I soggetti eletti ricevono quindi, ed è opportuno ribadirlo, un

---

<sup>140</sup>C. GARRIDO LÒPEZ, *El dilema de la democracia en el interior de los partidos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n°40, 2017, p. 317 ss. M. HOLGADO GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 6

<sup>141</sup> Si immagini il caso di un deputato candidato ed eletto all'interno di una forza politica che esprime determinate posizioni in un ampio spettro di posizioni politiche in cui il candidato si riconosce. Tale partito, dopo le elezioni attraverso un rigoroso rispetto delle proprie procedure di democrazia interna decide di mutare radicalmente la propria linea politica sostenendo posizioni antitetiche rispetto a quelle che avevano portato il deputato ad accettare la candidatura in quella forza politica. Si veda con riferimento al caso italiano, ma l'esempio è facilmente esportabile, E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il Politico: rivista italiana di scienze politiche*, 2013, p. 24 ss., per il caso spagnolo si veda, C. GARRIDO LÒPEZ, *cit.*, p. 325.

<sup>142</sup> Sarebbe ovviamente riduttivo limitare le funzioni delle assemblee elettive a quelle di carattere legislativo. Per un approfondimento in tal senso, con particolare riferimento alle funzioni di controllo A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *atti del seminario annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Vercelli, 25 novembre 2016, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, p. 91 ss.

<sup>143</sup> Peraltro sono numerosi gli articoli della CE in cui è espresso e richiamato che sono i parlamentari titolari del rapporto rappresentativo con i cittadini si vedano in particolare gli articoli 68.4, 68.6, 69.6, 99.5, 115 e 168. Su come tale impostazione possa essere conciliata con un sistema elettorale basato su liste bloccate si veda: D. ALMAGRO CASTRO, *La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española?* *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 112, 2018, p. 4

<sup>144</sup>D. ALMAGRO CASTRO, *cit.*, p.7

<sup>145</sup> STC 75/1985, f. j. 4° "Y es que, en un sistema de listas como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, en relación a éstos, de cocientes, que son resultados de la operación prevista para determinar, entre las listas que han superado el límite legal, los escaños que corresponden a cada una de ellas"

mandato di natura rappresentativa - ma non di natura imperativa ai sensi dell'articolo 67.2 CE<sup>146</sup> - temporalmente limitato.

Il principio rappresentativo è dunque l'architrave su cui sono fondati i presupposti da cui far discendere l'ampiezza delle garanzie contenute nell'articolo 67 CE. Parte della dottrina in questo contesto parrebbe differenziare l'imperatività del mandato in relazione al soggetto che vorrebbe vincolare il rappresentante eletto, ritenendo sicuramente illegittimo il vincolo proveniente da corpi sociali quali sindacati, associazioni di categoria gruppi di cittadini organizzati ma essendo più propensi a riconoscere al vincolo proveniente dal partito di appartenenza una particolare qualifica tale da comprimere, almeno in parte la volontà del singolo rappresentante<sup>147</sup>. In proposito è opportuno soffermarsi nuovamente sulle già citate sentenze 5/1985 e 10/1985 del STC con cui la Corte ha esaminato l'articolo 11.7 della Ley de Elecciones Locales, che sanzionava con la perdita del mandato di consigliere comunale quell'eletto che - causa dimissioni, espulsione o sospensione - avesse cessato di appartenere al partito nelle cui liste aveva conseguito il seggio<sup>148</sup>. Attraverso tali pronunce il Tribunal sancisce l'importanza dell'articolo 23 della Costituzione, in entrambi i suoi commi, nel determinare l'ampiezza del mandato dei rappresentanti eletti. In particolare se: “[...] *el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido*”<sup>149</sup>. “[...] *La vulneración, tanto en la persona del representante como en la de los representados, del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 implica también [...] una violación del derecho de los representantes a permanecer en su cargo*”<sup>150</sup>.

Da tali considerazioni il TC traeva come conseguenza che sicuramente “*en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución (artículo 1.3), la idea de representación va unida a la de mandato libre.*”<sup>151</sup> puntualizzando però che non è la natura del mandato in sé a definire e permettere la libertà d'azione all'eletto ma al contrario ma è lo stesso principio rappresentativo: “*lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto, y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría, los actos de aquél. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma*

---

<sup>146</sup> L'articolo 23. c.1 è da intendersi riferito a tutti coloro che ricoprono incarichi pubblici elettivi, l'art. 67 fa espresso riferimento ai membri delle *Cortes Generales*, le medesime garanzie sono però presenti in tutti gli statuti delle comunità autonome. Sul punto cfr., *infra*, par. 5.

<sup>147</sup> Tale posizione parzialmente giustificata da alcune pronunce del TC probabilmente sopravvaluta le posizioni della suprema corte in relazione al ruolo dei partiti politici, le quali, pur riconoscendo in taluni casi, come conformi alla costituzione disposizioni che limitavano i poteri dei singoli rappresentanti eletti in caso di sospensione o espulsione dal partito non si spingevano mai a proclamare una liceità generalizzata di pratiche limitative delle prerogative connesse all'esercizio del libero mandato. Sul punto cfr. *infra* in questo paragrafo e si veda: J. GARCIA LORCA, *Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato*, Cuadernos de Derecho Público, n°32, 2007, p. 6

<sup>148</sup> *Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior [...].* Sul punto cfr. *supra*, par. 2.

<sup>149</sup> STC 5/1983, f.j. 3°

<sup>150</sup> STC 10/1983, f.j. 4°

<sup>151</sup> STC 10/1983, f.j. 2°.

*de la institución representativa*”<sup>152</sup>. Se effettivamente il TC in questa sede non sembra escludere in astratto la possibilità di mandati rappresentativi fondati sul principio di imperatività<sup>153</sup> è nel ribadire la natura della rappresentanza come presunzione o meno della corrispondenza della volontà del rappresentante con quella dei rappresentati che la posizione della Corte diviene chiara.

Il TC diviene quindi custode per utilizzare, ancora una volta, l’espressione di Curreri<sup>154</sup>, del rispetto dell’osservanza dei diritti indispensabili dell’eletto a non tangere il principio di rappresentanza politica così come delineato dall’art. 23 CE. Si pensi ad esempio al diritto del rappresentante di rimanere in carica esercitando le relative funzioni, senza subire discriminazioni irragionevoli o ingiustificate o interferenze illegittime.

I parlamentari, infatti, non rappresentano solamente i singoli cittadini, cui peraltro è vietato conferire mandati imperativi, ma soprattutto l’insieme di coloro che, esercitando il proprio diritto di partecipare alla gestione della cosa pubblica hanno votato per il partito in cui tali rappresentati si sono candidati<sup>155</sup>. Da qui è facile riscoprire le ragioni con cui il TC metteva in relazione i voti ottenuti dalle liste di partito con i quozienti affidati ai singoli candidati<sup>156</sup>. Se tale ricostruzione apparirebbe preludere comunque al riconoscimento di una funzione centrale per il partito politico il quale potrebbe, in astratto, avere il potere di incedere anche da un punto di vista formale sullo status degli eletti nelle proprie fila è lo stesso TC a ricordare di aver voluto “limitare i poteri del partito dinanzi all’eletto, anche per garantire la rappresentatività popolare da lui ottenuta, evitando gli eccessi e le limitazioni interne che potrebbero portare ad un risultato costituzionalmente illegittimo come quello del mandato imperativo (art. 67.2 CE).”<sup>157</sup>

Nel complesso, contrariamente a quanto affermato dalla dottrina più incline a criticare le scelte operate autonomamente dai singoli parlamentari nel corso del proprio mandato, non sembra che il Tribunal, pur riconoscendo ai partiti un ruolo centrale nella formazione e nell’indirizzamento della volontà dei cittadini assuma un orientamento che autorizzi una penetrazione formale delle decisioni di questi nelle scelte effettuate dai singoli rappresentati eletti. Conseguentemente è sicuramente da respingere la tesi secondo cui il mandato imperativo è un arcaismo della vecchia democrazia liberale derivante da istituzioni di epoca medioevale e superata dalla nuova democrazia dei partiti<sup>158</sup>. Al contrario il divieto di mandato imperativo, per come ancorato al principio rappresentativo sancito dall’articolo 23 CE, rappresenta una garanzia costituzionale capace di prevenire un numero maggiore di abusi rispetto a quelli da essa creati<sup>159</sup>.

Anche perché, se la giurisprudenza del TC fonda il bilanciamento tra le esigenze “di partito” e volontà del singolo parlamentare sul presupposto che il principio di democraticità interna alle formazioni politiche, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e per come attuato da parte del legislatore con la LOPP, abbia una valenza sostanziale, sia a

---

<sup>152</sup> STC 10/1983, f.j. 2°

<sup>153</sup> STC 10/1983, f.j. 2°

<sup>154</sup> S. CRURRERI, cit. p. 142

<sup>155</sup> STC 32/1985, f.j. 3°, e 119/1990, f.j. 7°.

<sup>156</sup> Cfr. *supra*, p. 8

<sup>157</sup> STC 31/1993 del 26 gennaio, in Jur. Const., 299 ss., f.j. 3°, 310.

<sup>158</sup> J. ESTEBAN, *El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*, Revista de Estudios Políticos, n° 70, 1990, p. 7 ss.

<sup>159</sup> J. GARCIA LORCA, cit., p. 33

livello nazionale che a livello locale, bisogna ricontrare come tale impostazione probabilmente sconti un certa visione ottimistica della realtà dei fatti da parte del TC.

Nei prossimi paragrafi cercheremo di definire l'effettività dei rapporti intercorrenti tra singoli partiti e rappresentanti eletti all'interno delle loro fila, si osserverà come a livello nazionale, anche in presenza di un sistema politico particolarmente frammentato come quello in essere da qualche anno a questa parte, i partiti politici riescono con relativa facilità ad imporre le proprie posizioni ai "loro" parlamentari e un esercizio da parte di questi del relativo mandato in modo difforme rispetto alle volontà dei primi possa essere intrapreso da questi solo a scapito di rilevanti (e spesso non scavalcabili) oneri di natura politica. Al contrario ci sembra di osservare come il rapporto partito-eletti sia relativamente più favorevole ai secondi nei livelli di politica locale<sup>160</sup>.

### 3.3. Prime conclusioni, il divieto di mandato imperativo come istituto "resistente" a compressioni

Si è visto come il concetto di divieto di mandato imperativo entri "di lato" e in stretta connessione con il concetto di rappresentanza politica nel bilanciamento tra tali parametri e il ruolo dei partiti. Come evidenziato questa scelta ha permesso al TC di analizzare sostanzialmente nelle more dell'articolo 67 della Costituzione anche disposizioni inerenti leggi limitative delle libertà di mandato a livelli politici inferiori rispetto a quello nazionale. Tale impostazione ha avuto come effetto quello di sovrapporre, almeno da un punto di vista sostanziale, le interpretazioni date all'articolo 23 CE con le disposizioni dell'articolo 67 CE o quantomeno ponendo in un rapporto di natura biunivoca tali concetti. Tale relazione però non esaurisce la portata dell'articolo 67 all'interno della Costituzione spagnola<sup>161</sup>.

Sorvolando sul dibattito di natura dottrinale inerente la mancata collocazione nello stesso articolo, similmente a quanto avviene in altre costituzioni europee, del mancato inserimento del principio di rappresentanza nazionale in connessione con il principio di divieto di mandato imperativo, considerazioni queste che ci porterebbero lontano dagli obiettivi di questo lavoro<sup>162</sup>, è opportuno osservare come l'articolo 67.2 CE non rappresenti meramente

---

<sup>160</sup>P. SANTOLAYA MACHETTI - J. M. CORONA FERRERO - M. DÍAZ CREGO (a cura di), cit., *passim*, Cfr. *infra*, par. 5.

<sup>161</sup>F. M. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Artículo 67: La prohibición del mandato imperativo*, in M. PÉREZMANZANO et. al. (a cura di), *Comentarios a la Constitución española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, p. 34.

<sup>162</sup>In concreto è stato osservato come contrariamente ad altri testi costituzionali (si pensi in primo luogo all'art. 67 della Cost. italiana) l'ordinamento spagnolo prevede il principio di rappresentanza nazionale per i membri delle *Cortes Generales* all'art. 66.1, mentre è solo nell'art. 67.2 che si parla di divieto di mandato imperativo, riferendosi ai membri del Parlamento nel loro complesso. La rottura dell'endiadi tra rappresentanza nazionale e divieto di mandato, peraltro confermata dai riscontri con i lavori preparatori della Costituzione, suggerirebbe che nell'ordinamento spagnolo, la libertà di mandato di ciascun parlamentare non sarebbe assoluta perché non spettante a lui, ma alle Cortes nel loro complesso chiamate a rappresentare il popolo spagnolo. I cittadini, pertanto, non sarebbero rappresentati unitariamente dal singolo parlamentare, ma dall'insieme di coloro che sono stati eletti tramite i diversi partiti politici, attraverso la cui disciplina essi possono manifestare coerentemente la loro volontà nello Stato. Sul punto si veda in particolare la posizione di S. CURRERI, cit. p.134. Tale ricostruzione seppur ben motivata e attenta al contesto storico istituzionale spagnolo, oltre ad apparire di difficile applicabilità, non parrebbe coerente con l'effettiva giurisprudenza del TC come detto essa fonda la geometria dell'autonomia del parlamentare sull'insieme dei diritti fondamentali che discendono dall'art. 23 CE, tale impostazione *de facto* preclude, un'interpretazione "collettivistica" dei principi dell'articolo 67 CE, che troverebbe nelle riconosciute garanzie di natura personale dell'art. 23 CE un limite comunque invalicabile. J. ACOSTA SÁNCHEZ, *Del mandato imperativo al control de la*

una clausola per garantire la possibilità che i singoli rappresentati siano capaci di esercitare il loro mandato nella pienezza delle loro funzioni, ma dovrebbe rappresentare anche uno strumento di *self restraint* dei partiti politici nei confronti delle iniziative dei “loro” eletti.

Se è vero infatti che il sistema politico-istituzionale spagnolo è basato sul presupposto che il monopolio dei partiti nel processo di formazione della volontà popolare sia un elemento scongiurato non dall’esistenza di altri attori sociali, diversi dai partiti e posti al loro stesso livello, ma dalla pluralità dei partiti stessi capaci di rappresentare l’intero spettro delle posizioni politico-sociali, bisogna riconoscere, d’altro canto come tale scelta del legislatore costituzionale non può portare le singole forze politiche ad avere un potere di sostanziale veto, come verrà mostrato nel prossimo paragrafo, rispetto alle scelte dei singoli rappresentanti eletti.

