



GUIDO VALENTI\*

## IL *PRESTAMO* DEI DEPUTATI E LA COSTITUZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI: LA RICOSTRUZIONE DI UNA PRATICA AMBIGUA E LA VALUTAZIONE DEL SUO IMPATTO SUL QUADRO POLITICO DEL *CONGRESO DE LOS DIPUTADOS*\*\*

**Abstract [It]:** Il presente contributo vuole analizzare il fenomeno del *prestamo* dei deputati che, sia pur sporadicamente, si è registrato al Congresso dei Deputati al momento della costituzione dei gruppi parlamentari. L'indagine, pertanto, partirà dall'esame del più recente caso di *prestamo* e procederà alla ricostruzione di tutti gli antecedenti storici. Si analizzerà anche la disciplina che l'ordinamento spagnolo dedica ai gruppi parlamentari e questo sia alla luce delle disposizioni costituzionali, sia sulla base delle previsioni del Regolamento del Congresso. Infine, si cercherà di tracciare una valutazione del fenomeno e di verificarne l'incidenza sulla configurazione gruppi parlamentari

**Abstract [En]:** This contribution aims to analyse the phenomenon of *prestamo* of deputies that, albeit sporadically, was recorded in the Congress of Deputies at the time of the constitution of parliamentary groups. The investigation, therefore, will start by examining the most recent case of *prestamo* and will proceed to reconstruct all the historical antecedents. It will also analyse the discipline that the Spanish legal system dedicates to parliamentary groups and this both in the light of the constitutional provisions and on the basis of the provisions of the Congress Regulation. Finally, an attempt will be made to trace an assessment of the phenomenon and to verify its impact on the configuration of parliamentary groups.

**Parole chiave:** Spagna, *Prestamo*, *Congreso de los Diputados*, Gruppi parlamentari, Regolamenti parlamentari.

**Keywords:** Spain, *Prestamo*, *Congreso de los Diputados*, Parliamentary groups, Parliamentary Rules of Procedure.

SOMMARIO: 1. Il *prestamo* e le trattative per la formazione del terzo Governo Sánchez. – 2. L'incidenza del *prestamo* nella storia democratica del *Congreso de los Diputados*. – 3 L'assetto dei gruppi parlamentari attraverso il prisma della CE. – 4. Il RCD e la disciplina dedicata ai gruppi parlamentari. – 5. Alcune osservazioni conclusive.

\* Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche, Curriculum di Teoria dei diritti fondamentali, giustizia costituzionale, comparazione giuridica, diritto e religione - Università degli Studi di Pisa.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Il *prestamo* e le trattative per la formazione del terzo Governo Sánchez

Le dimissioni del Primo Ministro Pedro Sánchez, dovute alla sconfitta subita dalla coalizione di centrosinistra alle elezioni amministrative del maggio scorso, hanno portato allo scioglimento anticipato delle *Cortes* ed alla convocazione, per il 23 luglio 2023, delle *elecciones generales*. Da quest'ultime, tuttavia, non è emersa una chiara maggioranza parlamentare al *Congreso de los Diputados*<sup>1</sup> e questo nonostante i buoni risultati dei due principali partiti nazionali che hanno complessivamente ottenuto il 73% dei seggi della camera bassa, portando parte dell'opinione pubblica spagnola a parlare di una «ricomposizione del tradizionale bipolarismo»<sup>2</sup>.

La situazione di forte incertezza politica ha determinato l'apertura di una delicatissima fase di consultazioni per la formazione di un nuovo governo.

Dopo il fallito tentativo di coagulare una maggioranza parlamentare attorno al *Partido Popular* (il più votato alle ultime elezioni) ed alla coalizione di centrodestra, il Re ha conferito, il 3 ottobre scorso, l'incarico di formare un nuovo governo proprio al Primo Ministro uscente e leader del *Partido Socialista Obrero Español* (da qui PSOE).

La nascita del nuovo esecutivo, certificata dal voto di fiducia dello scorso 16 novembre, si è realizzata grazie all'appoggio dei due partiti nazionalisti catalani, *Junts per Catalunya* (da qui *Junts*) e *Esquerra Republicana de Catalunya* (da qui ERC), alla coalizione di centrosinistra ed ai sette seggi che ciascuno di essi le ha garantito al Congresso dei Deputati<sup>3</sup>.

Un esito tutt'altro che scontato viste le enormi difficoltà che, per lungo tempo, hanno caratterizzato le trattative e le hanno notevolmente rallentate, rendendo impossibile un'investitura di Sanchez entro gli inizi del mese di novembre e mettendo a serio rischio la nascita del *Gobierno de coalición*<sup>4</sup> (che avrebbe comunque dovuto formarsi entro il 27 dello stesso mese)<sup>5</sup>.

A suscitare le maggiori criticità sono state le richieste delle formazioni nazionaliste relative all'approvazione di una legge di amnistia per i membri del movimento indipendentista ed allo svolgimento di una nuova consultazione referendaria

<sup>1</sup> Al riguardo, si veda: L. FROSINA, *Bipolarismo, polarizzazione e Governi di coalizione: i nuovi elementi della politica spagnola*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2023.

<sup>2</sup> Sul punto, si rinvia a: *El bipartidismo se recompone y escala hasta aglutinar más del 60% de los votos*, in *Europapress*, 24 luglio 2023, consultabile al link: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-bipartidismo-recompone-escala-aglutinar-mas-60-votos-20230724002803.html>.

<sup>3</sup> Sul punto, più approfonditamente, si rinvia a: M. BENEDETTI, *Elezioni anticipate e conferma del governo di coalizione: l'evoluzione della forma di governo spagnola*, in *Federalismi.it*, n. 29/2023, 1 ss.

<sup>4</sup> Si tratta del secondo governo di coalizione nella storia della Spagna post-franchista, il cui antecedente storico è rappresentato proprio dal secondo Governo Sánchez (2020-2023). Sul punto, si rinvia a: L. FROSINA, *La inestable estabilidad del II Gobierno Sánchez nella perdurante emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2020.

<sup>5</sup> Infatti, stando all'art. 99, c.5, della Costituzione spagnola (da qui CE), infatti, in tale data sarebbe scaduto il termine di due mesi dalla prima votazione di fiducia (svoltasi, appunto, il 27 settembre) ed il Re, in mancanza di una maggioranza al Congresso, avrebbe dovuto sciogliere entrambe le Camere. Sul punto, si rinvia a: M.R. SÁNCHEZ, *La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109/2017, 97 ss.; A.C. MIRANDA, *La disolución de las cámaras en el sistema constitucional español de 1978: teoría y práctica en cuatro décadas democráticas*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 103/2018, 141 ss.

sull'indipendenza della repubblica catalana<sup>6</sup>, quest'ultima formalizzata ufficialmente da ERC e *Junts* già il 27 settembre 2023 attraverso la risoluzione congiunta presentata al parlamento catalano in cui si impegnano a: «no apoyar la formación de un futuro Gobierno que no se comprometa a trabajar para hacer efectivas las condiciones para la celebración del referéndum»<sup>7</sup>.

In ogni caso, a permettere l'apertura delle trattative<sup>8</sup> è stato il “trasferimento” di alcuni deputati eletti nelle fila del PSOE e di *Sumar* alle formazioni politiche catalane, così da consentire la loro costituzione in autonomi gruppi parlamentari.

Accordo ideato e definito durante le negoziazioni che hanno portato all'elezione (il 17 agosto 2023) della deputata socialista Francina Armengol a presidente della *Mesa del Congreso de los Diputados*, risultato ottenuto anche in questo caso grazie al supporto dei due gruppi nazionalisti e non senza notevoli difficoltà.

Più nello specifico, la coalizione di centrosinistra ha incontrato i maggiori problemi ad accordarsi con *Junts*, la cui dirigenza (così come i suoi membri) ha mostrato fin da subito una forte diffidenza rispetto alla proposta dei socialisti, mantenendo un prolungato silenzio che fonti interne al PSOE non hanno esitato a definire «inquietante»<sup>9</sup>.

A garantire il successo dell'operazione, molto probabilmente grazie alle forti pressioni ricevute da ERC<sup>10</sup>, è stato il segretario generale di *Junts* Jordi Turull, che a sole dieci ore dal voto ha affrontato la leadership del suo partito (in quella che sembra essere stata una

<sup>6</sup> Più nel dettaglio, si rinvia a: L. FROSINA, *La riedizione del Governo di coalizione di Sánchez e la controversa questione dell'amnistia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2023; G. FERRAIUOLO, *Accordi e disaccordi. Il patto di investitura PSOE-Junts per Catalunya nella crisi costituzionale spagnola*, in *Federalismi.it*, n. 29/2023, 23 ss. Per le più recenti vicende in merito ai contenuti ed all'iter di approvazione della legge di amnistia, che non verranno trattati in questa sede, si veda: L. FROSINA, *Le sfide della riconciliazione politica e della rigenerazione democratica in Spagna*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2024, 3 ss.

