

SPAGNA: Lo scioglimento del gruppo parlamentare per decisione giudiziale. Il caso basco

di Salvatore Curreri

(Ricercatore confermato in Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia dell'Università di Firenze - curreri@cce.unifi.it)

1. Il tema dei rapporti tra magistratura e politica si sta arricchendo in Spagna di un nuovo capitolo, ritengo non meno inquietante di quelli che hanno costellato l'ultimo decennio del nostro paese.

È in corso, infatti, un durissimo scontro tra la *Sala Especial del Tribunal Supremo* ed il Parlamento basco. Oggetto del contendere il gruppo parlamentare ABGSA (*Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Sozialista Abertzaleak*), costituito il 16 aprile 2002 dagli stessi deputati fino ad allora iscritti al gruppo parlamentare *Batasuna*, cessato in pari data.

Il Parlamento basco, difatti, si oppone decisamente al provvedimento con cui lo scorso 20 maggio la *Sala* ha dichiarato sciolto il predetto gruppo parlamentare ed iscritti al gruppo misto i suoi componenti in esecuzione alla propria sentenza del precedente 27 marzo che aveva messo al bando i partiti politici *Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrok* e *Batasuna* perché illegali ai sensi della *Ley Orgánica 6/2002* sui partiti politici (L.O.P.P.), del resto, com'è noto, proprio a tal fine approvata.

Al di là delle evidenti implicazioni politiche, l'attuale braccio di ferro solleva questioni giuridiche estremamente delicate: la natura del rapporto tra partito politico e gruppo parlamentare nonché tra questo ed i singoli suoi membri; la rappresentanza politica di questi ultimi; la demarcazione della linea di confine tra potere giudiziario ed autonomia delle assemblee elettive in uno Stato costituzionale di diritto.

Lungi da me l'idea di affrontare e risolvere in poche righe questioni così complesse (su cui mi permetto rinviare ad una monografia di prossima pubblicazione). Ciò nonostante, e scusandomi sin d'ora per il tono *tranchant* di alcune affermazioni, ritengo ugualmente utile portare a conoscenza i termini della questioni dibattute, nella convinzione - lo dico subito - che essa dimostri, seppur in modo "speculare" rispetto al caso italiano, come la separazione tra giustizia e politica sia un bene da preservare sempre e comunque, onde evitare reciproche dannose contaminazioni che rendano ancillare l'una rispetto all'altra.

2. L'art. 12 L.O.P.P. non prevede espressamente che allo scioglimento giudiziario del partito dichiarato illegale debba seguire quello del gruppo parlamentare politicamente corrispondente nonché la perdita del mandato dei suoi componenti. Esso si limita, infatti, a disporre, con una genericità sorprendente se paragonata alla minuziosa elencazione delle ipotesi di illegalità (v. art. 9), "el cese inmediato de toda la actividad del partido político disuelto" (art. 12.1.a). Si è posto quindi il problema se annoverare tra tali attività quella svolta dal gruppo parlamentare e dai suoi membri.

In effetti, il quarto comma del precedente articolo 9, tra le attività di cui tenere conto per valutare l'eventuale illegalità di un partito, individua "las resoluciones, documentos y comunicados del partido, de sus órganos y de sus Grupos parlamentarios y municipales" nonché "las manifestaciones, actuaciones y compromisos públicos de sus dirigentes y de los miembros de sus Grupos parlamentarios y municipales, las propuestas formuladas en el seno de las instituciones o al margen de las mismas". Il legislatore ha quindi considerato l'attività svolta dal gruppo parlamentare e dai suoi componenti giuridicamente rilevante ai fini della dichiarazione d'illegalità del partito. Ciò nonostante, egli non ha percorso, per così dire, il tragitto inverso, non traendo dallo scioglimento del partito dichiarato illegale alcuna espressa conseguenza in ordine al relativo gruppo parlamentare ed ai suoi componenti.

È evidente, quindi, che lo scioglimento del gruppo e la decadenza dei suoi membri possono essere solo frutto di un'interpretazione estensiva e teleologica del predetto art. 12, sostenuta per l'appunto dapprima dalla V sezione istruttoria dell'*Audiencia Nacional*, in sede di sospensione cautelare delle attività dei citati partiti politici (provvedimenti del 26 agosto e, più chiaramente, del 6 settembre 2002), e poi dalla predetta *Sala Especial* in sede di esecuzione della sentenza del 27 marzo 2003 con cui si era limitata a dichiarare tali partiti illegali e, pertanto, sciolti, senza affrontare espressamente la già controversa questione della sopravvivenza del gruppo ABGSA (provvedimento del 20 maggio

2003, emanato su richiesta dell'Avvocatura dello Stato del precedente 7 aprile)

Va subito precisato che entrambi i giudici hanno ritenuto salvi i diritti dei singoli eletti, quali titolari esclusivi dei loro seggi, su cui quindi la sospensione prima, lo scioglimento dopo della formazione politica d'appartenenza non ha prodotto alcun effetto.