Questa posizione sostenuta da tempo da Blanco Valdés<sup>163</sup>, diventa ancora più attuale in un sistema politico in trasformazione come quello spagnolo, dove l’ormai definitivo superamento del sistema sostanzialmente bipartitico che sino a pochi anni fa aveva caratterizzato il Paese<sup>164</sup>, oltre ad aver aumentato le difficoltà a garantire una stabile maggioranza di governo, probabilmente richiederà una maggiore disponibilità da parte dei singoli parlamentari ad accordarsi, talvolta caso per caso, su provvedimenti eventualmente sgraditi ai vertici dei loro partiti. Anche se si tratta di mere speculazioni sembra di poter sostenere come la potenziale maggiore instabilità delle maggioranze a sostegno dell’esecutivo potrebbe aprire la porta ad una maggiore propensione da parte dei singoli parlamentari a far valere la propria libertà di mandato senza che ciò causi una insormontabile sanzione di natura politica nei loro confronti<sup>165</sup>.

Questo è solo l’ultima delle possibilità di un istituto, il divieto di mandato imperativo, che come si dimostrerà nei paragrafi successivi è caratterizzato da una natura flessibile la cui portata dipende ampiamente dai rapporti di natura politica intercorrenti tra i vari attori istituzionali coinvolti<sup>166</sup>. Nondimeno tali previsioni sono caratterizzate, come ampiamente evidenziato dal TC, da una particolare “resistenza” alle compressioni svolte dai bilanciamenti con altri principi costituzionali<sup>167</sup>. Se è quindi dunque possibile trovare in

---

*representación política por la justicia constitucional: Contexto de los artículos 66 y 67 de la Constitución Española*, Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico, 1997, p. 975.

<sup>163</sup>C. GARRIDO LÓPEZ, cit., p. 3, R. L. BLANCO VALDÉS, *La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema*, TRC, n° 35, 2015, p. 161 ss.

<sup>164</sup>O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, Revista española de derecho constitucional n°109, 2017, p. 12 successivamente alle recenti elezioni ci sentiamo di affermare che almeno per ora la “momentanea” sospensione del sistema bipartitico spagnolo è lontana da trovare una conclusione. Ma anche il contributo temporalmente poco meno recente di M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *El agotamiento del bipartidismo. Crónica política y legislativa del año 2015*, Revista española de derecho constitucional, n°106, 2016, p. 18

<sup>165</sup>O. SANCHEZ MUÑOZ, cit., p. 15

<sup>166</sup> Ed è questa la probabilmente la ragione per cui il problema del transfughismo parlamentare, naturale conseguenza dell’assenza di vincolo di mandato è particolarmente sentito a livello locale dove il sistema politico è più debole ed è maggiore lo spazio di azione dei singoli rappresentanti eletti rispetto alla capacità dei partiti locali di condizionarne le azioni. Al contrario a livello nazionale sono più numerose le voci che auspicano una maggior autonomia per i singoli membri del *Congreso de los Diputados* sia in termini di facoltà di incidere sul processo di selezione delle candidature sia in rapporto ai vertici dei partiti di appartenenza.

<sup>167</sup>A. MODICA, et al., *Lo status dei parlamentari in Spagna*, in P. CARETTI - M. MORISI - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, Ricerca del Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, Firenze, 2012, p. 262

modo più o meno definito<sup>168</sup>una soglia minima circa la portata dell'istituto di divieto di mandato imperativo, molto più arduo risulta valutarne una sua portata massima per lo iato esistente, generato da ragioni politicamente motivate, tra il bilanciamento operato dal TC tra ruolo dei partiti e divieto di mandato e l'effettivo funzionamento delle relazioni intercorrenti tra partiti e rappresentanti eletti.

L'analisi operata dal prossimo paragrafo ci permetterà di capire meglio lo spazio che il (divieto di) mandato imperativo ha nelle dinamiche intra partitiche nel sistema politico spagnolo.

---

<sup>168</sup>L. FROSINA, *Mandato imperativo, caso Batasuna e tematica antitransfughismo in Spagna*, lezione di Diritto Pubblico Comparato, Università La Sapienza di Roma, 16 aprile 2007.

## 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 funcionamiento de la democracia moderna es la capacidad, o no, de articular correctamente la relación de representación*”<sup>169</sup>, 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<sup>170</sup>, talvolta la (più o meno) fedele trasposizione dei partiti all'interno di queste ultime<sup>171</sup>. 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<sup>172</sup>:

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.

---

<sup>169</sup>I. TORRES MURO, *El transfuguismo político. Un elogio (moderado) del transfuga*, in *Revista de estudios jurídicos*, n° 16, 2016, p. 2.

<sup>170</sup>S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.

<sup>171</sup>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.

<sup>172</sup>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”<sup>173</sup> 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 miembro de éste (elemento personal), dotadas de cierta continuidad y organización, que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en aquel órgano*”<sup>174</sup>.

Entrando nello specifico del sistema spagnolo non si può non osservare che, nonostante non si possa parlare di identificazione tra partito e gruppo parlamentare<sup>175 176</sup>, tra i due soggetti istituzionali esiste un fortissimo nesso<sup>177</sup>. A dimostrazione di ciò sta il fatto che tale collegamento trova espresso riconoscimento giuridico a livello sia legislativo che regolamentare<sup>178</sup>. Nel primo caso si fa riferimento alla *Ley orgánica 3/1987 de financiación de partidos políticos* (LOFPP) che all’art. 2.1.b inserisce tra le fonti di finanziamento dei partiti politici di derivazione statale<sup>179</sup> 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 Políticos* (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

---

<sup>173</sup> 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.

<sup>174</sup> A. SAIZ ARNÁIZ, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los diputados, Madrid, 1989, p. 348.

<sup>175</sup> 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.

<sup>176</sup> 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* (in *amparo* appunto) nel caso in cui si prefigurano 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).

<sup>177</sup> Basterebbe notare a questo proposito come nella maggior parte dei casi siano le stesse personalità ad occupare le cariche di vertice di entrambi.

<sup>178</sup> S. CURRERI, cit., p. 182 ss.

<sup>179</sup> 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<sup>180</sup>. 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 funciones que desarrollan [...]. Efectivamente, sobre el papel son organizaciones completamente independientes, pero en la práctica los primeros se comportan como el brazo político de los segundos en las instituciones en las que ostentan representación*”<sup>181</sup>.

#### 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<sup>182</sup>, in maniera diretta e indiretta. Nel primo caso rientra l'art. 78.1 CE che regola la composizione della *Diputación Permanente*<sup>183</sup> la quale deve essere composta da un

---

<sup>180</sup> 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 ilegalización de Batasuna: el Estado de derecho penetra en Euskadi*, in *Teoría y realidad Constitucional*, n° 12-13, 2004.

<sup>181</sup> G. SÁNCHEZ MEDERO - J. C. CUEVAS LANCARES, *La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legale español y los estatutos de los partidos políticos*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, 111/2017, p. 187.

<sup>182</sup> 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.

<sup>183</sup> 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<sup>184</sup> 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<sup>185</sup> 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<sup>186</sup>.

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<sup>187</sup>. 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.

<sup>184</sup> 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.

<sup>185</sup> 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 *Congreso* 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.

<sup>186</sup>J. CAPO, *Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos*, in *Anuario de derecho político* 1983, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1984, p. 117 ss.

<sup>187</sup> 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<sup>188</sup>.

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<sup>189</sup> 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<sup>190</sup>. In particolare "in nessun caso" i parlamentari di uno stesso partito possono costituire gruppi parlamentari separati<sup>191</sup>, 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)<sup>192</sup>.

Tutti i parlamentari sono obbligati a far parte di un gruppo, infatti qualora nei cinque giorni successivi alla riunione costitutiva delle Camere<sup>193</sup> 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, ovvero sia quella di avere una sostanziale corrispondenza tra gruppo parlamentare e partito. L'obiettivo appare nella prassi raggiunto,

---

<sup>188</sup> 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).

<sup>189</sup> 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).

<sup>190</sup> 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.

<sup>191</sup> 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.

<sup>192</sup> 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.

<sup>193</sup> 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”<sup>194</sup>.

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<sup>195</sup>, né di rimanervi per l’intera durata della legislatura<sup>196</sup>. 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<sup>197</sup>.

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”<sup>198</sup>.

#### 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 “gruppo-centrici”<sup>199</sup>. 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*<sup>200</sup>, che è l’unica prevista come obbligatoria dai regolamenti parlamentari<sup>201</sup>, il che presuppone una organizzazione del gruppo stesso

---

<sup>194</sup>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.

<sup>195</sup> 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).

<sup>196</sup> 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.

<sup>197</sup> Eventualità piuttosto rara, verificatasi prevalentemente per quel fenomeno di “prestito temporaneo” dei parlamentari di cui si è parlato in precedenza (Vedi *supra* nota 196).

<sup>198</sup>S. CURRERI, cit., p. 256 ss.

<sup>199</sup> Con un concetto simile si è espresso Manzella riferendosi al Parlamento spagnolo quale “gruppo-centrico”. 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

<sup>200</sup> 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 rappresentativo, estatuto del parlamentario y partidos. Espana*, in A. LOPEZ PINA (a cura di), *Democrazia rappresentativa y parlamentarismo: Alemania, Espana, Gran Bretagna e Italia*, Secretaria general del Senado, Madrid, 1994, p., 182 ss.

<sup>201</sup> 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<sup>202</sup>. Il fatto che il *Portavoz* faccia sempre parte della dirigenza del partito (o se non lo era già prima ne entra a far parte)<sup>203</sup> 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<sup>204</sup>, 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*<sup>205</sup> e a venticinque al Senato<sup>206</sup>; 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<sup>207</sup>.

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<sup>208</sup>. 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, così 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<sup>209</sup>. 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<sup>210</sup>.

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.

---

<sup>202</sup> 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.

<sup>203</sup> 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.º d.a.) con voz, pero sin voto*".

<sup>204</sup> Nel *PSOE*, la nomina da parte del gruppo è ratificata dal partito, nel *PP* è eletto dal gruppo su proposta della direzione del partito.

<sup>205</sup> Quindi, non a caso, stesso numero di deputati necessario per formare un gruppo.

<sup>206</sup> In questo caso più del doppio di quanto necessario per formare un gruppo.

<sup>207</sup> 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 Capi-gruppo come in Spagna.

<sup>208</sup> 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.

<sup>209</sup> 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.

<sup>210</sup> 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”<sup>211</sup>. Ad accentuare questa situazione contribuiscono i regolamenti di auto-organizzazione interna dei gruppi che costituiscono una sorta di norme ancillari agli statuti dei partiti<sup>212</sup>.

Solitamente i diversi gruppi parlamentari elaborano un regolamento per ogni legislatura<sup>213</sup>, i quali però contengono alcune costanti; in questa sede intendiamo sottolinearne due. Innanzitutto il principio molto stringente della disciplina di partito<sup>214</sup> la cui inosservanza è passibile di sanzioni ad opera degli organismi dirigenti del partito, e che arrivano sino all’espulsione dal gruppo<sup>215</sup>. 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<sup>216</sup>.

## 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<sup>217</sup>, 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

---

<sup>211</sup>P. MARSOCCI, cit. p., 293.

<sup>212</sup> “*El reglamento del grupo se convierte en una normativa subordinada a los estatutos del partido*”. G. SÁNCHEZ MEDERO, J. C. CUEVAS LANCARES, cit., p. 205.

<sup>213</sup> 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.

<sup>214</sup> 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.)

<sup>215</sup> 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.

<sup>216</sup>G. SÁNCHEZ MEDERO - J. C. CUEVAS LANCARES, cit., p., 206 ss.

<sup>217</sup> 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<sup>218</sup>, 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)<sup>219</sup>. Il criterio della proporzionalità non è così stringente, il sistema elettorale deve "attenersi"<sup>220</sup> ad esso ed è temperato dalla circoscrizione provinciale<sup>221</sup> (quindi molto piccola), inoltre bisogna considerare che il numero dei deputati (trecentocinquanta<sup>222</sup>) 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<sup>223</sup> hanno favorito i grandi partiti, tant'è che fino alla recente emersione di nuovi soggetti politici nazionali<sup>224</sup>, il sistema politico spagnolo poteva dirsi sostanzialmente bipartitico<sup>225</sup>.

#### 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<sup>226</sup> 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)<sup>227</sup>.

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

---

<sup>218</sup> 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).

<sup>219</sup> L'art. 68 è relativo al solo *Congreso*, del Senato si occupa l'art. 69.

<sup>220</sup> 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".

<sup>221</sup> Senza recupero dei resti al di fuori di essa.

<sup>222</sup> 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.

<sup>223</sup> 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 sulla 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.

<sup>224</sup> 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.

<sup>225</sup> Al netto di qualche piccola formazione e dei diversi partiti autonomistici.

<sup>226</sup> 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.

<sup>227</sup> 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"<sup>228</sup>. 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<sup>229</sup>. A questo punto "*puesto que la ley electoral habilita a los partidos para presentar candidaturas, habría que saber qué procedimiento siguen estos a la hora de elaborar una lista electoral*"<sup>230</sup>.

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<sup>231</sup>. "*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*"<sup>232</sup>.

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<sup>233</sup>, 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<sup>234</sup> 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

---

<sup>228</sup>S. CURRERI, cit., p. 85.

<sup>229</sup> 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).

<sup>230</sup>G. SÁNCHEZ MEDERO, J. C. CUEVAS LANCARES, cit., p. 199.

<sup>231</sup>F. FLORES JIMENEZ, *La Democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 228 ss.

<sup>232</sup>G. SÁNCHEZ MEDERO - J. C. CUEVAS LANCARES, cit., p. 200.

<sup>233</sup> 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.

<sup>234</sup> 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.