<sup>7</sup> La posizione è stata ulteriormente ribadita, nella medesima sede, il 4 ottobre dal presidente del gruppo politico di ERC, Josep Maria Jové. Per quest'ultimo, l'appoggio al governo Sánchez doveva presupporre il rispetto di tre condizioni fondamentali, ossia: l'approvazione di una legge di amnistia per tutti coloro che sono stati incriminati a seguito del referendum del 2017; la garanzia del benessere del paese e del popolo catalano; l'avvio di un processo di «resolución del conflicto» che apra la strada ad un nuovo referendum. Sul punto, si veda: A. PUENTE, *ERC y Junts pactan no investir a Sánchez si no acepta dar pasos hacia un referéndum*, in *elDiario.es*, 28 settembre 2023; *ERC señala sus tres condiciones para pactar con Pedro Sánchez*, in *AS.com*, 5 ottobre 2023;

<sup>8</sup> Come conferma la dichiarazione rilasciata, nelle ore immediatamente precedenti l'operazione, da fonti interne al partito *Sumar*, stando alla quale: «Sumar facilitará la formación de grupo a uno de los partidos que previsiblemente será uno de los apoyos a la investidura y por tanto al gobierno de coalición». Sul punto si rinvia a: F. CABELLERO, *Sumar y PSOE ceden diputados a ERC y Junts para que tengan grupo propio en el Congreso*, in *elDiario.es*, 24 agosto 2023, consultabile all'indirizzo: [https://www.eldiario.es/politica/sumar-cede-diputados-erc-tengan-grupo-propio-congreso\\_1\\_10460754.html](https://www.eldiario.es/politica/sumar-cede-diputados-erc-tengan-grupo-propio-congreso_1_10460754.html).

<sup>9</sup> Le forti riserve manifestate da *Junts* scaturiscono dalla decisione (che la stessa area progressista ha definito come una: «burda maniobra que no hará descarrilar las negociaciones») con cui il *Tribunal Constitucional* ha respinto, senza nemmeno passare per il Plenum, il *recurso de amparo* presentato da Carles Puigdemont e dall'eurodeputato Toni Comín contro l'ordinanza di arresto, emessa nei loro confronti, dal *Tribunal Supremo*. Sul punto, si veda: I. MORILLO, *La negociación de la Mesa del Congreso entra en un momento clave sin que Junts haga gestos*, in *El periódico de España*, 11 agosto 2023; I. MORILLO - T.C. FLÓREZ, *El Constitucional irrumpe con "una maniobra" en la negociación de PSOE y Junts*, in *El periódico de España*, 10 agosto 2023.

<sup>10</sup> Del resto, l'apertura di ERC alle trattative con il PSOE era già emersa il 7 agosto, quando la delegata catalana alle negoziazioni (Teresa Jordà) aveva definito l'accordo con la coalizione di centrosinistra come: «una oportunidad de oro y que la tenemos que aprovechar». Al riguardo, si veda: M.A. RODRIGUEZ, *ERC vincula una Mesa progresista en el Congreso con el avance del diálogo en Cataluña*, in *El periódico de España*, 7 agosto 2023.

convulsa riunione telematica di appena trenta minuti) ed è riuscito a strappare il supporto per la candidata socialista<sup>11</sup>.

ERC e *Junts* non sono riusciti ad integrare i requisiti prescritti dall'art. 23, c. 1, del Regolamento del Congresso dei Deputati (da qui RCD) per la costituzione dei gruppi autorizzati, in quanto (pur avendo conquistato più di cinque seggi) nessuno dei due ha ottenuto almeno il 15% dei voti nelle circoscrizioni in cui aveva presentato le candidature (né tantomeno il 5% dei voti a livello nazionale).

Pertanto, il 23 agosto 2023, a poche ore dalla scadenza del termine per la costituzione dei gruppi<sup>12</sup>, *Sumar* ed il PSOE hanno ceduto alle formazioni politiche catalane rispettivamente due e quattro dei loro deputati eletti nelle circoscrizioni di Girona e Tarragona<sup>13</sup>, permettendo loro di integrare la soglia (del 15% dei voti) necessaria alla costituzione di un gruppo in “deroga”.

Non appena la *Mesa del Congreso de los Diputados* ha autorizzato (previa verifica dei requisiti e della documentazione richiesta) la costituzione dei relativi gruppi parlamentari, i deputati di centrosinistra hanno lasciato le fila di ERC e *Junts* ed hanno fatto ritorno nei gruppi dei partiti con cui erano stati originariamente eletti.

L'operazione, nonostante possa apparire giustificata alla luce della forte incertezza del quadro politico in parlamento, è contraria allo spirito di numerose disposizioni del RCD in tema di gruppi parlamentari<sup>14</sup> e non ha mancato di sollevare le critiche di parte dell'opinione pubblica e delle altre forze politiche. Borja Sémpér, vicesegretario del Partito Popolare, non ha esitato a definire la vicenda come «una frode», aggiungendo che: «Esto, por mucho que se haga, no es edificante. Primero, porque altera el resultado de las elecciones y, segundo, porque supone una carga económica también para las arcas públicas»<sup>15</sup>.

Obiettivo del presente contributo è proprio quello di valutare se ed in che misura il ricorso (sia pur infrequente) a questa prassi abbia inciso sulla configurazione e sulla disciplina che l'ordinamento spagnolo dedica ai gruppi parlamentari. Del resto, uno dei tratti caratteristici di questo sistema è proprio quello della rigida regolamentazione dedicata ai gruppi<sup>16</sup>, indicata come l'elemento che (assicurando la stabilità del quadro politico in

<sup>11</sup> Sul punto, si rinvia a: D. CASTRO, *Junts apoya al PSOE en la Mesa a cambio de impulsar el catalán en el Congreso y la UE*, in *El Periódico*, 17 agosto 2023.

<sup>12</sup> Prevista per le ore 14 del successivo venerdì 24 agosto, come riportato da: F. CABELLERO, *Sumar y PSOE ceden diputados a ERC y Junts para que tengan grupo propio en el Congreso*, cit.

<sup>13</sup> Per essere più precisi, *Sumar* ha ceduto ad ERC la deputata Júlia Boada Danés (eletta nella circoscrizione di Girona) ed il deputato Fèlix Alonso Cantorne (eletto nella circoscrizione di Tarragona). A sua volta, *Junts* ha ricevuto dal PSOE i due deputati eletti nella circoscrizione di Girona, Blanca Cercas Mena e Marc Lamuà Estañol, ed i due deputati eletti nella circoscrizione di Tarragona, Valle Mellado Sierra e Andreu Martín Martínez.

<sup>14</sup> Sul punto si rinvia a: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, 276 ss.; T.B. MALLÉN, *Los partidos políticos y el fenómeno del préstamo de parlamentarios en España*, in M.C. DURÁN - F.J.P. ROYO - J.U. MARTÍNEZ - M.J.T. BECERRA (a cura di), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2006, 2719 ss.; D.D. RAMOS, *Sobre la constitución de grupos parlamentarios y el «préstamo» de diputados y senadores*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 43/2019, 499 ss.

<sup>15</sup> Per una completa ricostruzione delle dichiarazioni di Sémpér, si rinvia a: M. BELVER, *El PP censura que el PSOE y Sumar cedan diputados a Junts y ERC para que tengan grupos propios en el Congreso: Fuerza las costuras de la norma*, in *El Mundo*, 24 agosto 2023.

<sup>16</sup> Sul punto si rinvia a: E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, n. 30/2022, 76 ss.; S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 294 ss.



parlamento) ne ha favorito l'evoluzione verso i canoni della democrazia maggioritaria<sup>17</sup> e questo almeno fino alle elezioni generali del 2015, quando l'inedita frammentazione e polarizzazione del quadro politico hanno "piegato" i meccanismi di razionalizzazione di questa forma di governo<sup>18</sup>.

