



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2017

«Legislazione elettorale:
5 modelli a confronto»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2017

I
La Spagna

di

Alberto Arcuri

Eleonora Bardazzi

Sofia Felicioni

Davide Miglietta

Fabiana Musilli

SOMMARIO. **1. Le fonti della legislazione elettorale spagnola.** 1.1 Il sistema elettorale nella Costituzione – 1.2 Il sistema elettorale *nella Ley Organica del Régimen Electoral General*. – **2. Un modello proporzionale dagli effetti (un tempo) maggioritari: natura e funzionamento del sistema elettorale spagnolo.** – 2.1 Un sistema proporzionale: premesse metodologiche – 2.2 Il sistema elettorale del *Congreso de los Diputados* – 2.2.1 Il meccanismo di distribuzione dei seggi alle circoscrizioni – 2.2.2 Il meccanismo di assegnazione dei seggi alle liste – 2.3 Gli elementi di disproportionalità e la persistente natura proporzionale del sistema elettorale spagnolo. – 2.4 Cenni sul sistema elettorale del *Senado*. – 2.4.1 La componente elettiva diretta. – 2.4.2 I senatori designati dalle Comunità Autonome. – 2.5 Elettorato attivo, elettorato passivo e il ruolo dei partiti – **3. I partiti politici nel sistema elettorale spagnolo.** – 3.1 Trasformazione del sistema partitico dal 1978 al 2015 – 3.2. Frammentazione partitica dal 1977 al 1979 – 3.3 Fase del partito predominante dal 1982 al 1996 – 3.4 Bipolarismo- bipartitismo dal 1996 al 2015 – 3.5 Conseguenze positive e negative del sistema elettorale – 3.6 Nuove prospettive di riforma elettorale e delle alleanze partitiche dopo la fine del bipartitismo. – **4. La forma di governo e il sistema elettorale.** – 4.1. La forma di governo spagnola a “parlamentarismo razionalizzato” 4.1.2. I meccanismi della “razionalizzazione” – 4.2. L’incidenza di un sistema elettorale “proporzionale con effetti maggioritari” sul funzionamento della forma di governo (dal 1977 al 2015) – 4.2.2. Le elezioni del 2015: la fine del bipartitismo e la mancata formazione del Governo. – **5. La giurisprudenza costituzionale spagnola in materia elettorale.** – 5.1 Il giudizio di fronte al *Tribunal Constitucional* spagnolo in materia elettorale – 5.2 La giurisprudenza costituzionale in materia di rappresentanza di genere – 5.3 La sentenza sull’esclusione della coalizione Bildu e la sua rilevanza nel “conflitto” con il *Tribunal Supremo* – 5.4 Accesso alle cariche elettive e diritto alla riservatezza degli elettori e dei candidati – 5.5 La “messa alla prova” della “*Trascendencia constitucional*” introdotta dalla *Ley Organica* n.6/2007 nell’*amparo electoral*.

1. LE FONTI DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE SPAGNOLA

di *Sofia Felicioni*

1.1 Il sistema elettorale nella Costituzione

Una rilevante peculiarità dell’assetto normativo afferente alla regolamentazione del sistema elettorale spagnolo risiede nel grado di incidenza – tutt’altro che marginale – che, rispetto alla relativa configurazione, esercita la fonte costituzionale. A differenza di quanto più comunemente accade, infatti, in Spagna è la Costituzione stessa a occuparsi, prima di qualunque altra fonte, della disciplina della materia elettorale, fissando nel suo testo alcuni presupposti diretti a condizionare inevitabilmente le scelte di dettaglio del legislatore¹, limitando, con ciò, il suo margine di discrezionalità e vincolandolo al rispetto di alcune inderogabili esigenze. Infatti, la scelta per cui, all’esito di un *iter* costituente piuttosto travagliato, le forze politiche impegnate nella stesura del nuovo testo costituzionale optarono fu quella di procedere alla costituzionalizzazione dei sistemi di elezione delle *Cortes generales*, consacrandone all’interno della norma suprema dell’ordinamento alcuni aspetti di fondo che il legislatore ordinario non avrebbe potuto, di conseguenza, modificare.

¹ Al quale gli articoli 68 e 69 della Costituzione attribuiscono in maniera espressa il compito di disciplinare puntualmente la materia.

Per quanto specificamente attiene alla composizione del Congresso dei Deputati (*Congreso de los Diputados*), sono quattro gli elementi cardine che l'art. 68 Cost.² individua al fine di condizionare l'espletamento dell'attività di legislazione elettorale.

Al suo comma primo l'articolo in questione prescrive, anzitutto, che la camera di rappresentanza popolare del sistema bicamerale spagnolo si componga di un numero di membri compreso tra un minimo di trecento e un massimo di quattrocento deputati, con ciò precludendo al legislatore la possibilità di allestire una camera bassa articolata in un numero di seggi eccedente rispetto ai valori riportati nella forbice.