## 5. LA PROIEZIONE DEL DIVIETO DI VINCOLO DI MANDATO NELLE *COMUNIDADES AUTONOMAS* SPAGNOLE

di Chiara Cerbone

SOMMARIO:

5. La proiezione del divieto di vincolo di mandato nelle *comunidades auronomas* spagnole. - 5.1. Premessa. - 5.1.2. *El Estado autonómico español*: brevi cenni introduttivi. - 5.1.3. La realtà dei Parlamenti autonomici. - 5.1.3.1. (segue) Il sistema elettorale. - 5.2. La democrazia rappresentativa nelle *Comunidades Autónomas*: lo status di parlamentare autonómico e la proiezione della *prohibición de mandato imperativo* negli Statuti autonomici. - 5.3. L'organizzazione della rappresentanza politica nei Parlamenti autonomici. - 5.3.1. Il riconoscimento giuridico del rapporto fra partito politico e gruppi parlamentari nei Regolamenti assembleari autonomici. - 5.3.1.2. (segue) Un elemento incidentale: il transfuguismo nella dimensione territoriale autonómica. - 5.3.2. Le misure anti-transfuguismo: il rapporto tra gruppo parlamentare e parlamentare. - 5.3.2.2. (segue) Sanzioni e soluzioni al transfuguismo. - 5.3.2.3. L'eventuale soluzione politica: l'*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales*. - 5.4. Il particolare ruolo che assume il divieto di vincolo di mandato per i senatori designati dalle *Comunidades Autónomas*. - 5.4.1. Riflessioni sul caso valenciano (STC 123/2017) e la provocatoria previsione d'introduzione del vínculo de mandato per i senatori designati.

### 5.1. Premessa

Obiettivo di questo elaborato è verificare - attraverso lo studio delle fonti normative autonome spagnole - se, parimenti a quanto previsto dal coordinato disposto degli articoli 67.2 e 23 CE per *diputados* e *senadores*, anche a livello decentrato è operante la *prohibición de mandato imperativo*. Definito il sistema giuridico - istituzionale delle *Comunidades* si procederà con l'analisi di fenomeni politico - sociali e previsioni regolamentari che minano, *de facto*, l'operatività di divieto.

#### 5.1.2. El Estado automico español: *brevi cenni introduttivi*

La Costituzione spagnola del 1978 (di seguito CE), nel disegnare l'architettura costituzionale dell'*Estado social y democrático de Derecho*, afferma un modello di decentramento territoriale peculiare rispetto al panorama europeo: lo Stato autonomico<sup>235</sup>.

---

<sup>235</sup> Voce "Estado autonomico" in Enciclopedia jurídica, "Dícese del modelo de Estado establecido por la Constitución Española de 1978, llamado también Estado de las Autonomías, intermedio entre el Estado federal y el Estado unitario. Es Estado unitario, en cuanto hay un solo pueblo soberano, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2). Pero se aproxima al Estado federal en que las Comunidades autónomas gozan de capacidad legislativa, aprobando sus Parlamentos territoriales normas con rango de ley en el ámbito de sus competencias. No obstante, las Comunidades Autónomas, a diferencia de los Estados federados, carecen de poder constituyente: autonomía no es soberanía. El Estado autonómico parte de la declaración del artículo 2, según el cual "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". Al amparo de la Constitución se constituyeron diecisiete Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses, ejerciendo las competencias asumidas en sus Estatutos de Autonomía (V. comunidad autónoma)." reperibile all'url <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/estado-autonomico/estado-autonomico.htm>

L'articolo 2 CE<sup>236</sup> - non prima di aver affermato il principio d'Unità nazionale - *riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e regioni che compongono* la Nazione spagnola<sup>237</sup> promuovendo dunque la creazione di nuove entità territoriali, le *Comunidades Autonomas*, a cui demanda - secondo quanto previsto dal Titolo VIII "*De la Organización Territorial del Estado*" - la scelta del percorso di decentramento territoriale da seguire al fine di conseguire diverse gradazioni d'autonomia politica, legislativa e finanziaria.

Già nel 1983, su spinta propulsiva dei Patti Autonomici del 1981, la Spagna si afferma quale Stato fortemente decentrato, *quasi federale*<sup>238</sup>, con la presenza di diciassette *Comunidades autonomas* (di seguito CCAA): nonostante le previsioni dei padri costituenti - che immaginavano l'affermarsi delle sole regioni storiche<sup>239</sup> - tutti i territori spagnoli si riuniscono in *Comunidades*<sup>240</sup>.

---

<sup>236</sup> CE, artículo 2 "*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*"

<sup>237</sup> J. L. GARCÍA GUERRERO, *Lo Stato autonomico, evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni statuti*, Federalismi.it, n° 18, 2008, p. 2.

<sup>238</sup> Cfr. nota n° 240.

<sup>239</sup> Le regioni storiche, che già prima del regime franchista - durante la Seconda Repubblica spagnola - avevano visti approvati i propri Statuti d'autonomia, sono Catalogna, Paesi Baschi e Galizia.

<sup>240</sup> E. GIRÓN REGUERA, *Esperienze e prospettive del regionalismo spagnolo* <http://www.crdc.unige.it/docs/articles/Emilia.pdf>, 2006, p. 12 "La Costituzione spagnola disegnava due differenti procedimenti di accesso all'autonomia e lasciava, alla costituente Comunità, la libera scelta del procedimento da intraprendere. La prima via, cd. procedimento ordinario previsto dall'articolo 143, prevedeva che *le province limitrofe, con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le province d'importanza regionale storica* avrebbero avuto la possibilità di accedere all'autogoverno costituendosi in Comunità Autonome. Al fine di accedere all'autonomia definita dall'art. 143 era richiesto l'esercizio dell'iniziativa da parte di tutte le Province e due terzi dei Comuni la cui popolazione fosse uguale alla maggioranza del censimento elettorale d'ogni Provincia e vedeva infine, come atto conclusivo del procedimento d'autonomia, l'approvazione dello Statuto regionale mediante legge organica: le Comunità autonome ex art. 143 CE si consideravano costituite solo con la approvazione dello Statuto di autonomia. L'altra modalità per l'ottenimento dell'autonomia era prevista dall'articolo 151 CE, cd. procedimento aggravato - aggravato in quanto risultava esser molto più complicato del precedente procedimento ordinario -: le Comunità avrebbero dovuto soddisfare complessi requisiti procedurali al fine di accedere ad una maggiore autonomia rispetto alle Comunità di via ordinaria; si richiedeva dunque l'esercizio dell'iniziativa per le Province e tre quarti delle Comuni, nonché la ratifica della maggioranza degli elettori d'ogni provincia attraverso l'indizione di referendum popolare. Si precisa che, le Regioni storiche non rispettarono questa fase del procedimento di costituzione prevista dall'art. 151 - dunque non vi fu alcun referendum popolare -, poiché fu sufficiente l'accordo, a maggioranza assoluta degli organi pre-autonomici, così come previsto dalla seconda disposizione transitoria della CE. In secondo luogo, l'approvazione dello Statuto regionale doveva avvenire mediante un nuovo referendum e per il Parlamento mediante legge organica [...]. Qual è l'importanza di seguire un procedimento di formazione piuttosto che l'altro? L'articolo 143 CE prevedeva un accesso graduale all'autonomia, riconoscendo in un primo tempo le sole competenze ordinarie, quelle minime previste dall'articolo 148 -che elenca le competenze regionali alle quali comunità autonome una volta costituite possono accedere- e solo dopo cinque anni le Comunità avrebbero avuto la possibilità di ampliare, con una riforma statutaria, le competenze all'ambito di competenze definito dall'articolo 149 - che enumera le competenze esclusive dello Stato (relazioni internazionali e difesa, condizioni di uguaglianza dei cittadini, amministrazione della giustizia, eccetera) -. Al contrario, l'articolo 151 CE prefigurava una strada più rapida che consentiva alle Comunità Autonome di accedere subito a un livello superiore di autonomia, permettendo alle Comunità di accedere direttamente a tutte le competenze desiderate, cioè, al più ampio catalogo di competenze possibili, eccezioni fatta solo per le competenze esclusive dello Stato riferite espressamente nell'articolo 149 comma 1. Per questo motivo si possono distinguere due tipologie di Comunità: le Comunità dall'articolo 143 CE, cd. *Comunità di via lenta*, di secondo grado, di livello ordinario od autonomia limitata. Al contrario, le Comunità dell'articolo 151 CE vengono definite *Comunità autonome di via rapida*, di primo grado, di piena autonomia infine di livello superiore di autonomia. Si precisa che la Costituzione prevedeva la possibilità per le Comunità di livello

Ciò che rileva, ai fini della ricostruzione di un concetto materiale di democrazia rappresentativa nello Stato decentrato - necessario, poi, alla definizione dello *status* di parlamentare *autonómico* ed infine alla declinazione della *prohibición de mandato imperativo*, anche, nella legislazione autonómica - è l'organizzazione del potere legislativo<sup>241</sup>. L'art. 152 CE fonda il governo della *Comunidad* su tre organi istituzionali: l'*Asemblea legislativa* che, eletta a suffragio universale e con sistema proporzionale al fine di garantire la rappresentanza territoriale, esercita il potere legislativo; un *Consejo de Gobierno* che diretto dal Presidente - a sua volta eletto dall'*Asemblea* - è preposto all'esercizio delle funzioni esecutive ed amministrative oltre che essere, insieme al proprio *Consejo*, il responsabile dell'indirizzo politico dinanzi all'Assemblea stessa ed, infine, un *Tribunal Superior de Justicia*<sup>242</sup>. Tutte le CCAA<sup>243</sup> hanno optato per un modello di democrazia rappresentativa che prevedesse la presenza dei tre organi sopracitati ed è bene precisare, sin da ora, che in tutti Statuti è presente la *prohibición de mandato imperativo* per gli eletti deputati autonómicos<sup>244</sup>. Esaurita la mera attività definitoria è possibile procedere

---

ordinario, trascorsi cinque anni dall'approvazione dei loro Statuti, accedessero a maggiori competenze, raggiungendo il livello d'autonomia delle Comunità di via veloce.”

<sup>241</sup> X. A. SARMIENTO MÉNDEZ, *La función legislativa* in S. Iglesias Machado - R. Marañón Gómez (a cura di) *Manual de derecho parlamentario autonómico*, Madrid, Dykinson, p. 250 ss. “*La función legislativa desarrollada por los parlamentos autonómicos no puede entenderse como una mera ejecución de la Constitución, sino que al contrario el legislador de las Comunidades autónomas actúa con libertad dentro de los márgenes que la Constitución le ofrece. En consecuencia, la labor interpretativa y de control llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, no puede imponer constricciones indebidas a los legislativos autonómicos, y además debe respetar escrupulosamente sus opciones políticas ya que, en ningún caso la labor de interpretación de la Constitución puede entenderse como un obstáculo a las opciones o variantes, imponiendo autoritariamente una de ellas (así, entre otras, las sentencias del Tribunal Constitucional 11/1981, 108/1986 y 209/1987) [...] La garantía de un espacio legislativo autonómico en el texto constitucional, ha sido resultado del trabajo del máximo intérprete de la Carta Magna en sus sentencias delimitadoras de la capacidad legislativa de las Cortes Generales. Cuando el Tribunal prohíbe al legislador del Estado dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución, está garantizando férreamente el status del legislador autonómico. Algo semejante ocurre cuando en la misma Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, se remarca la prohibición de dictar leyes interpretativas que incidan en la delimitación constitucional de competencias”.*

<sup>242</sup> Appare appena il caso di precisare che, a differenza del potere legislativo ed esecutivo esercitato autonomamente dagli organi istituzionali delle CCAA, il *Tribunal Superior de Justicia* non va a configurarsi quale organo d'esercizio del potere giudiziario autonómico in quanto non vi è tale potere ma bensì integra il potere giudiziario dello Stato spagnolo.

<sup>243</sup> Nonostante l'articolo 152.1 CE preveda per le sole Comunità che hanno avuto accesso all'autonomia attraverso il procedimento aggravato - di cui all'art. 151 CE -, l'organizzazione tripartita del potere autonómico, precludendo dunque si adottò, anche nelle Comunità di via veloce, tale organizzazione istituzionale, la questione non è, ad oggi, rilevante in quanto lo Statuto di tutte le Comunità Autonome, incluse quelle che hanno avuto accesso all'autonomia attraverso il procedimento ordinario ex art. 143 CE, prevede, in virtù del principio dispositivo, poteri legislativi e, quindi, un schema di organizzazione istituzionale tripartito molto simile, se non identico, a quello previsto, in linea di principio, per le sole Comunità autonome “di primo grado”. Inoltre, appare appena il caso di precisare che, non vi è in Costituzione una previsione analoga a quella prevista dal 152.1 che regoli l'organizzazione delle Comunità di “secondo grado” ammettendo dunque, anche in via interpretativa, si adottò il medesimo schema organizzativo per tutte le Comunità.

<sup>244</sup> J. DE MIGUEL BÁRCENA, *La personalidad e indelegabilidad de voto y las reformas* Revista Española de Derecho Constitucional, n° 90, 2010, p. 149 ss., - “*En principio, este modelo se estableció sólo para las Comunidades que habían accedido a la autonomía a través del artículo 151 CE. Desde un punto de vista formal, las Comunidades de acceso a la autonomía mediante el artículo 143 CE, podrían haber tenido entonces un esquema institucional más simple, basado en un federalismo de ejecución que no se sujetase en esencia a las tres funciones básicas relacionadas con el poder (24). Sin embargo, el consenso sobre la autonomía política llevó a una generalización de la organización institucional que el artículo 152.1 CE preveía para los Estatutos elaborados por el cauce del artículo-* lo

allo studio delle Assemblee parlamentari autonómiche ed in particolare dei sistemi elettorali vigenti per la formazione delle stesse.

### 5.1.3. La realtà dei Parlamenti autonomici

L'*Asemblea autonómica* - variamente definita negli Statuti autonómici come *Cortes*, *Asemblea*, *Parlamento*, *Junta General* - è l'organo d'esercizio dell'autonomo potere legislativo delle CCAA<sup>245</sup>. Non ci si soffermerà in questa sede sulla composizione<sup>246</sup> né sulle funzioni<sup>247</sup> assolate dalle stesse tuttavia, appare rilevante al fine di garantire una trattazione organica del tema, definire alcune caratteristiche precipue dei sistemi elettorali autonómici.

#### 5.1.3.1. (segue) Il sistema elettorale

L'ampia autonomia di cui godono le *Comunidades Autonomas* - inossequio a quanto previsto dall'art. 148.2 CE<sup>248</sup> e seppur entro il limite del sistema proporzionale imposto dall'art. 152<sup>249</sup> CE - avrebbe permesso, in potenza, di definire la devoluzione della materia elettorale alla competenza esclusiva delle CCAA. Ciò nonostante, la costituzionalizzazione del sistema elettorale spagnolo in attuazione dell'articolo 23 CE - che definisce quale diritto fondamentale, dunque coperto da riserva di *ley organica*, la partecipazione elettorale -, la previsione di cui all'articolo 81.2 CE - ove si prevede come coperto da riserva di *ley organica* il *regimen electoral general* - ed, infine, la norma di cui all'art. 149.1 CE sull'intervento della legislazione statale volto a garantire uniformità nell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali - tra cui il diritto all'elettorato attivo e passivo - per tutti i cittadini spagnoli, pongono il problema del riparto di competenze tra Stato e CCAA in materia elettorale.

