

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

**Salvatore Curreri \***

## **LA RAPPRESENTANZA POLITICA NEL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO**

*(in Partiti e Gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo,  
Firenze University Press, 2005, Cap. II, pp. 85-126)*

### **1. IL SISTEMA ELETTORALE DEL *CONGRESO***

L'essenziale opera d'intermediazione che i partiti svolgono, quali strumenti fondamentali di partecipazione politica, trova conferma nell'analisi del sistema elettorale spagnolo<sup>1</sup>, cioè di quelle regole che influenzando l'assetto del sistema politico ed il funzionamento della forma di governo<sup>2</sup>, fanno parte dell'ordinamento costituzionale di ciascun paese.

Da tale analisi, infatti, si evince che il rapporto tra elettori ed eletti non è diretto, come sembrerebbe da una lettura isolata degli articoli 68.2, 69.2 e 140 CE – i quali sanciscono l'elezione a suffragio universale, libero, diretto, eguale e segreto rispettivamente di deputati, senatori e consiglieri comunali – ma s'instaura e si svolge attraverso i partiti.

Tale dato emerge, innanzi tutto, dalla scelta del costituente spagnolo di costituzionalizzare per la prima volta le regole fondamentali del sistema elettorale allora vigente<sup>3</sup>, prima fra tutte la formula proporzionale basata su circoscrizioni provinciali, al fine di costruire un sistema politico ad un tempo rappresentativo e stabile. Da un lato, l'opzione per il proporzionale, anziché per il maggioritario, si spiega con l'esigenza di permettere il consolidamento degli allora nascenti partiti politici di massa rispetto ai precedenti *leader* indipendenti, spesso compromessi con il regime franchista. Dall'altro lato, optando per circoscrizioni di dimensioni ridotte, come quelle provinciali, e limitando le possibilità di scelta dell'elettore, si sono introdotte nel sistema proporzionale correzioni tali da produrre, di fatto, effetti maggioritari. In tal modo, si è voluto favorire i partiti maggiori e creare, loro tramite, una nuova classe dirigente, a scapito dei numerosi gruppuscoli che minacciavano di rendere ingovernabile la futura democrazia spagnola.

Tali scelte trovano conferma, in primo luogo, nell'articolo 68.3 CE, secondo cui i deputati del *Congreso* sono eletti “en [e non *por*] cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional”. A differenza della nostra Costituzione<sup>4</sup>, quella spagnola si occupa espressamente della formula elettorale, in modo peraltro non privo di ambiguità. Essa,

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

infatti, se da un lato fa riferimento ai criteri di rappresentanza proporzionale, dall'altro prevede una serie di condizioni che, attenuando sensibilmente gli effetti di tali criteri, non favoriscono l'accesso al *Congreso* del maggior numero di forze politiche così da garantirne la massima rappresentatività.

In primo luogo l'articolo 68.3 CE prevede, in modo sfumato, che le elezioni debbano svolgersi in ogni circoscrizione facendo riferimento (*atendiendo*) a *criterios de representación proporcional*, senza meglio precisarli<sup>5</sup>.

Ben più impegnativo è, al confronto, l'articolo 152.1 CE per cui le assemblee legislative delle Comunità autonome devono essere elette secondo un sistema di rappresentanza proporzionale (*con arreglo a un sistema – e non atendiendo a criterios – de representación proporcional*)<sup>6</sup>.

In secondo luogo, il principio di proporzionalità sancito dal terzo comma dell'art. 68 è limitato dal precedente secondo comma per cui “la circunscripción electoral es la provincia”, senza quindi alcun recupero dei resti al di fuori di essa. È noto, infatti, che un sistema proporzionale tanto più può dispiegare pienamente i suoi effetti, quanto più ampie – e, quindi, meno numerose – sono le circoscrizioni elettorali e più elevato<sup>7</sup> è il numero dei parlamentari da eleggere.

In Spagna, al contrario, basso (da trecento a quattrocento) è il numero dei deputati che, in base all'art. 68.1 CE, compongono il *Congreso*<sup>8</sup>; numero fissato in trecentocinquanta dal *Real Decreto Ley 20/1977* del 18 marzo e poi dall'art. 162.1 della *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (LOREG)<sup>9</sup>. Elevato è, invece, il numero delle province (cinquanta, di cui quarantasette peninsulari e tre insulari (*Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria e Islas Baleares*), cui vanno aggiunte le due *enclaves* della costa africana, di *Ceuta e Melilla*. Inoltre, la loro modesta dimensione territoriale e, di conseguenza, la loro scarsa popolazione, fanno sì che i seggi da aggiudicare in ciascuna circoscrizione siano relativamente pochi: in ben trentatré delle cinquantadue circoscrizioni si assegnano meno di sette seggi<sup>10</sup> e solo due – quelle di Madrid con trentaquattro e Barcellona con trentuno – ne assegnano più di venti<sup>11</sup>. Il risultato è una media di 6,7 seggi per circoscrizione (ottenuta dividendo i 350 seggi per le 52 circoscrizioni), che si colloca tra le più basse d'Europa<sup>12</sup>.

Tutto ciò, ovviamente, attenua sensibilmente l'effetto proporzionale del sistema adottato<sup>13</sup>, favorendo le forze politiche maggiori, a livello sia nazionale sia locale, a scapito di quelle minori<sup>14</sup>. Si può, quindi, affermare che la dis-proporzionalità del sistema elettorale spagnolo aumenta nella misura in cui diminuisce la dimensione della circoscrizione<sup>15</sup>. Tale limite è ulteriormente irrigidito dal fatto che per modificare il territorio di una provincia – operazione di per sé difficile a causa delle loro profonde radici storiche<sup>16</sup> – occorre una legge organica (art. 141 CE), approvata dal *Congreso* a maggioranza assoluta (art. 81.2 CE).

La scelta della provincia come circoscrizione elettorale fu fortemente sostenuta nella costituente sia dalle forze politiche conservatrici<sup>17</sup>, sia dai rappresentanti nazionalisti baschi e catalani, per evidenti ragioni di convenienza politica<sup>18</sup>. Entrambi, potevano peraltro invocare a loro favore la necessaria continuità con la precedente ed ormai consolidata normativa<sup>19</sup>.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

Su tale scelta, alla fine, ripiegò anche la sinistra, per evitare il rischio che, scartata l'opzione per il maggioritario, si decidesse di escludere dalla Costituzione ogni riferimento alla materia elettorale<sup>20</sup>.

La costituzionalizzazione della provincia come circoscrizione elettorale, insieme ad altri “*correttivi* alla proporzionalità, furono il prezzo che la sinistra dovette pagare in cambio della costituzionalizzazione della formula proporzionale”<sup>21</sup>. Pertanto, in cambio di una mera affermazione di principio (il sistema proporzionale), la sinistra accettò, di fatto, la sua compressione (la provincia come circoscrizione elettorale)<sup>22</sup>.

In terzo luogo, infine, l'effetto proporzionale è attenuato dall'art. 68.2 CE per cui “la ley distribuirà el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás [cioè 248] en proporción a la población”. Riprendendo quanto stabilito dal *Real Decreto-Ley* 20/1977, il legislatore ha attribuito ad ogni circoscrizione provinciale lo stesso numero minimo di deputati (due), anziché uno diverso in base alla minore o maggiore densità della loro popolazione, come secondo taluni avrebbe potuto legittimamente fare<sup>23</sup> (v. art. 162.2 LOREG e successive sue modifiche)<sup>24</sup>. In questo modo, considerata la notevole disparità demografica esistente tra le province, si sono, di fatto, sovrarappresentate le province meno popolate e le due *enclaves* e sottorappresentate quelle più popolate. Il valore iniziale del voto degli elettori residenti nelle prime è, infatti, maggiore, di quello degli elettori residenti delle seconde perché in queste ultime occorrono più voti per essere eletti. Per questo motivo si è parlato di costituzionalizzazione del “voto rinforzato per ragioni di residenza”, ritenendosi l'art. 68.2 CE “una disposizione costituzionale incostituzionale” perché in contrasto con il supremo principio democratico dell'eguaglianza del voto, ricavabile, in mancanza di un espresso riconoscimento nell'art. 68.1 CE<sup>25</sup>, dal combinato disposto degli artt. 1.2. (sovranità popolare) e 14 CE (principio d'uguaglianza formale) CE<sup>26</sup>.

La ragione di tale scelta, voluta dal partito di maggioranza relativa dell'UCD ed appoggiata da *Alianza Popular* (AP), va ricercata nell'iniziale<sup>27</sup> tradizione prevalentemente rurale e conservatrice delle province minori, cui si opponeva il carattere per lo più urbano e progressista di quelle maggiori.

Inoltre, nelle intenzioni dei proponenti, il maggiore potere politico assegnato alle province minori ne avrebbe favorito lo sviluppo economico<sup>28</sup>.

Nella Costituzione spagnola, quindi, sono presenti alcuni elementi di razionalizzazione che consentono non la mera riproduzione del pluralismo sociale (principio proporzionale) ma la sua correzione in funzione della decisione (principio maggioritario). In quest'ottica, gli ulteriori elementi introdotti dal legislatore per correggere l'esito proporzionale del sistema elettorale e permettere la formazione di maggioranze stabili nelle assemblee elettive<sup>29</sup>, per quanto sotto il profilo costituzionale non obbligatori<sup>30</sup>, si pongono rispetto ad esso in modo complementare e non contraddittorio.

Tali elementi, presenti in gran parte già nel *Real Decreto Ley* 20/1977, sono stati poi confermati nella LOREG, approvata con il consenso dei due maggiori partiti politici, i quali, ovviamente, non avevano alcun interesse a modificare un sistema di cui erano stati i principali beneficiari<sup>31</sup>.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

Tali ulteriori limiti al sistema proporzionale sono:

a) la clausola di sbarramento del 3% dei voti validi della circoscrizione (art. 163.1.a LOREG).

Si tratta di una soglia di sbarramento aggravata perché riferita non al totale dei voti, ma ai soli voti validi, ed operante a livello non nazionale, ma circoscrizionale<sup>32</sup>. Tale clausola, per quanto sopra detto, opera saltuariamente e solo nelle circoscrizioni provinciali maggiori (di fatto, in quelle di Madrid e Barcellona). Nelle circoscrizioni più piccole, infatti, per partecipare alla ripartizione dei seggi occorre superare una barriera effettiva almeno del 10%<sup>33</sup>. Chiamato più volte a pronunciarsi su tale *barrera legal*, il giudice costituzionale spagnolo ha escluso che essa abbia natura discriminatoria, ledendo il diritto dei cittadini di accedere alle cariche pubbliche su basi d'uguaglianza, perché tale clausola, insieme ad altre, risponde alla finalità, costituzionalmente legittima, di evitare l'eccessiva frammentazione della rappresentanza<sup>34</sup>, riservandola alle sole formazioni politiche che riscuotono un certo consenso elettorale<sup>35</sup> e favorire così la stabilità governativa<sup>36</sup>.

b) l'assegnazione dei seggi tramite il metodo d'Hondt su base interamente circoscrizionale (art. 163.1.c LOREG).

L'esclusione di un meccanismo di recupero dei resti a livello regionale o nazionale<sup>37</sup> determina una sovrarappresentazione dei partiti maggiori, anche se concentrati in alcune zone del territorio, i quali ottengono in percentuale più seggi dei voti ottenuti. Di contro si ha una sottorappresentazione dei partiti minori, anche nazionali<sup>38</sup>. Anche in questo caso, il legislatore ha voluto evitare i rischi derivanti dall'atomizzazione della rappresentanza politica, optando per un sistema politico-parlamentare basato su pochi grandi partiti. Obiettivo, questo, pienamente raggiunto se si considera che il numero dei partiti spagnoli dotati di rappresentanza parlamentare è tra i più bassi d'Europa<sup>39</sup>.

Tale sistema elettorale ha prodotto un duplice effetto: da un lato, ha spinto i partiti ad allearsi tra loro<sup>40</sup>; dall'altro, ha indotto gli elettori a non disperdere il voto, assegnandolo non al partito preferito ma a quello politicamente più affine se questi, rispetto al primo, ha più probabilità di conquistare almeno un seggio (c.d. voto "utile" o "strategico")<sup>41</sup>. Ciò, ovviamente, accade in maggior misura nelle circoscrizioni in cui si attribuiscono pochi seggi. Il risultato può essere l'anticipata realizzazione dell'effetto temuto: il partito preferito dall'elettore non ottiene talvolta alcun seggio per aver lo stesso elettore paventato tale insuccesso!

Quella del costituente per il proporzionale non è altro, quindi, che un'opzione di fondo, un criterio tendenziale prescelto a scapito del maggioritario. Come tale, esso è suscettibile di un'applicazione molto ampia da parte del legislatore<sup>42</sup>. Egli deve rispettare il principio fondamentale della rappresentanza proporzionale, cioè "asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real"<sup>43</sup>. Per far ciò egli deve, però, scegliere tra diverse "modalidades concretas"<sup>44</sup>, le quali implicano inevitabilmente un'alterazione del rapporto proporzionale tra voti e seggi astrattamente considerato<sup>45</sup>. Di conseguenza, la rappresentanza proporzionale di

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**



cui parla la Costituzione “sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la hagan flexible, siempre que no altere su esencia”<sup>46</sup>.

In definitiva, con l'esimente dell'impossibile sua “purezza”, si sono introdotte nel sistema proporzionale correzioni talmente incisive da aver di fatto prodotto effetti quasi maggioritari<sup>47</sup>, come dimostra il fatto che la composizione politica del *Congreso* sia molto simile a quella del *Senado*, nonostante quest'ultimo sia eletto, come vedremo, con un sistema maggioritario a voto limitato. Al limite, potrebbe accadere che il partito che abbia preso più voti ottenga meno seggi al *Congreso*. Il che sarebbe incostituzionale “in una democrazia nella quale il principio proporzionale è la componente fondamentale della formazione della rappresentanza politica”<sup>48</sup>.

Il sistema elettorale spagnolo consente quindi al partito di maggioranza relativa di conquistare un numero di seggi più che proporzionale rispetto ai voti ottenuti, fino ad ottenere – talvolta<sup>49</sup> – la maggioranza assoluta. Ciò ha profondamente inciso sulla dinamica della forma di governo parlamentare, orientandola come visto in senso maggioritario, da un lato garantendo la stabilità del Governo e la preminenza al suo interno del *Premier* quale *leader* del partito vincente; dall'altro rendendo possibile l'alternanza al governo tra le diverse forze politiche<sup>50</sup>, premiando la maggiore forza d'opposizione. I due maggiori partiti politici nazionali – il PP ed il PSOE – hanno ottenuto una percentuale di seggi mai inferiore all'ottanta per cento, e comunque sempre superiore a quella dei voti ottenuti. Nel contempo, tale sistema non penalizza, anzi favorisce la rappresentanza parlamentare dei maggiori partiti regionali o provinciali<sup>51</sup>, poiché questi li concentrano i loro (pochi) voti. È il caso della catalana *Convergència i Unió*, del *Partido Nacionalista Vasco* e di *Coalición Canaria*<sup>52</sup>. Di contro, sono penalizzati i partiti statali minori, i quali ottengono un numero di seggi proporzionalmente inferiore ai voti ottenuti, essendo questi dispersi sull'intero territorio nazionale. Difatti, oggi esiste solo un “terzo” partito a dimensione nazionale, *Izquierda Unida*, in virtù della sua forte identità ideologica<sup>53</sup>, mentre sono scomparsi tutti gli altri prima presenti (*Partido Comunista Español*, *Centro Democrático y Social*, *Alianza Popular* quest'ultima confluita nel *Partido popular*). Tutto quanto sopra ad ulteriore dimostrazione che, oltrechè essere fondato sui partiti, il sistema elettorale spagnolo interagisce con essi, subordinando la loro rappresentanza alle esigenze di governabilità.

## **2. IL RUOLO DEI PARTITI POLITICI NEL SISTEMA ELETTORALE DEL CONGRESO**

Il sistema elettorale del *Congreso* privilegia e rafforza il ruolo dei partiti politici in tutte le sue diverse fasi: dalla presentazione dei candidati<sup>54</sup> allo svolgimento della campagna elettorale; dall'assegnazione dei seggi alla sostituzione dei loro titolari decaduti.

Innanzitutto, le candidature per il *Congreso*, eletto in base a circoscrizioni plurinominali, vanno presentate tramite liste di candidati. Pertanto sono vietate le candidature esclusivamente individuali, come si evince chiaramente dall'art. 169.2 LOREG (“Cada candidatura se presentará mediante lista de candidatos”). Pur in assenza di precisazioni al ri-

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

guardo, tale disposizione, interpretata sistematicamente, va difatti considerata applicabile al solo *Congreso Invero*, gli artt. 44.1 (“Pueden presentar candidatos o listas de candidatos ...”) e 46.3 LOREG (“Cuando la presentación deba realizarse mediante listas ...”) fissano il principio generale, valido per tutte le consultazioni elettorali<sup>55</sup>, secondo cui le candidature possono essere presentate o sotto forma di lista oppure singolarmente. Ciò è quanto espressamente previsto per le candidature al *Senado*, le quali “son individuales a efectos de votación y escrutinio aunque pueden agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral” (art. 171 LOREG).

Al contrario, il citato art. 169.2 LOREG considera la presentazione delle candidature tramite lista non facoltativa, ma obbligatoria e, di conseguenza, viene dalla dottrina ritenuto giocoforza applicabile alle sole elezioni del *Congreso*<sup>56</sup>, per le quali, quindi, non vi possono essere candidature singole, ma liste di candidati. Il che, quantomeno, obbliga gli eventuali candidati indipendenti a formare delle liste in cui presentarsi.

In secondo luogo, in base all'articolo 44.1 LOREG<sup>57</sup>, possono presentare una sola lista di candidati<sup>58</sup> tramite appositi delegati<sup>59</sup>:

- a) i partiti politici e le federazioni iscritti nell'apposito registro (art. 44.1.a)<sup>60</sup>;
- b) le coalizioni elettorali, formate da partiti mediante la stipula di un apposito patto<sup>61</sup>;
- c) un determinato numero di elettori in base ai requisiti stabiliti dalla legge elettorale (art. 44.1.c). Nello specifico, il numero di firme autenticate necessario per presentare candidature alle elezioni politiche nazionali è stato fissato nell'1% degli iscritti alle liste elettorali della circoscrizione (art. 169.3 LOREG).

Pertanto, è possibile che raggruppamenti di elettori, di natura temporanea perché destinati a sciogliersi dopo le elezioni<sup>62</sup>, presentino liste di candidati indipendenti, fuori dai partiti politici tradizionali, espressione dell'elettorato di ciascuna provincia<sup>63</sup>. Il che lascerebbe presumere l'esistenza di un circuito rappresentativo alternativo ai partiti politici, basato sul rapporto diretto tra elettori ed eletto, quantomeno nella sua fase istitutiva.