Il comma secondo della medesima disposizione sottopone l'attività del legislatore ordinario a due ulteriori limitazioni, stabilendo, anzitutto, una connessione – *rectius*, una identificazione – tra le circoscrizioni elettorali e la Province, per giungere, in seconda battuta, a disporre che a ciascuna di quelle³ venga assegnata una rappresentanza minima paritaria, e rimettendo la ripartizione dei seggi restanti a delle operazioni successive che provvedano a distribuirli in maniera proporzionale rispetto alla popolazione di ognuna.

Al terzo comma dell'art. 68 Cost. si rinviene, infine, l'ultimo elemento attraverso il quale i costituenti hanno voluto condizionare le modalità di designazione dei deputati, prevedendo che la loro elezione abbia luogo, nell'ambito di ogni circoscrizione, secondo criteri di rappresentanza proporzionale⁴.

Con riferimento all'elezione del Senato (*Senado*)⁵ – o meglio, della quota di senatori eletti a suffragio universale⁶ – l'art. 69 Cost.⁷ non procede, quantomeno sul piano formale,

²Art. 68 Cost.: «1. Il Congresso si compone di un minimo di 300 a un massimo di 400 Deputati eletti a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto secondo le condizioni stabilite dalla legge.

2. La circoscrizione elettorale è la provincia. Le popolazioni di Ceuta e Melilla saranno rappresentate ciascuna da un Deputato. La legge distribuirà il numero totale di Deputati assegnando una rappresentanza minima iniziale a ciascuna circoscrizione e distribuendo i rimanenti in proporzione alla popolazione.

3. L'elezione si verificherà in ogni circoscrizione attenendosi a criteri di rappresentanza proporzionale.

4. Il Congresso è eletto per quattro anni. Il mandato dei Deputati termina quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera.

5. Sono elettori e eleggibili tutti gli spagnoli che abbiano la piena disposizione dei loro diritti politici. La legge riconoscerà e lo Stato faciliterà l'esercizio del diritto di voto per gli spagnoli che si trovino fuori del territorio di Spagna.

6. Le elezioni avranno luogo fra i trenta giorni e i sessanta giorni dal termine del mandato. Il Congresso eletto dovrà essere convocato entro i venticinque giorni successivi allo svolgimento delle elezioni».

³ Con l'eccezione dei distretti di Ceuta e Melilla, rispetto alle cui popolazioni il medesimo comma dispone che vengano rappresentate ciascuna da un solo deputato.

⁴ Il principio proporzionale è costituzionalizzato anche con riferimento all'elezione degli organi rappresentativi delle Comunità autonome. Il primo periodo dell'art. 152, c. 1°, Cost. stabilisce, infatti, che «Negli Statuti approvati attraverso il procedimento cui si riferisce l'articolo precedente, l'organizzazione istituzionale autonoma si baserà su una Assemblea Legislativa, eletta a suffragio universale, in conformità a un sistema di rappresentanza proporzionale che garantisca, inoltre, la rappresentanza delle varie zone del territorio; [...]».

⁵ Che, come è noto, nel bicameralismo spagnolo è configurato quale camera di rappresentanza delle autonomie territoriali.

⁶ La Costituzione spagnola allestisce, infatti, un sistema di designazione misto per i senatori: mentre alcuni vengono eletti direttamente dal corpo elettorale delle varie Comunità autonome, altri vengono designati dagli organi collegiali supremi delle Comunità autonome medesime.

⁷ Art. 69 Cost.: «1. Il Senato è la Camera di rappresentanza territoriale.

2. In ogni provincia si eleggeranno quattro Senatori a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto per i votanti di ciascuna di esse, con le modalità indicate da una legge organica.

3. Nelle province insulari ogni isola o loro raggruppamento con Capitolo o Consiglio Insulare, costituirà una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei Senatori, spettandone tre a ciascuna delle isole maggiori —Gran Canaria,

alla costituzionalizzazione di alcuna formula elettorale, il che in ogni caso non equivale ad affermare che una precisa indicazione in tal senso non possa essere dedotta dalla formulazione complessiva della disposizione richiamata, la quale – fissando nel numero di quattro i senatori da eleggere in ciascuna provincia – sembra non lasciare alcuno spazio a soluzioni alternative rispetto al sistema maggioritario.