Tale indirizzo, evidentemente ispirato ai classici principi liberali della rappresentanza nazionale - intesa come rappresentanza di interessi politici, cioè generali - e del divieto di mandato imperativo, avrebbe dovuto condurre al mancato coinvolgimento nelle vicende di partito del corrispondente gruppo parlamentare, quale strumento attraverso cui i singoli eletti, unendosi, meglio perseguono i comuni interessi politici. Il gruppo, infatti, è costituito non dal partito ma dagli eletti per cui, al pari del mandato di questi ultimi, la sua esistenza non dipende da quella del partito. Diversamente, se il gruppo fosse costituito dal partito e lo rappresentasse, altrettanto dovrebbe dirsi per i suoi componenti perché è tramite questi ultimi che il partito agisce nelle assemblee elettive. Di conseguenza allo scioglimento del gruppo dovrebbe seguire la decadenza dal mandato dei suoi componenti. In definitiva, la natura strumentale del gruppo non permette di scindere la sua sorte da quella di chi (partito o eletto) lo costituisce, ragion per cui se si fa salvo il mandato rappresentativo dei parlamentari iscritti al partito disciolto, altrettanto deve concludersi per il gruppo che per iniziativa dei primi e non del secondo si costituisce. All'opposto, se il gruppo rappresenta il partito, altrettanto non può non dirsi per coloro che ne fanno parte.

I giudici, invece, hanno percorso una "terza via", sciogliendo il gruppo e, nel contempo, mantenendo in carica i suoi componenti, in base ad argomentazioni che però non mi sembrano convincenti. Per la *Sala Especial*, infatti, il gruppo parlamentare ha natura giuridica "differente ma non differenziata" dal partito politico di riferimento. Tale collegamento giuridico, e non solo politico, tra partito e corrispondente gruppo parlamentare troverebbe conferma nelle disposizioni che da un lato vietano ad una medesima forza politica di frazionarsi artificiosamente in più gruppi (artt. 19 reg. parl. basco (R.P.V.); 29.3 reg. parl. navarra (R.P.N.); 23.2 reg. *Congreso de los diputados* (R.C.D.); 27.3 *Senado* (R.S.), dall'altro nell'art. 2.1.d della *Ley Orgánica* 3/1987 in base a cui i partiti politici sono finanziati indirettamente per la loro attività parlamentare, attraverso erogazioni ai corrispondenti gruppi costituiti nelle *Cortes* e nei Parlamenti autonomici. Pertanto - conclude la *Sala* - la dichiarazione di illegalità del partito, il suo conseguente scioglimento e la cessazione di ogni sua attività comportano l'assunzione di analoghi provvedimenti contro il corrispondente gruppo parlamentare.

Tali dati normativi non appaiono, però, sufficientemente probanti. Difatti, in base ai predetti regolamenti parlamentari, i gruppi sono costituiti non dai partiti ma dai deputati, i quali non sono tenuti ad aderire al gruppo del partito o della coalizione nelle cui liste sono stati eletti (v. artt. 20.1 R.P.V.; 29.1 e 31 R.P.N.; 23.1 R.C.D.; 28.1 R.S.), non vigendo nemmeno una presunzione in tal senso (così invece l'art. 16.1 reg. camera dei deputati greca) e, comunque, possono sempre abbandonarlo per un altro (artt. 20.3 R.P.V., 33.1 R.P.N., 27.1 R.C.D.; 30.3 R.S.). Per quanto politicamente collegati, gruppo e partito rimangono quindi entità giuridicamente distinte per cui le vicende dell'uno non possono *tout court* refluire sull'altro, e viceversa. Diversamente si dovrebbe concludere, invece, qualora il gruppo trovasse nel partito la sua fonte di legittimazione: è il caso, secondo me, nelle nostre camere dei gruppi autorizzati (v. artt. 14.2 R.C. e 14.5 R.S.) la cui sottesa logica andrebbe, *de iure condendo*, generalizzata onde impedire la formazione di gruppi da parte di "partiti parlamentari" - privi di identità elettorale e quindi, se mi è consentito, di rappresentanza - che tanto giustificato scandalo ha suscitato nelle due precedenti legislature (mi sia consentito rinviare al mio *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche* di prossima pubblicazione nel II volume collettaneo dedicato ai gruppi parlamentari curato dal prof. Merlini)

