

Lo scioglimento del proprio partito come causa d'incompatibilità sopravvenuta (prime riflessioni sulle recenti modifiche alla legge elettorale spagnola)

di Salvatore Curreri
(13 settembre 2011)

Uno degli aspetti più controversi della legge organica spagnola sui partiti politici (n. 6/2002 del 27 giugno; d'ora in poi LOPP), ha riguardato la determinazione delle conseguenze derivanti dallo scioglimento giudiziario del partito dichiarato illegale. L'art. 12.1.a) LOPP si limitava, infatti, a disporre "la cessazione immediata di ogni attività del partito politico disciolto", senza null'altro specificare.

Dopo aver sciolto *Batasuna* (contro cui di fatto la legge era stata approvata), perché braccio politico dell'organizzazione terroristica ETA, l'autorità giudiziaria si è dovuta porre, quindi, il problema se tra le attività di cui ordinare la cessazione andasse annoverata quella svolta sia dal gruppo parlamentare corrispondente al partito disciolto (attività che l'art. 9.4 LOPP espressamente includeva tra quelle di cui si poteva tenere conto per valutare l'illegalità del partito), sia dai suoi singoli membri.

Sulla prima questione è insorto un durissimo scontro tra la *Sala Especial* del *Tribunal Supremo*, giudice competente in materia ex art. 61 della *Ley Orgánica sobre el Poder Judicial* (LOPJ), e l'Ufficio di Presidenza del Parlamento basco. Oggetto del contendere il gruppo parlamentare ABGSA (*Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Sozialista Abertzaleak*), costituito dagli stessi deputati iscritti al gruppo parlamentare *Batasuna* fino a poche settimane prima che tale partito fosse messo fuori legge. Il giudice spagnolo aveva infatti ordinato l'immediato scioglimento di tale gruppo, ritenendolo sostanziale prosecuzione, seppur sotto altro nome, dell'attività politica di *Batasuna*, rispetto a cui aveva natura giuridica "differente ma non differenziata". All'esecuzione di tale ordinanza si è però sempre opposta la *Mesa* del Parlamento basco, in nome della propria piena autonomia in materia di organizzazione interna. Tale scontro si è concluso nel 2008 con la condanna dei tre membri della *Mesa*, che avevano votato a favore della decisione di non sciogliere il gruppo, all'interdizione per un anno dai pubblici uffici per il reato di disobbedienza all'ordine del Tribunale.

Sulla seconda questione, invece, è stato sempre ritenuto indiscusso il diritto dei singoli eletti appartenenti al partito disciolto di rimanere in carica e di poter continuare a svolgere, una volta transitati al gruppo misto, la loro attività parlamentare, perché titolari esclusivi dei loro seggi. Ciò in nome del classico principio liberale della rappresentanza nazionale senza vincolo di mandato che vuole le vicende relative al rapporto dell'eletto con il suo partito essere giuridicamente irrilevanti ai fini della sua permanenza in carica.

Si era così determinata la situazione, per cui, messo fuori legge *Batasuna*, sbarratene le sedi, oscurato il sito web, liquidato il patrimonio, disciolto l'omonimo gruppo, esso potuto proseguire la sua attività attraverso i deputati eletti nel 2001 nelle proprie liste nel luogo centrale della politica basca, e cioè nel suo Parlamento fino al termine della VII legislatura (2005). Situazione, oltretutto paradossale, non priva di una certa ambiguità giuridica perché delle due l'una: o si considera il gruppo parlamentare costituito dai singoli eletti come tali, per cui ogni vicenda relativa al loro partito d'appartenenza è da considerarsi ininfluente ai fini tanto della loro permanenza in carica quanto dello scioglimento del gruppo stesso; oppure se il gruppo ed i suoi componenti rappresentano il corrispondente partito politico, allo scioglimento giudiziale di quest'ultimo deve seguire quello del gruppo nonché la decadenza dal mandato dei suoi componenti.

Del resto così è in Germania, dove, nonostante l'art. 38 G.G. sancisca il divieto di vincolo di mandato, l'art. 46 della legge elettorale federale 7 maggio 1956 prevede la perdita del seggio per i deputati iscritti a partiti dichiarati incostituzionali, conferendo così rilevanza giuridica al rapporto politico intercorrente tra deputato e partito. Così era in Turchia dove l'art. 84.5 Cost., abrogato dopo la riforma del 2010, prevedeva la perdita dello *status* di parlamentare dopo che la Corte

costituzionale avesse dichiarato fuori legge il partito d'appartenenza. Così fu anche nel nostro ordinamento dove, nonostante l'art. 67 Cost., l'art. 2.5 della legge n. 645/1952 c.d. Scelba prevedeva che i promotori, organizzatori o dirigenti del disciolto partito fascista avrebbero perso per cinque anni, oltreché il diritto di elettorato attivo e passivo, anche ogni ufficio o incarico pubblico, tra cui anche il mandato parlamentare.

Rispetto a tale contesto normativo comparato, la legislazione spagnola circa gli effetti dello scioglimento del partito all'interno delle assemblee rappresentative era quindi ad un tempo carente ed ambigua.

Anche al fine di rimuovere tali difetti, a distanza di nove anni dal varo della LOPP, tenuto conto dell'esperienza maturata e della giurisprudenza del Tribunale Supremo, del Tribunale Costituzionale e della Corte europea dei diritti umani, il legislatore spagnolo, ribadita la convinzione della necessità morale e politica di prevedere strumenti giuridici per la difesa della democrazia, con la legge organica n. 3/2011 del 28 gennaio, ha apportato due significative modifiche alla disciplina elettorale generale (legge organica n. 5/1985, c.d. LOREG), affrontando specificamente il problema della rappresentanza politica del gruppo e dei suoi componenti nelle moderne democrazie fondate sul ruolo dei partiti politici.