In relazione alla disciplina che la Costituzione predispone in ordine all'elezione del Congresso dei Deputati, il richiamo esplicito e, dunque, formale al principio proporzionale va necessariamente temperato con le previsioni che danno corpo agli altri tre “punti-chiave” della disciplina medesima, i quali incidono in modo assolutamente rilevante sulla sua implementazione effettiva. C'è da tenere presente, infatti, che «la rappresentanza proporzionale in se stessa non è sufficiente se non è accompagnata da altre variabili che garantiscano il suo corretto funzionamento, quali sono, essenzialmente, una determinata dimensione delle circoscrizioni e un numero relativamente elevato di seggi da assegnare in ciascuna di esse. [Infatti,] [...] la rappresentanza proporzionale è direttamente proporzionale al numero dei seggi da assegnare e inversamente proporzionale al numero delle circoscrizioni, in virtù del fatto che gli effetti richiesti da questo sistema sono maggiori quanto maggiore è il numero dei deputati da eleggere e decrescono nella misura in cui è maggiore il numero delle circoscrizioni [...]»⁸.

A tale proposito va anzitutto precisato che, secondo l'opinione maggioritaria, con l'espressione testuale “*criterios de representación proporcional*” i costituenti spagnoli non avrebbero inteso richiamare il principio proporzionale nella sua qualità di estensione del principio democratico, ma avrebbero, invece, voluto meramente esprimere e, dunque, sancire a livello costituzionale la predilezione per un meccanismo specifico di traduzione dei voti in seggi. In effetti – e nonostante il pluralismo politico venga prospettato dalla Costituzione stessa nei termini di un *valor superior* dell'ordinamento giuridico⁹ – l'interpretazione che, del riferimento in questione, è stata diffusamente accolta non vi ha letto la volontà dei costituenti di assicurare l'instaurazione di un parlamentarismo compromissorio, quale esito della realizzazione di una rappresentanza democratica che fosse di necessità massimamente inclusiva¹⁰. In effetti, laddove il richiamo alla *representación proporcional* venisse interpretato secondo tale accezione, non potrebbe non riscontrarsi l'esistenza di un evidente discostamento fra il modello prefigurato dalla prescrizione costituzionale e la realtà dei fatti: una realtà, questa, che – come si osserverà

Maiorca e Tenerife— e uno per ognuna delle seguenti isole o raggruppamenti: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma.

4. Le popolazioni di Ceuta e Melilla eleggeranno ciascuna due Senatori.

5. Le Comunità Autonome designeranno inoltre un Senatore e uno in più per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio. La designazione spetterà All'Assemblea legislativa o, in sua mancanza, all'Organo Collegiale Superiore della Comunità Autonoma conformemente a quello che stabiliranno gli Statuti, che assicureranno in ogni caso l'adeguata rappresentanza proporzionale.

6. Il Senato è eletto per quattro anni. Il mandato dei Senatori termina quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera».

⁸ N. PEREZ-SERRANO JAUREGUI, *Artículo 68*, in *Revista de Derecho Publico, Comentario a las leyes políticas – Constitución española de 1978*, tomo VI, Madrid, 1989, pp. 123-124.

⁹ Art. 1, c. 1°, Cost: «La Spagna si costituisce come Stato sociale e democratico di Diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'eguaglianza e il pluralismo politico».

¹⁰ J.M. VALLÉS, *Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política*, in *Rev. Est. Pol.*, 1986, n. 53, p. 24 ss.

più attentamente nelle pagine che seguono – si caratterizza per la presenza di procedimenti elettorali che, di fatto, favoriscono una rappresentazione semplificata della pluralità delle istanze che trovano espressione in seno alla comunità.

Ad avvalorare la tesi secondo la quale il richiamo costituzionale alla proporzionalità non si imporrebbe – informandoli – agli effetti prodotti dal sistema elettorale provvedono proprio i tre punti-chiave succitati, il cui inserimento in Costituzione ha fatto in modo che, con riferimento al medesimo, potesse [e possa tuttora] parlarsi di un sistema proporzionale *fortemente corretto*¹¹.

In primo luogo, attraverso l’allestimento di una camera che è composta da un numero di parlamentari piuttosto ridotto, il costituente ha voluto senz’altro correggere la proporzionalità del sistema, limitando in maniera intuitiva l’accesso alla rappresentanza. Correlativamente, l’individuazione di un alto numero di circoscrizioni¹² contribuisce, a sua volta, a ridimensionare in via ulteriore la probabilità che il sistema produca degli effetti di rappresentanza proporzionale, essendo un “legge sicura” dei meccanismi elettorali quella per cui «tanto più alto è il numero delle circoscrizioni [...], tanto più ridotto è il potenziale di proporzionalità»¹³. Rispetto all’ultima variabile considerata e disciplinata dal legislatore costituente spagnolo, infine, è piuttosto agevole riscontrare quanto la garanzia di una rappresentanza minima iniziale a ciascuna delle circoscrizioni elettorali possa produrre degli evidenti effetti di disparità tra le medesime, favorendo la sovra- rappresentazione di quelle più piccole e la corrispondente sotto- rappresentazione di quelle più grandi.