Tuttavia, non si può tralasciare neppure il parallelismo che l'opinione pubblica italiana (o almeno parte di essa) sta tracciando tra le vicende "tipiche" del nostro sistema parlamentare e quanto sta accadendo in Spagna, che alcuni arrivano addirittura a definire come un'operazione «alla Ciampolillo»<sup>19</sup> (evocando la figura dell'ex senatore che, nel 2021, provò a salvare il secondo governo Conte attraverso la creazione di un gruppo deputato a raccogliere i cosiddetti "responsabili"). Pertanto, si cercherà di verificare, sia pur *a latere*, se l'esperienza spagnola sia effettivamente equiparabile a quella italiana, o se non sia preferibile tenerle distinte.

## 2. L'incidenza del *prestamo* nella storia democratica del *Congreso de los Diputados*.

Il termine *prestamo* significa letteralmente "prestito"<sup>20</sup> e viene utilizzato, in forma gergale, al fine di identificare quella «costumbre parlamentaria»<sup>21</sup> per cui una formazione politica cede temporaneamente ad un'altra alcuni dei suoi parlamentari, evitando lo scioglimento del gruppo parlamentare di quest'ultima o permettendole la formazione di un gruppo autonomo.

Il corretto inquadramento del tema ci impone preliminarmente di ricostruire le dinamiche con cui si è manifestato, nel corso della storia democratica spagnola, il fenomeno del cosiddetto *prestamo*<sup>22</sup> al Congresso dei Deputati.

---

<sup>17</sup> Sul punto si rinvia a: S. CURRERI, *Ibid.*, 294, ove si osserva che: «In questo senso, i regolamenti parlamentari, ed in special modo le disposizioni in tema di costituzione dei gruppi, hanno favorito il consolidamento del sistema partitico spagnolo nel senso di una democrazia maggioritaria. Se da un lato, infatti, essi riconoscono ai parlamentari il diritto di cambiare gruppo d'appartenenza, dall'altro lato lo limitano, oltretutto, come visto, attraverso il divieto di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura, anche sotto il profilo temporale».

<sup>18</sup> Sul punto, si rinvia a: G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE Online*, n. 1/2023, 243 ss.; R. L. BLANCO VALDES, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2018, 349 ss.

<sup>19</sup> È questa l'espressione utilizzata dal quotidiano *Il Foglio* nell'editoriale del 25 agosto scorso. Sul punto si rinvia a: *In Spagna la nascita del governo passerà per un'operazione alla Ciampolillo*, in *Il Foglio*, 25 agosto 2023, reperibile all'indirizzo: <https://www.ilfoglio.it/editoriali/2023/08/25/news/in-spagna-la-nascita-del-governo-passera-per-un-operazione-alla-ciampolillo--5621064/>.

<sup>20</sup> Sul punto, si rinvia a: L. TAM, *Dizionario Spagnolo – Italiano*, Milano, Hoepli, 2001, 754.

<sup>21</sup> In tal senso, si veda: D.D. RAMOS, *Sobre la constitución de grupos parlamentarios y el «préstamo» de diputados y senadores*, cit., 501.

<sup>22</sup> Si precisa come, tenuto conto delle finalità dell'indagine, si esamineranno solo i casi in cui la costituzione di un gruppo si è realizzata grazie al trasferimento di deputati da una formazione politica ad un'altra. Pertanto, non verranno considerate le ipotesi in cui la *Mesa* ha autorizzato la formazione di un gruppo in virtù di una "peculiare" interpretazione delle percentuali di voti richieste dall'art. 23, c. 1, RCD. Con riguardo a questi ultimi casi, si ricorda (a titolo di mero esempio) la vicenda che, nell'VIII legislatura (2004 – 2008), ha riguardato la formazione del gruppo di ERC. Il partito catalano non aveva ottenuto il 15% dei voti in tutte le circoscrizioni in cui aveva presentato le candidature, ma la *Mesa* ne autorizzò comunque la costituzione in gruppo sul presupposto che tale soglia dovesse intendersi come la media dei

La sua comparsa risale alla fase iniziale della V legislatura (1993-1996). In questa circostanza la formazione nazionalista *Coalición Canaria*, che pure aveva ottenuto il 15% dei voti nelle due circoscrizioni in cui aveva presentato i propri candidati, elesse solamente quattro deputati e pertanto si vide preclusa la possibilità di formare un proprio gruppo autorizzato. A risolvere il problema fu l'unico deputato eletto nelle fila del *Partido Aragonés Regionalista*, che si unì a *Coalición Canaria* per il tempo necessario ad ottenere l'autorizzazione della *Mesa* del Congresso alla costituzione del gruppo e che poi aderì al *Grupo Mixto*.

*Coalición Canaria* fu protagonista anche del secondo caso di *prestamo de diputados*, verificatosi nella legislatura immediatamente successiva. Anche in questa circostanza la formazione nazionalista aveva ottenuto solamente quattro seggi e poté costituire un proprio gruppo parlamentare solo grazie all'adesione di due deputati appartenenti all'*Union del Pueblo Navarro* (da qui UPN).

Tuttavia, in quest'ultimo caso la procedura si pose in aperto contrasto con le disposizioni del RCD<sup>23</sup> ed in particolare con l'art. 23, c. 2, che vieta espressamente ai deputati del medesimo partito di formare più di un gruppo parlamentare. Infatti, l'UPN aveva partecipato alle elezioni generali del 1996 come forza collegata al Partito Popolare (che non si era presentato in Navarra, non concorrendo contro l'UPN) e pertanto i suoi deputati avrebbero potuto aderire solo al gruppo della formazione di centrodestra<sup>24</sup>.

Ben più complesse furono le vicende verificatesi nel 2000 e che, in netta opposizione con le decisioni della *Mesa* del Congresso, sfociarono in un *recurso de amparo*<sup>25</sup> al *Tribunal Constitucional*.

In questa circostanza erano due le formazioni nazionaliste che, non avendo integrato la soglia minima di deputati prescritta dall'art. 23, c. 1, RCD, si erano viste costrette a ricorrere al *prestamo* per costituire un gruppo "autorizzato". Più nello specifico, si trattava di: *Coalición Canaria*, a cui avevano nuovamente aderito tre deputati dell'UPN, e del *Bloque Nacionalista Galego* (da qui BNG), la cui composizione era stata integrata da un deputato di *Convergencia i Union* e da uno del *Partido Nacionalista Vasco*. Tuttavia, la *Mesa* non autorizzò la costituzione del gruppo del BNG, affermando che: le percentuali di voti ottenute dai due deputati che vi avevano aderito erano già state utilizzate per consentire la costituzione in gruppi dei partiti con cui erano stati eletti<sup>26</sup>. Al contempo, la *Mesa* consentì a *Coalición Canaria* di

---

voti ottenuti in tutte le circoscrizioni. Per una ricostruzione completa della vicenda e degli altri casi simili, si rinvia a: D.D. RAMOS, *Ibid.*

<sup>23</sup> Sul punto, più nel dettaglio, si rinvia a: D.D. RAMOS, *Ibid.*, 502 ss., ove si parla espressamente di una: «una paradójica interpretación reglamentaria».

<sup>24</sup> A cui poi effettivamente aderirono, non appena la *Mesa* del Congresso dei Deputati autorizzò la costituzione del gruppo di *Coalición Canaria*. Si veda: D.D. RAMOS, *Ibid.*, 502.

<sup>25</sup> Per la precisione il *recurso de amparo* n° 3019/2000.

<sup>26</sup> In altri termini, la *Mesa* del Congresso sostenne che i due deputati, aggiuntisi al gruppo del BNG, non integrassero più la soglia del 15% dei voti (richiesta, dall'art. 23, c. 1, RCD, per la costituzione di un gruppo "autorizzato"), in quanto le loro (originarie) formazioni politiche si erano già costituite in gruppi in forza di tale requisito. Tuttavia, posto che il *Partido Nacionalista Vasco* e *Convergencia i Union* si erano già costituiti in gruppi, la *Mesa* del Congresso avrebbe potuto (molto più semplicemente) motivare il proprio rifiuto sulla base dell'art. 23, c. 2, del RCD, che vieta ai deputati appartenenti alla medesima formazione politica di formare più di un gruppo parlamentare. Sul punto, si rinvia a: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit.; N.P.S. JÀUREGUI, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989.

formare un proprio gruppo parlamentare, sul presupposto che i voti raccolti dai tre deputati dell'UPN non fossero stati utilizzati «para la constitución del Grupo Popular».

Proprio la diversità delle soluzioni adottate dalla *Mesa*, rispetto a casi tra loro analoghi, spinse i cinque deputati del BNG a proporre un *recurso de amparo* al Tribunale Costituzionale, lamentando: sia la violazione del principio di eguaglianza<sup>27</sup> (art. 23, c. 1, CE), sia la mancanza di motivazione nella decisione della *Mesa*.