La questione non è di semplice risoluzione in quanto, come evidenziato da dottrina maggioritaria<sup>250</sup>, ci troviamo dinanzi a due competenze esclusive: quella statale operante -

---

151.2 CE, a todas las Comunidades ordinarias, lo que en el fondo terminó por significar la generalización de un sistema de democracia parlamentaria en la línea de lo dispuesto por el artículo 1.3 CE (25). Desde el anterior punto de vista, podría llegar a afirmarse no sin cierta cautela, que el contenido organizativo del artículo 152.1 CE ha devenido *ius cogens* para todas las Comunidades Autónomas”

<sup>245</sup>Per approfondimenti si veda, D. F. J. VISIEDO MAZÓN, *La realidad de los parlamentos autonómicos desde la aprobación de la Constitución española de 1978*, Derecho del Estado, n° 28, 2012, p. 143 ss.

<sup>246</sup> Il numero dei componenti delle Assemblee parlamentari autonomiche, stabilito negli Statuti, varia dai 33 membri delle *Cortes de Castilla-La Mancha* ai 135 membri del *Parlamento de Cataluña*.

<sup>247</sup> I Parlamenti autonómici - ex art. 152 CE - esercitano, oltre alla funzione legislativa, la funzione di controllo politico degli atti del Consejo de Gobierno ne eleggono il Presidente e approvano, annualmente, il bilancio della Comunità autonómica.

<sup>248</sup> Art. 148 CE “*Las Comunidades Autonomas podran asumir competencias en las siguientes materias: Organización de sus instituciones de autogobierno*”

<sup>249</sup> Si fa riferimento in questo caso al limite imposto dall'art. 152.1 CE consistente nella previsione del sistema proporzionale per l'elezione delle Assemblee autonomiche, Si riporta il testo dell'art. 152.1: “*En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.*”

<sup>250</sup> M. A. PRESNO LINERA, *Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales* in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n° 5, 2017 p. 115 “*En suma, nos encontramos con dos competencias exclusivas: por una*

al fine di garantire l'esercizio del diritto fondamentale e libertà pubblica di voto - attraverso la definizione delle previsioni procedurali e contenutistiche della cd. legislazione elettorale básica oltreché attraverso la definizione del regime elettorale generale; quella delle CCAA, avente ad oggetto le modalità d'elezione dei membri delle Assemblies autonome oltre che la specificazione di quanto previsto dalla normativa statale. Il nodo viene sciolto dalla Prima disposizione addizionale<sup>251</sup> della *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* del 1985 (di seguito LOREG) che dispone<sup>252</sup> l'applicabilità o meno delle disposizioni generali alla normativa elettorale organica delle CCAA e dunque afferma il riconoscimento di una competenza *de facto* concorrente tra livello centrale e decentrato. Nasce così il diritto comune elettorale statutario che vede la presenza, nella normativa autonómica - formata da norme previste dagli Statuti e norme previste dalle *leyes electorales autonómicas* - dei seguenti elementi:

a) in conformità a quanto disposto dall'art. 152.1 CE, tutti gli Statuti prevedono una distribuzione proporzionale dei seggi tra le circoscrizioni, ciò al fine di assicurare - concorrentemente alla previsione di assegnazione di un numero minimo di deputati *autonómicos* ad ogni circoscrizione - la rappresentanza di ogni territorio delle CCAA;

b) la previsione di liste chiuse e bloccate in linea con quanto previsto dalla LOREG per le elezioni di *Congreso* e *Senado*;

c) l'attribuzione dei seggi attraverso il metodo d'Hondt;

---

*parte, la del Estado para regular tanto el desarrollo del contenido esencial del derecho de sufragio como las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho; por otra parte, la de las Comunidades Autónomas para legislar el modo de elección de su Asamblea representativa, sin vulnerar el desarrollo de los elementos esenciales del derecho fundamental llevado a cabo por la ley orgánica, respetando las "condiciones básicas que [garantizan] la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del artículo 149.1.1ª de la Norma Fundamental" (STC 154/1988, de 21 de julio, F. 3), las previsiones del artículo 152 sobre proporcionalidad y representación de las distintas partes del territorio y, por supuesto, lo previsto en el respectivo Estatuto de Autonomía."*

<sup>251</sup> "1. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las Comunidades Autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas. 2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152. 3. Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la Legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos. 4. El contenido de los Títulos II, III, IV y V de esta Ley Orgánica no pueden ser modificados o sustituidos por la Legislación de las Comunidades Autónomas. 5. En el supuesto de que las Comunidades Autónomas no legislen sobre el contenido de los artículos que a continuación se citan, éstos habrán de interpretarse para las elecciones a las Asambleas Legislativas de dichas Comunidades de la siguiente manera: a) Las referencias contenidas a Organismos Estatales en los artículos 70.2, 71.4 y 98.2, se entenderán referidas a las Instituciones Autónomas que correspondan b) La mención al territorio nacional que se hace en el artículo 64.1 se entenderá referida al territorio de la Comunidad Autónoma. c) La alusión que se hace en el artículo 134 a la Comisión establecida en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, se entenderá referida a una Comisión de la Asamblea Legislativa correspondiente, y la obligación estatal de subvencionar los gastos electorales mencionada en dicho artículo y en el anterior corresponderá a la Comunidad Autónoma de que se trate."

<sup>252</sup> Per approfondimenti sul sistema elettorale spagnolo si veda: R. MONTERO, C. F. ESQUER, *Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016*, Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político Politics and Governance. n° 2, 2018.

d) la previsione di una soglia di sbarramento.

Rileva, ai fini del nostro ragionamento, la previsione di liste chiuse e bloccate: esattamente come avviene per le elezioni del *Congreso* e del *Senado*, gli organi di vertice del partito, dettando l'ordine delle candidature ed incidendo dunque sulla possibilità di elezione dei candidati, orientano - *rectius*, si candidano al fine di orientare - il comportamento dell'eletto<sup>253</sup>; tale distorsione non è nuova né al sistema spagnolo né alla *sistemática* elettorale dove, già le riflessioni kelseniane avevano avuto modo di affrontare la questione<sup>254</sup>. In particolare, il giurista evidenziava come: “nel caso di sistemi elettorali a lista (bloccata) [...] gli elettori non eleggano i deputati personalmente, ma il proprio voto è un atto di adesione verso un determinato partito politico, per cui il candidato ottiene il proprio scanno solo in virtù dell'affiliazione dell'elettore al partito, apparendo logico che il deputato perda il proprio mandato non appena cessi di appartenere al partito che l'ha mandato in Parlamento”: Non è del tutto peregrino immaginare che, nell'*Estados de partidos* spagnolo con un sistema elettorale a *listas cerradas y bloquadas*, il divieto di vincolo di mandato possa essere, nella prassi, violato.

## 5.2. La democrazia rappresentativa nelle Comunidades Autónomas: lo status di parlamentare autonómico e la proiezione della prohibición de mandato imperativo negli Statuti autonómicos

Non è questa la sede per poter operare uno studio ad ampio spettro sulle modalità di selezione delle candidature da parte dei partiti presenti nelle realtà autonome - tra cui figurano, tra l'altro, forze politiche non presenti a livello nazionale -, risulta però opportuno precisare che la decisione spetta, nella quasi totalità dei casi, agli organi apicali delle forze politiche e solo sporadicamente viene effettuata attraverso modalità che prevedono un ampio coinvolgimento della base elettorale. In questo segmento argomentativo sarà possibile interrogarsi sull'esistenza di un concetto materiale di democrazia rappresentativa statale<sup>255</sup> applicabile - anche - alle realtà autonome, vagliare la possibilità di costruire uno *status* giuridico comune ai rappresentanti dei due livelli<sup>256</sup> ed infine valutare le previsioni attraverso cui gli Statuti autonomici affermano la *prohibición de mandato imperativo*.

Il concetto di democrazia rappresentativa (*autonómico* e non) non può essere demandato alle sole definizioni normative costituzionali bensì, essendo un concetto composito, rende necessario lo studio della giurisprudenza costituzionale. Il *Tribunal Constitucional* - con orientamento costante e precedente ai primi anni ottanta - aveva affermato, con approccio casistico, che, le facoltà nucleari della funzione rappresentativa attribuite dalla CE ai

---

<sup>253</sup> Si rimanda alle riflessioni operate *supra*, par. 3 ma anche par. 4.

<sup>254</sup> H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, 1920, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>255</sup> Se a livello centrale il parametro di valutazione della democrazia è dato dalle norme costituzionali, a livello periferico la riconducibilità agli Statuti non è così scontata rilevando non solo le norme fondamentali ma anche la giurisprudenza costituzionale in materia di partecipazione e sistema elettorale, mandato rappresentativo, prerogative dei rappresentanti.

<sup>256</sup> C. PAUNER CHULVI, *El Estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos*, Revista de Derecho Político, n° 78, 2010.

deputati delle *Cortes generales*<sup>257</sup> non potevano ricondursi, ai deputati autonomici e ai rappresentanti locali, senza regole e principi che operassero un adattamento sostanziale alle realtà politico-giuridiche territoriali. Si negava dunque l'esistenza di uno *status* comune di parlamentare.

Tuttavia, l'esegesi del divieto di mandato imperativo operata dal TC con le sentenze 5/1983 e 10/1983 - su spinta propulsiva dei *recursos de amparo* aventi ad oggetto proprio le leggi elettorali territoriali<sup>258</sup> - fa emergere, nella sua forma più complessa, una ricostruzione di democrazia rappresentativa che rifiuta ogni indicazione imperativa - ex art. 67.2 CE - e si fonda su un mandato rappresentativo garantista sia delle prerogative del cittadino elettore che del diritto di accesso in condizioni di uguaglianza a funzioni e incarichi pubblici ai sensi dell'art. 23 CE<sup>259</sup>. La rinnovata interpretazione del divieto di vincolo di mandato rende dunque applicabile, non solo allo Stato centrale ma ad ogni livello decentrato in cui si eserciti il diritto *ad officium* ed *in officium*, il derivante *marco democrático*.

La ricostruzione così operata dal TC sarebbe però parziale se non si ricordasse come, ai sensi dell'art. 6 CE, il sistema partitico spagnolo rivesta un ruolo di fondamentale importanza rispetto all'espressione del pluralismo politico. La definizione di democrazia rappresentativa, così derivante dalla sola interpretazione giurisprudenziale, potrebbe cadere - e di risulta, anche, nei sistemi partitici autonómicos - nel cd. paradosso della rappresentanza: in un modello di democrazia rappresentativa garantista, il cui limite è - e non può non essere - la preminenza dei partiti politici che, attraverso la propria attività di mediazione ed indirizzo politico mirano a garantire la rappresentanza stessa<sup>260</sup>, l'eletto potrebbe assumere un ruolo di secondo piano.

Precipitato di quanto finora visto è che, salvo particolari modifiche statutarie passibili di esser sottoposte al vaglio del TC, ai parlamentari *autonómicos*, concordemente alla definizione giurisprudenziale di mandato rappresentativo garantista e nella necessità di affermare quale mediatore politico il partito, si applica il catalogo di facoltà nucleari attribuite a *diputados* e *senadores*. Si dirà dunque che vi è, a tutela del deputato *autonómico*: un divieto di vincolo di mandato - art. 67.2 CE, art. 23 CE -; le cause di ineleggibilità ed incompatibilità saranno definite dal composto di leggi elettorali statutarie e LOREG in quanto applicabile al sistema elettorale delle CCAA; l'invulnerabilità e l'immunità parlamentare secondo quanto disposto dall'art. 71 CE; infine, nonostante qualche eccezione<sup>261</sup>, la personalità ed indelegabilità del voto ai sensi dell'art. 73 CE.

---

<sup>257</sup> Emblematica è la sentenza TC n° 181/1981 nella quale il Tribunal, al fine di evitare una non necessaria generalizzazione dell'immunità parlamentare a coloro i quali non esercitavano un potere tale da giustificare l'applicazione, nega l'immunità ai parlamentari autonómicos.

<sup>258</sup> Il TC, con la sentenza n° 5/1983 definisce, con lettura integrativa dell'art. 67.2 CE, il mandato rappresentativo come disposto dagli articoli 67.2 e 23 CE. Si giunge a tale pronuncia a seguito di una di una serie di *recurso de amparo* che andavano ad impugnare la l'art. 11.7 della *Ley de Elecciones Locales* n° 39/1978 che introduceva, come visto nel paragrafo II, il vincolo partitico per i rappresentanti locali.

<sup>259</sup> Cfr. *supra*, par. 3.

<sup>260</sup> Cfr. *supra*, par. 3.

<sup>261</sup> J. DE MIGUEL BÁRCENA, *La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, Revista Española de Derecho Constitucional, n° 90, 2010, p. 146 - "Recientemente, los Parlamentos de Andalucía, Cataluña y País Vasco han reformado sus reglamentos internos, para que las diputadas o parlamentarias que por motivo de maternidad no puedan cumplir su deber de asistir a los debates y votaciones del pleno, deleguen su voto en otro miembro de la Cámara. Es de esperar que el resto de las asambleas legislativas

Sorge infine un interrogativo: l'espressa esclusione del *vinculo de mandato* - seppur in ogni caso operante viste le riflessioni di cui sopra - trova riconoscimento negli Statuti autonomici? Sì, gli Statuti delle diciassette CCAA riportano, nella medesima accezione assunta dall'ordinamento costituzionale, il divieto di mandato imperativo rimarcandone la centralità. A titolo esemplificativo si riportano le previsioni di alcuni Statuti autonomici: lo Statuto andaluso, all'art. 26.2, afferma "*los miembros del Parlamento representan a toda Andalucía y no están sujetos a mandato imperativo*"; l'art. 31.3 dello Statuto catalano dispone "*Els diputados no estaran sotmesos a mandat imperatiu*"; infine l'art. 26.1 dello Statuto autonomico asturiano statuisce "*Los miembros de la Junta General del Principado: no están vinculados por mandato imperativo*".

Dunque, così come operato in precedenza rispetto al contesto nazionale, focalizzeremo ora la nostra attenzione sul rapporto partito politico/corrispondente gruppo parlamentare e gruppo parlamentare/parlamentare al fine di verificare se, effettivamente, tale divieto sia rispettato oppure se, soprattutto attraverso le particolari previsioni dei Regolamenti parlamentari, si sia instaurato nel tempo, un vincolo di partito talvolta confligente con il predetto divieto.