Tale possibilità, però, non è mai stata utilizzata dagli elettori, né a livello nazionale<sup>64</sup>, né a livello locale<sup>65</sup>. Inoltre essa è soggetta ad un onere – la raccolta di un determinato numero di firme – non previsto per le candidature di partiti, federazioni e coalizioni elettorali, per le quali occorre solo la sottoscrizione dei relativi rappresentanti (artt. 45 e 168 LOREG).

La legislazione elettorale spagnola, pur non arrivando a considerare l'iscrizione ad un partito requisito obbligatorio per la presentazione delle candidature, come altrove previsto<sup>66</sup>, favorisce i partiti, esentando i loro candidati dalla raccolta delle firme, prevista invece per quelli presentati da gruppi di elettori<sup>67</sup>. Il che costituisce conferma del chiaro disfavore con cui sono considerate le candidature fuori dai partiti politici e, per converso, della mediazione di fatto esclusiva da questi ultimi svolta in sede elettorale<sup>68</sup>.

A ciò va aggiunto che la LOREG, nel prevedere il rimborso delle spese elettorali effettivamente sostenute da partiti federazioni, coalizioni o raggruppamenti di elettori (v. artt. 127, 174, 175, 192, 193, 226 e 227), esclude questi ultimi dalla possibilità di ottenere anticipazioni finanziarie (art. 127.2)<sup>69</sup>. Tale penalizzazione nei confronti delle candidature in-

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

dependenti viene rafforzata dall'art. 3 della *Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio de financiación de partidos políticos* (d'ora in poi LOFPP), che prevede il finanziamento pubblico non dei singoli deputati, ma di ciascun partito in ragione dei voti ottenuti (due terzi) e dei seggi conquistati (un terzo) nelle ultime elezioni per il *Congreso*.

Qui la penalizzazione è ancora più estesa, perché non vengono computati a tal fine i suffragi ottenuti dal partito nelle circoscrizioni in cui non ha raggiunto il 3% dei voti validi. Tutto ciò avvantaggia i candidati dei (maggiori) partiti, che possono contare sulle risorse economiche ed umane (collaboratori, macchina organizzativa, esperti nella comunicazione sociale ...) messe a loro disposizione, a scapito delle candidature indipendenti proposte da gruppi di elettori.

Infine, occorre considerare che, nell'esperienza spagnola, la facoltà riconosciuta ad un raggruppamento di elettori di presentare candidati non è stata utilizzata dagli elettori, ma, almeno inizialmente<sup>70</sup>, dai partiti non legalizzati per partecipare ugualmente alle elezioni<sup>71</sup>. Di fatto, i raggruppamenti di elettori non sono stati altro che raggruppamenti di partiti, cosparsi qua e là d'indipendenti<sup>72</sup>. Del resto, proprio per evitare tale rischio la LOPP ha aggiunto all'art. 44 LOREG un quarto comma secondo cui “no podrán presentar candidaturas las agrupaciones de electores que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido”<sup>73</sup>.

Più che di candidature indipendenti *dai* partiti, bisogna piuttosto parlare di candidature indipendenti *nei* partiti, cioè dentro, e non fuori, le liste di partito<sup>74</sup>, così come l'art. 46.7 LOREG consente<sup>75</sup>. Si è trattato comunque finora di casi isolati ed episodici, essendo quella degli indipendenti una categoria del tutto residuale ed eccezionale nel panorama politico.

Tutto ciò induce a concludere che, di fatto, non è possibile eleggere rappresentanti senza la decisiva intermediazione dei partiti politici.

Le liste elettorali sono, inoltre, presentate tramite uno scritto che deve contenere: la denominazione, la sigla e il simbolo<sup>76</sup> del partito, o della federazione, della coalizione e del raggruppamento che le promuovono; il nome dei suoi candidati (art. 46.1 LOREG); la dichiarazione d'accettazione della candidatura e la documentazione che certifichi la condizione d'eleggibilità dei candidati (art. 46.2 LOREG).

Il nome del candidato è, quindi, associato alla denominazione del partito che lo propone<sup>77</sup>, stabilendosi in tal modo un reciproco nesso inscindibile ed immodificabile<sup>78</sup>. L'elettore è così in grado di conoscere chi si candida in nome e per conto di un partito e chi invece si candida in qualità d'indipendente.

La LOREG attribuisce inoltre ai partiti politici una serie di funzioni fondamentali che ne fanno i protagonisti del procedimento elettorale. Essi, infatti, intervengono: sia nell'organizzazione elettorale, designando i cinque cattedratici membri della Giunta elettorale centrale (art. 9.1.b.) ed i loro rappresentanti dinanzi all'amministrazione elettorale (art. 43.1); sia nella campagna elettorale, facendo propaganda (art. 50.3)<sup>79</sup>; godendo di spazi gratuiti in televisione ed in radio (art. 60.2)<sup>80</sup> e di sovvenzioni per le spese elettorali sostenute (art. 127); designando i propri rappresentanti nella Commissione radio-televisiva chiamata a distribuire gli spazi gratuiti di propaganda (art. 65.3)<sup>81</sup>; esercitando l'eventuale diritto di rettifica (art.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

68). Infine, al pari dei candidati, anche i partiti politici, le associazioni, federazioni e coalizioni elettorali, oltreché tramite i propri rappresentanti dinanzi all'Amministrazione elettorale (art. 43), possono direttamente fare ricorso a quest'ultima a tutela della regolarità del procedimento seguito e dei risultati proclamati (art. 110)<sup>82</sup>.

L'elemento principale, però, da cui emerge il protagonismo dei partiti nel sistema elettorale, è senza dubbio il fatto che le liste per l'elezione del *Congreso* sono chiuse e bloccate (*cerradas y bloqueadas*)<sup>83</sup>. Tale modalità di votazione, introdotta dall'art. 20.3 del *Real Decreto-ley* 20/1977<sup>84</sup>, è stata implicitamente ribadita dalla LOREG<sup>85</sup>, per cui la Spagna si colloca tra quei paesi che, adottando un sistema proporzionale, non consentono agli elettori di selezionare gli eletti<sup>86</sup>.

Trattandosi di liste chiuse, l'elettore non può dare la preferenza al candidato di una lista diversa da quella del partito votato (altrimenti si avrebbe una lista aperta); né, tanto meno, può depennare un candidato alla lista votata o aggiungerne uno (c.d. lista aperta al "voto aggiunto"), né, infine, dispone di una pluralità di voti da distribuire tra candidati anche di più liste, così da formarne una propria (come avviene al *Senado*). Inoltre, essendo tali liste bloccate, egli non può modificare l'ordine di elezione prefissato dai presentatori, graduando diversamente le proprie preferenze oppure esprimendone una (in tal caso avremmo una lista chiusa ma non bloccata)<sup>87</sup>.

Le liste chiuse e bloccate furono preferite sia perché semplici e facili da percepire da parte dell'elettorato (non si dimentichi che gli spagnoli andavano a votare per la prima volta dopo quarant'anni!), sia perché funzionali all'esigenza di consolidare l'allora nascente sistema partitico a scapito dei numerosi gruppuscoli che, altrimenti, avrebbero reso estremamente difficoltosa la redazione del patto costituente ed ingovernabile la futura democrazia spagnola<sup>88</sup>.

Ciò nonostante, il sistema delle liste *cerradas y bloqueadas* è stato sin dall'inizio criticato da gran parte della dottrina e dell'opinione pubblica<sup>89</sup>, sotto il profilo sia politico, che giuridico.

Sotto il profilo politico, impedendo agli elettori di scegliere quali tra i candidati proposti dal partito eleggere, tale sistema aumenterebbe oltremisura l'egemonia dei partiti<sup>90</sup>, *rectius* dei loro organi dirigenti, nella scelta dei candidati e, di riflesso, il senso di dipendenza politica di questi ultimi, una volta eletti, verso i primi. Inoltre, tale sistema allontanerebbe gli eletti dagli elettori ed, in particolare, dai problemi specifici della loro circoscrizione. Ne conseguirebbe, quindi, una classe parlamentare di bassa qualità, composta da personalità docili e mediocri, come tali capaci di assicurare ai partiti la massima obbedienza<sup>91</sup>, ma, nel contempo, troppe volte omologate<sup>92</sup>, prive di remore morali, scarsamente responsabili e, pertanto, disposte a cambiare gruppo e partito per accrescere il proprio potere personale<sup>93</sup>. Le liste chiuse e bloccate sarebbero, pertanto, causa indiretta del *transfuguismo* politico<sup>94</sup>.

Per ovviare a tali conseguenze, si è, pertanto, proposta l'introduzione del voto di preferenza (tra candidati di una o più liste), pur nella consapevolezza degli inconvenienti da esso provocati nei paesi, tra cui il nostro, in cui è stato sperimentato<sup>95</sup>. In questo modo, si consentirebbe all'elettore di scegliere responsabilmente gli eletti, anche in relazione alle ten-



SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

denze politiche da loro rappresentate nel partito, così da favorire la dialettica all'interno di quest'ultimo<sup>96</sup>.

In questo modo l'elezione non dipenderebbe dall'ordine di graduatoria elettorale ma dal consenso ricevuto, il che avrebbe riflessi positivi ai fini sia del rafforzamento della democrazia all'interno dei partiti, sia del miglioramento della qualità complessiva della rappresentanza parlamentare.

Tale proposta muove, però, da una rappresentazione della situazione politica spagnola che, se certamente contiene elementi di verità, non appare, però, interamente accoglibile nella misura in cui tende ad assolutizzare le conclusioni cui perviene. Così, ad esempio, appare forzata l'affermazione per cui i candidati sono scelti dai partiti senza tenere conto del loro prestigio, della loro influenza sulla circoscrizione e dell'accoglienza da parte di quest'ultima<sup>97</sup>.

Non è vero, quindi, che i partiti possono sempre e comunque imporre la propria volontà sugli elettori. Inoltre, la possibilità di scegliere tra candidati di partiti diversi (c.d. *splitting*) non è quasi mai utilizzata, perché giudicata dall'elettore espressione d'incoerenza politica, come dimostra, oltretutto il caso tedesco<sup>98</sup>, anche quanto avviene, come vedremo, nel *Senado* spagnolo, dove l'elettore, pur potendo fare altrimenti, vota per i candidati di uno stesso partito<sup>99</sup>.

Lo stesso riferimento al *transfuguismo* politico appare, quantomeno, meritevole di una disamina più approfondita poiché, ammesso che tale fenomeno dipenda esclusivamente dalla qualità della classe parlamentare<sup>100</sup>, la scelta di personalità ligie alla disciplina di partito ha contribuito a ridurre drasticamente il fenomeno, come l'esperienza delle ultime legislature dimostra<sup>101</sup>.

Più in generale, così argomentando, si rischia di avere una visione taumaturgica degli effetti dell'abolizione delle liste chiuse e bloccate, quasi che sia la panacea per risolvere d'incanto i problemi derivanti dalla oligarchizzazione dei partiti politici e dal loro eccessivo controllo sugli eletti<sup>102</sup>, a partire dalla trasformazione delle *Cortes* in organi di registrazione delle decisioni prese al suo esterno dai partiti politici di maggioranza. L'esperienza comparata dimostra, invece, trattarsi di fenomeni storicamente radicati, comuni a tutte le democrazie europee, comprese quelle in cui esiste il voto di preferenza<sup>103</sup>, le cui cause, profonde e complesse, sono intimamente connesse all'affermazione del *Parteienstaat*. Inoltre, vengono trascurati gli altri elementi che contribuiscono a ridurre di fatto il margine di scelta degli elettori, legati alla nascita ed allo sviluppo del sistema partitico spagnolo, quali: l'assenza di una tradizione politica locale; la mancata conoscenza dei candidati, una certa vischiosità nei comportamenti elettorali; l'omogeneizzazione a livello nazionale dei processi di comunicazione politica; la propensione al "voto utile" e, non ultima, la "leaderizzazione" della competizione politica<sup>104</sup>.

In merito a quest'ultima notazione, va evidenziato che i capilista sono sovente eminenti personalità politiche, se non gli stessi candidati Presidenti del Governo<sup>105</sup>, il che accentua il carattere politico e non personale del voto<sup>106</sup>. Del resto, le stesse elezioni politiche sono ormai caratterizzate dalla competizione tra i *leader* dei diversi schieramenti elettorali per la carica di

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

Presidente del Governo, sicché è spesso quest'ultima a determinare la scelta degli elettori, a prescindere dal candidato specifico della loro circoscrizione<sup>107</sup>.

Sotto il profilo strettamente giuridico, il voto chiuso e bloccato è ritenuto incostituzionale perché, obbligando gli elettori a ratificare l'ordine dei candidati predisposto dal partito, violerebbe la libertà di voto sancita dagli artt. 23.1, 68.1 e 69.2 CE<sup>108</sup>. Inoltre il voto bloccato sarebbe in contrasto con il divieto di mandato imperativo sancito dall'art. 67.2 CE Se, infatti, con tal sistema l'elettore vota per il partito e non per il candidato, quest'ultimo dovrebbe perdere il seggio se abbandona il partito nelle cui liste è stato eletto<sup>109</sup>.

Entrambe le obiezioni vanno però respinte perché tendono ad assolutizzare i principi invocati.

La prima obiezione, infatti, sottintende la tesi per cui una formula elettorale tanto più democratica, quanto più consente all'elettore libertà di scelta. Portando il ragionamento all'estremo, l'elettore dovrebbe avere il diritto di scegliere non tra partiti, ma tra candidati, anche di partiti diversi.

In quest'ottica, il maggioritario uninominale sarebbe contrario ai principi democratici perché, per sua natura, restringe le possibilità di scelta dell'elettore<sup>110</sup>. Tale posizione, però, tende ad ignorare la decisiva intermediazione politica che i partiti svolgono tra elettori ed eletti. L'elettore, infatti, non è chiamato a scegliere i migliori candidati, ma ad esprimere la sua preferenza politica tra le diverse opzioni ricapitolate e sintetizzate dai partiti politici. Su tale base, comune a tutte le formule elettorali, il legislatore è poi chiamato a modulare la libertà di voto, senza ovviamente snaturarne l'essenza, in funzione del perseguimento di finalità egualmente meritevoli di tutela costituzionale, quali, ad esempio, la massima rappresentanza delle forze politiche esistenti nel paese (democrazia in entrata o *input*) oppure la governabilità (democrazia in uscita o *output*). Così, nel caso spagnolo, la scelta a favore del voto chiuso e bloccato rispose all'esigenza di consolidare l'allora nascente sistema partitico.

La seconda obiezione, secondo cui il voto chiuso e bloccato lederebbe il divieto di mandato imperativo perché farebbe dipendere l'elezione e, quindi, il mandato dell'eletto dalla candidatura del partito, non considera adeguatamente che anche in tali casi l'elemento personale è comunque presente, poiché l'elettore vota prevalentemente, ma non esclusivamente per il partito, come sarebbe nel caso in cui a questi spettasse la scelta dei suoi rappresentanti in parlamento. Nel voto elemento personale ed elemento politico si fondono<sup>111</sup>: l'elettore vota per un candidato perché di quel partito, ovvero, detto altrimenti, vota per un partito attraverso un candidato<sup>112</sup>. L'elettore, anche quando non può selezionare i candidati, li valuta comunque ai fini del proprio voto. Inoltre, l'obiezione va respinta nella misura in cui considera la disciplina di partito in contrasto con l'art. 67.2 CE, che va interpretato in conformità al ruolo dei partiti politici nelle moderne democrazie rappresentative<sup>113</sup>. Pertanto la perdita del seggio da parte del parlamentare transfuga va considerata, come meglio vedremo in seguito, costituzionalmente compatibile con un'interpretazione del citato art. 67.2 conforme all'art. 6 CE

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

In realtà, l'abolizione delle liste *cerradas y bloqueadas* è solo un aspetto del più vasto problema, postosi in dottrina sin dal 1977<sup>114</sup>, della riforma del sistema elettorale spagnolo<sup>115</sup>: o in modo radicale, attraverso il passaggio al maggioritario uninominale; oppure limitandosi all'introduzione di correttivi al vigente sistema proporzionale (aumento del numero dei deputati; diversificazione del numero minimo di deputati spettante a ciascuna circoscrizione; ampliamento di queste ultime; introduzione di un qualche meccanismo di recupero dei resti).

In quest'ottica, si è anche proposta, sulla base dell'esempio tedesco<sup>116</sup>, l'introduzione per via legislativa delle primarie, finora previste solo dagli statuti di alcuni partiti<sup>117</sup>. Mentre, infatti, il voto di preferenza, consente solo una selezione "di secondo grado" rispetto a quella già operata dal partito<sup>118</sup>, le primarie permettono ad elettori e militanti di partecipare "in primo grado" ad uno dei compiti fondamentali svolti dai partiti politici, quello della scelta delle candidature e della redazione delle graduatorie di lista<sup>119</sup>, spesso decise anche in Spagna dai vertici dei partiti in modo poco trasparente<sup>120</sup>. Tale meccanismo, pertanto, "consente di collegare i due poli del rapporto rappresentativo, elettori ed eletti, senza prescindere dalla necessaria mediazione dei partiti"<sup>121</sup>.

Al di là di tali considerazioni specifiche, rimane il dato di fondo che con il voto bloccato gli elettori votano prevalentemente per il partito e non per il candidato. Questi è, pertanto, consapevole di essere stato eletto non solo per le proprie qualità personali, ma anche, e soprattutto, per l'essere stato incluso dal partito nella lista<sup>122</sup>.

La prevalenza dell'elemento politico su quello meramente personale nella scelta elettorale trova, infine, un'ennesima conferma nelle disposizioni della LOREG, derivanti dal *Real Decreto-ley 20/1977*, sulla sostituzione dei deputati decaduti dal mandato per morte, incapacità o rinuncia (art. 164.1)<sup>123</sup>. In simili casi, infatti, il seggio viene attribuito al candidato della medesima lista, seguendone la graduatoria. A tal fine, le liste elettorali per il *Congreso*, oltreché un numero di candidati pari ai seggi da assegnare, devono includere tre candidati supplenti (art. 46.3), ai quali si ricorre qualora la lista risulti esaurita (art. 48.2).

Tali disposizioni, infatti, si basano sul presupposto che nel voto l'elemento politico prevalga su quello personale. Solo, infatti, se si ammette che gli elettori votano più per il partito che per la persona, si può ammettere che alla vacanza del seggio non debba seguire la convocazione di elezioni parziali, ma la proclamazione del primo dei non eletti della medesima lista del decaduto. Lo stesso accade, come vedremo, al *Senado*, dove la figura del candidato supplente evita la convocazione di elezioni suppletive<sup>124</sup>.