Il *Tribunal Constitucional* si è pronunciato sulla questione con la sentenza n°64/2002<sup>28</sup> e, pur rigettando il ricorso di *amparo*, ne ha approfittato per fissare alcuni principi generali, su cui conviene soffermarsi brevemente.

Per prima cosa, i giudici costituzionali hanno chiarito che la facoltà di costituire un gruppo parlamentare (ovviamente, rispettando la forma ed i requisiti prescritti dal RCD) spetta a «los diputados» e che pertanto i poteri conferiti, in questo ambito, alla *Mesa* sono «de carácter reglado».

In questo modo si è fissato un importante limite alla discrezionalità riconosciuta alla *Mesa* nella valutazione dei requisiti richiesti per la costituzione di un gruppo, in quanto essa deve: «circunscribirse a constatar si la constitución del Grupo Parlamentario reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, debiendo rechazar, en caso de incumplimiento de aquellos requisitos, salvo que resulten subsanables, la pretensión de constituir Grupo Parlamentario»<sup>29</sup>.

Successivamente, i giudici prendono in esame la soglia del 15% dei voti (richiesta per la costituzione dei gruppi autorizzati) e concludono che una lettura costituzionalmente «coherente» (orientata anche alla luce del sistema elettorale spagnolo) imponga di riferirla esclusivamente a quelle formazioni politiche che hanno effettivamente presentato i propri candidati «en aquellas circunscripciones» e che (dopo aver concorso alle elezioni ed aver eletto propri deputati) «pretenden constituir Grupo Parlamentario»<sup>30</sup>.

In altri termini, il *Tribunal Constitucional* specifica come le percentuali dei voti, richieste dall'art. 23, c. 1, RCD, non vadano riferite ai singoli candidati, quanto piuttosto al complesso delle candidature (effettivamente) presentate da una determinata formazione politica<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Anche buona parte della dottrina ha criticato aspramente la scelta della *Mesa* del Congresso di fornire (in questa circostanza) soluzioni diverse a casi analoghi, concludendo (anche alla luce dei casi verificatisi nelle precedenti legislature) per la natura discriminatoria della decisione relativa al gruppo del BNG. Sul punto si rinvia a: J.J.M. MARCO, *La negativa del Congreso de los Diputados a la constitución del grupo parlamentario gallego en la VII legislatura*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 10/2001, 119 ss., che osserva come: «No parece que se haya aplicado el derecho de manera igual en ambos casos»; M.R.P. ALBERDI, *La formazione dei gruppi parlamentari e la prassi del "prestito dei parlamentari" nel Congreso de los Diputados dopo la sentenza del Tribunal costituzionale n. 64 dell'11 marzo 2002*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2003, 1299 ss.; J.M.M. ARROYO, *La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 10/2001, 205 ss. Tuttavia, non è mancato chi ha avallato "in toto" la decisione della *Mesa*, in quanto conforme all'art. 23, c. 2, RCD. Al riguardo, si rinvia a: N.P.S. JÀUREGUI, "Los grupos parlamentarios", cit.

<sup>28</sup> Per maggiori approfondimenti su questa pronuncia, si rinvia a: STC, 64/2002; D.D. RAMOS, *Sobre la constitución de grupos parlamentarios y el «préstamo» de diputados y senadores*, cit., 506 ss.; S. CERRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 249 ss., nota 271; M.R.P. ALBERDI, *Ibid.*

<sup>29</sup> Sul punto, si veda: STC, 64/2002, F.J.3.

<sup>30</sup> Al riguardo, si rinvia a: STC 64/2000, F.J.5.

<sup>31</sup> È proprio sulla base di questa *acclaración interpretativa* dell'art. 23, c.1, RCD, che i giudici costituzionali confermano la decisione assunta, nel caso di specie, dalla *Mesa del Congreso de los Diputados*, rigettandone il carattere arbitrario lamentato dai ricorrenti.

Di estremo interesse sono anche le considerazioni, di carattere più generale, svolte dai giudici sui requisiti richiesti per la costituzione dei gruppi autorizzati.

Anzitutto, essi sottolineano come la stessa possibilità di formare un gruppo in deroga si ponga in termini di eccezione rispetto alla regola generale, in quanto la sua finalità è esclusivamente quella di permettere la costituzione di un gruppo alle formazioni politiche (o meglio, ai deputati ad esse appartenenti) che «no alcancen aquel nùmero».

In virtù di tale osservazione, i membri del *Tribunal Constitucional* concludono che non sia possibile utilizzare le percentuali di voti (o «el respaldo electoral») ottenute da una formazione politica (*rectius*: dalle candidature da queste presentate) «para constituir un Grupo Parlamentario diferente al de éstos», o «para constituir dos Grupos Parlamentarios distintos por los Diputados elegidos en las candidaturas de una misma formación política»<sup>32</sup>.

Per i giudici costituzionali, quindi, la percentuale di voti ottenuta da ogni singolo deputato può essere utilizzata, al fine di integrare i requisiti prescritti per la costituzione di un gruppo “autorizzato”, solo una volta e solo per la formazione politica con cui sono stati eletti.

Proseguendo con la nostra ricostruzione storica, si segnala il caso di *prestamo* verificatosi agli inizi della IX legislatura. In questa circostanza la formazione *Izquierda Unida*, che alle elezioni generali del 9 marzo 2008 (pur essendosi presentata in coalizione con: *Iniciativa per Catalunya Verds*) aveva ottenuto solo due deputati e non aveva integrato la soglia del 5% dei voti a livello nazionale, poté costituirsi in un autonomo gruppo parlamentare solo grazie alla fusione con i tre deputati eletti nelle fila di ERC ed alla successiva adesione dell'unico deputato del BNG<sup>33</sup> (che, ottenuta l'autorizzazione della *Mesa*, passò al *Grupo Mixto*)<sup>34</sup>.

Merita di essere ricordata, in quanto in netta controtendenza rispetto ai casi fino ad ora ricostruiti, anche la decisione della *Mesa del Congreso* del 20 gennaio 2016, che negò ad ERC l'autorizzazione a costituirsi in gruppo, proprio a causa della temporanea adesione di due deputati di *Izquierda Unida* e di due deputati di *EH Bildu*. Certo, si trattò di una circostanza assolutamente peculiare e questo perché: il *prestamo* non era diretto a consentire ad ERC di costituire un autonomo gruppo parlamentare<sup>35</sup>, ma mirava ad assicurare alle formazioni politiche dei deputati “prestati” l'accesso alle sovvenzioni previste per il *mailing* elettorale (il cui ottenimento è subordinato all'appartenenza ad un gruppo parlamentare)<sup>36</sup>.

Appurate le finalità dell'operazione, tra l'altro dichiarate pubblicamente dal rappresentante di *Izquierda Unida* Alberto Garzón, i deputati del Partito Popolare e di *Ciudadanos* in seno alla *Mesa* decisero di esprimere un voto negativo, posto che in questo

<sup>32</sup> Sul punto, più nel dettaglio, si rinvia a: STC, 64/2002, F.J.6.

<sup>33</sup> Che si rese necessaria in quanto: il gruppo nato dall'unione tra *Izquierda Unida* ed ERC, pur disponendo di cinque membri, non riusciva ancora a raggiungere la soglia del 5% dei voti a livello nazionale, prescritta dall'art. 23, c.1, RCD.

<sup>34</sup> Sul punto, si rinvia a: D.D. RAMOS, *Sobre la constitución de grupos parlamentarios y el «préstamo» de diputados y senadores*, cit., 504.

<sup>35</sup> Del resto, la formazione catalana aveva integrato tutti i requisiti prescritti, dall'art 23, c.1, RCD, per la costituzione di un autonomo gruppo parlamentare, avendo ottenuto (alle elezioni generali del 20 dicembre 2015) il 15,9% dei voti nelle circoscrizioni in cui aveva presentato i candidati e riuscendo ad eleggere ben nove deputati.