### 5.3. *L'organizzazione della rappresentanza politica nei Parlamenti autonómicos*

I Parlamenti autonomici, così come disegnati nel corso della trattazione, risultano essere la riproduzione piuttosto fedele del *Congreso*. Rispetto alle valutazioni di sistema sulla rappresentanza politica - che vedono confluire la stessa, nell'*Estado de partidos*, verso un modello gruppo-centrico - è possibile rimandare alle riflessioni di cui *supra*.

#### 5.3.1 *Il riconoscimento giuridico del rapporto intercorrente tra partiti politici e gruppi parlamentari nei Regolamenti parlamentari autonómicos*

Data per assunta la natura gruppo-centrica della rappresentanza e passando a revisione i Regolamenti Assembleari autonomici, si rinviene una certa disomogeneità nella definizione del rapporto tra partiti politici e corrispondenti gruppi parlamentari: molti dei Regolamenti<sup>262</sup>, i più avanzati<sup>263</sup>, riferiscono rispetto ai gruppi come parte integrante dell'organizzazione assembleare formalizzando espressamente il rapporto tra partito e gruppo e definendo quest'ultimo come soggetto principale dell'attuazione parlamentare del programma politico partitico; in un numero limitato di Regolamenti, invece, non troviamo alcuna disposizione in merito alla natura giuridica dei gruppi né tantomeno rispetto al rapporto intercorrente con i partiti politici ritenendo bastevole la sola indicazione secondo cui, gli eletti in una data lista dovranno aderire al gruppo parlamentare avente il nome della

---

*autonómicas, se planteen tarde o temprano la posibilidad de que sus parlamentarios puedan ausentarse temporalmente de las mismas y delegar el voto en otro miembro de la cámara*".

<sup>262</sup> A titolo esemplificativo è possibile riportare le previsioni presenti nel *Reglamento del Parlamento de Cataluña* che dedica il capitolo I del Titolo III – *De la organización del Parlamento* – ai gruppi parlamentari ed ai deputati non iscritti. Previsioni regolamentari simili sono rinvenibili nei Regolamenti delle Assemblee autonome dei Paesi Baschi e della Regione di Murcia.

<sup>263</sup> Cfr. nota n° 255.

lista attraverso la quale hanno avuto accesso all'incarico elettivo<sup>264</sup>, disposizione peraltro mutuata dal Regolamento del *Senado*.

Proseguendo lo studio dei Regolamenti e giungendo alla copiosa regolamentazione delle facoltà e dei poteri attribuiti ai gruppi si evince, inoltre, un inequivocabile *favor* verso il gruppo a discapito della posizione del singolo parlamentare. *Favor* che si acuisce ancor di più nel *funcionamiento real*<sup>265</sup> delle Assemblee laddove, seppur a fronte del divieto di vincolo di mandato che - anche - nel caso della democrazia autonómica<sup>266</sup>, si traduce nella garanzia per il parlamentare di essere indipendente rispetto al partito che lo ha candidato e dunque rispetto al corrispondente gruppo parlamentare, gli stessi si trovano in una posizione di obbligata adesione alla ferma disciplina del proprio gruppo d'appartenenza. Quand'anche si volesse immaginare tale atteggiamento di osservanza fosse riconducibile all'adesione all'identità politica del partito, recepita dal gruppo, non sarebbe di per ciò giustificabile<sup>267</sup>. A complicare ulteriormente tale quadro, e ad ampliare quello che per ora definiremo il *gap* di rappresentanza tra gruppo e deputato, si aggiunge poi il fenomeno del *transfuguismo* che nel panorama territoriale spagnolo ha contribuito all'introduzione di disposizioni che andassero a regolare il rapporto di forza tra gruppo e parlamentare in favore del gruppo. Di ciò tratteremo a breve dopo aver definito gli estremi del fenomeno.

#### 5.3.1.2 (segue) *Un elemento incidentale: il transfuguismo nella dimensione territoriale autonómica*

Nel linguaggio comune spagnolo, il *transfuga* - da cui *transfuguismo* - è colui il quale, eletto in un determinato partito politico, durante il proprio mandato, lo abbandona in favore di un altro soggetto politico. Tale definizione non riesce però a cogliere appieno il valore che tale comportamento - dunque il peso del fenomeno - può avere sia in termini di rappresentatività che in termini di stabilità governativa<sup>268</sup>. Sarà dunque necessario rifarsi alla definizione mutuata dall'*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales*<sup>269</sup> (di seguito *Acuerdo*) che afferma “a los

---

<sup>264</sup> Nei Regolamenti assembleari dei parlamenti autonomici asturiano, delle Isole Canarie, della Cantabria, della Galicia, della regione La Rioja, della Navarra e dei Paesi Baschi, non è presente alcuna indicazione rispetto al rapporto intercorrente tra partito politico e gruppo parlamentare.

<sup>265</sup> Sul concetto di *funcionamiento real* si veda C. PAUNER CHULVI, cit., p. 21.

<sup>266</sup> Il processo è quindi relativamente simile a quanto avviene per i gruppi delle *Cortes Generales* - cfr. *supra*, par. 4.

<sup>267</sup> M. A. PRESNO LINERA, *La prohibición de mandato imperativo como una garantía al servicio de la representatividad democrática*. L'autore sottolinea quanto il divieto di mandato imperativo sia volto a tutelare la rappresentanza del popolo spagnolo - tutto - ed esclude la rappresentanza particolare degli interessi partitici - che pur trovando una certa rilevanza giuridica e soprattutto politica nella loro dimensione pubblica - possa avere alcun rilievo rispetto all'attività parlamentare dei rappresentanti. Per l'autore, i partiti non possono imporre alcuna indicazione ai rappresentanti eletti nelle proprie fila.

<sup>268</sup> Tale riflessione deve essere necessariamente ricondotta al sistema elettorale vigente per il *Congreso* spagnolo - proporzionale a liste chiuse e bloccate e con circoscrizioni territoriali plurinominali - che non garantisce la governabilità del paese se non attraverso accordi tra i partiti usciti vincitori dalle urne.

<sup>269</sup> L'*Acuerdo*, stipulato il 7 luglio 1998 e modificato con addenda del 23 maggio 2006 vede la sottoscrizione del Ministro della Pubblica Amministrazione e dei maggiori partiti nazionali e locali, in particolare: PSOE; PP; Convergència Democràtica de Catalunya; Unió democràtica de Catalunya; Esquerra republicana (ERC); Izquierda Unida (ICV); Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV); Unió Valenciana; Coalición Canaria; Partido Aragonès

*efectos del presente Acuerdo, se entiende por tráfugas a los representantes locales que, traicionando a sus compañeros de lista y/o de grupo - manteniendo estos últimos su lealtad con la formación política que los presentó en las correspondientes elecciones locales-, o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsados de éstas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante en una entidad local, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad”;* pur riferendosi, formalmente, ai solirappresentanti locali, l’*Acuerdo* definisce come scopo ultimo della *transfuga* il mantenimento od il cambiamento della maggioranza politica governante palesando, di conseguenza, un certo rischio per il partito d’origine.

Prima di analizzare la disciplina regolamentare anti-*transfuguismo* appare il caso di operare alcune riflessioni sulla dimensione prettamente territoriale del fenomeno. Il *transfuguismo* ha riguardato - talvolta con effetti catastrofici<sup>270</sup> sui governi autonomici e municipali - la dimensione territoriale per una serie di motivi ben precisi: la minore consistenza numerica dei Parlamenti autonómici rispetto alle *Cortes*, l’instabilità derivante dalle elezioni e l’eventualità che potessero formarsi governi anche grazie al solo appoggio di un *transfuga* ha fatto sì che il fenomeno si affermasse quasi come elemento caratterizzante il sistema territoriale<sup>271</sup> a differenza della sfera nazionale dove, i casi di

---

regionalista; Iniciativa per Catalunya verds; Partido andalucista; Chunta aragonesista; Bloque nacionalista Galeco; Eusko alkartasuna.

<sup>270</sup> S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, Firenze, Firenze university press, 2005, p. 320. Il quale ricorda quanto accaduto nell’Assemblea di Madrid dopo le elezioni per il suo rinnovo svoltesi il 25 maggio 2003, che avevano visto la vittoria del PSOE sul PP per un solo seggio. Difatti, la decisione di due consiglieri, eletti nelle liste socialiste, di non votare, astenendosi, per il candidato socialista alla Presidenza della Comunità, ha impedito a quest’ultimo di raggiungere la maggioranza assoluta richiesta<sup>102</sup>. Per correttezza costituzionale il PP, pur potendo profittare della maggioranza a proprio favore venutasi a determinare (i due consiglieri, espulsi dal PSOE, si erano, infatti, iscritti al gruppo misto), ha rinunciato a far eleggere un proprio candidato. Di conseguenza, si sono dovute indire nuove elezioni, svoltesi il 26 ottobre 2003, che hanno visto la conquista della maggioranza assoluta dei seggi da parte del *Partido popular*. A seguito di tale episodio, il gruppo parlamentare socialista, in occasione del dibattito sullo stato della Nazione svoltesi al *Congreso* l’1 luglio 2003, ha presentato una risoluzione. Essa impegnava il Governo a modificare la legge elettorale nel senso di consentire al partito di richiedere con procedura d’urgenza alla *Junta electoral* e poi, in sede d’appello, al *Tribunal constitucional*, la perdita del mandato dell’eletto che, attraverso azioni o omissioni, si fosse comportato in modo sleale verso l’elettorato, frodando la rappresentanza a lui conferita e snaturando il risultato elettorale. Tale risoluzione è stata respinta perché giudicata di dubbia costituzionalità in base al principio, più volte ribadito dal *Tribunal constitucional*, per cui il seggio non appartiene al partito ma all’eletto. Ciò nonostante, il successivo 27 luglio il gruppo parlamentare socialista ha riproposto ai partiti sottoscrittori dell’*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con eltransfuguismo en las corporaciones locales* il tema della modifica della legge elettorale per consentire la revoca del mandato ai parlamentari transfughi. Il 9 agosto 2003 il PSOE ha chiesto al Ministro per le amministrazioni pubbliche il rispetto e l’esecuzione del suddetto *Acuerdo*, minacciando di recedere da esso se il PP avesse continuato ad avere rapporti di qualunque tipo con i due consiglieri transfughi.

<sup>271</sup> J. DE ESTEBAN, *El fenómeno español de transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*, Revista de Estudios Políticos, n° 70, 1990 “Entre los muchos ejemplos que se podrían señalar, baste citar el caso de Galicia, en donde el PSOE llegó al poder con el apoyo de varios tráfugas de la Coalición Popular. O el ejemplo paradigmático de la Comunidad de Madrid, en la que el PSOE se pudo mantener en el poder gracias al voto del tráfuga Piñeiro, procedente del Partido Popular. Pero no son los únicos casos, sino que, como digo, son algunos de los más significativos.”

*transfuguismo* si sono limitati alle prime legislature repubblicane e solo come conseguenza dello scioglimento dei partiti che avevano preso parte al processo costituente<sup>272</sup>.

Tuttavia, non possiamo omettere una riflessione sulla fattispecie non patologica di *transfuga* e cioè l'ipotesi in cui il transfuga scelga di abbandonare il proprio gruppo parlamentare in quanto lo stesso abbia mutato i valori ideologici dapprima condivisi con i propri eletti - e con l'eletto stesso! - od il programma elettorale; tale riflessione fa tornare, prepotentemente sulla scena l'interrogativo sulla titolarità del mandato rappresentativo: è l'eletto che, sulla base dell'*idem sentire* che lo lega al proprio elettorato, il titolare del mandato rappresentativo e dunque legittimamente capace di abbandonare il proprio gruppo al fine di rispettare, pur se attraverso la propria attività individuale le promesse elettorali fatte oppure - sulla scorta del sistema elettorale vigente anche nelle CCAA - il detentore del mandato è il partito ed è dunque la *transfuga* sarebbe sempre qualificabile con connotazioni negative?<sup>273</sup> Nel caso si asserisse fosse il partito, o il gruppo, in qualità di *mediadores privilegiados en la relación de la representación de ciudadano*<sup>274</sup>, ad essere il titolare del rapporto di rappresentanza con i cittadini si andrebbe ad ammettere una prevaricazione del gruppo sul parlamentare a limite del potere di indirizzo al primo riconosciuto e che, senza difficoltà, potrebbe finire per violare il divieto di vincolo di mandato. Laddove invece si andasse ad ammettere che il titolare del mandato rappresentativo dei cittadini è, senz'altro, il parlamentare - ed il divieto di vincolo di mandato va a tutelare proprio la libertà dell'eletto di poter concorrere, ma soprattutto di non concorrere laddove ritenga di dover essere *dissidentes* rispetto alla linea politica del gruppo, alle decisioni politiche - si potrebbe affermare che la *transfuga* non dovrebbe mai esser sanzionata.

Ciò posto, la *transfuga*, potrebbe anche non assumere rilievo patologico ma essere un aspetto fisiologico di un sistema, quello territoriale, in cui la vicinanza dell'eletto al proprio elettorato è chiaramente maggiore rispetto ai rappresentanti delle *Cortes*. In questo caso si giungerebbe addirittura ad elogiare il comportamento del transfuga che sceglie di esser leale al mandato rappresentativo conferitogli dal proprio elettorato. Tornando all'analisi del rapporto tra elettore e gruppo, molto rilevante ai fini della nostra ricerca è la definizione del ruolo del gruppo nella lotta al transfuguismo che, nella dialettica parlamentare, si traduce con la previsione nei Regolamenti assembleare di sanzioni per il parlamentare transfuga.

### 5.3.2 *Le misure anti-transfuguismo: il rapporto tra gruppo parlamentare e parlamentare*

L'alterazione della rappresentanza politica cagionata dai "cambi di casacca" dei transfughi ha prodotto, come visto sopra, autentiche mutazioni ideologiche delle maggioranze parlamentari affermatesi. Conseguenza di ciò non poteva che essere - nell'impossibilità di introdurre misure che prevedessero la decadenza da parlamentare nel

---

<sup>272</sup> Cfr. nota 270: "In Spagna gli effetti nefasti del transfuguismo parlamentare sulla rappresentanza politica si sono già manifestati nella legislatura costituente (13 luglio 1977-23 marzo 1979), complice l'instabilità del sistema politico appena formatosi dopo la dittatura franchista<sup>7</sup> e poi, sebbene in misura numericamente più ridotta, nella I legislatura (23 marzo 1979-18 novembre 1982), a causa del disfacimento del PCE e, soprattutto, dell'UCD, partito di maggioranza relativa".