Da tutto quanto sopra detto emerge, crediamo, abbastanza nettamente come l'insieme delle disposizioni costituzionali e legislative riguardanti il ruolo dei partiti e l'articolazione del sistema elettorale, concorrano ad assoggettare il candidato eletto al mandato ideologico di partito (*Parteigebundenes Mandat*). Se così è, non può sin d'ora non rilevarsi l'intima contraddittorietà dell'ordinamento spagnolo che, se da un lato si basa sul ruolo fondamentale svolto dai partiti politici, su cui si modella sia il sistema elettorale sia l'organizzazione parlamentare<sup>125</sup>, dall'altro consente, come vedremo, al singolo eletto di conservare il seggio

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

anche dopo aver abbandonato in corso di legislatura il partito nelle cui liste (chiuse e bloccate) si è presentato dinanzi all'elettorato e per il quale è stato votato<sup>126</sup>.

### **3. IL SISTEMA ELETTORALE DEL *SENADO***

Le conclusioni cui siamo pervenuti analizzando il sistema elettorale del *Congreso* valgono anche per il *Senado*<sup>127</sup>, nonostante la formula maggioritaria in massima parte adottata per la sua elezione consenta – in ipotesi più che al *Congreso* – candidature personali indipendenti.

Pur essendo “*cámara de representación territorial*” (art. 69.1 CE), il *Senado* è composto per quattro quinti da senatori eletti direttamente dal corpo elettorale su base provinciale e solo per il restante quinto da senatori designati dalle Comunità autonome<sup>128</sup>.

Benché la carica di senatore non sia incompatibile con quella di membro dell'Assemblea legislativa di una Comunità autonoma (art. 67.1 CE)<sup>129</sup>, la quasi schiacciante prevalenza numerica dei senatori eletti porta a privilegiare la rappresentanza politica generale su quella territoriale, particolare e specifica, delle Comunità autonome<sup>130</sup>. Pertanto, dei duecentocinquantanove senatori di cui si compone il *Senado* nella VII legislatura, ben duecentotto sono eletti direttamente dal corpo elettorale mediante un sistema maggioritario, con collegi plurinominali su base provinciale ed a voto limitato.

Inoltre, l'art. 69.2 CE, affermando che “*en cada provincia se elegirán ...*”, anziché “*cada provincia elegirá ...*”, considera la provincia come una mera circoscrizione elettorale<sup>131</sup>. Della rappresentanza territoriale è stata data, quindi, un'interpretazione riduttiva, in riferimento cioè non alla composizione strutturale del *Senado*, ma alle sue modalità d'elezione, benché la formulazione dell'art. 69.1 CE (“*El Senado es la Cámara de representación territorial.*”) si sarebbe ben prestata a maggiori sviluppi interpretativi di quelli che consente, ad esempio, l'art. 57 della nostra Costituzione (“*il Senato della Repubblica sarà eletto su base regionale*”), in cui il riferimento alle regioni è da intendere in chiave elettorale<sup>132</sup>.

I senatori, quindi, non rappresentano la provincia in cui sono eletti, ma i suoi cittadini perché membri di un'assemblea chiamata a rappresentare, come il *Congreso*, l'intero popolo spagnolo (art. 66.1 CE)<sup>133</sup>. Al pari, come vedremo, dei senatori designati dalle Comunità autonome e dei deputati, essi non sono legati da mandato imperativo (art. 67.2 CE).

Come accennavamo, i quattro quinti dei senatori sono eletti con il sistema di voto limitato. Gli elettori dispongono, infatti, di tanti voti quanti sono i candidati da eleggere, meno uno. Così, ad esempio, nelle Province in cui devono eleggersi quattro senatori, gli elettori possono esprimere fino a tre voti (v. art. 166.1.a LOREG). Al contrario del *Congreso*, in cui le liste sono chiuse, al *Senado* vige un sistema elettorale a lista aperta<sup>134</sup>, in cui gli elettori possono votare per candidati anche di partiti diversi, eventualmente anche indipendenti (c.d. *splitting* o *panachage*)<sup>135</sup>. La legge, infatti, non parla di preferenze all'interno dello stesso partito, ma di voti<sup>136</sup>. Inoltre, come accennato, l'art. 171 LOREG, specificando i precedenti artt. 44.1 e 46.3, ammette candidature individuali indipendenti, fuori dai partiti politici.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

Pur non essendo a ciò obbligati, gli elettori, per ovvia coerenza politica, sono soliti però concentrare il proprio voto sui candidati dello stesso partito, e non su candidati di partiti diversi, facendo prevalere nella loro scelta il dato politico su quello personale. Pertanto, è molto improbabile che gli elettori votino per il candidato a prescindere dal partito<sup>137</sup>. Di fatto, dal 1977, cioè dalla nascita dei partiti politici, le candidature indipendenti sono quasi scomparse, preferendosi piuttosto candidarsi da indipendenti nei partiti<sup>138</sup> ed in quanto tali, associarsi e non iscriversi ai corrispondenti gruppi parlamentari<sup>139</sup>. Esse non sono ormai che il retaggio di una tradizione storica<sup>140</sup>, priva ormai di riscontro in Spagna<sup>141</sup>, come in tutte le altre consolidate democrazie europee. La fondamentale funzione d'intermediazione tra elettori ed eletti svolta dai partiti politici ha, di fatto, soppresso la figura del singolo candidato indipendente<sup>142</sup>.

Tale logica partitica è, peraltro, rafforzata dal fatto che nella scheda elettorale i candidati non sono più posti in ordine alfabetico, come prevedeva il *Real Decreto Ley* 20/1977, ma vengono raggruppati in base alla denominazione o alla sigla ed al simbolo del partito, coalizione o raggruppamento di elettori che li hanno presentati (art. 172.3.a LOREG). Piuttosto in ordine alfabetico sono collocati i candidati presentatisi sotto il medesimo simbolo, il che, di fatto, provoca la tendenza a votare i primi anziché gli ultimi<sup>143</sup>. Del resto, anche se non vietata, la presentazione da parte dei partiti di un numero di candidati superiore a quello dei voti spettanti agli elettori, è in pratica penalizzata. Essa, infatti, potrebbe portare alla perdita del seggio a causa delle divisioni nell'elettorato così provocate e che la competizione tra i candidati dello stesso partito non potrebbe che acuire. Di fatto, quindi, il partito che ottiene nella provincia il maggior numero di voti conquista i tre quarti dei seggi in palio<sup>144</sup>.

La prevalenza nel voto dell'elemento politico su quello meramente personale trova ulteriore conferma nella normativa sui seggi vacanti per morte, incapacità o dimissioni dei senatori elettivi. In tali casi, al pari di quanto avviene al *Congreso*, non si prevede – come in passato<sup>145</sup> – la convocazione di un'elezione suppletiva, limitata alla circoscrizione interessata, ma il ricorso ai candidati "supplenti". Al *Senado*, infatti, a margine di ciascuna candidatura, incluse quelle indipendenti, deve essere indicato, in veste grafica diversa (art. 172.3.b LOREG), il nome del candidato supplente (art. 171.2 LOREG), il quale subentra al senatore eletto nelle circostanze anzidette (art. 166.2 LOREG). Non è prevista, invece, la sostituzione del supplente con supplenti di altri candidati. Il supplente, infatti, può subentrare solo al senatore cui si è collegato. Pertanto, in caso di morte, incapacità o dimissioni del supplente, il seggio rimane vacante.

Tale procedimento di sostituzione trova spiegazione e si giustifica in base alla prevalenza nel voto del dato politico su quello personale anche quando, com'è il caso del *Senado*, il sistema di lista aperta permette la personalizzazione del voto. Diversamente, il legislatore avrebbe potuto optare per soluzioni diverse, quali la convocazione di elezioni suppletive oppure, volendone evitare i costi, la nomina del secondo candidato più votato, anche se di diversa appartenenza politica. L'aver, invece, il legislatore ritenuto che l'elettore vota per il partito e, in subordine, per il candidato, consente la sostituzione di quest'ultimo senza che ciò sia consi-

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

derato un'alterazione della volontà elettorale o motivo di discontinuità nella sua rappresentanza politica.

Più in generale, alla diversità dei sistemi elettorali previsti per le due Camere – proporzionale per il *Congreso*, maggioritario per il *Senado* – non corrisponde una diversa finalità del voto degli elettori – per il partito nel primo caso, per la persona nel secondo. Se così fosse, si dovrebbe ritenere che *Congreso* e *Senado* s'ispirano a logiche rappresentative diverse ed opposte: quella liberale al *Senado*, fondata sul singolo senatore; quella democratica al *Congreso*, fondata sui partiti politici. Il che non è, perché in entrambi i casi i partiti svolgono un ruolo decisivo, come peraltro dimostra la concorde composizione politica delle due camere spagnole.

Nonostante i diversi sistemi elettorali, la distribuzione dei seggi senatoriali in ciascuna circoscrizione provinciale è politicamente simmetrica a quella del *Congreso*<sup>146</sup>. Anzi, di solito, accade che il partito o la coalizione di partiti che hanno la maggioranza relativa al *Congreso* ottengano quella assoluta al *Senado*, per gli effetti più propriamente maggioritari del sistema elettorale di quest'ultimo.

Tale simmetria si realizza anche grazie da un lato alla pari durata quadriennale delle due camere (artt. 68.4 e 69.6 CE)<sup>147</sup>, dall'altro alla decisione del Presidente del Governo di chiedere ed ottenere dal Re lo scioglimento anticipato (artt. 62.b) e 115.1 CE) non solo del *Congreso*, ma anche del *Senado* (art. 99.5 CE)<sup>148</sup>, al fine di conquistarne la maggioranza, benché ciò non sia costituzionalmente necessario. Quello spagnolo, ricordiamo<sup>149</sup>, è un sistema bicamerale imperfetto, in cui il Governo può superare l'eventuale opposizione del *Senado*, che non ha peraltro poteri in materia fiduciaria. Inoltre, mentre l'art. 68.2 CE, a proposito dell'elezione del *Congreso*, stabilisce tassativamente che “la circunscripción electoral es la provincia”, l'art. 69.2 CE, riguardo all'elezione del *Senado*, nulla dice a proposito della circoscrizione elettorale, limitandosi a prescrivere che “en cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica”. Secondo tale disposizione il legislatore spagnolo avrebbe potuto istituire in ciascuna provincia o quattro circoscrizioni uninominali oppure un'unica circoscrizione plurinominali. La scelta è caduta su quest'ultima possibilità (art. 161.1 LOREG)<sup>150</sup>, sia per attutire l'effetto maggioritario, così da facilitare la rappresentanza delle minoranze, sia per scoraggiare le candidature indipendenti locali.

Oltre a questi, altri due elementi hanno reso tale sistema ancor più maggioritario di un maggioritario semplice con circoscrizioni uninominali: il ridotto numero di senatori elettivi (come detto appena 208) e l'attribuzione a ciascuna provincia di un eguale numero di senatori da eleggere (quattro *ex art.* 69.2 CE), a prescindere dalla loro dimensione demografica<sup>151</sup>. Come per il *Congreso*, ciò ha finito per sovrarappresentare le province meno popolate, inizialmente di tradizione rurale e conservatrice e, al contrario, per sottorappresentare quelle con maggiore popolazione, più industrializzate, inizialmente di tradizione progressista.

Il sistema elettorale del *Senado*, quindi, non corregge, ma anzi, amplifica le disproporzionalità elettorali e le disparità territoriali presenti in quello del *Congreso*. Ciò si spiega con il compromesso raggiunto sul *Senado* in sede costituente tra le forze politiche di centro e di

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

destra, fautrici di un siffatto metodo elettorale ad esse inizialmente favorevole, e quelle di sinistra, inclini di conseguenza ad un depotenziamento del *Senado*, attribuendogli non un ruolo d'indirizzo politico<sup>152</sup>, di spettanza invece del *Congreso*, ma di garanzia<sup>153</sup> e di raccordo con le Comunità autonome<sup>154</sup>.

#### **4. (SEGUE) LA DESIGNAZIONE DEI SENATORI DA PARTE DELLE ASSEMBLEE DELLE COMUNITÀ AUTONOME**

Il ruolo dei partiti politici, ed in particolare dei gruppi parlamentari, emerge anche se si prende in considerazione la procedura di selezione degli attuali cinquantuno senatori<sup>155</sup> designati dalle Comunità autonome<sup>156</sup>, in ragione di un senatore per ciascuna Comunità autonoma ed un altro per ogni milione dei loro abitanti<sup>157</sup>.

In base all'art. 69.5 CE, tali senatori sono designati dalle Assemblee legislative – o, in loro mancanza, dall'organo collegiale supremo, cioè dal Governo<sup>158</sup> – delle Comunità autonome: o al loro esterno, tra i residenti nella Comunità<sup>159</sup>; oppure tra i loro membri<sup>160</sup>, come di solito accade<sup>161</sup>. La carica di senatore, infatti, come accennato, non è incompatibile con quella di membro dell'Assemblea di una delle Comunità autonome, come si ricava dalla lettura *a contrario* dell'art. 67.1 CE.

L'art. 69.5 CE conferisce agli statuti delle Comunità autonome la potestà di disciplinare le modalità di designazione di tali senatori, imponendo loro il solo obbligo di assicurare, in ogni caso, la “*adecuada representación proporcional*” delle forze politiche presenti nell'Assemblea.

In mancanza di un'apposita sua specificazione, tale rappresentanza proporzionale potrebbe essere commisurata alla consistenza dei partiti politici, da accertare al momento della designazione tramite una consultazione elettorale convocata *ad hoc*. Questa soluzione<sup>162</sup>, ipoteticamente possibile, è stata però scartata dalla legislazione d'attuazione delle Comunità autonome, la quale prevede, piuttosto, la designazione dei senatori in proporzione al numero dei membri d'ogni gruppo parlamentare presente in ciascuna Assemblea<sup>163</sup>, senza alcun ulteriore riferimento alla rappresentanza delle province che la compongono<sup>164</sup>.

A tal fine la *Mesa* (Ufficio di Presidenza) d'ogni Assemblea determina il numero dei senatori che spettano in proporzione a ciascun gruppo parlamentare, il quale di conseguenza propone e sostiene i suoi candidati<sup>165</sup>, talvolta scelti tra le personalità politiche di spicco bocciate alle urne<sup>166</sup>. L'Assemblea, quindi, si limita a ratificare le proposte formulate, in ossequio al criterio proporzionale, dai gruppi parlamentari, a dimostrazione del loro predominio sull'intero procedimento<sup>167</sup>. Laddove non si segua tale metodo, la rappresentanza proporzionale delle forze politiche è ugualmente garantita tramite o il voto limitato<sup>168</sup>, oppure il divieto a che tutti i senatori designati siano proposti da un solo gruppo<sup>169</sup>. Talvolta nulla è stabilito, ma sol perché la Comunità autonoma deve eleggere un unico senatore<sup>170</sup>.

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

Va però detto che lo scarso numero dei senatori da designare in ciascuna Comunità rende tale proporzionalità molto limitata<sup>171</sup> e favorisce, pertanto, i partiti maggiori, quasi sempre di dimensione nazionale<sup>172</sup>.

Infine, che tutto il procedimento sia dominato dai gruppi parlamentari e, quindi, dai partiti politici di cui sono espressione<sup>173</sup>, è dimostrato dal fatto che, nel caso in cui il senatore designato cessi dal mandato, il sostituto deve essere proposto dallo stesso gruppo parlamentare<sup>174</sup>, talvolta già all'atto della designazione della "prima" candidatura<sup>175</sup>. Altrove è stabilito che l'elezione del sostituto non deve alterare la proporzionalità esistente tra i gruppi parlamentari<sup>176</sup> o non deve determinare l'appartenenza dei senatori designati ad un solo gruppo<sup>177</sup>. La nuova elezione non è vincolata dalla precedente solo quando il senatore da designare è uno solo<sup>178</sup>.

Quanto sopra conferma che i senatori designati non rappresentano direttamente e congiuntamente le Comunità autonome, perché se così fosse la loro appartenenza politica sarebbe irrilevante, bensì distintamente le forze politiche in esse presenti e che, tramite loro, sono rappresentate in modo proporzionale. La loro, quindi, è una rappresentanza non solo e non tanto territoriale, quanto piuttosto politica, al pari dei senatori eletti direttamente dal corpo elettorale<sup>179</sup>. Attraverso i partiti, dunque, i senatori designati dalle Comunità autonome sono ricondotti alla medesima rappresentanza politica degli altri loro colleghi<sup>180</sup>. Del resto, come detto, ai sensi dell'art. 66.1 CE il *Senado*, al pari del *Congreso*, rappresenta politicamente l'insieme del popolo spagnolo.

Anche per tali senatori vale, pertanto, il divieto di vincolo di mandato (art. 67.2 CE) per cui le Comunità autonome non possono né conferirgli istruzioni giuridicamente vincolanti, né, tanto meno, revocarli in caso di loro inosservanza<sup>181</sup>. Del resto, l'inesistenza di un rapporto tra Comunità autonome e senatori designati sembra potersi inferire già dall'art. 69.5 CE, laddove si afferma che tali senatori non sono eletti, né delegati, ma semplicemente designati dalle Comunità. Il costituente spagnolo, quindi, non ha accolto il modello tedesco di camera territoriale<sup>182</sup>, ove i membri dei Governi dei *Länder*, di cui il *Bundesrat* si compone, sono obbligati a votare in blocco secondo le istruzioni ricevute (art. 51.3 GG)<sup>183</sup>, pena la possibile revoca del mandato ricevuto (art. 51.1 GG)<sup>184</sup>. Tutti i senatori, anche quelli designati dalle Comunità autonome, sono chiamati a coniugare l'interesse territoriale con quello dell'intera nazione<sup>185</sup> attraverso l'opera di mediazione svolta dai partiti politici. La Costituzione spagnola, quindi, "considera che non vi è opposizione tra rappresentanza politica e rappresentanza speciale-territoriale e che, nel caso essa vi sia, attribuisce alle forze politiche il compito di svolgere questo genere di dialettica"<sup>186</sup>.

Ciò non toglie che le Comunità regionali possano far dipendere la durata del mandato dei senatori da loro designati da quella dell'Assemblea e non del *Senado* di cui fanno parte<sup>187</sup>. In effetti, la gran parte delle Comunità autonome<sup>188</sup> – ad eccezione di quella galiziana<sup>189</sup> – prevede che tali senatori siano designati dall'Assemblea all'atto del loro rinnovo e non di quello del *Senado*<sup>190</sup>.



SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

Costoro, pertanto, cessano dal mandato nel corso della legislatura del *Senado* qualora perdano la qualifica di membro dell'Assemblea (per rinuncia o per annullamento della loro elezione o proclamazione), o in caso di scioglimento, naturale o anticipato, di quest'ultima. In quest'ultimo caso, per evitare *vacationes*, la perdita del mandato coincide con la designazione dei nuovi rappresentanti da parte della stessa Assemblea, previa sua comunicazione (art. 18.f RS). Il che, oltreché più corretto, appare maggiormente conforme alla volontà del costituente<sup>191</sup>. Alla luce di quanto sopra, è prassi al *Senado* procedere allo scioglimento del gruppo parlamentare, sceso al di sotto del minimo numerico consentito a causa della decadenza durante la legislatura dei suoi senatori designati, non immediatamente, ma solo se, dopo le nuove designazioni, tale situazione d'inferiorità numerica persista.

In questo modo, ponendo un vincolo di durata di mandato tra Comunità designante e senatori designati, è stato risolto un problema postosi di fatto a causa della rara coincidenza temporale tra il rinnovo del *Senado* e quello delle Assemblee delle Comunità Autonome<sup>192</sup>. La soluzione adottata da quasi tutte le Comunità autonome va, però, valutata alla luce degli artt. 78 e 67.2 CE.

Sotto il primo profilo, infatti, i senatori designati non possono restare in carica oltre la scadenza, naturale o anticipata, della legislatura del *Senado*, poiché l'art. 78 CE riserva tale diritto ai soli senatori facenti parte della *Diputación permanente*. Per questo motivo, la maggior parte della dottrina spagnola<sup>193</sup>, considerata la durata quadriennale del mandato, imposta dall'art. 69.6 CE 194, ritiene che i senatori in questione cessino dal mandato al termine della legislatura del *Senado* – applicandosi anche a loro la causa di decadenza prevista dall'art. 18.e RS – ma, nel contempo, abbiano diritto di averlo rinnovato per la successiva, così come alcune normative regionali espressamente prevedono<sup>195</sup>.

Sotto il secondo profilo, la suddetta soluzione sembra mal conciliarsi con il divieto di vincolo di mandato *ex art.* 67.2 CE che dovrebbe, invece, rendere i senatori indipendenti dalla durata delle Assemblee legislative delle Comunità autonome che li hanno designati<sup>196</sup>. In primo luogo, però, tale rilievo non vale nel caso inverso, cioè di scioglimento, naturale o anticipato, dell'Assemblea della Comunità autonoma. In questo caso, infatti, i senatori designati in precedenza vengono generalmente riconfermati, anche quando non rispecchiano più gli equilibri politici determinatisi all'interno dell'Assemblea. Il che appare conforme alla suddetta interpretazione dell'art. 67.2 CE

In secondo luogo – e soprattutto – la cessazione dal mandato per scioglimento dell'Assemblea designante non lede il divieto di vincolo di mandato perché, anche in questo caso, esso non implica una separazione assoluta tra Comunità autonoma designante e senatori designati, quanto piuttosto la capacità di questi ultimi di proiettare a livello centrale gli interessi territoriali, conferendogli spessore politico nazionale.

Del resto, un'indiretta conferma di ciò la si ritrova nello stesso primo comma del medesimo articolo, laddove è sancita la compatibilità tra la carica di parlamentare regionale e quella di membro del *Senado*.

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

Lo stesso *Tribunal Constitucional*, già in una delle prime sue sentenze, ha riconosciuto ampia facoltà in materia alla potestà statutaria delle Comunità autonome. Esse, pertanto, possono legittimamente stabilire che i senatori designati restino in carica per tutta la durata dell'Assemblea, anche quando questa oltrepassi il termine della legislatura del *Senado*<sup>197</sup>.

<sup>1</sup> Sul sistema elettorale spagnolo., oltre agli autori citati in seguito, v. anche: LINZ, 363 ss., con un'analisi, ormai datata, dell'assetto politico spagnolo dopo le prime elezioni del 1977; ESPÍN, 54 ss.; MONTERO, LLERA, TORCAL, 7 ss.; ALVAREZ CONDE [1983], 111 ss.; CAZORLA PRIETO; FERNANDEZ SEGADO [1986]; CAPO [1988]; CACIAGLI [1990], 353 ss.; TORRES DEL MORAL [1991], 101 ss., con particolare riferimento all'analisi dei risultati elettorali dal 1977 al 1990; GONZÁLEZ HERNÁNDEZ; GARCÍA SORIANO; PAU I VALL [1999]. Per una rassegna completa della normativa elettorale v. ALCUBILLA; CIDONCHA MARTÍN, FERNÁNDEZ ESTEBAN; GIULIANI, 217 ss.

<sup>2</sup> Cfr. FUSARO, 225 ss.

<sup>3</sup> Come si legge nel *Preámbulo* (I, settimo cpv.) della *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (LOREG), il “texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el *Real Decreto-ley*” del 18 marzo 1977, n. 20, a sua volta basato sulla *Ley para la Reforma Política*. V., ad esempio, la scelta di confermare le province come circoscrizioni elettorali, su cui v. *infra*, pag. 89 nota 19.

<sup>4</sup> A diversa conclusione perviene, com'è noto, quella dottrina minoritaria per cui il principio di eguaglianza del voto, posto dagli artt. 3 e 48.2 Cost., richiede l'attribuzione a ciascun cittadino non solo di un unico voto (uguaglianza come condizione di partenza), ma anche del diritto di concorrere tramite esso alla ripartizione dei seggi (uguaglianza come condizione di arrivo), per cui l'unica formula elettorale costituzionalmente legittima sarebbe quella proporzionale. Pertanto, il voto dovrebbe avere uguale valore, sia quando lo si deve dare, sia quando lo si è dato. Cfr. LAVAGNA [1952], in particolare la sintesi di pag. 61 s.; LUCIANI, 35 ss.; G.U. RESCIGNO [1994], 179 s., per cui i sistemi elettorali che determinano un forte astensionismo e mutilano la rappresentanza violerebbero la lettera e lo spirito dell'art. 49 Cost.; SILVESTRI, 270 s., secondo cui il principio di proporzionalità sancito dagli articoli 72.3 e 82.2 Cost. andrebbe esteso a tutti i procedimenti di formazione e di decisione degli organi politici. La maggior parte della dottrina, invece, riferisce il principio di uguaglianza non al risultato del voto ma al suo diritto, stante che “in arrivo i voti non sono mai eguali” (v., per tutti, SARTORI, 184).

<sup>5</sup> Si noti che la formula impiegata dal costituente spagnolo (“tenendo conto dei criteri di rappresentanza proporzionale”) differisce da quella (“in conformità ai principi della rappresentanza proporzionale”) presente nell'art. 22 della Costituzione di Weimar, ben più vincolante per il legislatore elettorale e come tale causa non ultima del carattere assembleare assunto da quella forma di governo.

<sup>6</sup> Il problema se la materia elettorale sia di competenza esclusiva delle Comunità autonome, rientrando nell'organizzazione delle istituzioni di autogoverno (art. 148.1.1 CE) o dello Stato, quale parte del “regime elettorale generale” da disciplinare mediante legge organica (art. 81.1 CE), è stato risolto dal *Tribunal constitucional* nel senso che alla legge statale compete la disciplina generale degli elementi comuni ad ogni procedimento elettorale. Essa, pertanto, deve contenerne “el núcleo central”, cioè la normativa su “quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir e bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial” (STC 72/1984 del 14 giugno, in *Jur. Const.*, 214 ss., f.j. 4.º, 234). Tali criteri devono essere validi per tutte le istituzioni rappresentative dello Stato, sia centrali che periferiche (v. STC 38/1983 del 16 maggio, in *Jur. Const.*, 49 ss., f.j. 3.º, 58). Tale impostazione è stata poi fatta propria dalla LOREG; v. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 44 ss. e 65 s.

<sup>7</sup> In Italia, ad esempio, la esiguità dei seggi da assegnare con il metodo proporzionale alla Camera (155 su 630, pari a meno del 25% del totale), e la loro conseguente distribuzione in ciascuna circoscrizione (da 2 ad 11 seggi, con una media per circoscrizione di circa sei seggi), provoca un limitato effetto proporzionale, cui il legislatore ha voluto porre rimedio attraverso il meccanismo dello “scorporo”.

<sup>8</sup> L'art. 58.3 del *borrador* iniziale della Costituzione (v. *La Constitución Española de 1978*, numero monografico de *Documentación Administrativa*, n. 180, 1980, 59 ss.) non prevedeva un numero fisso di deputati, stabilendo che “el Congreso se integra por un diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000 a distribuir con arreglo a

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

la población en los términos que establezca la Ley Electoral”. Tuttavia, nell’art. 59 dell’*Anteproyecto* della Costituzione (in *B.O.C.*, n. 44, 5 gennaio 1978, 669 ss.) sparì ogni riferimento al numero dei deputati, alla loro modalità d’elezione ed alla circoscrizione in cui dovevano essere eletti. Ciò provocò l’opposizione dei gruppi comunista, socialista e della minoranza catalana, i quali proposero diversi emendamenti al fine di riprendere la formulazione iniziale dell’art. 58.3. La *Ponencia*, con il voto decisivo dei rappresentanti dell’UCD e di AP, respinse però la proposta di costituzionalizzare un sistema specifico di rappresentanza e di stabilire una correlazione tra numero della popolazione e numero dei seggi. Cfr. FERNANDEZ SEGADO [1986], 52 s. Sulle opposte posizioni politiche del PCE e dell’UCD – favorevole il primo, contrario il secondo – circa l’innalzamento a quattrocento del numero totale di deputati, v. ALZAGA VILLAAMIL, 464 ss.; STC 75/1985 del 21 giugno, in *Jur. Const.*, 158 ss., f.j. 5.º, 173.

<sup>9</sup> Tale legge organica in gran parte si è limitata a recepire, unificare e perfezionare quanto stabilito dalle molteplici disposizioni elettorali fino ad allora vigenti e, in particolare, dal *Real Decreto-ley* 20/1977 sulle elezioni delle *Cortes*, approvato in base a quanto disposto dalle disposizioni transitorie della LRP e, nonostante il suo carattere provvisorio, più volte prorogato fino alle elezioni del 1982. Nonostante la riserva di legge organica prevista dall’art. 81 CE il decreto legge non fu dichiarato viziato da incostituzionalità sopravvenuta in base al principio *tempus regit actum* essendo stato approvato prima dell’emanazione della Costituzione. Cfr. PIÑAR MAÑAS, 163 s. Il testo aggiornato della LOREG è consultabile all’indirizzo internet [www.senado.es/legis7/senadores/index.html](http://www.senado.es/legis7/senadores/index.html)

<sup>10</sup> Tale soglia, secondo Rae, costituisce il numero minimo perché la rappresentanza proporzionale funzioni in modo equitativo (cit. da SATRUSTEGUI GIL DELGADO, 228).

<sup>11</sup> Oltre queste due, sono solo quattro le circoscrizioni in cui si assegnano più di dieci seggi: Valencia (16), Siviglia (13) Alicante (11) e Malaga (10). La distribuzione dei restanti seggi è la seguente: quattro province hanno 9 seggi; una ne ha 8; sei ne hanno 7; quattro ne hanno 6; dieci ne hanno 5; otto ne hanno 4; nove ne hanno 3; infine un seggio ciascuno spetta a *Ceuta* e *Melilla*.

<sup>12</sup> In Italia, ad esempio, fino al 1992, la media era di 20,3 seggi per circoscrizione.

<sup>13</sup> Cfr. MONTERO, GUNTHER, 17, dove dimostrano che la distribuzione dei seggi è proporzionale solo nelle circoscrizioni dove si assegnano più di nove seggi.

<sup>14</sup> Per un’analisi del rapporto tra percentuale di voti e percentuali di seggi ottenuti v. BILBAO ARRESE, 316 ss., laddove si dimostra che i due maggiori partiti (PP e PSOE) hanno ottenuto percentualmente più seggi dei loro voti a scapito dei partiti minori nazionali (PCE, IU, CDS, UCD), mentre invariato è il rapporto dei partiti regionali (CiU e PNV). V. anche BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, i quali, notando come sia di fatto impossibile per un terzo partito ottenere un seggio nelle numerose piccole circoscrizioni provinciali (103 s.), parlano di “un bipartitismo circoscrizionale che dà come risultato un multipartitismo limitato” (57)., mitigato dalla presenza di forti partiti regionali (109 s.).

<sup>15</sup> Cfr. MONTERO [1998], 43 s., il quale, per correggere tale dis-proporzionalità, propone l’aumento del numero dei deputati. V. anche VALLÉS [1998], 78 ss.

<sup>16</sup> Le province furono istituite con *Real Decreto* del 30 novembre 1833, ispirandosi al modello del dipartimento napoleonico. Da allora l’unica riforma è stata la divisione delle *Canarias* in due province nel 1925; v. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 53 nota 14.

<sup>17</sup> Per CACIAGLI [1994], fu l’élite post-franchista a spingere per le circoscrizioni provinciali, sia per ostacolare la creazione delle autonomie regionali, sia perché prevalentemente di orientamento conservatore, identificandosi con le zone più povere e meno popolate (136). Per questo motivo tale A. ritiene impreveduto l’effetto prodotto favorevole ai partiti minori d’impianto territoriale circoscritto (146).

<sup>18</sup> Cfr. MONTERO, GUNTHER, 15.

<sup>19</sup> La determinazione della provincia come circoscrizione elettorale, al pari delle città di Madrid e Barcellona e dei capoluoghi aventi almeno centomila abitanti, fu una delle modifiche introdotte dalle *Cortes* repubblicane con i decreti dell’8 maggio e del 5 giugno 1931 alla precedente legge elettorale, la c.d. *Ley Maura* (dal nome del Capo dell’Esecutivo) dell’8 agosto 1907. Ad inizio del processo di transizione politica seguito alla morte del Generale Franco (20 novembre 1975), si preferì mantenere la circoscrizione provinciale, sia per escludere il sistema delle liste nazionali, sia per garantire a ciascuna provincia, per piccola che fosse, un adeguato numero di rappresentanti. Per questo motivo il secondo comma della prima disposizione transitoria, della LRP, in attuazione del quale fu poi emanato

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

il *Real Decreto-ley* 20/1977 in materia elettorale, conteneva una disposizione (“la circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de diputados para cada una de ellas”) quasi simile a quella definitiva contenuta nell’art. 68.2 CE. Con tale disposizione, quindi, si sono costituzionalizzati i principi vigenti nella legislazione elettorale precedente; v. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 26 ss.; MARTÍNEZ SOSPEDRA [1985], 993 ss. Per una ricostruzione storica dei sistemi elettorali vigenti in Spagna v. TORRES DEL MORAL [1980], 47 ss.

<sup>20</sup> Le maggiori forze politiche presenti nella costituente (v., *supra*, pag. 87 nota 8), partirono da posizioni opposte. L’AP di Manuel Fraga Iribarne si schierò per la costituzionalizzazione del maggioritario “con el fin de evitar la caída en una crónica inestabilidad política futura” (v. l’emendamento n. 736 all’art. 59.1 dell’*Anteproyecto* presentato dal deputato Ortí Bordás) o, in subordine, per non costituzionalizzare alcun sistema elettorale. Il PSOE di Felipe Gonzales ed il PCE di Santiago Carillo, nonché il PNV e la *Minoría Catalana*, si schierarono, invece, per la costituzionalizzazione del sistema proporzionale. A tale schieramento si unì, infine, anche l’UCD di Adolfo Suárez, inizialmente incerta e propensa piuttosto, al pari di AP, a non costituzionalizzare alcuna formula elettorale. Testimoniano in modo significativo tale evoluzione i due interventi svolti a nome dell’UCD dall’on. ALZAGA VILLAAMIL e riportati nel suo *Comentario*: il primo (449 ss.) a favore della mancata costituzionalizzazione del sistema elettorale; il secondo (455 ss.) a favore invece della costituzionalizzazione dei principi del sistema proporzionale corretto. In contropartita all’avvicinamento alle posizioni socialiste e di altri gruppi, l’UCD ottenne un sistema elettorale per il *Senado* simile a quello già esistente, con la sostituzione dei senatori regi con quelli regionali. Al termine, per ragioni diverse ma convergenti, le forze politiche raggiunsero un compromesso su un sistema proporzionale corretto, mantenendo pertanto fermi i principi posti nelle *Disposiciones transitorias* della LRP (art. 63 del *Dictamen* della *Comisión de Asuntos Constitucionales*). Sul dibattito politico in seno alla costituente v. CACIAGLI [1982], 499 ss.; ID. [1994], 132 ss.; TORRES DEL MORAL [1980], 54 ss.; ID [1991], 107 s.; MARTÍNEZ SOSPEDRA [1985], 996 ss.; FERNANDEZ SEGADO [1986], 52 ss.

<sup>21</sup> SANTAMARÍA OSSORIO [1996], 239 (corsivo dell’A.). V. anche ALBA NAVARRO [1986], 1310.

<sup>22</sup> V. l’emendamento preannunciato dal deputato PECES-BARBA MARTÍNEZ nella seduta del 20 luglio 1978 della *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso*. Esso, infatti, pur stabilendo che “las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional”, prevedeva l’applicazione di “dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso” e stabiliva che “la circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas”.

<sup>23</sup> Cfr. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [1996], 159. Di contrario avviso MONTERO [1998], 53 ss., che propone una modifica costituzionale per ridurre ad uno il numero dei seggi minimi assegnati a ciascuna circoscrizione provinciale.

<sup>24</sup> Tale legge è stata modificata dalle seguenti nove *Leyes Orgánicas*: 1/1987, del 2 aprile; 8/1991 del 13 marzo; 6/1992, del 2 novembre; 13/1994, del 30 marzo; 3/1995, del 23 marzo; 1/1997, del 30 maggio; 3/1998, del 15 giugno e 8/1999, del 21 aprile; 6/2002 del 27 giugno.

<sup>25</sup> Per l’art. 68.1 CE il *Congreso* è eletto “por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto”. Analogamente dispone l’art. 69.2 sull’elezione del *Senado*.

<sup>26</sup> Cfr. MARTÍNEZ CUADRADO, 36; MARTÍNEZ SOSPEDRA [1983], 164; FERNANDEZ SEGADO [1986], 55 ss., il quale, al riguardo, riporta alcune sentenze del Tribunale supremo federale statunitense che censurarono l’irrazionale e diseguale distribuzione dei seggi in base alla popolazione perché in violazione del principio di uguaglianza posto dal XIV emendamento della Costituzione federale.

<sup>27</sup> Già nelle elezioni politiche del 1982 furono infatti le zone più arretrate a decretare la vittoria del PSOE di Felipe Gonzales, tanto da costituirne fino al 1993 lo “zoccolo duro”; cfr. GROPPI [1995], 119 s. In generale, per una ricostruzione del sistema partitico spagnolo dal 1982 al 1993, v. PÉREZ SOLA, 183 ss.).