<sup>36</sup> Sul punto, si rinvia a: R. PIÑA, *PP y Ciudadanos impiden que ERC, IU y Bildu formen grupo en el Congreso "por fraude de ley"*, in *El Mundo*, 20 gennaio 2016 e *El Congreso aprueba 6 grupos parlamentarios y tumba a Compromís y ERC-IU y EH-Bildu*, in *Expansión*, 20 gennaio 2016.



caso il *prestamo* avrebbe realizzato una «fraude de ley». La decisione non fu comunque esente da polemiche, a partire dallo stesso Garzón che parlò di un «veto politico» e di un attentato alla pluralità, ma anche l'allora presidente della *Mesa* (il socialista Paxti Lopez) si dichiarò «sorprendido» da una scelta a suo dire diretta a censurare delle condotte che i deputati non avevano ancora realizzato<sup>37</sup>. Invece, Ignacio Pendes, eletto nelle fila di *Ciudadanos* e (al tempo) secondo segretario della *Mesa*, colse l'occasione per definire il *prestamo* come una «falta de respeto a la legalidad y a los ciudadanos» e per sollecitare una riforma del RCD che ponesse fine al fenomeno<sup>38</sup>.

La vicenda, a prescindere dalle opinioni che si possono avere in merito alla decisione della *Mesa*, ci permette di ricordare come: l'adesione ad un gruppo parlamentare determini, per il singolo deputato (ed anche per la formazione politica a cui lo stesso appartiene) una serie di notevoli vantaggi.

Infatti, oltre a garantire una “maggiore visibilità” agli occhi della pubblica opinione, far parte di un gruppo permette di vedersi assicurato un ruolo nella composizione degli organi interni al *Congreso*<sup>39</sup> e di partecipare attivamente alla programmazione dei lavori<sup>40</sup> ed alle principali procedure parlamentari<sup>41</sup> che hanno luogo al suo interno, ma anche di beneficiare di dotazioni logistiche e finanziarie adeguate<sup>42</sup>.

I deputati, quindi, sono fortemente incentivati a costituire (se del caso, ricorrendo anche al *prestamo*) un autonomo gruppo parlamentare ed evitare, così, di vedersi relegati nel gruppo

<sup>37</sup> Sul punto si rinvia a: R. PIÑA, *PP y Ciudadanos impiden que ERC, IU y Bildu formen grupo en el Congreso "por fraude de ley"*, cit.

<sup>38</sup> Per una completa ricostruzione delle dichiarazioni di Pendes, si rinvia a: *La Mesa del Congreso tumba el grupo de Compromís y el de ERC, IU y EH-Bildu*, in *El Dia*, 20 gennaio 2016.

<sup>39</sup> Si ricorda come ogni deputato iscritto ad un gruppo sia rappresentato dal proprio *Portavoz* (ossia dal presidente del gruppo parlamentare, che funge da collegamento essenziale tra il gruppo ed il partito e che per questo viene selezionato tra i massimi dirigenti delle diverse formazioni politiche) all'interno della *Juntas de Portavoces*, organo assimilabile alla nostra *Conferenza dei Capigruppo*. Ma, i gruppi rappresentano anche il tramite attraverso cui i deputati entrano a far parte delle diverse commissioni parlamentari, che (stando all'art. 40, c.1, RCD) si compongono di membri designati, al loro interno, dai gruppi stessi (nel rispetto del numero ad essi indicato, previo parere della *Junta de Portavoces*, dalla *Mesa* e che dovrà essere comunque proporzionato all'importanza numerica di ciascun gruppo all'interno del Congresso).

<sup>40</sup> I gruppi (e per loro tramite i deputati che vi appartengono) hanno un peso determinante nell'organizzazione dei lavori interni al *Congreso de los Diputados* e questo anzitutto attraverso le importanti funzioni che il RCD attribuisce alla *Junta de Portavoces*. Ma, l'effettiva incidenza dei gruppi sulla programmazione dei lavori, specie con riguardo alla definizione dei tempi dei dibattiti, può essere determinata solo sulla base della concreta prassi applicativa (vista la lacunosità delle disposizioni regolamentari sul punto), il cui sviluppo è stato fortemente influenzato dalla peculiare connotazione data all'istituto del “contingentamento dei tempi” (non è riferito ai singoli deputati, quanto piuttosto ai gruppi complessivamente considerati). Sul punto, in merito alla peculiare connotazione del contingentamento dei tempi, si rinvia a: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 209.

<sup>41</sup> In particolar modo, stando all'art. 110 RCD, solo ed esclusivamente ai gruppi parlamentari è riconosciuta la facoltà di presentare i cosiddetti *enmiendas a la totalidad*, che si riferiscono allo spirito, ai principi, o all'opportunità del progetto di legge e che pertanto (ove accolti) possono determinarne la *devolución* al Governo. Il RCD tende ad agevolare i gruppi anche sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, delineando un regime più celere e snello rispetto ai casi in cui essa sia esercitata da un certo numero di deputati “associati” (la CE non contempla l'iniziativa legislativa del singolo parlamentare, infatti stando al suo art. 87, c.1, essa spetta: al Governo, al Congresso ed al Senato). Infatti, mentre in quest'ultima ipotesi la proposta di legge dovrà essere sottoscritta da almeno quindici deputati, nel caso in cui essa provenga da un gruppo sarà sufficiente (stando all'art. 126, c.1, RCD) la sottoscrizione del solo *Portavoz* (che così verrà anche ad operare un controllo preventivo sui contenuti della stessa).

<sup>42</sup> In questa sede, ci limitiamo a richiamare l'art 28 RCD che, oltre a garantire la disponibilità di mezzi ed attrezzature adeguate, prevede l'assegnazione ai gruppi di due sussidi economici, di cui il primo identico per tutti ed il secondo parametrato sul numero di deputati presenti in ciascuno di essi.

misto, nel quale godrebbero solo di una minima parte delle prerogative riconosciute agli altri gruppi<sup>43</sup>.

### 3. L'assetto dei gruppi parlamentari attraverso il prisma della CE.

Sulla configurazione assunta dai gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo (e, di riflesso, sulla disciplina ad essi dedicata) ha inciso enormemente la particolare interpretazione data dalla dottrina agli artt. 78, c.1, CE e 23, c.1, CE, su cui è necessario soffermarsi preliminarmente. Dalla prima di queste disposizioni (nella parte in cui prevede che: la Deputazione Permanente sia composta in modo tale da rispecchiare i gruppi parlamentari in proporzione alla loro importanza numerica), si sono ricavate: la "costituzionalizzazione" dei gruppi parlamentari e la necessità di una loro rappresentanza proporzionale in tutti gli organi delle Camere<sup>44</sup>.

La rilevanza costituzionale di quest'ultimo principio e l'interpretazione data all'art. 78, c.1, CE, hanno trovato ulteriore conferma nella giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, di cui conviene ricordare le due principali pronunce in materia. La prima di esse, la sentenza n° 214/1990, ha permesso ai giudici costituzionali di chiarire come la partecipazione alle commissioni parlamentari sia un diritto di ciascun deputato e si sostanzia «en obtener tantos puestos como resulte proporcionalmente de la importancia numérica del Grupo en la Cámara, no en disponer de puestos en todas las Comisiones»<sup>45</sup>.

Con la seconda pronuncia, la sentenza n°93/1998, il *Tribunal Constitucional* ha specificato che una discriminazione nella formazione delle commissioni può aversi solo se: i criteri preposti a regolarne la composizione siano stati fissati a vantaggio di uno specifico gruppo parlamentare, o «ad casum» a fini discriminatori<sup>46</sup>.

Sull'art 23, c.1, CE, invece, si è fondata: l'esigenza della più stretta corrispondenza tra le forze politiche presentatesi alle (ultime) elezioni e quelle presenti in parlamento, in quanto ciò rappresenterebbe il miglior modo di assicurare il diritto dei cittadini spagnoli a partecipare alla gestione della cosa pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti liberamente eletti.

Il combinato disposto di questi articoli fonda il cosiddetto "circuito della rappresentanza politica nelle istituzioni spagnole", che grazie alla fedele trasposizione degli schieramenti politici (e dei loro rapporti di forza) in ambito parlamentare vuole assicurare la stretta

<sup>43</sup> Del resto, il RCD non dedica nessuna disciplina specifica al gruppo misto, anche se la dottrina spagnola ritiene che ad esso possa applicarsi (sia pur in via interpretativa) la previsione dell'art. 29, RCD, che riconosce uguali diritti a tutti i gruppi parlamentari.

<sup>44</sup> Per una più approfondita ricostruzione dell'interpretazione fornita all'art. 78, c.1, CE, e della sua rilevanza si rinvia a: A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCIA DE ENTERRIA - A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Milano, Giuffrè, 1982, 460 ss.

<sup>45</sup> Sul punto, si rinvia a: STC, 214/1990, M.J. RIDAURA MARTINEZ, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre grupos parlamentarios*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 10/2001, 271 ss.; S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 190.