<sup>273</sup> Cfr. *supra*, par. 3 e par. 4.

<sup>274</sup> I. TORRES MURO, *El transfuguismo político. Un elogio (moderato) del trànsfuga*. Revista de Estudios Jurídico n° 16, 2016.

caso di abbandono del gruppo per palese violazione del divieto di vincolo di mandato nonché in violazione a quanto più volte affermato dal TC sulla titolarità personale del seggio<sup>275</sup> - la previsione, nei Regolamenti assembleari autonómici, di misure volte ad irrigidire la disciplina dei gruppi parlamentari<sup>276</sup> attraverso sanzioni che si rivolgessero al parlamentare *transfuga*.

### 5.3.2.2 (segue) Sanzioni e soluzioni al transfuguismo

I Regolamenti autonómici, hanno optato per diverse modalità di sanzione della mobilità parlamentare: una prima previsione regolamentare<sup>277</sup> obbliga il parlamentare che durante la legislatura decide di dissociarsi dal gruppo corrispondente al partito con il quale ha partecipato alle elezioni, ad iscriversi al gruppo misto con la specificazione del periodo nel quale lo stesso dovrà rimanere iscritto al gruppo misto - periodo che può andare dalla sola sessione in cui l'abbandono al gruppo si verifica potendo poi lo stesso iscriversi, entro i primi cinque giorni della sessione successiva ad altro gruppo, all'iscrizione obbligatoria al gruppo misto per l'intera legislatura passando per l'iscrizione al gruppo misto ma con facoltà di ritorno al proprio gruppo originario con l'assenso del *portavoz*. Tale soluzione trova cittadinanza in tredici Regolamenti assembleari autonómici.

Una seconda ipotesi sanzionatoria è quella che vede il parlamentare *transfuga* - volontariamente *transfuga* o espulso dal gruppo o dal partito - assumere la qualifica di "non iscritto"<sup>278</sup> anche in questo caso per un periodo variabile che va dall'intera legislatura, dunque senza possibilità di poter tornare al proprio gruppo di appartenenza originario né di iscriversi ad altro gruppo, alla facoltà di tornare al gruppo originario previo consenso del *portavoz*.

### 5.3.2.3 L'eventuale soluzione politica: l'Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales

Nel luglio 1998, il *Ministro de Administraciones Pùblicas* spagnolo, Jordi Sevilla Segura ed i maggiori partiti nazionali e locali<sup>279</sup> stipulano l'*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales* al fine di porre un

---

<sup>275</sup> Cfr. *supra*, par. 3.

<sup>276</sup> La previsione di misure che vadano ad irrigidire la disciplina dei gruppi - soggetti più interessati dal fenomeno dal *transfuga* e nei riguardi dei quali si producono gli effetti della *transfuga* stessa, sono prevista anche nell'*Acuerdo*. Si veda il paragrafo successivo.

<sup>277</sup> S. CURRERI, cit., p. 303 l'autore evidenzia che: "hanno adottato la prima soluzione (iscrizione al misto per l'intera legislatura), Assemblee legislative delle Comunità autonome di *Madrid* (art. 43.2. RAMad); *Murcia* (art. 20.3 RAMur); *Aragón* (art. 22.3 RCAr); *Principato delle Asturie* (art. 32 RJGPast) ed infine e nell'enclave della città di *Melilla* (art. 21.3 RAMel). La seconda soluzione (iscrizione al gruppo misto fino al termine della sessione) vige invece nelle Comunità autonome dei *Pais Vasco* (art. 20.3 RPV), *Castilla y León* (art. 23 RCCLe), *Cataluña* (art. 21 RPCat), *Cantabria* (art. 25.1 RPCant.), *Galicia* (art. 26 RPGal), *Navarra* (artt. 33.1 e 34.1 RPNav) e *Islas Baleares* (art. 26 RPIB). Infine, la terza soluzione (iscrizione al misto, salvo ritorno al gruppo originario con assenso del *portavoz*), è prevista dai regolamenti delle Assemblee delle Comunità autonome di *Andalucía* (art. 24.2 RPAnd)<sup>45</sup> e *Valencia* (art. 26.2 RCVal). (art. 43.2 RAMad), e nell'enclave della città di *Melilla* (art. 21.3 RAMel)".

<sup>278</sup> S. CURRERI, *op. cit.*, p. 304 - "alla prima soluzione aderiscono i Regolamenti delle Assemblee elettive delle Comunità autonome di *Castilla - La Mancha* (art. 28.3 RCCLM) ed *Extremadura*"

<sup>279</sup> Cfr. nota n° 269.

argine alla mobilità parlamentare che aveva interessato soprattutto le *municipalidad* spagnole sin dall'avvento della Costituzione repubblicana.

L'*Acuerdo*, avente valore prevalentemente politico - seppur con alcune previsioni di indirizzo volte a modificare la LOREG ed i Regolamenti parlamentari -, muovevasu due direzioni parallele e avrebbe dovuto comportare la limitazione (*rectius*, l'eliminazione) degli effetti negativi del *transfuguismo político*: da un lato, sotto il profilo etico e dunque politico, i partiti avrebbero dovuto adottare, nella propria disciplina statutaria, delle clausole di sbarramento per gli eletti che avrebbero chiesto l'accesso ai propri gruppi parlamentari, così cristallizzando l'impegno ad isolare "*la figura despreciable del que se cambia de chaqueta por razones a veces inconfesables*"<sup>280</sup>; sotto il versante giuridico, invece, l'*Acuerdo* prevede una serie di disposizioni di modifica che avrebbero dovuto operare sulla legislazione elettorale generale e territoriale oltre che una serie di disposizioni volte ad introdurre una sorta di "decadenza dal mandato"<sup>281</sup> per coloro i quali si fossero macchiati di *transfuguismo*. Dunque, seppur si poneva a monte quale atto di mera rilevanza politica operante nella sola realtà territoriale, la dottrina non ha esitato ad affermarne le implicazioni giuridiche e non, dovute ad un'eventuale positivizzazione ed allargamento dei principi in esso contenuti a tutti i livelli politici dell'*Estado*, avrebbe posto il problema dell'eventuale violazione del divieto di vincolo di mandato.

#### 5.4. Il particolare ruolo che assume il divieto di vincolo di mandato per i senatori designati dalle Comunidades Autónomas

Ultima parte di tale trattazione non può che avere ad oggetto - soprattutto alla luce dell'analizzata sentenza STC 123/2017 di cui *supra* - le implicazioni assunte dal divieto di vincolo di mandato per i senatori di designazione autonómica. Come in precedenza saranno necessarie alcune premesse di sistema; è noto infatti che il *Senado*, quale Camera di rappresentanza territoriale<sup>282</sup>, vede la presenza, tra le proprie fila, non solo di senatori eletti a suffragio universale diretto<sup>283</sup>, ma anche di senatori designati dalle Assemblee parlamentari delle CCAA secondo quanto previsto dai propri Statuti<sup>284</sup>. La peculiare coesistenza di senatori eletti e senatori designati ha sollecitato, sin dai primi anni ottanta, la giurisprudenza costituzionale ad interessarsi, seppur tangenzialmente, circa lo *status* di

---

<sup>280</sup> L'allora Segretario della *Política Municipal* del PSOE, Alfonso Perales affermò - subito dopo la firma dell'*Acuerdo* e al giornale *El País* - rispetto all'*Acuerdo* che per quanto si trattasse di una pregevole iniziativa politica volta a isolare il *transfuga* e cercare di limitare il fenomeno, non era più che un *pacto de Caballeros* poi destinato al fallimento; è possibile reperire il testo completo delle dichiarazioni rese rispetto all'*Acuerdo* dai maggiori esponenti dei partiti che vi aderirono al seguente url: [https://elpais.com/diario/1998/07/08/espana/899848814\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1998/07/08/espana/899848814_850215.html)

<sup>281</sup> Il riferimento è qui a misure alternative ma con effetti non dissimili non potendosi introdurre, in quanto violativo del divieto di vincolo di mandato, l'istituto della decadenza.

<sup>282</sup> Art. 69.1 CE "*El Senado es la Cámara de representación territorial*".

<sup>283</sup> *Ley orgánica de régimen electoral general*, art. 165 e art. 166. Il sistema elettorale prescritto dalla LOREG è peculiare rispetto al contesto spagnolo in quanto è l'unico sistema elettorale di tipo maggioritario lista aperta e voto limitato.

<sup>284</sup> Con la sentenza STC 40/1981, il *Tribunal Constitucional* ha adottato un'interpretazione estensiva del dettato costituzionale dell'art. 69.5 CE laddove afferma che *i senatori saranno designati dalle Assemblee autonome [...] conformemente a quello che stabiliranno gli Statuti*, ammettendo che, le modalità di designazione degli stessi, fossero previste non solo dagli Statuti autonomici ma anche da ley autonómica e infine dai Regolamenti parlamentari delle Assemblee autonome.

senatore giungendo, nel 1981 - STC 40/1981<sup>285</sup> - all'affermazione del principio di uguaglianza dei senatori indipendentemente dalle modalità dall'accesso alla carica elettiva. Tale assunto non è altro che la premessa di quanto si dirà a breve rispetto alla sussistenza del divieto del vincolo di mandato anche a tutela dei senatori designati.

Venendo ora ad una breve caratterizzazione del *régimen jurídico* dei senatori autonómicos è possibile affermare che i senatori designati<sup>286</sup> - numericamente quantificati dall'art. 69.5 CE e dall'art. 165 LOREG -, nell'ottica del costituente, avrebbero dovuto incarnare la natura di camera territoriale del *Senado*, tuttavia, la scelta di un sistema non ambasciatoriale ha condotto alla configurazione di una mera rappresentanza politica lasciando, di fatto, fuori dalla Camera alta le istanze territoriali<sup>287</sup>. Contrariamente a quanto previsto in alcuni Statuti autonómicos, infatti, i senatori designati dalle CCAA rappresentano, come gli altri, il popolo spagnolo e dunque il c.d. mandato di rappresentanza territoriale<sup>288</sup> si esaurisce nella sola elezione e gli stessi e non risultano essere, come sarebbe potuto essere se si fosse preferito il modello tedesco<sup>289</sup> nel quale i rappresentanti sono delegati istituzionali dell'ente decentralizzato che rappresentano negli organi dello Stato centrale.

Conseguentemente non essendovi indicazioni diverse né in Costituzione né negli Statuti autonómicos, è fatto divieto di mandato imperativo - anche - per tali senatori. Nonostante ciò: *“que no exista una relación de mandato no despeja todas las dudas y, en cualquier caso, no impide que se pueda pensar en procedimientos para que exista una cierta relación que permita al respectivo Parlamento obtener algún beneficio funcional de esta función constitucional, más allá de la mera elección [...] es razonable que el Parlamento que ha*

---

<sup>285</sup> STC 40/1981, *“la igualdad de status de todos ellos, una vez elegidos o designados”*

<sup>286</sup> Per approfondimenti sui requisiti di elegibilità dei senatori designati e sulla possibilità di vincolare il mandato senatoriale alla legislatura autonómica si rimanda a FERNANDEZ ESQUER C., *La posible incostitucionalidad de la Ley de designación de Senadores en la Comunidad Valenciana*, Universidad Autónoma de Madrid, 2017.

<sup>287</sup> Sintomatico di tale evenienza è il fatto che, nella prassi, i senatori designati confluiscono in gruppi parlamentari politici e non costituiscono gruppi parlamentari a parte; in ogni caso, rispetto alla formazione di gruppi territoriali - all'interno dei gruppi parlamentari - si rimandi a cfr. nota 188

<sup>288</sup> F. CAAMAÑO, *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los diputados, 1991

<sup>289</sup> F. FERONI, *Il Senato come camera di rappresentanza territoriale*, Tesi di dottorato, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, 2009, l'autrice evidenzia in particolare come: *“Il Bundesrat, attualmente, si compone di membri che non sono eletti, ma nominati e revocati dai governi dei Lander tra i membri degli stessi esecutivi (art. 51, comma I, GG), rendendolo un organo permanente la cui composizione muta al variare dei Parlamenti (e dunque dei governi) locali. Infatti, dato che le elezioni regionali che si svolgono nei vari Lander non coincidono, i membri del Bundesrat vengono rinnovati a rotazione, ogni volta che in un Land si tengono le elezioni regionali. Precisamente, il numero dei delegati di ciascun Land all'interno del Bundesrat è stabilito sulla base del numero dei suoi abitanti: ogni Land può avere da un minimo di 3 ad un massimo di 6 delegati [...]”* Da quanto si è detto sinora, si ricava che la Camera alta tedesca, proprio in considerazione della sua peculiare composizione e dell'esistenza di (una sorta di) vincolo di mandato in capo ai suoi membri, più che ad una seconda Camera possa essere assimilato ad un organismo federale *sui generis* grazie al quale i Lander sono incardinati nel processo decisionale federale. In effetti, lo stesso Tribunale federale tedesco, in una celebre sentenza del 1974 ha affermato che *“il Bundesrat non è la seconda Camera di un organo legislativo unitario, che - insieme alla prima Camera”* partecipa *“essenzialmente al procedimento legislativo”* e che il suo compito *“non è quello di legiferare, ma quello di partecipare all'attività legislativa come garanzia degli interessi dei Lander [...]”* in proposito si deve precisare che non si possa comunque parlare di un vincolo di mandato propriamente detto perché esso sussiste nel senso che i parlamentari, per coerenza con il loro *status* di membri degli esecutivi dei Lander, non possono agire secondo le loro convinzioni personali e non si applica nella sua più ampia accezione, nel senso di fare degli uomini ad esso soggetti dei meri esecutori delle decisioni altrui. Peraltro, vi sono funzioni rispetto alle quali è espressamente prevista la più completa libertà di azione quali, ad esempio, l'attività svolta in seno alla Commissione di mediazione, alla Commissione competente per lo stato di guerra e per gli interventi fatti durante le sedute del *Bundestag*.

*elegido a un Senador, en representación de la Comunidad Autónoma, pueda tener una relación determinada con el mismo. Son muchas las posibilidades existentes sin llegar en ningún caso al mandato*<sup>290</sup>.” Appare dunque necessario verificare che le disposizioni che negli Statuti delle CCAA definiscono il rapporto tra senatori autonomici e Assemblee legislative non configuri una sorta di mandato imperativo *de facto*.