<sup>28</sup> Tale tesi, formulata da D. Nohlen e ripresa da J. De Esteban (v. ALZAGA VILLAAMIL, 462), è stata contestata da MARTÍNEZ SOSPEDRA [1983], 164.

<sup>29</sup> Nel *Preámbulo* della LOREG si fa riferimento al “sistema de representación proporcional” come uno dei “principios consagrados en la Constitución”. Per il resto, si parla della democrazia come di una forma di Stato in cui “el pueblo puede libremente constituir la decisión *mayoritaria* de los asuntos de Gobierno”; si afferma che “la Constitución española se inscribe, de forma inequívoca, entre las constituciones democráticas más avanzadas del mundo occidental, y por ello establece las bases de un mecanismo que hace posible, dentro de la plena garantía del resto de las libertades políticas, la *alternancia* en el poder de las distintas opciones derivadas del pluralismo político de nuestra sociedad”, ed

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

afferma che “estos principios tienen su plasmación en una norma como la presente que articula el procedimiento de emanación de la *voluntad mayoritaria* del pueblo en las diversas instancias representativas en las que se articula el Estado español.” (corsivi nostri).

<sup>30</sup> Per SÁNCHEZ NAVARRO, 65 ss., l'impossibilità di coniugare contemporaneamente i principi di eguaglianza e di proporzionalità del voto con gli altri elementi previsti dalla Costituzione in materia elettorale (numero massimo di deputati; circoscrizione provinciale in cui eleggere un numero minimo di parlamentari), per la loro intima contraddittorietà, ha finito per conferire al legislatore un'ampia discrezionalità nella realizzazione del sistema elettorale.

<sup>31</sup> Cfr. MONTERO, VALLÈS, 2 s., per i quali, a causa degli interessi politici, vi è “una potente inerzia conservadora [che] protege (...) a los sistema electorales de las propuestas de cambio demasiado innovadoras”; v. anche MONTERO [1991], 245.

<sup>32</sup> Ben diverso sarebbe l'effetto di tale soglia se si riferisse al totale dei voti validi nazionali. In tal caso, infatti, le formazioni politiche regionali o nazionalistiche sarebbero o escluse dalla ripartizione dei seggi, ovvero indotte ad allearsi tra loro o con partiti statali; v. VALLÈS [1998], 87. La *barrera legal* è prevista anche per le elezioni municipali (5% dei voti validi della circoscrizione: art. 180 LOREG) e regionali, ove però essa è diversamente modulata: 3% dei voti validi della circoscrizione in *Cataluña, Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla – La Mancha, Castilla – León e Navarra*; 5% dei voti della circoscrizione in *Galicia, País Vasco, Cantabria, La Rioja, Islas Baleares e Madrid*; 5% dei voti della circoscrizione o della Comunità autonoma in *Extremadura*; 5% (*Murcia e Valencia*) o 6% (*Canarias*) dei voti della Comunità autonoma; infine in *Cantabria* occorre ottenere almeno il 30% dei voti della circoscrizione o il 6% dei voti della Comunità autonoma).

<sup>33</sup> Cfr. MONTERO [1998], 39.

<sup>34</sup> Infatti “el proceso electoral en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art. 23 de la Constitución, sino que es también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél” evitando “el riesgo que, en relación a tales objetivos institucionales, supone la atomización de la representación política, por lo que no es, por lo tanto, ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el art. 1.1 de la CE, representa el pluralismo – y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad – con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos”, perché, come affermato nella STC 16/1984, “junto al principio de legitimidad democrática, de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo y a la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma” (STC 75/1985, cit., f.j. 5.º, p. 174 s.).

<sup>35</sup> Cfr. STC 75/1985, cit., f.j. 5.º, 174 in cui il *Tribunal constitucional* ha respinto il ricorso *de amparo* presentato dalla coalizione elettorale di *Entesa de l'Esquerra Catalana* e dal *Partit dels Comunistes de Catalunya* contro la *barrera legal* del 3% dei voti validi, i quali avevano ritenuto in contrasto con l'art. 23 CE la mancata elezione di candidati perché inclusi in liste rimaste al di sotto del 3% dei voti validi, nonostante essi avessero ottenuto più voti di altri candidati invece eletti perché inclusi in liste che avevano oltrepassato la suddetta soglia. V. anche SSTC 72/1989 del 20 aprile, cit., f.j. 3.º; 193/1989 del 16 novembre, in *Jur. Const.*, 517 ss. circa la costituzionalità delle soglie di sbarramento del 3% e del 5% fissate rispettivamente dagli artt. 163.1 LOREG e 15.a della legge elettorale di *Murcia*; 265/1993 del 26 luglio, *ivi*, 1253 ss. Da ultimo v. gli AA.T.C. del 27 luglio e 4 agosto 1999 in cui il *Tribunal Constitucional*, forte della propria consolidata giurisprudenza, ha ritenuto i ricorsi *de amparo* presentati così manifestamente infondati da non meritare neppure di essere rigettati con sentenza (v. ENTRENA CUESTA, 82). Su tale soglia di sbarramento la dottrina spagnola si è divisa tra chi la considera contraria al principio democratico perché non prevista in Costituzione (v. BASTIDA FREIJEDO [1987], 222 s.) e chi, invece, ritiene che essa non incida sul diritto elettorale ma sulla proporzionalità in modo tale da non comprimerla, con l'obiettivo, pienamente legittimo sotto il profilo costituzionale, di garantire una certa stabilità parlamentare (v. JIMÉNEZ CAMPO [1992], 224 s.).

<sup>36</sup> Cfr. STC 225/1998 del 25 novembre in *Jur. Const.*, 570 ss., f.j. 7.º, 590 ss.

<sup>37</sup> *Contra* MARTÍNEZ SOSPEDRA [1985], 991 ss., per cui il legislatore organico potrebbe dare al termine circoscrizione contenuto nell'art. 68 CE un'interpretazione tale da permettere la presentazione di liste nazionali e/o un riparto dei seggi residui a livello nazionale tra liste federate.

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

<sup>38</sup> Cfr. CACIAGLI [1994], 135 ss.; RUSSO, 21; GROPPi [1995], 123, la quale nota come tale meccanismo, assicurando rappresentanza parlamentare alle forze politiche regionali, abbia consentito di diminuire le spinte centrifughe.

<sup>39</sup> Cfr. MONTERO, GUNTHER, 22 ss.

<sup>40</sup> Da qui: a) la creazione il 3 maggio 1977 – a poco più di un mese dalle prime elezioni politiche del 15 giugno 1977 – dell'UCD, nato dalla coalizione di circa quindici piccoli partiti, quasi tutti di denominazione analoga, nazionali o regionali, uniti dalla medesima ispirazione cristiana sotto la guida del Presidente del Governo Adolfo Suárez; b) l'integrazione nel 1978 del *Partido Socialista Popular* nel PSOE; c) la istituzione nel medesimo periodo della *Federación de Alianza Popular* e di *Coalición Popular*, composta dal *Partido Demócrata Popular* e del *Partido liberal*, oggi confluiti nel PP; d) l'aggregazione, infine, di forze politiche regionali (come il *Pacte Democràtic per Catalunya*, nato nel 1977 dalla fusione di *Convergència Democràtica de Catalunya* con *Esquerra Democràtica* e trasformatosi nel 1979 in *Convergència i Unió* dopo la fusione tra *Convergència Democràtica de Catalunya* e *Unión Democràtica de Catalunya*), o insulari come *Coalición Canaria* (il cui attuale gruppo al *Senado* è composto da sei senatori: due eletti per *Agrupación Tinereña de Independientes – Agrupaciones Independientes de Canarias*; uno per *Agrupación Herreña Independiente*; uno per *Asamblea Majorera*; uno per *Agrupación Palmera Independiente – Agrupaciones Independientes de Canarias*; uno, infine, per *Iniciativa Canaria*).

<sup>41</sup> Cfr. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 107 ss.; MONTERO, GUNTHER, 18 ss.

<sup>42</sup> Cfr. SÁNCHEZ AGESTA [1984], 316; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI [1996], 156; VALLÉS [1986], 17 ss., per cui, tra le varie soluzioni che gli si offrivano, il legislatore elettorale spagnolo si è orientato verso il maggioritario, interpretando il richiamo costituzionale ai “criteri di rappresentanza proporzionale” in riferimento più ad una tecnica specifica di calcolo elettorale che alla necessaria fedele corrispondenza tra pluralismo sociale e rappresentanza e, quindi, più in funzione della creazione di maggioranze stabili che dell'eguale valore finale del voto.

<sup>43</sup> Cfr. STC 40/1981 del 18 dicembre, in *Jur. Const.*, 343 ss., f.j. 2.º, 359. Il che, secondo DE ESTEBAN [1990], 27, dovrebbe portare i giudici costituzionali a condannare la mobilità parlamentare in quanto alterante tale corrispondenza.

<sup>44</sup> DE ESTEBAN [1990], 27.

<sup>45</sup> Cfr. STC 75/1985, cit., f.j. 5.º, 172 s.

<sup>46</sup> Cfr. STC 40/1981, cit., 343 ss., f.j. 2.º, 359.

<sup>47</sup> V. in tal senso ALVAREZ CONDE [1983], 113; VALLÉS [1986], 17; BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 102, per cui quello spagnolo è il sistema “meno proporzionale d'Europa” e può pertanto assimilarsi a quello francese o britannico (172); MARTÍNEZ SOSPEDRA [1983], 164; MONTERO [1991], 247; MONTERO, VALLÉS, 7, per i quali sarebbe più corretto definire il sistema elettorale spagnolo “como sistema mayoritario (bien que *atenuado*) que como proporcional (aunque se le adjetive de *impuro* o *imperfecto*)”. Altri hanno parlato, piuttosto di sistema proporzionale “atenuado” (DE ESTEBAN, LÓPEZ GUERRA, 55) o “matizado” (PECES-BARBA MARTÍNEZ, 59).

<sup>48</sup> NOHLEN, 66.

<sup>49</sup> Per formare il governo i maggiori partiti sono stati talvolta costretti ad accordarsi con alcune forze politiche regionali, ed in primis con quella catalana di *Convergència y Unió* (v. *supra*, pag. 36 ss. capitolo I, paragrafo 2, pagine da nota 115 in poi (forma di governo)). Tali risultati hanno contribuito a smorzare la polemica contro gli effetti di sproporzionali del sistema elettorale spagnolo; v. BLANCO VALDÉS [1996], 163 ss.

<sup>50</sup> Cfr. GROPPi [1995], 109 ss.

<sup>51</sup> Come vedremo più avanti, tale *favor* per le minoranze territoriali rispetto alle forze minoritarie su scala nazionale trova conferma nelle norme relative alla autorizzazione dei gruppi parlamentari.

<sup>52</sup> Cfr. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 51. Per CACIAGLI [1994], 142 ss., il sistema elettorale spagnolo funziona: in modo maggioritario per i partiti statali, premiando i primi due partiti e penalizzando gli altri i cui voti quindi finiscono per disperdersi sull'intero territorio nazionale; in modo proporzionale per i partiti nazionalisti o regionalisti grazie al fatto che i loro voti si concentrano in determinate zone del paese.

<sup>53</sup> Sulle differenze nelle proporzioni tra seggi e voti v. le tabelle riportate da MONTERO [1998], 42 ss. e VALLÉS [1998], 82 s.

<sup>54</sup> Cfr. SALAZAR BENÍTEZ, 277 ss, il quale dimostra come il dominio dei partiti nella presentazione delle candidature sia un dato comune al diritto comparato, analizzando in particolare la legislazione elettorale tedesca ed

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

italiana (v. art. 14 T.U. legge elettorale Camera: “i partiti o i gruppi politici organizzati che vogliono presentare candidature ...”, art. 8 D.lgs. 533/1993 contenente la legge elettorale del Senato dove si fa riferimento ai partiti politici, gruppi politici organizzati ed alle candidature individuali. Solo il *Code electoral* francese, basato su una concezione individualista, riconosce il diritto di presentare candidature non ai partiti politici ma ad un determinato numero di elettori (art. 44: “Tout Français et toute Française ayant vingt-trois ans accomplis peuvent faire acte de candidature et être élus, sous réserve des cas d’incapacité ou d’ineleggibilité prévus par la loi”) anche se bisogna dire che tali elettori il più delle volte appartengono allo stesso partito politico (v. CHARNAY, 449).

<sup>55</sup> Sui sistemi elettorali regionali, provinciali e locali v. VALLÉS [1987], 99 ss.; ID. [1992], 95 ss.

<sup>56</sup> Cfr. ALBA NAVARRO [1986], 1409.

<sup>57</sup> Tale disposizione ricalca l’art. 30.3 *Real Decreto-Ley* 20/1977 che riconosceva il diritto di presentare candidature: a) alle associazioni e federazioni iscritte nel Registro creato dalla LAP; b) alle coalizioni elettorali delle predette associazioni e federazioni; c) agli elettori della circoscrizione il cui numero non deve essere inferiore all’1 per mille del loro totale, e, comunque, a cinquecento. Il precedente storico più immediato si ritrova negli artt. 24 e 25 della *Ley electoral para Diputados a Cortes y Concejales* dell’8 agosto 1907. Cfr. SALAZAR BENÍTEZ, 278 ed ivi nota 4.

<sup>58</sup> “Ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores puede presentar más de una lista de candidatos en una circunscripción para la misma elección” (art. 44.3 LOREG). Sui requisiti per la presentazione di candidature e sulle relative modalità v. SALAZAR BENÍTEZ, rispettivamente 283 ss. e 312 ss., il quale nota che, paradossalmente, la LOREG non vieta espressamente la candidatura in più liste.

<sup>59</sup> “Los Partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a una elección designarán en el tiempo y forma previstos por las disposiciones especiales de esta Ley, a las personas que deban representarlos ante la Administración Electoral” (art. 43.1 LOREG). “Las candidaturas, suscritas por los representantes de los partidos, federaciones y coaliciones y por los promotores de las agrupaciones de electores, se presentan ante la Junta Electoral competente entre el decimoquinto y el vigésimo día posteriores a la convocatoria” (art. 45 LOREG). “A los efectos previstos en el artículo 43 cada uno de los partidos, federaciones y coaliciones que pretendan concurrir a las elecciones designan, por escrito, ante la Junta Electoral Central, a un representante general, antes del noveno día posterior a la convocatoria de elecciones. El mencionado escrito deberá expresar la aceptación de la persona designada” (art. 168.1 LOREG). Sulla figura del rappresentante generale delle candidature, sconosciuta in Francia, ma non in Italia e Germania, v. SALAZAR BENÍTEZ, 285 ss. In Francia le candidature vanno presentate anche alle Prefettura venti giorni prima del voto ed il capolista o il mandatario deve depositare presso la Tesoreria generale una cauzione per ciascun candidato. In Italia, dapprima, va depositato il simbolo e la denominazione delle candidature (artt. 14 e 15 T.U. legge elettorale Camera), poi le liste alla segreteria dell’organo giudiziario incaricato dall’amministrazione elettorale almeno trenta giorni prima delle elezioni (art. 20).

<sup>60</sup> ABAD LÓPEZ, 125 ss., dimostra che le candidature sono presentate più dai partiti politici (42 partiti nel 1986, 55 nel 1989, 68 nel 1993) che dalle coalizioni (12 coalizioni nel 1986, 14 nel 1989 e 13 nel 1993) o dai raggruppamenti di elettori (5 nel 1986, 3 nel 1989 e 4 nel 1993).

<sup>61</sup> In tale patto, comunicato alla Giunta elettorale competente, devono essere indicati: la denominazione della coalizione; le norme interne che la regolano; le persone titolari dei suoi organi direttivi o di coordinamento (artt. 44.1.b e 44.2 LOREG). I partiti federati o coalizzati non possono, nella medesima elezione, presentare proprie candidature nella circoscrizione in cui partecipano candidati della coalizione cui appartengono (art. 44.3 LOREG). Cfr. RUIZ-NAVARRO PINAR, 367 s.; SALAZAR BENÍTEZ, 281 s.

<sup>62</sup> Cfr. SSTC 16/1983 del 10 marzo, in *Jur. Const.*, 182 ss., f.j. 3.°, 188; 85/2003, cit., f.j.° 24, ove si afferma che partiti e raggruppamenti di elettori sono entrambi strumenti di partecipazione politica: i primi, però, anche dei cittadini che non si candidano o non ne fanno parte; i secondi solo di coloro che li costituiscono. I raggruppamenti degli elettori, quindi, differiscono dai partiti perché creati e composti esclusivamente da coloro che vogliono così esercitare il loro diritto d’elettorato passivo. Per questo motivo essi non permangono nel tempo, altrimenti si trasformano in partito (f.j.° 25, su cui v. *supra*, pag. 84 nota 297).

<sup>63</sup> Ogni candidatura indipendente, infatti, va riferita alla corrispondente circoscrizione elettorale, essendo vietata la presentazione di candidature collettive comprensive di più di una circoscrizione; v. SALAZAR BENÍTEZ, 283.

<sup>64</sup> Al *Congreso*, nella legislatura costituente, furono eletti due indipendenti (*candidatura aragonesa independiente de centro* e *candidatura independiente de centro de Castellón*); dalla I legislatura non vi sono stati più candidati eletti

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

come indipendenti dai partiti. Dall'analisi delle candidature delle ultime cinque elezioni politiche emerge chiaramente il maggior protagonismo dei partiti politici, il ricorso alle coalizioni elettorali da parte di IU e delle formazioni nazionaliste di *Coalición Gallega* e di *Convergencia i Unió* e, infine, il limitato numero di raggruppamenti di elettori: solo l'*Agrupación Ruiz Mateos* ha avuto una certa presenza nelle elezioni politiche del 1989 e del 1993, mentre negli altri casi tali raggruppamenti hanno avuto una presenza limitata ad una determinata circoscrizione; v. SALAZAR BENÍTEZ, 283.

<sup>65</sup> Cfr. MÁRQUEZ CRUZ [1999a], 308 ss., che dimostra come le candidature indipendenti a livello locale sono diminuite dal 14,8% del 1979 al 3,1% del 1995, ottenendo quell'anno il 7,4% dei voti. Ciò in virtù del processo di radicamento territoriale dei partiti politici, i quali sogliono cooptare al loro interno le personalità locali di spicco.

<sup>66</sup> Così, invece, gli artt. 14.3 della Costituzione del Brasile del 5 ottobre 1988 e 98 della Costituzione dell'Ecuador del 5 giugno 1998. Per una critica a tale monopolio, lesivo del principio di uguaglianza, v. ARAGÓN REYES [2000], 51.