<sup>46</sup> Sul punto, più approfonditamente, si veda: STC, 93/1998, F.J.4; F.J.6; M.J. RIDAURA MARTINEZ, *Ibid.*

adesione del principio di rappresentanza proporzionale alla volontà dell'elettore e che finisce per orientare tutte le disposizioni regolamentari in materia di gruppi.

#### 4. Il RCD e la disciplina dedicata ai gruppi parlamentari.

Passando alle previsioni che il RCD dedica ai gruppi parlamentari, è opportuno partire da quelle relative alla loro costituzione, su cui ci siamo già soffermati e che pertanto richiameremo solo brevemente.

Anzitutto, si ricorda come la formazione di un gruppo parlamentare avvenga (stando all'art. 24, RCD) attraverso l'invio di una comunicazione scritta alla *Mesa del Congreso*, da cui (oltre alla sottoscrizione di tutti i suoi componenti) dovranno risultare: la denominazione prescelta per il gruppo, l'elenco dei suoi membri, l'indicazione del soggetto nominato come *Portavoz* e di coloro che (se del caso) saranno chiamati a sostituirlo.

La dottrina spagnola ha dibattuto a lungo sul tipo di controllo che la *Mesa* verrebbe a svolgere su questa dichiarazione congiunta dei deputati del costituendo gruppo e sulla natura giuridica della stessa<sup>47</sup>.

Alcuni hanno sostenuto che si tratterebbe di una mera notificazione e che pertanto la *Mesa* non svolgerebbe un controllo vero e proprio, ma si limiterebbe a recepire la dichiarazione resa dai parlamentari.

Altri, invece, hanno preferito parlare di comunicazione, in quanto la *Mesa* verificherebbe effettivamente la presenza dei requisiti richiesti per la costituzione del gruppo e potrebbe anche opporre un rifiuto motivato in assenza dei medesimi.

Quest'ultima interpretazione sembra quella da preferirsi, come confermano anche i diversi casi di *prestamo* che abbiamo ricostruito. Infatti, in tutte le circostanze analizzate i deputati prestati non hanno fatto ritorno ai gruppi di originaria appartenenza subito dopo l'invio della dichiarazione congiunta, ma hanno atteso che la *Mesa* verificasse la presenza dei requisiti richiesti ed autorizzasse la costituzione dei gruppi.

Se si accetta la seconda impostazione, resta da capire quali strumenti siano a disposizione dei singoli deputati che, vistisi negare la costituzione in un autonomo gruppo parlamentare, intendano contestare la decisione della *Mesa*. Al riguardo, si è ipotizzata la possibilità di presentare un'opposizione alla *Mesa* stessa, che dovrebbe decidere la questione (previo parere della Giunta dei Portavoce) con un'ordinanza motivata a sua volta ricorribile, in caso di conferma del rifiuto, in via di *amparo* al Tribunale Costituzionale<sup>48</sup>.

La soglia minima richiesta per la costituzione di un gruppo "ordinario" (stando all'art. 23, c.1, RCD) è di quindici deputati, mentre per la formazione dei gruppi "autorizzati" si impone il rispetto di un criterio qualitativo diretto a garantirne la corrispondenza a

<sup>47</sup> Per una ricostruzione più dettagliata delle diverse interpretazioni del controllo esercitato dalla "Mesa", si rinvia a: J.M.M. ARROYO, *Los grupos parlamentarios en las Cortes generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1990; N.P.S. JÁUREGUI, *Los grupos parlamentarios*, cit.

<sup>48</sup> Per i possibili rimedi esperibili dai deputati avverso le decisioni della *Mesa*, si rinvia a: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 219.

formazioni politiche che, per quanto minoritarie, godono di una sufficiente rappresentanza a livello locale o nazionale.

L'intenzione, da leggere alla luce della forma di stato spagnola, è quella di permettere alle forze nazionaliste delle varie comunità autonome (ma anche ai partiti nazionali che, nell'ambito delle medesime, assumono denominazioni diverse) di formare autonomi gruppi parlamentari. Tuttavia, buona parte della dottrina spagnola ha criticato l'esclusiva rilevanza del criterio politico per la formazione dei gruppi autorizzati e non anche per quella dei gruppi ordinari ed ha sostenuto una sua subordinazione rispetto al mero dato numerico, in quanto esso opererebbe solo nei casi in cui difetta quest'ultimo<sup>49</sup>.

Inoltre, per la costituzione di un gruppo è necessario che tutti i suoi membri appartengano alla medesima formazione politica. Tale obbligo, non espressamente contemplato dalle previsioni regolamentari, è stato ricavato (in via interpretativa) dalla dottrina alla luce dei due divieti previsti dall'art. 23, c.2, RCD, rispettivamente diretti a: impedire ai deputati appartenenti allo stesso partito di formare più di un gruppo parlamentare e ad evitare che i membri delle medesime formazioni politiche, presentatesi alle elezioni in un'unica lista, costituiscano un gruppo separato.

Sebbene le due disposizioni sembrano (ad una prima lettura) sovrapporsi, esse presentano un ambito applicativo ben distinto e separato. Infatti, mentre il primo divieto si riferisce ai deputati del medesimo partito, il secondo si rivolge ai membri di formazioni politiche distinte che hanno deciso di confluire in un'unica lista e, pertanto, di non presentarsi separatamente dinanzi all'elettorato<sup>50</sup>.

Proprio la portata precettiva di queste due disposizioni contribuisce enormemente ad evitare la frammentazione delle forze politiche nel Congresso ed a garantire la stretta corrispondenza tra i gruppi e le formazioni che hanno concorso alle ultime elezioni.

Ma, parte della dottrina spagnola non ha mancato di sottolinearne l'incompletezza, in quanto i divieti in esame non impedirebbero al singolo parlamentare di aderire ad un gruppo diverso da quello con cui è stato eletto<sup>51</sup>, né la cessione temporanea di deputati tra le diverse formazioni politiche<sup>52</sup>, finendo così per bloccare il pieno e coerente sviluppo del principio di corrispondenza tra gruppi e partiti.

Altro aspetto caratterizzante la disciplina in esame, che non emerge espressamente dalle disposizioni del RCD, è l'obbligo di iscrizione ad un gruppo parlamentare, che la dottrina ha ricavato *a contrario* dall'art. 25, c.1, RCD<sup>53</sup>. Nello specifico, l'obbligo deriverebbe dalla

<sup>49</sup> Sul punto, più approfonditamente, si rinvia a: A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989; F. SANTOALALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson Constitucional, 2019, 2.

<sup>50</sup> Sul punto, più nel dettaglio, si rinvia a: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 254 ss.

<sup>51</sup> Tuttavia, per altra parte della dottrina spagnola i divieti in questione, stante la brevità del termine previsto per la costituzione dei gruppi, escluderebbero anche il trasferimento ad un gruppo diverso da quello di originaria appartenenza, in quanto sarebbe materialmente impossibile ottenere l'autorizzazione del *Portavoz* ed il voto favorevole dei membri del gruppo cui si intende aderire. Una lettura che, per quanto interessante, risulta smentita dagli sporadici casi in cui un deputato è riuscito ad unirsi ad un gruppo diverso da quello del partito con cui era stato eletto. Sul punto, si rinvia a: J. SOLE TURA - M. A. APARACIO PEREZ, *Las Cortes Generale en el sistema Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988, 2; S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit.

<sup>52</sup> Sul punto, oltre alla ricostruzione effettuata in questa sede, si rinvia a: S. CURRERI, *Ibid.*, 254.

<sup>53</sup> Parte minoritaria della dottrina spagnola ha contestato la "legittimità" dell'obbligo in questione, sostenendone la contrarietà al "diritto costituzionale" dell'eletto a non iscriversi ad alcun gruppo. Tuttavia, la maggior parte degli autori



particolare brevità del termine, di soli cinque giorni (decorrenti dalla seduta di insediamento del Congresso), assegnato ai deputati per comunicare alla *Mesa* il gruppo cui intendono aderire, pena l'automatica iscrizione nel *Grupo Mixto*<sup>54</sup>.

Tuttavia, la dottrina spagnola non concorda sulla natura da attribuire al termine in questione, infatti per una parte minoritaria esso avrebbe un carattere puramente ordinatorio<sup>55</sup> (e questo perché mirerebbe solo ad accelerare la costituzione dei gruppi), mentre per la maggior parte degli autori si tratterebbe di una vera e propria scadenza perentoria<sup>56</sup>.

La questione è di estrema rilevanza, in quanto il divieto di costituire nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura, che connota così fortemente questa esperienza, trova il suo fondamento interpretativo proprio sul carattere “perentorio” del termine di cui all'art. 25, c.1, RCD, e sui due divieti previsti dall'art 23, c.2, RCD.