Passando in rassegna gli Statuti è possibile appurare che nove *Comunidades* prevedono norme regolatorie dei rapporti tra Assemblee parlamentari autonome e senatori designati ed in particolare prevedono la possibilità - o il dovere - che quest'ultimi relazionino rispetto agli affari che hanno interessato la loro attività in Senato<sup>291</sup>; mentre le restanti otto *Comunidades* non definiscono alcuna *funciones especiales* per i senatori di designazione autonoma.

#### 5.4.1. Riflessioni sul caso valenciano (STC 123/2017) e la provocatoria previsione d'introduzione del vínculo de mandato per i senatori designati

Il 28 ottobre 2016, *les Corts Valencianes* hanno approvato la Ley 10/2016 - di modifica della precedente *ley electoral valenciana 9/2010* - che prevedeva, attraverso un complesso procedimento d'attuazione, la revoca<sup>292</sup> della designazione autonoma dei senatori della Comunità. Tale ipotesi, seppur prontamente dichiarata illegittima dal *Tribunal Constitucional* - STC 123/2017 -, impone una riflessione che vuole sottolineare in primo luogo le motivazioni che hanno condotto il Legislatore autonómico alla previsione di revoca del mandato per poi saggiare la tenuta delle proposte - seppur isolate - d'introduzione di vincolo di mandato per i senatori designati. Le dichiarazioni rese in aula dal parlamentare del gruppo parlamentare Podemos, Antonio Montiel Márquez, ben sintetizzano il sentire che porta all'approvazione dell'istituto della revoca senatoriale: “*No tendría ninguna lógica que esta cámara pueda destituir por mayoría absoluta al presidente de la Generalitat, pueda revocar el nombramiento, la confianza que le otorga, según el artículo 28.2 del Estatuto de autonomía, y que, en cambio, los senadores, elegidos por esta cámara, que no por el pueblo valenciano, fueran intocables. No tendría ninguna lógica que los senadores o los diputados pudieran destituir al presidente del gobierno y que, en cambio, los senadores*

---

<sup>290</sup> J. TUDELA ARANDA - *Manual de Derecho parlamentario autonómico*, in S. IGLESIAS MACHADO - R. MARAÑÓN GÓMEZ (a cura di), Madrid, Dykinson, 2016, p. 347 ss. Si osservi come: “[...] il fatto che non esista una relazione di mandato non dissipa tutti i dubbi e, in ogni caso, non impedisce di pensare a procedure che consentano al rispettivo Parlamento di ottenere qualche beneficio funzionale da questa funzione costituzionale, al di là della semplice elezione [...] è ragionevole che il Parlamento che ha eletto un senatore, in rappresentanza della Comunità Autonoma, possa avere con lui un rapporto specifico. [...]”

<sup>291</sup> Gli Statuti che regolamentano le audizioni che possono o debbono essere tenute dai senatori designati dalle Assemblee Autonome sono Andalusia, Isole Baleari, Isole Canarie, Castiglia - La Mancia, Catalogna, Comunità Valenciana, Regione di Murcia, Navarra e Paesi Baschi. A titolo esemplificativo è possibile riportare le previsioni degli Statuti autonomici di alcune CCAA: Statuto d'autonomia della Catalogna, Sezione Seconda - Partecipazione nelle istituzioni e nei procedimenti decisionali a livello statale, art. 179 “Comparizione dei senatori davanti al Parlamento - “I Senatori scelti in Catalogna e quelli che rappresentano la *Generalitat* nel Senato possono comparire davanti al Parlamento su loro richiesta per informare sulla loro attività nel Senato, secondo quanto stabilito dal Regolamento del Parlamento.”

<sup>292</sup> La revoca sarebbe stata prevista dall'articolo 14 che avrebbe statuito “*las Corts Valencianes podrán revocar cualquier nombramiento conferido como senador o senadora en representación de la Comunitat Valenciana*”.

*territoriales fueran intocables*<sup>293</sup>. Nell'impossibilità di promuovere un vincolo di mandato che vada ad orientare l'attività parlamentare del senatore autonomico, *les Corts* auspicano, dunque, una soluzione senz'altro politica: non a caso i senatori designati vengono accostati al Presidente de la *Generalitat* sottoposto al vaglio fiduciario della Camera. Evenienza questa, con riferimento ai senatori autonomici, né operabile né auspicabile in quanto, il divieto di vincolo di mandato per i tali senatori coinvolge non solo il gruppo parlamentare che ne ha promosso la candidatura o il *Senado* nel quale avrà luogo la propria attività, ma soprattutto la Camera autonómica che lo ha designato. Contro tale lettura parte della dottrina<sup>294 295</sup>, seppur minoritaria, ha affermato che, oltre alle ragioni politiche come prima esposte, la particolare modalità di designazione - e rileva particolarmente l'utilizzo del termine "designare" piuttosto che "eleggere" - dei senatori ammetterebbe non solo l'eventuale revoca degli stessi (non sussistendo alcun rapporto diretto tra corpo elettorale e senatori) ma condurrebbe, senza alcuna violazione del dettato costituzionale all'introduzione del vincolo di mandato.

Potrebbero dunque, tali argomentazioni, supportare l'eventuale introduzione della revoca per i senatori autonomici (e di conseguenza una sorta di vincolo di mandato)? La risposta non può che esser negativa e non solo per la palese incostituzionalità<sup>296</sup> della misura in oggetto ma finanche per ragioni di ordine politico. La rappresentanza del popolo è, in primo luogo, l'espressione di un diritto fondamentale del popolo stesso e come tale deve essere tutelato dalle ingerenze, dai vincoli e dalle indicazioni derivati da ogni soggetto diverso da colui il quale viene designato per poter - e dover - rappresentare liberamente coloro che lo hanno eletto, secondo quanto disposto dall'art. 23 CE.

---

<sup>293</sup> Diari delle Sessioni de *Les Corts Valencianes*, IX Legislatura, n° 42, 28-04-2016, p. 1858.

<sup>294</sup> J. SEVILLA MARINO, *Los senadores autonómicos en la Cortes Generales*, Madrid, 1987, p. 2247

<sup>295</sup> E. AJA - X. ARBÒS, *El Senado, Cámara posible de las autonomías*, Revista de Estudios Políticos, Extremadura, 1980.

<sup>296</sup> STC 123/2017.

## CONCLUSIONI: *ONE SIZE DOES NOT FIT ALL*, IL MANDATO IMPERATIVO TRA STATO E COMUNITÀ AUTONOME

di *Stefano Bargiacchi*

Nel presente elaborato si è cercato di ricostruire come l'istituto del divieto di mandato imperativo sia inserito all'interno dell'ordinamento costituzionale spagnolo. Nel corso della ricerca è stato osservato come le previsioni dell'articolo 67.2 CE debbano essere lette in primo luogo in relazione alla peculiare posizione che i partiti politici hanno assunto all'interno di tale sistema istituzionale a partire dalla fase costituente, immediatamente successiva al termine dell'esperienza franchista.

Anche se il divieto di mandato imperativo nasce storicamente come garanzia data ai singoli parlamentari affinché essi potessero agire senza essere vincolati dalle precise istruzioni provenienti dai territori o dai corpi sociali che questi erano chiamati a rappresentare, la crescente importanza che i partiti assunsero all'interno del sistema politico, cambiò in breve tempo la natura dell'istituto.

L'idea stessa che ai diversi partiti, fosse impedito da un punto di vista formale l'impartire direttive vincolanti ai rappresentanti eletti nelle loro fila richiese tempo per farsi strada all'interno della dottrina. Il TC dovette inoltre operare una vasta attività di bilanciamento che pur riconoscendo la particolare e privilegiata posizione che è riconosciuta ai partiti all'interno della CE, essa deve trovare un argine nel diritto per i cittadini di scegliere rappresentati da loro selezionati (23CE). Il divieto di mandato imperativo si rivela essere un istituto flessibile che trova nell'impossibilità di impartire, per gruppi di cittadini, presidenti delle comunità autonome in relazione ai Senatori da questi nominati e soprattutto per partiti, ordini vincolanti a cui far susseguire sanzioni per i rappresentanti "dissenzienti" rispetto alle loro indicazioni. È stato quindi osservato come il "metodo democratico" in base al quale i partiti devono strutturare la propria organizzazione interna e la conseguente, applicazione legislativa attraverso la LOPP, abbia avuto come precipitato l'adozione di leggi elettorali per ogni livello di governo basate su "liste bloccate"; tale elemento appare dirimente per valutare l'effettiva portata degli strumenti a disposizione dei singoli eletti per far valere la loro autonomia.

A livello nazionale si è in particolare osservato - anche in questa fase di profonde trasformazioni per il sistema politico spagnolo - come la forza delle strutture partitiche nell'organizzazione del consenso, l'assenza di garanzie sostanziali per il rispetto del "metodo democratico" in alcuni settori fondamentali della vita dei partiti (in particolar modo la scelta delle candidature), il citato sistema elettorale basato su "liste bloccate" e infine le procedure parlamentari che affidano, a scapito dei singoli parlamentari, numerose prerogative ai gruppi e ai loro vertici, rendano *de facto* l'ipotesi di dissentire rispetto alle indicazioni del proprio partito sottoposta a oneri (quasi tutti di natura politica) molto gravosi.

Nelle singole Comunità Autonome anche se le garanzie di indipendenza dei deputati locali sono analoghe se non inferiori (soprattutto in relazione al ruolo svolto da alcune CCAA per limitare la portata delle garanzie date dal divieto di mandato imperativo a favore dei partiti politici) a quelle dei componenti delle *Cortes Generales*, l'indisciplina dei singoli

rappresentanti rispetto alle direttive dei partiti di provenienza è un fenomeno rilevante che ha generato numerosi episodi di transfughismo e trasformismo parlamentare. Se le cornici giuridiche e giurisprudenziali dei due livelli di governo sono sostanzialmente analoghe è opportuno osservare come nelle singole CCAA i partiti politici tendono ad essere più deboli, i rappresentanti riescono ad avere un rapporto più diretto con i propri rappresentati e lo scenario politico arricchito dalla presenza di numerosi partiti autonomistico-localistici è tendenzialmente più fluido che a livello centrale. Tali elementi che contengono o rimuovono gli oneri di natura politica a cui sono sottoposti i rappresentanti che vogliono far valere la loro libertà di mandato nei confronti del partito ci mostrano come, al di là della giurisprudenza del TC e di quanto stabilito sia dalla CE che dalla LOPP, il rapporto tra i partiti politici e gli eletti nelle loro fila sia in costante evoluzione e dipendente in larga misura da fattori di natura politica.

In questo contesto a livello centrale potrebbero essere auspicabili, al fine di garantire una maggiore autonomia ai singoli parlamentari rispetto alle decisioni del partito, talvolta adottate in modo non trasparente, modifiche normative orientate in una delle seguenti due direzioni. In considerazione della peculiare posizione che i partiti hanno nell'ordinamento spagnolo, posizione che li vede investiti di importanti funzioni pubbliche si potrebbe pensare di intervenire attraverso una riforma della LOPP che disciplini in modo più rigoroso i requisiti di democraticità interna intervenendo come minimo sulle modalità di selezione delle candidature, eventualmente prevedendo forme di "primarie" o di consultazione obbligatoria ed effettiva degli iscritti. Tali soluzioni richiederebbero probabilmente un approccio della giurisprudenza meno attento al principio di auto-organizzazione interna dei partiti in considerazione del loro particolare ruolo pubblico. Questa impostazione presupporrebbe un controllo giurisdizionale sulle attività interne ai partiti politici di ampia portata non riscontrabile in quasi nessun paese membro dell'Unione Europea, inoltre sono relativamente pochi e abbastanza distanti come storia istituzionale e sistema politico gli esempi, di successo, di ordinamenti nazionali (il Messico è il caso più rilevante) in cui lo scrutinio giurisdizionale copre in modo sistematico e sostanziale ogni aspetto dell'attività interna ai partiti.

L'altra possibilità sarebbe quella di riconoscere che la pur privilegiata posizione che la CE affida ai partiti politici non abbia come necessario corollario l'adozione di meccanismi tali da impedire sostanzialmente l'autonomia dei singoli rappresentati, soprattutto se, come visto, la scelta di dotarsi di strumenti tali da favorire la democrazia interna ai singoli partiti non è di semplice attuazione. In questa circostanza una prima ipotesi sarebbe quella di pensare ad un allentamento del controllo dei singoli partiti nella selezione della totalità della classe parlamentare prevedendo modifiche alla normativa elettorale che favoriscano un più diretto legame tra eletti e cittadini, come ad esempio il superamento delle liste bloccate in favore di un sistema che permetta agli elettori di esprimere una o più preferenze in ordine alle persone incaricate di rappresentarli (senza dimenticare le criticità che un sistema di questo tipo porterebbe con sé). Sempre nella stessa ottica un'altra ipotesi sarebbe quella di allentare il controllo dei partiti/gruppi sui singoli parlamentari nell'esercizio quotidiano del mandato rappresentativo, in ordine a tutte le loro funzioni.

Tali conclusioni che ci sentiamo di formulare circa il livello statale della rappresentanza politica spagnola, non sarebbero, probabilmente adeguate in relazione alle Comunità autonome. A tale livello di governo pur all'interno di un quadro normativo e

giurisprudenziale che tende ad omologarlo con quello centrale in relazione alle garanzie di indipendenza dei rappresentanti eletti, sono molte le differenze con il sistema politico statale che suggerirebbero di adottare soluzioni opposte a quelle prima elencate, a partire dal riconoscere una relativa maggiore autonomia alle singole CCAA nel disciplinare i limiti del divieto di mandato imperativo.

A termine di questo lavoro ci sentiamo di ricordare che il divieto di mandato imperativo è da sempre un istituto caratterizzato da una natura flessibile il cui studio si appresta particolarmente a considerazioni di carattere multidisciplinare a cavallo tra la scienza politica e il diritto costituzionale.

La portata e i limiti delle garanzie sottese all'istituto sono strettamente dipendenti dai rapporti intercorrenti all'interno del sistema politico tra i partiti, i rappresentati eletti e le varie forze che in una democrazia pluralista tendono ad influenzare le scelte del decisore pubblico. Non è dato a sapere come questa flessibilità sarà utilizzata in futuro, ad oggi anche se non con la stessa forza che in passato il ruolo dei partiti politici è tale da permetterci di argomentare circa una sostanziale (ma non formale) assenza del divieto di mandato imperativo nella quotidianità della politica spagnola ma sono molti gli elementi che rendono arduo fare previsioni. Si pensi ad esempio all'emergere e al consolidarsi di nuovi partiti sulla scena politica spagnola e le crescenti difficoltà nel formare governi stabili, tali elementi potrebbero aumentare i casi di transfughismo parlamentare, anche a livello nazionale, aumentando le applicazioni concrete dell'articolo 67.2 CE. Infatti, come abbiamo già avuto modo di osservare, seppur in un quadro generale piuttosto sfavorevole, rimane intatto il principio della libertà del mandato parlamentare per cui una volta eletti non si può essere rimossi dalla carica o essere direttamente sanzionati in altro modo.