Si tratta, quindi, secondo me di uno dei non pochi casi in cui nei regolamenti camerali spagnoli convivono disposizioni chiaramente ispirate a logiche diverse (si vedano in tal senso quelle miranti a penalizzare il *transfuguismo* parlamentare): quella liberale che privilegia la libertà del parlamentare; quella democratica che, all'opposto, ne vincola l'espletamento del mandato in quanto rappresentante di coloro che hanno votato il partito per cui egli si è candidato.

Nell'impossibilità di ulteriori approfondimenti sul punto, basterà qui dire che in ogni caso la problematicità della materia autorizza a considerare quantomeno non adeguatamente motivate le conclusioni cui i giudici sono pervenuti. Né, in tal senso, dirimente appare la citata disposizione sul finanziamento dei partiti politici che si limita a stabilire un collegamento "economico" tra gruppo e partito, senza che da esso sia possibile inferire con certezza la natura giuridica dei gruppi parlamentari).

Del resto, che il provvedimento giudiziale di scioglimento del gruppo parlamentare si fondi più sugli obiettivi politici perseguiti con la L.O.P.P. che sul suo dettato letterale mi pare si evinca chiaramente allorquando la *Sala Especial*

invochi a proprio favore la necessità di un'interpretazione finalistica sia della citata legge sia del proprio precedente provvedimento del 27 marzo, per quanto entrambi non prevedono espressamente lo scioglimento del gruppo come conseguenza diretta e naturale dello scioglimento del partito. In definitiva, quella della *Sala Especial* è una interpretazione teleologica "al quadrato": pur in mancanza di una espressa previsione legislativa ed in assenza, verrebbe da dire di conseguenza, di un chiaro provvedimento giurisdizionale, la *Sala Especial* dà un'interpretazione finalistica di quest'ultimo per dare a sua volta un'interpretazione parimenti finalistica del dettato legislativo.

Mi sembra alquanto dubbio che tutto ciò sia conforme ai pur ripetutamente invocati principi dello Stato costituzionale di diritto che, all'opposto, mal tollerano simili disinvolute interpretazioni prive di fondamento letterale, sia legislativo che giurisprudenziale. Il problema non è, allora, l'obbligo del Parlamento basco di sottomettersi alla legge ed ai provvedimenti giudiziari adottati in sua conformità (artt. 118 Cost. spagnola e 18 *Ley Orgánica sobre el Poder Judicial*) quanto piuttosto l'individuazione dei mezzi per difendersi da pretese giudicate arbitrarie.

3. Va detto che, al contrario del Parlamento basco, quello di Navarra, a maggioranza socialista (cioè del partito che, con i popolari di Aznar, ha fortemente sostenuto la nuova L.O.P.P. per mettere fuori legge *Batasuna*), con la *Norma supletoria* approvata il 16 settembre 2002, ha deciso non tanto - si badi - di sospendere autonomamente il gruppo parlamentare formato dai militanti di *Batasuna* quanto piuttosto di prendere atto del provvedimento giudiziale di sospensione già esecutivo, limitandosi a disciplinarne gli effetti al proprio interno.