<sup>67</sup> Cfr. ARAGÓN REYES [2000], 51 ss. Nel nostro paese l'obbligo di raccolta di firme per la presentazione delle candidature, previsto dall'art. 18 T.U. n. 361/1957, fu abolita dall'art. 1g della legge 23 aprile 1976, n. 136 "per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura precedente anche in una sola delle Camere o che nell'ultima elezione [avessero] presentato candidature con proprio contrassegno e [avessero] ottenuto almeno un seggio in una delle due Camere". L'attuale legge elettorale, al contrario della precedente, non prevede alcuna esenzione alla raccolta di firme per la presentazione sia dei candidati nell'uninomiale sia delle liste proporzionali. Deve però rilevarsi che la recente legge 8 aprile 2004, n. 90, disciplinando l'elezione del Parlamento europeo, dispone: "nessuna sottoscrizione è richiesta altresì per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione della Camera dei deputati abbiano presentato liste per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale con le quali si sia collegato, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, pur sotto un diverso contrassegno, un candidato risultato eletto in un collegio uninominale".

<sup>68</sup> Lo stesso principio vale per le liste di candidati al Parlamento europeo, per la cui presentazione occorrono le firme di quindicimila elettori (art. 220.3 LOREG). Se, però, si tratta di liste espressione non di elettori riuniti, ma di partiti, federazioni o coalizioni, esse possono essere presentate con le firme di cinquanta eletti, siano essi deputati, senatori, deputati spagnoli al Parlamento europeo, membri delle Assemblee legislative delle Comunità autonome o delle Corporazioni locali (art. 220.4 LOREG).

<sup>69</sup> Il rimborso delle spese sostenute non dipende, quindi, dal successo elettorale; condizione quest'ultima che, accanto al divieto d'accesso ai mezzi di comunicazione sociale e all'opzione per collegi plurinominali GUERRERO SALOM, 254, annovera tra i modi con cui è possibile limitare le candidature indipendenti.

<sup>70</sup> Come detto, i partiti politici furono per la prima volta legalmente riconosciuti solo con il *Real Decreto ley 12/1977* dell'8 febbraio ed il *Real Decreto ley 20/1977* del 18 marzo.

<sup>71</sup> Cfr. DE ESTEBAN, LÓPEZ GUERRA, 62.

<sup>72</sup> Così GUERRERO SALOM, 254.

<sup>73</sup> La *Ley Orgánica 20/2003 de 23 de diciembre* ha introdotto, tra l'altro, l'art. 576 bis *Código penal* che punisce i soggetti pubblici che finanzino i partiti politici disciolti o sospesi dall'autorità giudiziaria ai sensi della LOPP o coloro (associazioni, gruppi parlamentari, raggruppamenti di elettori) che ne proseguano l'attività.

<sup>74</sup> Benché non numerose, le candidature indipendenti all'interno dei partiti attirano sovente l'attenzione dell'opinione pubblica quando si tratta di personaggi popolari. In particolare, esse hanno riscosso una certa fortuna in occasione delle elezioni politiche del 1993 (v. PÉREZ SOLA, 192). Tali candidature denotano, da un lato, la tendenza del partito ad aprirsi verso l'esterno, dall'altro, l'erompere del fenomeno della personalizzazione della politica, basato su personalità carismatiche e sulla capacità d'influenza dei mezzi di comunicazione sociale; v. SALAZAR BENÍTEZ, 299 nt. 29 e 316; GARCÍA ROCA [1995], 112, secondo cui gli indipendenti eletti nel partito hanno diritto di rimanere in carica, anche dopo averlo abbandonato, perché nel loro caso l'elettore vota per la persona e non per il partito.

<sup>75</sup> Oltre, come detto, alle candidature indipendenti *alternative* ai partiti, attraverso le firme raccolte dagli elettori (art. 44.1.c), la LOREG, nelle disposizioni elettorali comuni, prevede anche le candidature indipendenti al loro *interno*; infatti "cada candidatura debe expresar claramente la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve" (art. 46.1); solo "junto al nombre de los candidatos puede hacerse constar su condición de independiente" ovvero "en caso de coaliciones o federaciones, la denominación del partido al que cada uno pertenece" (art. 46.7).



SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

<sup>76</sup> Sull'importanza della denominazione e del simbolo elettorale di ciascun partito e sulla necessità di una sua distinta riconoscibilità onde evitare d'ingenerare confusioni nell'elettorato v. SSTC 103/1991 del 13 maggio, in *Jur. Const.*, 85 ss.; 106/1991 del 13 maggio, *ivi*, 106 ss. e 113/1991 del 20 maggio, *ivi*, 155 ss.

<sup>77</sup> Tale obbligo si trasforma in facoltà quando si tratti di coalizioni o federazioni di partiti: "junto al nombre de los candidatos puede hacerse constar su condición de independiente o en caso de coaliciones o federaciones, la denominación del partido al que cada uno pertenezca" (art. 46.7 LOREG). *Contra* RODRÍGUEZ, 55 secondo cui si tratterebbe comunque di un obbligo così da permettere l'associazione del candidato al partito.

<sup>78</sup> Le candidature possono, infatti, essere modificate solo se il partito che li propone cambia denominazione; diversamente "la identificación (...) como candidatura de presentación partidaria no resulta disponible ni puede alterarse con el simple argumento de que el nombre distinto al en su día registrado resulta también idóneo a juicio de sus promotores" (STC 69/1986 del 28 maggio, in *Jur. Const.*, 195 ss., f.j. 3.°, 198).

<sup>79</sup> Tale articolo riserva solo ai partiti politici, federazioni, coalizioni e raggruppamenti elettorali il diritto di svolgere campagna elettorale. Esso fu approvato in reazione a due sentenze (quella dell'*Audencia de Sevilla* del 15 giugno 1982 e la successiva della Sala V del *Tribunal Supremo* del 6 dicembre 1982) che avevano considerato illegale l'accordo della *Junta Electoral Provincial* di Siviglia che proibì alla Confederazione degli imprenditori di partecipare alla campagna per l'elezione del Parlamento di quella Comunità autonoma.

<sup>80</sup> Gli spazi di propaganda elettorale sono ripartiti tra le forze politiche presentatesi nella precedente tornata elettorale in base ai voti ottenuti (art. 61 ss. LOREG). Alle forze politiche non presentatesi alle elezioni o che non hanno comunque ottenuto seggi spettano dieci minuti di tempo di propaganda elettorale (art. 64.1.a LOREG).

<sup>81</sup> Di tale Commissione fa parte un rappresentante per ciascun partito rappresentato nel *Congreso*. Vigge il voto ponderato.

<sup>82</sup> Cfr. STC 25/1990 del 19 febbraio, in *Jur. Const.*, 274 ss., f.j. 3.°, 284.

<sup>83</sup> Va notato che, per l'elezione dei deputati, l'elettore spagnolo dispone non di una, ma di tante schede quanti sono i partiti in competizione, in ciascuna delle quali sono riportati i nominativi dei loro candidati (art. 172.2 LOREG). Tali schede, oltreché dall'amministrazione, sono stampate e distribuite dagli stessi partiti. L'elettore, quindi, deve prendere una di tali schede, collocate in un tavolino o in una cabina elettorale, ed inserirla nella busta ufficiale. Critica tale modalità di voto, economicamente dispendiosa e non priva di problemi circa la sua segretezza, libertà ed esattezza, ABAD LÓPEZ, 131 ss., che propone l'introduzione di una scheda unica sull'esempio italiano e tedesco.

<sup>84</sup> "Cada uno de los electores de un distrito sólo podrá dar su voto a una sola lista, sin introducir en ella modificación alguna ni alterar en la misma el orden de colocación de los candidatos".

<sup>85</sup> Nella LOREG manca, infatti, una disposizione esplicita analoga al suddetto art. 20.3 del *Real Decreto-Ley* 20/1977. Piuttosto la natura chiusa e bloccata delle liste si può ricavare dagli artt. 96.2 ("En caso de elecciones al Congreso de los Diputados, al Parlamento Europeo, a los Ayuntamientos y Cabildos Insulares serán también nulos los votos emitidos en papeletas en las que se hubiera modificado, añadido, señalado o tachado nombres de los candidatos comprendidos en ella o alterado su orden de colocación, así como aquellas en las que se hubiera producido cualquier otro tipo de alteración") e 163.1.e ("Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluido en ella, por el orden de colocación en que aparezcan") della stessa LOREG

<sup>86</sup> Anche in Norvegia, Svezia, Austria, Belgio e, in alcuni casi, Danimarca gli eletti vengono decisi in base alla graduatoria di lista decisa dai partiti. In altri, invece, sono gli elettori a decidere chi eleggere per un partito (Svizzera, Finlandia, Lussemburgo).

<sup>87</sup> Una volta presentata, la graduatoria di lista non può essere modificata nemmeno dal partito, se non a seguito di morte o rinuncia alla candidatura (art. 48.1 LOREG su cui v. SSTC 61/1987 del 20 maggio, in *Jur. Const.*, 75 ss., f.j. 2.°, 78, e 74/1995 del 12 maggio, *ivi*, 93 ss., f.j. unico, 96 s., nelle quali il *Tribunal* ha affermato che tale divieto non pregiudica il diritto di accesso alle cariche pubbliche dei candidati.

<sup>88</sup> Così JIMÉNEZ DE PARGA, 61.

<sup>89</sup> A favore di liste elettorali sbloccate v. i risultati del sondaggio realizzato nel 1992 riportati da MONTERO, GUNTHER, 44 ss. Tale opinione risulta ribadita da un sondaggio realizzato dal Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social (CIRES) e pubblicato da *El Mundo* il 16 settembre 1994. Da esso è emerso che solo il 20% degli elettori spagnoli approva il sistema delle liste chiuse; il 25% preferirebbe eleggere individualmente il suo rappresentante, mentre un altro 25% non si è pronunciato. Riguardo alla definizione delle liste di candidati, per il 47% i

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

candidati andrebbero designati attraverso la partecipazione diretta o indiretta dei militanti, mentre solo il 23% preferirebbe che i candidati fossero nominati dal presidente o dal un gruppo di personalità interne al partito.

<sup>90</sup> Cfr. RAMÍREZ JIMÉNEZ, 24; BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 105.

<sup>91</sup> Sull'alto grado di disciplina dei partiti spagnoli v. SÁNCHEZ DE DIOS, secondo cui essa si basa, tra l'altro, sulla normativa elettorale nella misura in cui l'aspirazione ad essere inseriti ai vertici delle liste induce i deputati a sottomettersi alle istruzioni degli organi direttivi del partito. Inoltre la disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti fa sì che da questi ultimi dipendano le sovvenzioni alle campagne elettorali dei singoli candidati (186 ss.) Tale grado di disciplina è dimostrato dalla alta percentuale (circa il 70%) di deputati che vengono riconfermati di legislatura in legislatura (188 ss.). Pertanto, conclude l'A. il principio costituzionale del libero mandato parlamentare manca completamente di effettività (209).

<sup>92</sup> Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA [1997], 255, per cui i parlamentari sono spesso ridotti al ruolo di *claque*; TORRES DEL MORAL [1991], 137, parla di "un parlamentarismo más gris y monótono, con pocos solistas y mucho coro".

<sup>93</sup> Cfr. HERRERO, 80 s.

<sup>94</sup> Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ [1992], 115 s.; TORRES DEL MORAL [1991], 136 s.; JIMÉNEZ DE PARGA, 62 ss.

<sup>95</sup> SANTAMARÍA OSSORIO [1994], 120; ID. [1996], 253 ss.), pur dichiarandosi favorevole al voto di preferenza, dubita che esso possa: offrire maggiori possibilità di scelta all'elettore; indebolire la posizione oligarchia del gruppo dirigente del partito; indurre quest'ultimo a candidare coloro che più sono graditi al corpo elettorale, come dimostra il fatto che nel sud Italia ed in Grecia il maggior ricorso al voto di preferenza non esprime l'insoddisfazione degli elettori per le liste presente, ma dipende essenzialmente da elementi clientelari. Infine, esso potrebbe determinare un maggior frazionamento nei partiti ed incentivare il clientelismo e la corruzione elettorale (come il caso italiano ancora una volta dimostra). V., altresì, BLANCO VALDÉS [1996], 173 s.; AMATO, 525, secondo cui abolire le preferenze "significa mantenere gli elettori in mano ai partiti; conservarle significa mantenere gli elettori in mano alle clientele ed ai notabili"; per CACIAGLI [1996], 43 e 78 ss., il voto di preferenza è "espressione del vincolo personalista dell'interscambio clientelare".

<sup>96</sup> Cfr. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 176 s., pur non nascondendo gli inconvenienti che il voto di preferenza ha provocato in paesi come il nostro; SANTAOLALLA LÓPEZ [1987], 2239 s.; JIMÉNEZ DE PARGA, 62 ss. favorevole al modello tedesco; CAVERO, 73, favorevole a liste "sbloccate" ma non aperte.

<sup>97</sup> Cfr. SANTAMARÍA OSSORIO [1994], 118 s.

<sup>98</sup> La proposta d'introdurre un sistema elettorale simile a quello tedesco per rimediare al fenomeno della spersonalizzazione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati non tiene conto che in quel paese ciò non ha prodotto conseguenze rilevanti, poiché la massima parte degli elettori non divide il proprio voto tra lista e candidato e non percepisce una maggiore prossimità del candidato eletto nel collegio rispetto a quello eletto nella lista (SANTAMARÍA OSSORIO [1996], 257 ss.).

<sup>99</sup> Quando ciò non avviene, l'elettore si lascia guidare da un criterio, quello alfabetico, che certo non esprime una preferenza politica (v., *infra*, pag. 112 ss.) Cfr. SANTAMARÍA OSSORIO [1996], 255 ss.; BLANCO VALDÉS [1996], 174.

<sup>100</sup> *Contra* v. gli interventi degli on. R. PERALTA (IU), J. MOLÍNS (CiU) e J.A. ORTEGAAMBRONA (in AA.VV. [1994a]), rispettivamente pp. 98, 103 e 122).

<sup>101</sup> TORRES DEL MORAL [1991], 136 s., nota, al riguardo, che nella IV legislatura nessun parlamentare ha abbandonato i due maggiori partiti.

<sup>102</sup> Cfr. SANTAMARÍA OSSORIO [1994], 117 s.

<sup>103</sup> Cfr. PORRAS NADALES [1994a], 105 ss.; SANTAMARÍA OSSORIO [1996], 242 ss.; ID. [1997], 180) il quale, pur non nutrendo aspettative taumaturgiche, si dichiarava favorevole all'introduzione del voto di preferenza per rispondere alla diffusa esigenza di una maggiore partecipazione politica dei cittadini.

<sup>104</sup> Cfr. MONTERO [1991], 240 e 250 ss.; MONTERO, GUNTHER, 48; PORRAS NADALES, 14, secondo cui siffatta impostazione, concentrandosi sulla mera riforma del meccanismo elettorale, "constituye cuanto menos una nueva versión optimista de una concepción simplificada e instrumental de las relaciones entre sociedad y poderes públicos".

<sup>105</sup> V. *supra*, pag. 37 ed ivi nota 118.

<sup>106</sup> Cfr. ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, 165.

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

<sup>107</sup> Cfr. in tal senso TORRES DEL MORAL [1990], 68; ID. [1991], 118; MARTÍNEZ SOSPEDRA [1997], 264 s. che parla, al riguardo, di “presidenzialismo bastardo”. L’analisi socio-politica evidenzia come l’elettorato spagnolo, prevalentemente centrista, si sia dimostrato storicamente più stabile degli stessi partiti, i quali, pertanto, cercano di catturarne il consenso non attraendo a sé tale elettorato, ma adattandosi ad esso (v. TORRES DEL MORAL [1991], 115 s.)

<sup>108</sup> Così SANTAOLALLA LÓPEZ [1987], 2233 s.

<sup>109</sup> V., ancora, SANTAOLALLA LÓPEZ [1987], 2234 ss.

<sup>110</sup> Cfr. SANTAMARÍA OSSORIO [1994], 117; ID. [1996], 245 ss.

<sup>111</sup> Cfr. SALAZAR BENÍTEZ, 342 s.; CURRERI [2004a], 88 ss.

<sup>112</sup> Cfr. GARCÍA PELAYO, 83; KELSEN, 84; NOCILLA, 580; ATRIPALDI, 458 s.

<sup>113</sup> Cfr. CURRERI [2004a], 99 ss.

<sup>114</sup> Il dibattito sulla riforma del sistema elettorale può suddividersi in tre fasi. La prima, dal 1977 fino agli inizi degli anni novanta, in cui si è cercato di migliorare il carattere proporzionale, principalmente aumentando a 400 il numero dei deputati, a costo però di compromettere la stabilità governativa. La seconda, fino al 1993, in cui, a seguito degli scandali politici, si è cercato di migliorare la classe parlamentare e ridurre il potere della burocrazia partitica attribuendo agli elettori il potere di selezionarla (voto di preferenza, sistema elettorale tedesco); ciò nella convinzione che sussista una relazione tra sistema elettorale e livello di moralità nella vita politica. La terza, dal 1993, in cui, per ovviare ai problemi di governabilità posti dalle necessarie alleanze di governo con i partiti nazionalisti basco e catalano, si è proposta l’introduzione di sistemi di tipo maggioritario, anche se si è evidenziato il rischio di un rafforzamento per questa via di tale forze politiche e, pertanto, del loro peso ai fini della formazione del governo. Cfr. DEL CASTILLO [1998], 71 ss., per cui il sistema elettorale spagnolo ha dato buona prova di sé riuscendo a conseguire gli obiettivi d’integrazione parlamentare e di stabilità di governo che ci si era prefissi.

<sup>115</sup> Sulla riforma del sistema elettorale, oltre agli autori già citati, v. NOHLEN, 61 ss.; RAE, RAMÍREZ; OLLERO TASSARA, 10 ss.; AA.VV. [1994b]; SANTAMARÍA OSSORIO [1996], 236 ss.; BOTELLA, 91 ss.; TORRES DEL MORAL [1990], 72 s.; ID. [1991], 122 s.; BILBAO ARRESE, 319 ss., dove sono simulati i modesti effetti che avrebbero la riduzione a trecento del numero dei deputati e l’innalzamento al 5% della clausola di sbarramento.

<sup>116</sup> Il caso tedesco dimostra come le “primarie” possono applicarsi anche ad un sistema proporzionale. In base all’art. 21 della legge elettorale tedesca e 17 della legge sui partiti, i candidati sono designati con voto segreto dall’assemblea degli iscritti al partito che hanno diritto di voto nella circoscrizione o da un organo rappresentativo del partito – competente in via ordinaria o istituito *ad hoc* – da loro democraticamente eletto. La direzione del partito può porre il veto sui candidati così designati dall’assemblea, salvo l’obbligo di adeguarsi in caso di sua nuova deliberazione. L’applicazione di tali norme è affidata alla gestione interna dei partiti.