## BIBLIOGRAFIA

AA. VV. - ALBERTI E. - AJA E. - FONT T. - PADROS X. - TORNOS, J. *Manual de Dret públic de Catalunya*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992.

ACOSTA SANCHEZ J., *Del mandato imperativo al control de la representació política por la justicia constitucional: Contexto de los artículos 66 y 67 de la Constitución Española*, Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico, 1997.

ALBA BASTARRECHEA E., - *Estatuto de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autonomas in Asamblea*, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº12/2005, p. 85-144.

ALMAGRO CASTRO D., *La apertura de lassista electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democrazia española?* *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2018, nº112.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ L., *Modificar las normas de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, que condicionan la construcción de la relación de representación a la identificación con fines democráticos*, *Debatesconstitucionales*, 2004, nº6.

ÁLVAREZ CONDE E., *El XXV Aniversario de la Constitución de 1978. Algunas consideraciones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos*, *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, nº 39, 2003.

ARMANDI M., *Robespierre. Dizionario delle idee. La politica e la morale della Rivoluzione Francese*, Roma, 1999.

AYUSO TORRES M., *L'àgora e la Piramide. Una "lettura" problematica della Costituzione spagnola*, Giappichelli Editore, Torino, 2002.

AZPITARTE SÁNCHEZ M., *El agotamiento del bipartidismo Crónica política y legislativa del año 2015*, *Revista española de derecho constitucional*, 2016, nº106.

AZZARITI G. - *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* - Atti convegno A.I.C. - Alessandria, 17 e 18 ottobre 2018.

BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, 2 ed., CEDAM, Padova, 2008.

BASTIDA F., *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentarios sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*, in *Revista española de derecho constitucional*, VII, n° 21, 1987.

BETTINELLI E., *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il Politico: rivista italiana di scienze politiche*, 2013.

BLANCO VALDÈS R. L., *A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXII, n° 4, 2002.

BLANCO VALDES R. L., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Terza edizione, (a cura di) IACOMETTI M., Giappichelli Editore, Torino, 1999.

BLANCO VALDES R. L., *La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema*, TRC, n° 35, 2015.

BOULOISEAU M. - LEFEBVRE G. M. - SOBUL A. (a cura di), *Oeuvres de Maximilien Robespierre, Discorso sulla Costituzione*, Paris, IX, 1958.

CAAMANAO J. R. - *Ciclos electorales y sistema de partidos en Espana, 1977-2016* - RJUAM, n° 34, 2016-II.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F. M., *Artículo 67: La prohibición del mandato imperativo*, in PÉREZ MANZANO M., et. al. (a cura di) *Comentarios a la Constitución española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2018, Tomo II.

CAAMAÑO DOMINGUEZ F., *Mandato parlamentario y derechos fundamentales (notas para una teoría de la representación "constitucionalmente adecuada")*, in *Revista española de Derecho constitucional*, XII, n° 36, 1992.

CAPO J., *Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos*, in *Anuario de derecho politico* 1983, Univeristat de Barcelona, Barcelona, 1984.

CASSELLA F., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997.

CATALÀ I BASA. H., ÁLVAREZ CONDE E., *La aplicación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos: crónica inacabada de la ilegalización de Herri Batasuna, Batasuna y EuskalHerriarrok*. Revista de ciencias jurídicas y sociales, 2004, n° speciale.

CITRIGNO A.M., MOSCHELLA G. - *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?* - contributo su "Costituzioni, Diritti, Europa".

CORTES GENERALES, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1980.

COSANO P. S., *La nacionalización electoral de los partidos políticos en España* - REIS Rev. Esp. Investig. Sociol, n° 141, 2013.

CURRERI S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo* - Firenze University Press 2005.

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004.

D'ANDREA A., *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in: atti del seminario annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Vercelli, 25 novembre 2016, (a cura di) CAVINO M., CONTE L., Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

DE CARRERAS SERRA F., *Los partidos en nuestra democracia de partidos*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, a. XXIV, n° 70, 2004.

DE ESTEBAN J., LOPEZ GUERRA L. M., *Los partidos políticos en la España actual*, Cuadernos de la Facultad de Derecho, n°6, 1983

DE FIORES C. - *Sulla rappresentanza della nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo* -Editoriale scientifica, Napoli 2017.

DE MIGUEL BÁRCENA J. - *La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 90 septiembre-diciembre 2010.

ESTEBAN J., *El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*, *Revista de Estudios Políticos*, 1990, n° 70.

FERNÁNDEZ SEGADO F., *Algunas reflexiones sobre la ley orgánica 6/2002, de partidos políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional*, in *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, 2004.

FERRARI G. F., voce *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, n°1, 1981

FLORES JIMENEZ F., *La Democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

FLORIDIA G. G., *La Costituzione dei moderni*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

FROSINA L., *Mandato imperativo, caso Batasuna e tematica antitransfughismo in Spagna*, lezione di Diritto Pubblico Comparato, Università La Sapienza di Roma, 16 aprile 2007.

GALLEGO CASTAÑERA C., *Los Partidos políticos en el ordenamiento constitucional español. Constitución de 1978*, Madrid, Universidad Complutense eds., 1988.

GALLO M., *Storia della Spagna franchista*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1972.

GARCÍA GUERRERO J. L. - *Lo Stato autonomico, evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni statuti*, *Federalismi.it*. n° 18, 2008,

GARCIA LORCA J., *Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato*, *Cuadernos de Derecho Público*, 2007, n° 32.

GARCÍA ROCA F. J., MURILLO DE LA CUEVA P.L., *Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983*, Intervento di TRUJILLO G., in *Revista de Estudios Políticos*, n° 42, 1984.

GARRIDO LÒPEZ C., *El dilema de la democracia en el interior de los partidos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n°40, 2017.

GARRORENA MORALES A., *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

GIRÓN REGUERA E. - *Esperienze e prospettive del regionalismo in Spagna* - <http://www.crdc.unige.it/docs/articles/Emilia.pdf> 2006.

GIULIMONDI F. - *Il vincolo di mandato parlamentare ha ancora un senso? Un tentativo di risposta fra istanze nazionali e modelli ordinamentali stranieri* - Foro Europa, 3/ 2016.

GRANDI F. - *Il divieto di mandato imperativo: tra cogenza, obsolescenza e convalescenza* - Aperta Contrada, gennaio 2014.

GRASSO G. - *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle* - Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro, Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa, Vercelli, 25 novembre 2016, a cura di M. Cavino, Editoriale Scientifica, Napoli

GROPPI T., *La rivoluzione costituzionale della Tunisia alla prova del terrorismo internazionale*, DPCE online, 3/02/2017.

GROPPI T., SPIGNO I., *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Roma, Carocci editore, 2015.

HOLDEN A. M., *The Imperative Mandate in the Spanish Cortes of the Middle Ages*, in *American Political Science Review*, vol. 24, Cambridge University Press, 1930.

HOLGADO GONZÁLEZ M., *El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado*, Revista Española de Derecho Constitucional, N°111, 2017.

IGLESIAS PÉREZ M., *La reforma de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, por la Ley 3/2015, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos: un nuevo paso en la incorporación de los partidos políticos frente a la legalización*, in BARRERO ORTEGA A., DEL CARMEN GÓMEZ RIVERO M. (a cura di), *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción*, Madrid, Tirant lo Blanch, 2017.

J. JIMÉNEZ CAMPO, *Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional*, in J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (a cura di), *Derecho de partidos*, Espasa Universidad-Calpe, Madrid.

J. M. PORRAS RAMIREZ, *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.

JAVIER PÉREZ ROYO F., CARRASCO DURÁN M., *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2016.

LONZANO MIRALLES J., RUIZ RUIZ J.J. - *Il sistema elettorale delle Comunità autonome spagnole*, in *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli ed., 2012.

LÓPEZ MEDEL BASCONES J. - *Disolución y elecciones en los parlamentos autonómicos in Reflexiones sobre el régimen electoral*, Madrid, Congreso dei Deputati, 1997.

LUCAS VERDÚ P., *Artículo 1º. Estado social y democrático de derecho*, in *Comentarios a las leyes políticas*, (a cura di) ALZAGA VILLAAMIL O., vol. I, Madrid, Endersa, 1983.

LUCAS VERDÚ P., *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, in *Revista de Política Comparada*, n° 2, 1980.

MANZELLA A., *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in GARCIA DE ENTERRIA e PREDIERI A. (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982.

MARICHALAR A. - MANRIQUE C., *Historia de la legislación y Recitaciones del Derecho Civil de España*, II ed., Imp. Suc. Gasset, Loucas y Cía, Madrid, 1868.

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

MATHIEU B., ARDANT P., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, Lgdj, 2018.

MEOLI C. - *Che cosa resta oggi del 'divieto di mandato imperativo?* - Giustizia Amministrativa, n° 9/2016, Padova, 2005.

MODICA A., ET AL., *Lo status dei parlamentari in Spagna*, in CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, Ricerca del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Firenze, 2012.

MORLINO L., *Dalla democrazia all'autoritarismo*, il Mulino, Bologna, 1981.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, Cedam, 1975.

NEGRI A., *Alcune riflessioni sullo “stato dei partiti”*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964.

PAPA A. - *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale Scientifica, collana CNR-Istituto di studio comparato e garanzie dei diritti fondamentali, 1998.

PASQUINO G. - *I problemi della rappresentanza politica - XXI Secolo*, Roma, Treccani, 2009.

PAUNER CHULVI C., *El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos*, in *Revista de derecho Político* n° 78, 2010.

PÉREZ GÁLVEZ J.F. - *La creación de partidos políticos en España* - *Revista de Derecho Administrativo*, n° 6/2011.

PIERINI M. *Los Partidos Políticos*, in BINDI E., GROPPI T., PISANESCHI A., *La democracia a juicio, estudio comparativo de la jurisprudencia del TEPJF en el proceso electoral 2017-2018*, Pisa, Pacini Giuridica, 2019.

PINELLI C., *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, CEDAM, Padova, 1984.

PRESNO LINERA M.A. - *Los partidos políticos en el Sistema Constitucional Español* (Prontuario de jurisprudencia constitucional 1980-1999), Navarra, Aranzadi, 2000.

PRESNO LINERA M.A. - *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000.

PULIDO QUECEDO M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Parlamento de Navarra - Civitas, 1992.

QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ R., *Los partidos en la Transición: las organizaciones políticas en la construcción de la democracia española*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2013.

RAMÍREZ JIMÉNEZ M., *Participación y pluralismo en la Constitución de 1978*, in RAMÍREZ M. (a cura di), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979.

RAMÍREZ JIMÉNEZ M., *Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual*, in AA.VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales - Boletín Oficial del Estado, 1994.

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

RICO J. - AMAT Y., *Historia política y parlamentaria de España*, Imprenta de las escuelas pias, Madrid, 1861.

RIVERO GONZÁLEZ M., *Análisi sdoctrinal de la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos*, Estudiosjurídicos, 2004.

ROSSI L., *I principi fondamentali della rappresentanza politica. Introduzione*, Fava e Gargagni, Bologna, 1894.

SABATUCCI G. - VIDOTTO V., *Il mondo contemporaneo*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2019.

SAINZ MORENO F. (a cura di), *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980.

SAIZ ARNÁIZ A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los diputados, Madrid, 1989.

SANCHEZ AGESTA L., *Lecciones de derecho político*, Librería Prieto, Granada, 1951.

SÁNCHEZ MEDERO G., ALDEGUER CERDÁ B., *Un estudio de la disciplina partidista de los Diputados españoles en el Congreso*, in *Revista de ciencia política* n° 1, 2018.

SÁNCHEZ MEDERO G., CUEVAS LANCARES J.C., *La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, 111/2017.

SANCHEZ MUÑOZ O., *El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, *Revista española de derecho constitucional*, n° 109, 2017.

SANTAOLLA LOPEZ F., *Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos. Espana*, in LOPEZ PINA A. (a cura di), *Democrazia rappresentativa y parlamentarismo: Alemania, Espana, Gran Bretagna e Italia*, Secretaria general del Senado, Madrid, 1994.

SANTOLAYA MACHETTI P.; CORONA FERRERO J.M.; DÌAZ CREGO M. (a cura di) - *Transfugismo político: Escenarios y respuestas* - Madrid, Civitas, 2009.

SARTORI G., *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, fasc. IV, Sansoni, Firenze, 1957.

SCARCIGLIA R., *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padova, 2005.

SCARCIGLIA R., DEL BEN D., *Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005.

SCARCIGLIA R., *Mandato imperativo e "transfugismo": prospettive nell'ordinamento spagnolo e spunti comparatistici*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato*, fasc. 1, 1999.

SOLMI A., *Lo Stato nuovo nella Spagna di Franco*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Varese-Milano, 1940.

TORRES MURO I, *El transfugismo politico. Un elogio (moderado) del transfuga*, in *Revista de estudios juridicos*, n° 16/2016.

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

TUDELA ARANDA J. - *La evolución del estado autonómico: la posición de los parlamentos autonómicos* in *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n° 15, 2003.

VERDÙ L., *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, in *Revista de Política Comparada*, n° 3, 1980.

VIRGALA FORURIA E., *La STS de 27 de marzo 2003 de ilegalización de Batasuna: el Estado de derecho penetra en Euskadi*, in *Teoria y realidad Constitucional*, n° 12-13, 2004.

VISIEDO MAXÓN D. F. - *La realidad de los parlamentos autonómicos desde la aprobación de la Constitución española de 1978* - Atti della conferenza tenutasi presso la Facoltà di Diritto dell'Università di Alicante nell'ambito del ciclo di studi "Los desafíos de la democracia en el Siglo XXI" organizzata dal Dipartimento di Studi Giuridici di Stato, Università di Alicante, 2012.

WONG MERAZ V. A. ET AL., *Transfuguismo vs. partidos políticos*, in BAÑÓN I MARTÍNEZ R., TAMBOLEO GARCÍA R., *Ideas para la gobernanza*, Madrid, Fragua, 2015.

ZANON N., *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione* - Forum dei quaderni costituzionali, 5 marzo 2014.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

ZANON N., voce *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995.