L'impossibilità di formare nuovi gruppi a legislatura iniziata, oltre a rappresentare la massima espressione della necessaria corrispondenza tra le forze politiche parlamentari e quelle presentatesi alle ultime elezioni, viene indicata (dalla maggior parte della dottrina spagnola) come l'elemento in grado di garantire la stabilità del quadro parlamentare, evitando l'eccessiva proliferazione dei gruppi e consentendo l'ordinato svolgimento delle attività delle Camere.

Inoltre, sempre stando alla dottrina maggioritaria, il divieto non lederebbe il diritto del singolo deputato a cambiare le proprie idee in corso di legislatura, che sarebbe adeguatamente tutelato dalla possibilità di aderire ad un gruppo diverso da quello di originaria appartenenza o (al limite) al *Grupo Mixto*.

Ne consegue che i gruppi presenti all'interno del *Congreso de los Diputados* rappresentano un *numerus clausus*, il cui ammontare complessivo potrà soltanto diminuire e mai crescere.

---

ritiene pienamente legittimo l'obbligo di iscrizione ad un gruppo e questo: sia per la necessità di strutturare la rappresentanza politica in base ai gruppi, sia per i vantaggi procedurali e finanziari derivanti dall'iscrizione. Per una ricostruzione della prima tesi, si rinvia a: E. LINDE PANIAGUA, *El grupo Parlamentario de Acción Democrática*, in *Revista de Derecho Político*, n. 14/1982, 133 ss.; F. GRANADOS CALERO, *Los grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las Cámara*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 10/2001, 83 ss. Invece, per approfondire ulteriormente la seconda impostazione, si vedano: A. SAIZ ARNAIZ, *El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo mixto y la agrupaciones del Congreso de los Diputados*, in *Revista De Las Cortes Generales*, n. 13/1988, 90 ss.; M.J. LARIOS PATERNA, *El grupo mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 36/1995, 43 ss.

<sup>54</sup> Quest'ultimo, stante la forza con cui viene percepito l'obbligo di iscrizione ai gruppi, finisce per assumere la natura di mero contenitore di risulta, destinato ad accogliere i deputati che non hanno potuto (o voluto) iscriversi ad un gruppo diverso ed a rispondere ad esigenze di tipo meramente organizzativo. È proprio questa peculiare configurazione del *Grupo Mixto*, tipica di questa esperienza, a spiegare come mai esso non sia assolutamente disciplinato dal RCD (vedi supra), oltre a fondare il divieto di costituire *agrupaciones* interne allo stesso. Sul punto, più in dettaglio, si rinvia a: A. SAIZ ARNAIZ, *Ibid.*, 89 ss.

<sup>55</sup> In tal senso, si rinvia a: E. LINDE PANIAGUA, *El grupo Parlamentario de Acción Democrática*, cit.; F. GRANADOS CALERO, *Los grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las Cámara*, cit.

<sup>56</sup> Per quest'ultima interpretazione si rinvia, più nel dettaglio, a: C. ALBA NAVARRO, *La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura*, in *Revista de Derecho Político*, n. 14/1982, 79 ss.; J.M. MORALES ARROYO, *La posición jurídica de lo suietos colectivos en el Parlamento de Andalucía*, in *I Jornadas de Derecho Parlamentario* 21, 22 y 23 de marzo de 1984, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, 1137 ss.; N.P.S. JÀUREGUI, “*Los grupos parlamentarios*”, cit.

Infatti, l'art. 27, c. 1, RCD, prevede lo scioglimento automatico dei gruppi parlamentari (diversi dal gruppo misto) qualora: la loro consistenza numerica scenda<sup>57</sup> al di sotto della metà della soglia minima richiesta per la loro costituzione<sup>58</sup>. Una volta sciolto il gruppo, i deputati appartenenti allo stesso si vedranno automaticamente assegnati al *Grupo Mixto*, stando a quanto dispone l'art. 27, c.2, RCD. Sono state proprio queste ultime disposizioni a dare avvio, attraverso una sorta di eterogenesi dei fini, alla pratica del “prestito” dei deputati, usata dalle formazioni politiche più numerose per salvare i (piccoli) gruppi dei loro alleati di governo dallo scioglimento per tutta la durata della legislatura (ovviamente, in cambio di adeguate contropartite sul piano politico)<sup>59</sup>.

## 5. Alcune osservazioni conclusive.

È importante evidenziare (ulteriormente) la forte “ambiguità” che caratterizza il *prestamo*, pratica non espressamente vietata dalle disposizioni del RCD ed al contempo in aperto contrasto con la netta configurazione che questa esperienza attribuisce al fenomeno dei gruppi parlamentari (già a partire dai principi ispiratori della stessa).

Al di là della sua specifica configurazione, il fenomeno non sembra incidere (almeno sino ad ora) significativamente sul sistema spagnolo e questo già da un punto di vista quantitativo, infatti il numero complessivo dei casi di *prestamo* è piuttosto contenuto e gli stessi finiscono per collocarsi in una specifica fase delle diverse legislature (quella iniziale) senza ripercuotersi per tutto il corso delle stesse.

Anche la stabilità del quadro interno al Congresso non viene sostanzialmente intaccata da questa prassi, non registrandosi: né un'eccessiva proliferazione dei gruppi parlamentari, né tantomeno una particolare frammentazione delle formazioni politiche in esso presenti<sup>60</sup>.

Ciononostante, l'opinione pubblica e la dottrina spagnola hanno ripetutamente ed aspramente criticato questa pratica ed hanno anche avanzato numerose proposte tese ad arginarla.

In questo senso, non sono mancati autori che hanno sollecitato apposite modifiche del RCD, finalizzate ad escludere in radice il possibile verificarsi del *prestamo*.

Così, a titolo puramente esemplificativo, si ricorda la proposta avanzata da M.Á. Presno Linera e diretta ad introdurre una nuova disposizione regolamentare che vietasse ai deputati, eletti grazie alle candidature presentate da formazioni politiche diverse, di costituire un proprio gruppo parlamentare<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Una diminuzione che può essere prodotta: sia dal passaggio dei deputati ad altri gruppi parlamentari (che, ricordiamolo, non è escluso dalle disposizioni del RCD), sia da ragioni diverse (come ad esempio: la decadenza degli stessi).

<sup>58</sup> Più precisamente, quando il numero dei loro componenti sia inferiore a: otto deputati (se si tratta di un gruppo ordinario), o tre deputati (se si tratta di un gruppo autorizzato). Sul punto, si veda: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 271 ss.

<sup>59</sup> Sul punto, si rinvia a: S. CURRERI, *Ibid.*, 273 ss.

<sup>60</sup> Sul punto, si rinvia a: S. CURRERI, *Ibid.*, 277.

<sup>61</sup> Sul punto, si veda: Á. PRESNO LINERA, *Proposta formulada al “Simposium sobre crisis de la representación política”*, 2004; S. CURRERI, *Ibid.*, 277, nota 369.

Anche D.D. Ramos propone, per arginare il fenomeno, una modifica dei requisiti richiesti per la costituzione dei gruppi autorizzati, elencando tre possibili soluzioni: abbassare la soglia minima di deputati richiesti per la formazione di un gruppo in deroga (anche se lo stesso Autore ritiene questa ipotesi «inadecuada»); vietare ai deputati, il cui destino naturale è quello di entrare nel *Grupo Mixto*, di aderire temporaneamente ad altri gruppi parlamentari; obbligare i deputati che hanno cambiato gruppo ad inizio legislatura ad iscriversi (in caso di successivo trasferimento) al gruppo misto, impedendogli di rientrare nel gruppo di originaria appartenenza<sup>62</sup>.

Allo stesso modo, merita di essere ricordata anche la tesi elaborata da J.L. García Guerrero e che prevede la possibilità per i deputati appartenenti agli altri gruppi parlamentari (specie se di consistenza uguale o inferiore a quella dei gruppi formatisi attraverso il *prestamo*) di presentare un *recurso de amparo* al *Tribunal Constitucional*<sup>63</sup>.

Eppure, il *prestamo* nasce proprio come risposta all'eccessiva rigidità della disciplina dedicata ai gruppi parlamentari e questo: sia che si tratti delle disposizioni volte a regolarne la costituzione, sia di quelle deputate al loro scioglimento.