<sup>117</sup> Le “primarie” sono state per la prima volta introdotte da IU a Madrid nelle elezioni politiche del ‘93 e del ‘96, con scarsi risultati (v. SALAZAR BENÍTEZ, 337 s.). Il 21 marzo 1998 il comitato federale del PSOE ha approvato il *Reglamento de Selección de candidatos y candidatas a cargos públicos*, nel cui *Preámbulo* si stabilisce che tutti i candidati devono sottoscrivere il *Compromiso Ético que garantiza que en su actuación como cargos públicos no sólo mantengan un comportamiento acorde con la legalidad, sino también una conducta personal de integridad en su actividad pública*. L’art. 3, inoltre, vincola i candidati al programma elettorale ed alle risoluzioni e proposte elettorali approvate dal congresso del partito e dal suo comitato federale. Il ricorso alle primarie per la scelta del candidato alla Presidenza del Governo, con la impreveduta vittoria dello sfidante J. Borrell sul segretario del partito J. Almunia, ha evidenziato più che altro gli effetti più deleteri delle primarie: la minore importanza dei contenuti programmatici a fronte invece del maggiore risalto degli aspetti personali (v. SALAZAR BENÍTEZ, 354 ss.).

<sup>118</sup> Cfr. ESPÍN TEMPLADO, 40 (11 s. ed. it.).

<sup>119</sup> Per ATRIPALDI, 492, il procedimento di scelta dei candidati andrebbe aperto ai cittadini-elettori “in modo che il rapporto tra cittadino e partiti non si manifesti quasi *a posteriori* attraverso un consenso a schemi già definiti, ma si riveli già agli inizi della fase di scelta come determinante o quanto meno orientativo. Il che vuol dire che il cittadino deve poter avere attraverso una migliore partecipazione all’attività di scelta, un ruolo più ampio e valido e che la stessa funzione di *rappresentanza* del cittadino, attribuita ai partiti, risulta in definitiva più piena ed effettiva” (corsivi nel testo).

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

<sup>120</sup> Più in generale, la disciplina statutaria su tale meccanismo è giudicata poco trasparente ed efficace, cosicché la selezione delle candidature è, piuttosto, il risultato della combinazione di tre criteri: la selezione autoreferenziale, la rappresentatività ed il ricorso a figure sociali predisposte al reclutamento (cfr. SALAZAR BENÍTEZ, 328 ss., favorevole ad una riforma legislativa e statutaria per rendere più democratica la selezione dei candidati; concorda TORRES DEL MORAL [1990], 72 s. Favorevole all'approvazione delle liste in organi ampi di partito e con modalità che consentano la rappresentanza non solo della maggioranza ma anche delle minoranze si è detto l'on. MOLÍNS [CiU], 103).

<sup>121</sup> A favore dell'introduzione in Spagna delle primarie v.: ESPÍN TEMPLADO, 37 s. (9 s. ed. it.) per il quale esse andrebbero aperte non solo agli iscritti al partito ma a tutti i suoi elettori. Esse andrebbero imposte per legge, senza che ciò leda la libertà di organizzazione del partito, sia perché la Costituzione ne impone la democrazia all'interno, sia perché si tratta di designare candidati a cariche pubbliche; BLANCO VALDÉS [1996], 177, per il quale, invece, le primarie andrebbero aperte ai soli iscritti al partito a livello comunale per le elezioni locali, ai residenti in ciascuna provincia per quelle generali e autonome: "tale soluzione potrebbe non soltanto migliorare il livello di consenso partitico sulle élites che occupano cariche rappresentative, ma anche favorire, forse, un processo d'iscrizione ai partiti nella misura in cui i cittadini percepissero che la loro adesione costituisce la condizione per offrire loro una reale opportunità di partecipazione alla selezione dei *leaders* politici, che verrebbe meno al di fuori di un partito". Contro il sistema delle primarie v. JIMÉNEZ DE PARGA, 63, perché favorisce i pochi iscritti rispetto ai molti elettori e i candidati economicamente più facoltosi rispetto agli altri; SAIZ ARNÁIZ [2000-2001], 179 ss., secondo cui alle primarie andrebbero affiancati altri metodi di selezione dei candidati, pena un'inaccettabile compressione della autonomia dei partiti. In Italia la Corte costituzionale (sentenza 27 giugno 1975, n. 203, in *Giur. cost.*, 1975, 1580 ss.) ha ritenuto l'ordine di lista stabilito dal partito non lesivo dei principi della libertà di voto (art. 48 Cost.) e del diritto d'accesso alle cariche pubbliche in condizioni di parità (art. 51 Cost.) perché la scelta dei candidati ed il loro ordine di presentazione sono "un fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni".

<sup>122</sup> Cfr. GALLEGU CASTEÑERA, 72; JIMÉNEZ DE PARGA, 61 ; SANTAMARÍA OSSORIO [1997], 180.

<sup>123</sup> Dai dati riportati da SÁNCHEZ DE DIOS, 208 s., emerge che le sostituzioni riguardano mediamente 35-40 deputati per legislatura (11 in quella costituente, 47 nella I, 39 nella II, 38 nella III e 37 nella IV; il maggior numero della prima legislatura fu dovuto al passaggio di molti parlamentari nazionali ai consigli regionali appena costituiti. Di tali sostituzioni mediamente 3-4 dipendono dalla morte del deputato ed il 10% da dissidi tra deputato e partito.

<sup>124</sup> Ciò non toglie che la sostituzione non possa ledere il diritto del parlamentare a rimanere in carica. Così nell'A.T.C. 54/1989 del 31 gennaio (in *Jur. Const.*, 995 ss., f.j.2.º, 999) i giudici costituzionali respinsero l'istanza del *Partido Regionalista de Cantabria* perché fosse revocata la sospensione dell'esecuzione della pena accessoria dell'interdizione ai pubblici uffici inflitta ad un parlamentare, stabilita con A.T.C. 981/1988 del 25 agosto, ritenendo che i diritti fondamentali in questione spettassero al deputato ricorrente e non al gruppo parlamentare. La questione è stata decisa definitivamente con la STC 7/1992, in *Jur. Const.*, 74 ss., in cui i giudici hanno accolto l'*amparo* del parlamentare perché rimosso senza seguire la prevista procedura.

<sup>125</sup> Cfr. RECODER DE CASSO, 1017.

<sup>126</sup> V. in tal senso gli interventi dell'on. R. PERALTA (IU) (in AA.VV. [1994a], 98) e di J.A. ORTEGA-AMBRONA (*ivi*, 123).

<sup>127</sup> Sul sistema elettorale del Senato v., oltre gli autori già citati, FERNANDEZ SEGADO [1985], 80 ss.

<sup>128</sup> Ben diversa sarebbe stata la composizione del *Senado* se fosse stato approvato l'articolo 60 dell'*Anteproyecto* della Costituzione che, ispirandosi al modello federale, ne faceva una "Cámara autonómica" ("El Senado se compone de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España"). Nel corso dei lavori della costituente, tale prima formulazione fu però superata in favore di altre, in base alle quali il *Senado* si poneva: a) dapprima come assemblea rappresentativa "de las diferentes entidades territoriales que integran España en los términos que determine la ley orgánica" (art. 64 dell'*Informe* [relazione] della *Ponencia* che, quindi, decostituzionalizzava la materia rinviando ad un'apposita legge organica); b) indi, come camera di rappresentanza delle province, ciascuna delle quali avrebbe eletto quattro senatori (v. emendamento dell'on. ALZAGA VILLAAMIL); c) infine, come camera ibrida di rappresentanza territoriale, che avrebbe integrato il proprio carattere sostanzialmente provinciale con una certa

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

presenza delle Comunità autonome. Sul processo costituente che ha portato all'attuale formulazione dell'art. 69 CE e sulle sue cause v. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 190 ss., al quale si rinvia per una rassegna delle posizioni dottrinali circa l'esiguità o meno del numero di senatori designati dalle Comunità autonome (218 ss.).

<sup>129</sup> L'art. 67.1 CE vieta solo la contemporanea appartenenza, oltretutto ad entrambe le Camere, al *Congreso* e all'Assemblea di una Comunità autonoma. Tale compatibilità consente un miglior raccordo tra Comunità autonome e *Senado*, anche se non è mancato chi ha rilevato i notevoli inconvenienti pratici che essa comporta (v. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 241 ss.; DE VEGA GARCÍA, 126 s., secondo cui, grazie a tale compatibilità, è possibile "insertar las peticiones, derechos e intereses de las Comunidades periféricas y regionales en el aparato institucional y centralista del Estado").

<sup>130</sup> Cfr. PUNSET BLANCO [1980], 105 ss. In quest'ottica perde d'importanza la questione se tale rappresentanza territoriale ex art. 69 CE vada riferita alla provincia, in cui i quattro quinti dei senatori vengono eletti (secondo comma) o alle Comunità autonome da cui il restante quinto viene designato (quinto comma) (v. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 55 s.). Per questo motivo si è parlato in dottrina, senza mezzi termini, della rappresentanza territoriale del *Senado* come di "una mera ficción constitucional" (ALVAREZ CONDE [1983], 109) o di mera "vocación" (CRUZ VILLALÓN, 44). Per ALBA NAVARRO [1986], 1314 s., ciò dipende, invece, non dal sistema elettorale, ma dalle limitate sue attribuzioni costituzionali. Perché il *Senado* sia un'autentica camera di rappresentanza territoriale occorrerebbe riformare l'articolo 69 CE (RECODER DE CASSO, 1052 ss.), oppure intervenire sul piano legislativo, a partire dalla legge elettorale, sviluppando i principi di rappresentanza territoriale già presenti negli statuti delle Comunità autonome (FERNÁNDEZ-CARCICERO Y GONZÁLEZ, 956 ss.). Proposte di riforma in tal senso sono state formulate dalle due maggiori forze politiche (v. quella di trasformazione del *Senado* in camera di rappresentanza regionale presentata alla fine del 2001 dal PSOE), senza alcun esito. Da ultimo, il 27 dicembre 2003 il Presidente del Governo Aznar si è detto contrario alla riforma del *Senado*

<sup>131</sup> Cfr. PUNSET BLANCO [1983], 55 s.

<sup>132</sup> Cfr. FERNÁNDEZ-CARCICERO Y GONZÁLEZ, 955.

<sup>133</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 209 s. e 219 s. il quale rileva che, ovviamente, ciò non significa che non esista "una mayor sintonía y afinidad de los electos con la población de la provincia en la que han sido elegidos; ciertamente, no hay mandato imperativo, pero ello no significa que esa especial sensibilidad hacia un determinado territorio y su población no haya de existir, aun cuando en ocasiones pueda resultar aminorada, cuando no, lisa y llanamente, difuminada por la lógica partidista" (210).

<sup>134</sup> Cfr. MONTERO, GUNTHER, 63 ss.

<sup>135</sup> La facoltà di votare per candidati di liste diverse, prevista dalla *Ley Maura* del 1907, di stampo maggioritario, fu confermata dal *Real Decreto* del maggio 1931, anche se già da allora essa era poco utilizzata; v. BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 28, 83 e 177; MONTERO, GUNTHER, 63 ss.

<sup>136</sup> "El votante marcará con una cruz el recuadro correspondiente al candidato o candidatos al que otorga su voto" (art. 172.d LOREG).

<sup>137</sup> V. l'analisi di LIJPHART, LÓPEZ PINTOR, 225 ss., da cui emerge che la massima parte degli elettori vota per i candidati di un solo partito nell'ordine alfabetico in cui sono presentati. V. anche FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 217 s. Anche in Germania la massima parte degli elettori non divide il proprio voto tra lista proporzionale e candidato nel collegio uninominale, nonostante il sistema elettorale, basato sulla doppia scheda, lo consenta. Secondo l'analisi di JESSE, 115, l'85-90% di coloro che hanno votato per le liste della *C.D.U.* e della *S.P.D.* tra il 1957 ed il 1987 hanno con il primo voto votato anche per il candidato del medesimo partito con il primo voto.

<sup>138</sup> I senatori eletti come indipendenti o come espressione di candidature unitarie diverse da quelle dei partiti furono 50 nel 1977, 4 nel 1979, 1 nel 1982 e nel 1986, e nessuno a partire dal 1989; v. MONTERO, GUNTHER, 66 nt. 31.

<sup>139</sup> V. *infra*, pag. 245.

<sup>140</sup> La possibilità per i parlamentari di restare indipendenti e formare come tali raggruppamenti parlamentari era prevista dal regolamento del Parlamento monocamerale della II Repubblica (art. 11.4 del *Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes* del 14 luglio 1931 e 11.4 del *Reglamento del Congreso de los Diputados* del 29 novembre 1934), secondo cui la *Mesa* poteva considerare come gruppo formato "de indefinidos o independientes" tutti coloro che non si erano iscritti ad un gruppo parlamentare né desideravano incorporarsi a "sector afin". In conformità a tali

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

disposizioni, nel 1931 si formò l'*Agrupación al Servicio de la República*, composto dai parlamentari eletti come indipendenti.

<sup>141</sup> Dopo la caduta del regime franchista, i regolamenti provvisori di entrambe le Camere (quello del *Congreso* – RPCD – approvato il 13 ottobre e promulgato il successivo 17 (*B.O.C.* del 21 ottobre 1977; *B.O.E.* del 26 ottobre 1977); quello del *Senado* – RPS – approvato il 14 ottobre e promulgato il successivo 18) decisero di non riconoscere la figura del parlamentare indipendente, obbligandolo piuttosto a confluire nel gruppo misto “por evitar en el seno de las primeras Cortes democráticas personalismos y individualismos nocivos para el naciente sistema de partidos”, v. SAIZ ARNÁIZ [1988], 97 e più in generale 94 ss., con riferimenti sul tema anche ai regolamenti dei Parlamenti delle Comunità autonome (nt. 14); ID. [1989], 124 e più in generale 121 ss. ed, ivi, nota 71. Nonostante il relativo regolamento provvisorio non vi facesse espresso riferimento, al *Senado* nella Legislatura costituente si costituirono due gruppi parlamentari autoqualificatisi come “indipendenti”: l'*Agrupación independiente* ed il *Grupo independiente*, formati rispettivamente da 13 e 10 senatori. Ma già dalla I legislatura non vi furono più indipendenti. Nell'attuale VIII legislatura i membri del *Senado* sono espressione soltanto di partiti politici, nazionali o, eccezionalmente, regionali. Difatti, si sono costituiti i seguenti gruppi parlamentari (tra parentesi il numero dei componenti): *Popular* (126), *Socialista* (94), *Entesa Catalana de Progrés* (16), *Nacionalista Vasco* (7), *Catalán de Convergència i Unió* (6), *Coalición Canaria* (6), *mixto* (4), di cui fanno parte due senatori eletti nelle liste di *Ixquierda Unida*, uno del *Bloque Nacionalista Gallego* ed uno del *Partido Aragonés*.

<sup>142</sup> Cfr. STERN, 754.

<sup>143</sup> Ne consegue che il terzo in graduatoria, di solito, non viene eletto e che il suo scarto dal secondo è ridotto; cfr. LIJPHART, LÓPEZ PINTOR, 225 ss.; BARAS GÓMEZ, BOTELLA CORRAL, 113.

<sup>144</sup> Ad esempio il rapporto di seggi conquistati tra il PP ed il PSOE posto, è stato di tre ad uno in tredici province su diciassette (le quattro province escluse sono la *Cataluña*, l'*Andalucía*, il *País Vasco* e le *Canarias*).

<sup>145</sup> Secondo l'abrogato art. 21.3 del *Real Decreto-ley 20/1977* se la vacanza del seggio si verificava entro due anni dalle elezioni, venivano convocate elezioni parziali; trascorso tale termine, il seggio restava invece scoperto, il che conferiva al senatore che non si voleva ricandidare una maggiore indipendenza.

<sup>146</sup> Cfr. OLLERO TASSARA, 11; v. i dati e l'analisi su di essi condotta da MONTERO [1991], 264 ss.

<sup>147</sup> Cfr. LINDE PANIAGUA [1996], 102.

<sup>148</sup> *Congreso* e *Senado* sono stati contemporaneamente sciolti prima della loro scadenza naturale nella I (*Real decreto* del 27 agosto 1982), III (1 settembre 1989) e V legislatura (8 gennaio 1996), mentre vanno considerati tecnici gli scioglimenti della II (22 aprile 1986) e IV (12 aprile 1989) legislatura, che ne hanno abbreviato di poco il termine legale per permettere il voto prima dell'estate.

<sup>149</sup> V. *supra*, pag. 33.

<sup>150</sup> Tale articolo richiama quanto prevedeva l'art. 19.1 del *Real Decreto-ley 20/1977* contenente norme elettorali: “para la elección de Diputados y de Senadores cada provincia y la ciudades de Ceuta e Melilla constituirán un distrito electoral”.

<sup>151</sup> Nelle cinquanta province spagnole (cui vanno aggiunte le cittadine *enclaves* di *Ceuta* e *Melilla* che eleggono ciascuna due senatori), sono state istituite cinquantanove circoscrizioni plurinomiali. Il numero delle circoscrizioni è maggiore di quello delle province perché l'articolo 69.3 CE istituisce nelle tre province insulari dieci circoscrizioni di cui tre – corrispondenti alle isole maggiori (*Gran Canaria*, *Mallorca* e *Tenerife*) – eleggono tre senatori, e sette (*Ibiza-Formentera*, *Menorca*, *Fuerteventura*, *Gomera*, *Hierro*, *Lanzarote* e *La Palma*) uno soltanto.

<sup>152</sup> DE CARRERAS SERRA [1996], 32, parla di formula “a somma zero”. Nel medesimo volume ALBA NAVARRO [1996], 228, immagina il dialogo sul tema tra i costituenti, con esiti non privi di lepida ironia ma non per questo inverosimili: “– Il Senato esiste già, perché dovremmo toglierlo? – Bene, però il sistema elettorale lo facciamo a mia misura. – Sta bene, però allora non gli diamo funzioni. – D'accordo, però che non si noti. – Allora lo chiamiamo “Camera di rappresentanza territoriale”.

<sup>153</sup> Ad esempio, ponendo il veto sul testo legislativo approvato dal *Congreso* (art. 90.2 CE). Per un'analisi approfondita della natura e del ruolo del *Senado* spagnolo, nonché delle sue prospettive di riforma v. PAU I VALL [1996]; FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 200 ss. e 258 ss.