La *Mesa* del Parlamento basco, invece, contesta la legittimità del provvedimento giudiziale di scioglimento del gruppo emanato dalla *Sala Especial* in esecuzione della sentenza di scioglimento di *Herri Batasuna*, *Euskal Herriarrok e Batasuna* (v. delibere del 3 ottobre 2002 e del 7 maggio 2003; v. altresì le relazioni del Servizio Affari Giuridici del 16 settembre 2002 ed il 4 giugno 2003 e la risoluzione della *Junta de Portavoces* del 26 settembre 2002 con cui è stata respinta la richiesta di riconsiderare il mancato scioglimento del gruppo ABGSA). Gli argomenti invocati (natura giuridica distinta del gruppo rispetto al partito, la cui esistenza dipende quindi non da quest'ultimo ma dai deputati esclusivi titolari del loro mandato; autonomia ed indipendenza delle assemblee elettive in ossequio al principio della separazione dei poteri) si inseriscono a pieno titolo nel solco dei tradizionali principi della democrazia rappresentativa e, per questo, trovano conforto nella giurisprudenza costituzionale spagnola e, ancor di più, in quella italiana di cui è noto il *self-restraint* in tema di *interna corporis*. La stessa *Fiscalia General del Estado*, interessata dall'*Audiencia Nacional*, ha condiviso sostanzialmente gli argomenti addotti, non ravvisando nel rifiuto del Parlamento basco di dare esecuzione all'ordinanza di sospensione del gruppo il reato di *desobediencia* in mancanza di una norma, legislativa o regolamentare, che a ciò lo obblighi (relazione del 28 novembre 2002). Tra l'altro, anche qualora il gruppo ABGSA fosse sciolto, non solo i militanti politici di *Batasuna*, come detto, continuerebbero a restare in carica ma essi non patirebbero sostanzialmente grossi svantaggi operativi perché l'art. 19.1 R.P.V. prevede che la partecipazione del gruppo misto, ove ovviamente essi confluirebbero, "nelle attività del Parlamento è identica a quella degli altri gruppi".

4. Proprio quest'ultimo rilievo ci induce, brevemente, ad accennare a quello che ritengo essere il cuore del problema posto, e cioè la paradossale situazione per cui, messo fuori legge, sbarratene le sedi, oscurato il sito web, liquidato il patrimonio, *Batasuna* continua oggi ad essere presente attraverso i deputati eletti nel 2001 nelle proprie liste proprio nel luogo centrale dell'attività politica basca, e cioè nel suo Parlamento.

Da questo punto di vista, mi sembra che ci troviamo di fronte ad una evidente carenza legislativa circa gli effetti dello scioglimento del partito all'interno delle assemblee rappresentative alla quale, come cercato di dimostrare, non può certo supplirsi tramite la volenterosa opera dei giudici. Alla ossessiva descrizione delle ipotesi in base a cui dichiarare illegale un partito (quando ne sarebbe bastata appena una per mettere fuori legge *Batasuna*) fa da contrasto l'assordante silenzio in tema di gruppi e deputati militanti.

La L.O.P.P. - il ricorso d'incostituzionalità contro alcuni suoi articoli è stato respinto dal *Tribunal constitucional* con la STC 48/2003 del 12 marzo - sembra quindi pervasa dal timore di non infrangere i sacri tabù della rappresentanza liberale quando invece, per coerenza politica, ben avrebbe potuto spingersi più in là, prevedendo espressamente lo scioglimento del gruppo parlamentare politicamente corrispondente al partito dichiarato illegale e la decadenza del mandato dei suoi membri.

So che la mia è una posizione minoritaria rispetto a coloro che, in base ai principi della rappresentanza nazionale e del divieto di mandato imperativo, considerano il rapporto con il partito politico giuridicamente irrilevante ai fini della permanenza in carica dell'eletto. Personalmente le conclusioni opposte cui sono giunto, e che cioè l'eletto rappresenti *congiuntamente* gli elettori che lo hanno votato ed il partito per cui si è candidato, condividendone il programma (e che

saranno oggetto della citata monografia) mi inducono a ritenere che occorra superare lo scarto attualmente esistente tra valutazione politica e valutazione giuridica della rappresentanza, la quale pare ancora prigioniera di quell'alone di finzione denunciato da Kelsen.

Del resto il legislatore spagnolo poteva trarre conforto dal precedente tedesco dove, com'è noto, nonostante il divieto di vincolo di mandato sancito dall'art. 38 G.G., il legislatore elettorale, sulla scorta delle sentenze con cui il *Bundesverfassungsgericht* aveva dichiarato anticostituzionali il *Sozialistische Reichspartei* (23 ottobre 1952, n. 1) ed il *Komunistische Partei Deutschlands* (17 agosto 1956, n. 14), ha disposto la perdita del seggio dei deputati appartenenti a tali partiti (v. art. 49 legge 7 maggio 1956)

È il caso, quindi, di riflettere se, anziché attraverso spericolate acrobazie interpretative, meglio sarebbe affrontare direttamente in sede legislativa, senza timori e finzioni, il problema della rappresentanza politica del gruppo e del deputato nelle moderne democrazie fondate sul ruolo dei partiti politici.

Tutti i documenti citati nel testo sono consultabili nel sito del Parlamento basco www.parlamento.euskadi.net.

Forum di Quaderni Costituzionali