Anzi, in questa prospettiva, la libertà del singolo deputato di aderire ad un gruppo diverso da quello del partito in cui è stato eletto deve essere vista: non tanto come un ostacolo alla completa realizzazione del principio di piena corrispondenza tra i gruppi e le forze politiche, quanto piuttosto come l'elemento di equilibrio del sistema in grado di realizzare quel necessario contemperamento tra le rigorose previsioni dedicate ai gruppi ed il riconoscimento della libertà di mandato del singolo eletto (a sua volta garantita dall'art. 67, CE)<sup>64</sup>.

Proprio la possibilità per il singolo deputato di cambiare gruppo, unita al divieto di costituire gruppi non rappresentativi di formazioni politiche presentatesi alle ultime elezioni, permette di riconoscere un (sia pur circoscritto) ambito di operatività anche al divieto di mandato imperativo e, pertanto, di bilanciare adeguatamente le due contrapposte esigenze costituzionali.

Di assoluta rilevanza è anche l'aspetto relativo ai soggetti "beneficiari" del *prestamo*, che (come evidenziato dalla ricostruzione storica del fenomeno) è stato prevalentemente diretto a favorire i gruppi delle forze nazionaliste. Questo dato, oltre a sollevare dubbi sull'effettiva adeguatezza dei requisiti richiesti per la costituzione dei gruppi autorizzati,

---

<sup>62</sup>Al riguardo, si veda: D.D. RAMOS, *Sobre la constitución de grupos parlamentarios y el «préstamo» de diputados y senadores*, cit., 512 ss.

<sup>63</sup>Sul punto, si rinvia a: J.L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996; S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 277, nota 370.

<sup>64</sup>L'esperienza spagnola si contraddistingue per una peculiare interpretazione del principio del libero mandato, diretta a valorizzarne maggiormente l'aspetto collegiale rispetto a quello individuale. Infatti, la libertà di mandato non viene riferita al singolo parlamentare in quanto tale, ma in virtù della sua appartenenza ad un partito politico e, pertanto, essa risulta limitata dalla necessità di garantire i rapporti esistenti tra elettori, partiti ed eletti. Tale interpretazione è il frutto della lettura sistematica dell'art. 23, c.1, CE e dell'art. 66, c.1, CE, che attribuisce alle *Cortes Generales* (e non ai singoli parlamentari) il compito di rappresentare il popolo spagnolo. Per ulteriori approfondimenti sul punto, si rinvia a: S. CURRERI, *Ibid.*, 137 ss.

rappresenta un'ulteriore conferma del fondamentale ruolo di cesura che queste formazioni hanno svolto nel garantire la stabilità del sistema politico e partitico spagnolo<sup>65</sup>.

Infine, resta da saggiare la validità del parallelismo tracciato, da una parte della nostra opinione pubblica, tra il fenomeno del *prestamo* e le vicende tipiche dell'esperienza italiana, a vario titolo riconducibili all'interno del cosiddetto "transfughismo parlamentare".

Particolarmente significativa, proprio per le analogie che presenta con il fenomeno del *prestamo*, è la vicenda verificatasi all'inizio di questa legislatura e relativa alla costituzione al Senato del gruppo: Civici d'Italia – Noi Moderati (UDC – Coraggio Italia – Noi con l'Italia – Italia Centro) – MAIE.

La lista Noi Moderati, con solo lo 0,89% dei voti ottenuti alle ultime elezioni, era riuscita ad eleggere unicamente due senatori (entrambi in collegi uninominali) e non aveva integrato la soglia minima di sei prescritta, dall'art. 14, c. 4, del regolamento del Senato, per la costituzione di un gruppo. Tuttavia, il gruppo parlamentare si è potuto costituire ugualmente e questo grazie all'adesione di tre senatori eletti nelle fila di Fratelli d'Italia e di un senatore eletto all'estero.

Un fatto che, *prima facie*, potrebbe sembrare una risposta alle modifiche introdotte con la riforma del regolamento del Senato del 2022 ed in particolare all'irrigidimento dei criteri fissati per la costituzione dei gruppi<sup>66</sup>.

In realtà, tenendo presente che i due senatori della lista Noi Moderati avrebbero potuto (ai sensi dell'art. 14, c. 6, del nuovo regolamento del Senato) costituire una componente politica, pare più probabile che la vera finalità dell'operazione sia stata quella di creare un mero "contenitore" destinato a ricevere eventuali "responsabili" in caso di necessità.

Anche alla luce di queste considerazioni, il paragone tra le due esperienze non regge e questo perché, riprendendo le osservazioni di S. Curreri<sup>67</sup>, entrambe le configurazioni del *prestamo* (sia quella volta a favorire la costituzione di un gruppo, sia quella diretta ad evitarne lo scioglimento) risultano ispirate da decisioni di partito tese a realizzare scopi di solidarietà politica e non da scelte volontarie del singolo eletto.

Il nostro ordinamento risente evidentemente delle conseguenze negative prodotte, sin dai primi anni Novanta del secolo scorso, dalla crisi dei partiti su di una serie di aspetti

---

<sup>65</sup> La tematica, per quanto di estrema rilevanza, è molto complessa ed articolata e la sua trattazione richiederebbe un'indagine (anche di carattere diacronico) che esula dalle finalità del presente contributo. Pertanto, ai fini di un ulteriore approfondimento e per il reperimento di ulteriori spunti bibliografici, ci si limita a rinviare, in questa sede, a: G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, cit.; R. L. BLANCO VALDES, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, cit.

<sup>66</sup> Le novità introdotte dalla recente riforma del regolamento del Senato sono state da me già trattate e pertanto in questa sede mi limito a rinviare, per ulteriori approfondimenti, a: G. VALENTI, *Riduzione del numero dei parlamentari, disciplina dei gruppi e prospettive di riforme regolamentari. L'esperienza italiana a confronto con: Francia, Spagna e Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023, 171 ss.

<sup>67</sup> Sul punto, si rinvia a: S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., 275, dove l'Autore osserva che: «In entrambi i casi, ovviamente, siamo dinanzi ad una pratica che scaturisce non da scelte individuali ma da decisioni di partito ispirate a ragioni di solidarietà politica, non prive di solito di una qualche contropartita. Il che vale a distinguere tale fenomeno da quello del transfughismo parlamentare».



essenziali del sistema<sup>68</sup>, tra cui appunto quello della disciplina interna alle diverse formazioni politiche ed alle loro emanazioni parlamentari.

Con ciò non si vuole alludere ad un'assoluta supremazia dei partiti sui loro singoli eletti, quanto piuttosto alla loro capacità di essere «parliamentary fit»<sup>69</sup> e cioè di garantire la coesione interna dei loro gruppi parlamentari (soprattutto in momenti decisivi, come quello del voto) anche in presenza e nel rispetto delle eventuali opinioni dissenzienti.

In questa prospettiva, gli aspetti evidenziati attraverso la ricostruzione del fenomeno del *prestamo* acquistano una rilevanza ancora maggiore.

Anche l'ordinamento spagnolo, complice la comparsa di nuove formazioni politiche (si pensi al partito *Podemos*) ed il venir meno di quelle tradizionali (come il partito nazionalista catalano), ha conosciuto una progressiva crisi del sistema partitico, che ha determinato ripercussioni significative a livello parlamentare e soprattutto per quanto attiene alla formazione dei nuovi governi.

Tuttavia, almeno per il momento, tale crisi non sembra aver prodotto effetti rilevanti sulla stabilità del quadro politico interno al Parlamento e questo conferma, ancora una volta, il ruolo fondamentale delle disposizioni regolamentari nel garantire la tenuta complessiva del sistema.

Benché l'esperienza spagnola dimostri l'indubbia utilità dei regolamenti parlamentari nel contrastare il cosiddetto «transfughismo», è altrettanto evidente come gli stessi non siano di per sé sufficienti ad arginare compiutamente il fenomeno.

In altri termini, il «transfughismo» è una dinamica estremamente complessa e che per questo necessita di un intervento su di un ampio spettro di materie, incluso il profilo della coesione interna ai gruppi che finisce per avere ricadute estremamente significative sulle vicende interne alle assemblee parlamentari e questo a prescindere dall'assetto regolamentare eventualmente presente.

---

<sup>68</sup> Al riguardo, si veda: C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, 209 ss.; S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 6/2017, 4 ss.

<sup>69</sup> Per la definizione di tale nozione, si rinvia a: G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 2004, 5 ed., 108, ove l'Autore specifica che per partiti «parliamentary fit» debbano intendersi: «i partiti che sono stati socializzati (da fallimenti, durata e incentivi appropriati) a funzionare come corpi relativamente coesi e/o disciplinati».