<sup>154</sup> La normativa di attuazione, legislativa e regolamentare, prevede talune apposite forme di collegamento tra i senatori e l'Assemblea legislativa che li ha designati, la quale può: sottoporre all'attenzione di tali senatori quanto trattato nel

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

Parlamento della Comunità da loro rappresentata e che può interessare ai fini del miglior svolgimento del loro mandato nel *Senado* (art. 186.3 RPCan); sollecitare tali senatori a fornire informazioni su quanto trattato dal *Senado* possa interessare la Comunità da loro rappresentata (art. 127.1 RPV; art. 3 legge 4/1985 cit. *Castilla – La Mancha*; art. 15 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana*; art. 186.1 RPCan); assegnare a tali senatori i mezzi necessari per mantenere la loro relazione con il Parlamento della Comunità (art. 186.2 RPCan); ammettere i senatori a presenziare (art. 127.2 RPV) ovvero a prendere la parola, senza diritto di voto, ai lavori dell'Assemblea (art. 8 legge 6/1983 cit. *Murcia*; art. 100.1 RCCLM. solo però quando si tratti di questioni che siano trattate dal *Senado*), in quelle Comunità, ovviamente, in cui non vi facciano già parte. Significativamente però, al riguardo, l'art. 155.4 della LOREG prevede che “los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, sean o no simultáneamente miembros de las Asambleas Legislativas de éstas, a) sólo podrán desempeñar aquellas actividades que como Senadores les estén expresamente autorizadas en la Constitución y en esta Ley cualquiera que fuese el regimen que les pudiera corresponder por virtud de su designación por la Comunidad Autónoma”.

<sup>155</sup> Attualmente dei cinquantuno senatori designati dalle Comunità autonome, diciassette corrispondono al numero delle Comunità autonome, mentre i restanti trentaquattro sono così distribuiti: 7 *Andalucía*; 6 *Cataluña*; 5 *Madrid*; 4 *Comunidad Valenciana*; 2 *Galicia*, *País Vasco* e *Castilla y León*; 1 *Principado de Asturias*, *Aragón*, *Canarias*, *Castilla – La Mancha*, *Extremadura* e *Murcia*; nessun senatore in più spetta alle Comunità di *Cantabria*, *Navarra*, *La Rioja* e *Islas Baleares*). In questo modo si è cercato di conciliare la rappresentanza paritaria di tutte le Comunità autonome (tipica ad esempio del Senato statunitense) con quella proporzionale al numero di abitanti.

<sup>156</sup> Sui senatori designati v. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ [1993], ID. [1999], 157 ss.

<sup>157</sup> Sui problemi inerenti alla determinazione: del criterio – giuridico o statistico – in base a cui stabilire il numero esatto di tali senatori; della popolazione delle Comunità autonome; dell'organo chiamato a decidere sul numero dei senatori da attribuire a ciascuna di esse v. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 225 ss.

<sup>158</sup> Tale ipotesi – rimasta sulla carta ed ormai inutile – trovava spiegazione perché l'Assemblea legislativa della Comunità autonome poteva essere istituita solo dopo la ratifica dello statuto da parte delle *Cortes* (art. 152.1 CE).

<sup>159</sup> V. art. 2 legge 18 marzo 1981, n. 4, modificata con legge 19 febbraio 1986, n. 1 sulla designazione dei senatori rappresentanti del *País Vasco* in applicazione dell'articolo 28 del relativo Statuto; art. 2 legge 4 agosto 1983, n. 4, modificata con legge 9 gennaio 1991, n. 6 sul procedimento di designazione dei senatori del *Principado de Asturias* in applicazione dell'articolo 24.2 del relativo Statuto; art. 2 legge 22 luglio 1983, n. 6, modificata con legge 29 settembre 1987, n. 6 sulla designazione dei senatori della Comunità autonoma della *Murcia*; art. 4 legge 23 maggio 1988, n. 3 sulla designazione dei senatori in rappresentanza della *Comunidad Valenciana* in applicazione dell'art. 11.j del relativo EACVal; art. 2 legge 26 giugno 1985, n. 4, modificata con legge 7 aprile 1987, n. 3 e legge 26 dicembre 1995, n. 9 sulla designazione dei senatori rappresentanti della Comunità Autonoma di *Castilla – La Mancha*, l'art. 9.2. del cui Statuto, dopo la riforma approvata con la legge organica 3 luglio 1997, n. 3, non prevede più il requisito di deputato regionale per essere designato senatore; analogo requisito non è più previsto dall'art. 28.1 EAIB, dopo la riforma approvata con la legge organica 8 gennaio 1999, n. 3; art. 201.3 RPNV; art. 2.1 legge 8 maggio 1987, n. 7, modificata con legge 3 marzo 2000, n. 1 sul procedimento di designazione dei senatori della Comunità di *Castilla y León*, l'art. 15.5 del cui Statuto, dopo la riforma approvata con la legge organica 8 gennaio 1999, n. 4, non prevede più il requisito della condizione di deputato regionale per essere designato senatore. Nulla al riguardo prevede la Comunità di *Galicia*.

<sup>160</sup> V. artt. 34.1 EACat; 30.12 EAAnd; 9.8 EACant; 19.1.l EALR; 19.2.e EAEx; 16.3.i EAMad; 13.d EACan secondo cui però l'accettazione della designazione comporta la rinuncia al mandato di deputato della Comunità autonoma; art. 2 legge 28 settembre 1983, n. 3 sulla designazione dei senatori rappresentanti della Comunità autonoma di *Aragón*. In tutti questi casi le dimissioni alla carica di membro dell'assemblea della Comunità autonoma comportano le dimissioni tacite o, *rectius*, *ope legis* alla carica di senatore; v. CANO BUESO [1997], 66.

<sup>161</sup> Cfr. DE VEGA GARCÍA, 126.

<sup>162</sup> Cfr. RECODER DE CASSO, 1059. Tale ipotesi contrasta, tra l'altro, con la giurisprudenza costituzionale secondo cui la designazione dei senatori da parte delle Comunità autonome si configura come “una elezione di secondo grado” (v. STC 40/1981, cit., f.j. 1.° b, 355).

<sup>163</sup> V. artt. 34.1 EACat; 30.12 EAAnd; 19.1.l EALR; 10.1.c EAGal; 19.2.e EAEx; 3 legge 4/1983 cit. *Principado de Asturias*; 2.2 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana*, il cui successivo quarto comma precisa che le modifiche nella composizione numerica dei gruppi non incidono sulla distribuzione proporzionale dei seggi ai vari gruppi; 16.3.i

SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

EAMad; anche qui va notato che l'art. 226 RAMad prevede che le modifiche nella composizione numerica dei gruppi non incidono sulla distribuzione proporzionale dei senatori designati ai gruppi parlamentari; 16.b EAAR; 185 RPCan; 15.5 EAACLE ove, per mantenere ferma la proporzionalità raggiunta, l'art. 5.2 legge 7/1987 cit. prevede l'approvazione di un'unica lista in cui sono inclusi tutti i candidati.

<sup>164</sup> Su quest'ultimo punto v. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 231 s.

<sup>165</sup> V. art. 172.2 RPAnd; art. 139.2 RPCat; art. 3.a) legge 4/1983 cit. *Principado de Asturias.*; art. 2.2 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana*; art. 3.1 legge 3/1983 cit. *Aragón*; art. 3 legge 30 novembre 1994, n. 9 sulla designazione dei senatori in rappresentanza della Comunità autonoma de *La Rioja*; art. 185.2 RPCan; art. 174.2 RAEx; art. 225.2 RAMad; art. 3 legge 7/1987 cit. *Castilla y León*; art. 10.1.c EAGal che si riferisce alle forze politiche con rappresentanza in Parlamento; l'articolo 165.2 RPGal identifica però quest'ultimo concetto, suscettibile di un'interpretazione estensiva, con quello di gruppo parlamentare, attribuendo alla *Mesa* il compito di ripartire proporzionalmente a ciascuno di essi il numero dei senatori da designare.

<sup>166</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ [1993], 66.

<sup>167</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ [1995], 147.

<sup>168</sup> L'assegnazione a ciascun senatore di un solo voto laddove si tratta di designare due o più senatori è prevista dagli articoli: 5 legge 4/1981 cit. *Pais Vasco*; 5 legge 6/1983 cit. *Murcia*; 201.5 RPNav; 6.2 legge 4/1985 cit. *Castilla – La Mancha*).

<sup>169</sup> V. art. 7 legge 4/1981 cit. *Pais Vasco*.

<sup>170</sup> V. art. 2 legge 4 luglio 1983, n. 6 per la designazione del senatore in rappresentanza della Comunità autonoma di *Cantabria*; art. 181 RPIB.

<sup>171</sup> In questo senso non appare accoglibile l'osservazione di ESPÍN, 64 s., sul presunto contrasto tra il criterio proporzionale, con cui devono essere designati i senatori da parte delle Comunità autonome, ed il sistema maggioritario per l'elezione diretta dei senatori in ciascuna provincia. Lo stesso *Tribunal constitucional*, nella STC 4/1992 del 13 gennaio (in *Jur. Const.*, 33 ss.) ha respinto il ricorso *de amparo ex art. 23.2 CE* promosso dal gruppo parlamentare popolare dell'Assemblea di Madrid contro la decisione della *Mesa* di attribuire ad esso solo due – e non tre – dei cinque senatori da designare, nonostante detenesse la maggioranza relativa; i giudici, infatti, hanno ritenuto che la mancata applicazione del metodo d'Hondt, seguito nelle precedenti legislature, non solo trova giustificazione nella discrezionalità della *Mesa*, ma non comporta nemmeno la violazione del criterio di proporzionalità, di cui ancora una volta il *Tribunal* ha dato un'interpretazione tendenziale e non rigidamente aritmetica.

<sup>172</sup> Nella VII legislatura, dei cinquantuno senatori designati dalle Comunità autonome, più dei tre quarti sono andati ai due maggiori partiti, e precisamente: ventitré hanno aderito al gruppo *Popular*, sedici a quello *Socialista*. I restanti dodici senatori sono confluiti: tre nel gruppo *Catalán de Convergència i Unió*, tre in quello di *Entesa Catalana de Progres*, due nel *Nacionalista Vasco*, uno in *Coalición Canaria*, tre, infine, nel *mixto*, di cui due appartenenti ad IU ed uno al *B.N.G.*

<sup>173</sup> L'attribuzione indiretta della titolarità dei seggi designati dalle Comunità autonome ai gruppi parlamentari trova conferma nella citata STC 4/1992, in cui i giudici costituzionali avevano subordinato l'accoglimento del ricorso all'accertamento della corrispondenza del seggio a quel gruppo (f.j. 3.º, 44 s.).

<sup>174</sup> V. art. 139.4 RPCat; art. 165.4 RPGal; art. 172.4 RPAnd; art. 7 legge 6/1983 cit. *Murcia*; art. 225.7 RAMad; art. 8 legge 7/1987 cit. *Castilla y León*; art. 174.4 RAEx. 175 V. art. 14 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana* il quale prevede che, nel caso manchino tali supplenti, il nuovo senatore da designare dovrà essere proposto dal medesimo gruppo parlamentare cui apparteneva il senatore da sostituire.

<sup>176</sup> V. art. 6 legge 4/1983 cit. *Principado de Asturias*; art. 9 legge 9/1994 cit. *La Rioja*; art. 8 legge 3/1983 cit. *Aragón*; art. 9 legge 4/1985 cit. *Castilla – La Mancha*.

<sup>177</sup> V. art. 9 legge 4/1981 cit. *Pais Vasco*.

<sup>178</sup> V. art. 4 legge 6/1983 cit. *Cantabria*.

<sup>179</sup> Per ANTONINI, 162, la mancata differenziazione delle funzioni dei senatori in base alla loro provenienza comporta “una sorta di uniformizzazione tra i senatori provinciali e quelli autonomici”.

<sup>180</sup> Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ [1988], 1717.



SEMINARI SU:



**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

<sup>181</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 240 s.; PUNSET BLANCO [1992], 126, per cui il divieto di mandato imperativo, inutile ed anacronistico se riferito agli elettori, non è invece superfluo se riferito al mandato dei senatori designati dalle Comunità autonome, rendendone giuridicamente irrilevanti le istruzioni; FOSSAS ESPADALER, 121 ss., secondo cui i senatori designati dalle Comunità autonome, in quanto non eletti dal corpo elettorale ma dalle rispettive assemblee regionali, non andrebbero considerati ricoprenti una carica pubblica rappresentativa *ex art. 23.2 CE* Pertanto non solo l'accesso ma la loro permanenza in carica non dipenderebbe dalla volontà degli elettori. La possibilità di ricavare uno *status* distinto incontra però il limite, secondo l'A., dell'uguaglianza con gli altri senatori per cui "dada la singular naturaleza y composición del Senado, una vez elegidos o designados para el órgano representativo, debe darse una igualdad en el status de todos ellos" (p. 123, corsivo dell'A.).

<sup>182</sup> L'elezione dei senatori da parte delle Assemblee delle Comunità autonome, a queste legati da vincolo di mandato, è stata proposta da PUNSET BLANCO [1996], 165 ss.

<sup>183</sup> I membri del *Bundesrat* non sono legati ad istruzioni solo quando fanno parte della commissione bicamerale istituita per comporre le eventuali controversie insorte a seguito dell'approvazione da parte del *Bundestag* di un progetto di legge (art. 77.2 *Grundgesetz*).

<sup>184</sup> Il secondo Senato del Tribunale Costituzione Federale, con sentenza del 18 dicembre 2002, ha giudicato incostituzionale la procedura con la quale il 22 marzo 2002 il *Bundesrat* ha approvato la nuova legge sull'immigrazione ai sensi degli artt. 51.3, II periodo ("i voti di un *Land* possono essere espressi solo in modo unitario e solo da parte di membri presenti o di loro sostituti") e 78 GG. Difatti, in caso di dissidio tra i rappresentanti del *Land* sul voto da esprimere, non prevale il voto del Presidente ma vengono a mancare le condizioni per un voto unitario.

<sup>185</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 237 ss.; MARTÍNEZ SOSPEDRA [1990], 90.

<sup>186</sup> Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ [1984], 84.

<sup>187</sup> L'ultimo rinnovo delle assemblee legislative regionali è avvenuto il 25 maggio 2003, eccetto i Consigli regionali di *Cataluña*, *Andalucía*, *Pais Vasco* e *Galicia*, rinnovati rispettivamente il 17 ottobre 1999, 12 marzo 2000, 13 maggio e 21 ottobre 2001.

<sup>188</sup> V. artt. 34.1 EACat; 30.12 EAAnd; 6 legge 4/1981 cit. *Pais Vasco*; 5 legge 4/1983 cit. *Principado de Asturias*; 9.8 EACant; 19.1.l EALR; 23.2 EAMur; 12 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana*; 7 legge 3/1983 cit. *Aragón*; 8 legge 4/1985 cit. *Castilla – La Mancha*; 13.d EACan; 201.7 RPNV; 19.2.e EAEx; 28.1 EAIB; 16.3.i EAMad; 7.1 legge 7/1987 cit. *Castilla y León*.

<sup>189</sup> Solo l'art. 10.1.c) EAGal fa dipendere la durata del mandato dei senatori da quella del *Senado* e non da quella del suo Parlamento. Pertanto questi senatori: a) restano in carica anche se l'Assemblea regionale viene sciolta; b) cessano dal mandato, al termine della legislatura del *Senado* o a causa del suo scioglimento anticipato (art. 69.6 CE), anche se l'Assemblea regionale non è stata sciolta o il loro mandato è durato meno di quattro anni, indipendentemente, quindi, dalla data in cui sono stati designati.

<sup>190</sup> Lo stesso art. 1.2 RS ammette tale possibilità quando prevede che i senatori designati dalle Comunità autonome "para un período no coincidente con la legislatura del *Senado*, presentarán tras las elecciones al mismo nueva credencial o certificación que acredite la vigencia de su designación, de conformidad con la legislación correspondiente".

<sup>191</sup> Cfr. RECODER DE CASSO, 1067.

<sup>192</sup> Ad esempio, in occasione delle elezioni politiche nazionali del 12 marzo 2000 si è contestualmente rinnovato il solo Parlamento andaluso

<sup>193</sup> V., per tutti, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ [1993], 41 ss.

<sup>194</sup> MOLAS, PITARCH, 58 s. considerano, invece, l'art. 69.6 CE inapplicabile ai senatori designati dalle Comunità autonome, il cui mandato potrebbe essere, quindi, inferiore ai quattro anni previsti per i solo senatori eletti.

<sup>195</sup> V. artt. 6 legge 4/1981 cit. *Pais Vasco*; 5.2 legge 4/1983 cit. *Principado de Asturias*; 7.2 legge 3/1983 cit. *Aragón* che non prevede la necessità di nuove elezioni, al pari di quanto stabiliscono anche gli artt.: 8.2 legge 9/1994 cit. *La Rioja*; 6.2 legge 6/1983 cit. *Murcia*; 12.2 legge 3/1988 cit. *Comunidad Valenciana*; 7.3 legge 7/1987 cit. *Castilla y León* e 201.7 RPNV; 28.1 EAIB; 224.3 RAMad). Non sono mancati però casi, seppur isolati, di modifica dei senatori designati rispetto alla legislatura precedente in quelle Comunità, come quella catalana, che non contengono alcuna disciplina espressa al riguardo (v. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ [1993], 46).

SEMINARI SU:

**Democrazia, buon governo  
e sistemi elettorali.  
L'esperienza straniera:  
Francia, Germania, Spagna.**



**9 - 16 - 23 Maggio 2012, ore 21  
Bologna, Villaggio del Fanciullo  
Via Scipione dal Ferro, 4**

---

<sup>196</sup> Cfr. BASTIDA, PUNSET, DE OTTO, 304 s., secondo cui il vincolo di dipendenza di mandato che intercorre tra la Comunità autonoma ed i senatori designati contrasta con l'art. 67.2 CE; in generale, sul tema v. FERNÁNDEZ SEGADO [1996], 247 ss. ed Autori ivi citati, il quale propone una formula simile all'art. 35 della Costituzione austriaca, secondo cui i membri del Consiglio Federale designati dalle Assemblee regionali restano in carica per tutta la durata delle loro rispettive legislature.

<sup>197</sup> Cfr. STC 40/1981, cit., f.j. 3.º, 359 ss. in riferimento all'articolo 28.a EAPV V., altresì, la STC 76/1989 del 27 aprile (in *Jur. Const.*, 864 ss.), in cui i giudici hanno ritenuto che, in tali casi, la perdita del mandato non lede il diritto del rappresentante d'accedere in condizioni di uguaglianza alle funzioni ed alle cariche pubbliche sancito dall'art. 23.2 CE poiché esso va esercitato nelle forme e nei limiti previsti dalla legge e dai regolamenti parlamentari (f.j. 2.º, 874). V., infine, la STC 149/1990 dell'1 ottobre, in *Jur. Const.*, 117 ss., sulla legittimità dell'art. 181 RPIB in base a cui l'assemblea continua ad essere rappresentata dallo stesso senatore designato ad inizio legislatura quando il *Senado* è sciolto anticipatamente.