In primo luogo, allo scopo di escludere dalla competizione elettorale le candidature fraudolente successive allo dichiarazione di illegalità del partito, il divieto di presentare candidature a chi di fatto si propone di continuare o di succedere all'attività del partito dichiarato disciolto perché illegale è stato esteso dai raggruppamenti di elettori ai partiti, federazioni e coalizioni elettorali (art. 44.4), così da evitare che essi possano per vie fraudolente ottenere rappresentanza istituzionale nonostante continuino a giustificare o ad appoggiare la violenza terrorista.

A tale fine sono stati ampliati il termine entro cui sia il Governo, tramite l'Avvocatura dello Stato, o il Procuratore generale possono presentare ricorso contro tali candidature alla *Sala Especial del Tribunal Supremo* (fino al quarantaquattresimo giorno successivo alla convocazione delle elezioni: art. 49.5.c) LOREG), sia il Tribunale costituzionale può pronunciarsi sull'eventuale *amparo* (fino all'ultimo giorno di campagna elettorale: art. 11.7 LOPP). Sempre il Governo o il Procuratore generale, dopo il voto e fino alla proclamazione degli eletti, possono ricorrere alla *Sala Especial* per chiedere la sospensione cautelare della proclamazione degli eletti le cui candidature sono state presentate da partiti, federazioni o coalizioni formate da partiti contro cui s'intende avviare nei quindici giorni successivi un procedimento diretto alla loro messa fuori legge (art. 108.4 bis LOREG).

In secondo luogo è stata introdotta l'ineleggibilità per coloro che riconosciuti colpevoli, anche con sentenza non definitiva, dei reati di ribellione o di terrorismo contro le istituzioni statali e la pubblica amministrazione, sono stati condannati, alla perdita dell'elettorato passivo e all'interdizione assoluta o alla sospensione dai pubblici uffici (art.6.2.b) LOREG). Ma soprattutto – ed è quel che qui più importa notare – è stato introdotto un nuovo quarto comma all'art. 6 LOREG, che introduce in tutti i procedimenti elettorali una nuova causa d'incompatibilità sopravvenuta a carico di tutte le persone elette le cui candidature sono state presentate da partiti, federazioni o coalizioni di partiti successivamente dichiarati illegali per sentenza giudiziaria definitiva. Lo stesso è previsto per gli eletti mediante candidature presentate da raggruppamenti di elettori dichiarati legati da vincolo ad un partito dichiarato illegale per sentenza giudiziaria definitiva.

Come accennato, si tratta di una causa non di automatica decadenza dal mandato elettorale, ma d'incompatibilità sopravvenuta perché l'eletto può pur sempre formulare volontariamente dinanzi all'amministrazione elettorale una sorta di "abiura", cioè una dichiarazione espressa ed inequivoca di separazione e di rifiuto delle cause che hanno determinato la messa fuori legge della formazione politica o del raggruppamento di elettori nella cui lista ha partecipato alle elezioni. Per evitare successivi pentimenti o dichiarazioni meramente fraudolente, è previsto che se durante l'esercizio del mandato a cui ha avuto accesso dopo aver formulato tale dichiarazione, l'eletto dovesse ritrattarla in qualunque modo, o dovesse entrare in contraddizione con il suo contenuto attraverso

fatti, omissioni o manifestazioni, egli incorrerebbe definitivamente nella causa d'incompatibilità prevista (*rectius*: ineleggibilità), non essendogli più data alcuna facoltà di scelta.

L'interessato, o il Governo o il Procuratore generale, possono sempre presentare ricorso in materia dinanzi alla *Sala Especial del Tribunal Supremo*. Infine il medesimo regime d'incompatibilità si applica ai subentranti ed ai supplenti.

Tali disposizioni si applicano in modo uniforme e specifico ai parlamentari nazionali (art. 155.2.f LOREG), ai consiglieri provinciali (artt. 203, commi 1.e) e 2 LOREG) e comunali (art. 178, commi 2.e) e 3 LOREG), nonché infine ai parlamentari europei (art. 211, commi 2.e) e 3 LOREG), con rischio di contenzioso qualora quel Parlamento dovesse ritenere la causa d'incompatibilità sopravvenuta introdotta dalla legislazione elettorale spagnola lesiva del principio della libertà di mandato sancito dall'art. 2 Statuto dei deputati.

È evidente che, sotto l'apparente sua marginalità, l'introduzione di tale causa d'incompatibilità sopravvenuta a seguito della illegalizzazione del partito da cui si è stati candidati ha rilevantissime ricadute sul piano della teoria della rappresentanza giuridica degli eletti. Costoro, infatti, sono tali in forza di un mandato conferito dagli elettori attraverso il partito per cui le vicende riguardanti quest'ultimo, quali per l'appunto il suo scioglimento giudiziale, non sono giuridicamente irrilevanti ai fini della loro permanenza in carica. Il che conferma come, pur in vigenza delle tradizionali disposizioni costituzionali tese a salvaguardare il libero esercizio del mandato parlamentare, possono legittimamente essere introdotte limitazioni che possono perfino condizionare la permanenza in carica dell'eletto. Ciò nell'evidente presupposto che egli è chiamato a rappresentare gli interessi generali per come sono configurati e portati avanti dal partito politico, di cui, all'atto della candidatura, ha accettato i fini ed il programma politico.

Le recenti modifiche introdotte alla legislazione elettorale spagnola costituiscono dunque un'autorevole ed importante riprova della rilevanza giuridica, e non solo politica, della decisiva funzione d'intermediazione svolta dai partiti politici nello svolgimento del procedimento elettorale e che invece la nostra Corte costituzionale continua recisamente a sottovalutare.