Come è stato detto, «aver deciso di inserire i criteri fondamentali di un sistema elettorale nella costituzione ed aver adottato quei criteri invece che altri è stata una fondamentale scelta politica, come tale oggetto di uno scontro e parto di una contrattazione che hanno conosciuto fasi molto difficili»¹⁴. Ciononostante, e in particolare a dispetto delle profonde diversità di veduta propugnate dai vari schieramenti politici partecipi al processo costituente¹⁵, lungi dall’esser risultata foriera di un qualche apporto creativo o innovatore la

¹¹ M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 130. «Le interpretazioni espresse intorno a questo precetto, in una prospettiva giuridica, sono state molteplici e diverse, come del resto non poteva non essere. Ciononostante, la spiegazione più accreditata, e a sua volta rispettosa della interpretazione letterale del testo costituzionale, probabilmente è quella proposta da Montero e Vallés in un recente scritto sulla riforma elettorale. Secondo tali autori, a fronte di altri tentativi dottrinali per salvare la proporzionalità globale del sistema elettorale risultante dalla congiunzione degli elementi citati, l’art. 68 suindicato non costituzionalizza tanto un principio di rappresentanza proporzionale quanto una determinata formula elettorale. Di conseguenza, secondo questa interpretazione, il testo costituzionale è soddisfatto con la istituzione di una qualsiasi fra le formule elettorali presenti nel panorama dottrinale, senza preoccuparsi se i risultati pratici della applicazione di questa siano più vicini ai sistemi elettorali propri del principio maggioritario». Così in L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 369. Sul punto si veda anche J.L. MONTERO – J.M. VALLÉS, *El debate sobre la reforma electoral*, in *Revista Claves de la Razón Práctica*, 1992, n. 22.

¹² Cinquantadue, vale a dire le cinquanta Province spagnole oltre ai due territori africani di Ceuta e Melilla.

¹³ M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 509-510.

¹⁴ *Ivi*, p. 502.

¹⁵ Ostili all’opera di costituzionalizzazione del sistema elettorale per il Congresso dei Deputati – perché proporzionale – erano gli esponenti di AP (*Alianza Popular*), i quali nutrivano una decisa predilezione per il maggioritario, molto più confacente alla loro strategia politica; pure una buona sezione dell’UCD (*Unión de Centro Democrático*), d’altra parte, si era inizialmente dichiarata contraria all’idea di costituzionalizzare il sistema elettorale del Congresso, avendo, di seguito, mutato la propria posizione al fine di preservare la politica consensuale avviata

decisione adottata all'esito di quel processo finì per convalidare – attribuendogli peraltro dignità costituzionale – lo stato dei fatti allora esistente, recependo la disciplina elettorale¹⁶ predisposta, nel rispetto della legalità franchista, dal governo di Adolfo Suárez¹⁷ al fine di regolare le modalità di composizione delle medesime Cortes costituenti¹⁸, istituzioni centrali della sua opera di “rottura patteggiata”¹⁹.

Le ragioni per le quali una scelta di questo genere venne assunta non possono essere comprese se non tenendo conto del contesto nel quale la Costituzione del 1978 venne redatta e approvata.

La transizione dall'autoritarismo alla democrazia che la Spagna conobbe a partire dalla morte del Generale Franco, infatti, «non si produsse» – come è stato osservato – «attraverso un processo di “auto trasformazione” del regime, né attraverso una rottura frontale radicale. Si trattò del prodotto di una serie di negoziati e patti tra vari attori politici finalizzati, attraverso un processo riformista, a raggiungere l'obiettivo del cambio di regime»²⁰.

Con la volontà di mediare tra le antitetiche posizioni espresse, da un lato, dalle forze conservatrici franchiste – le quali continuarono a mantenere il proprio potere anche a seguito della scomparsa di Franco – e, dall'altro lato, dal blocco di forze di opposizione democratica, Suárez mise in pratica la sua strategia politica – il cui obiettivo di fondo era quello di riuscire a traghettare l'ordinamento spagnolo verso la democrazia – evitando di fare proclami aperti in merito alle proprie intenzioni, così da fare in modo che l'instaurazione di un regime democratico e pluralista avvenisse attraverso un'evoluzione istituzionale e politica pacifica. Animato dall'intenzione di conciliare la soddisfazione delle nuove istanze di rappresentatività – soddisfazione implicata dalla necessità di riconoscere e dare garanzia al principio del pluralismo politico – con delle (in ogni caso) imprescindibili esigenze di governabilità, in relazione alle modalità di elezione del Congresso dei Deputati il Governo Suárez optò per l'allestimento di un sistema elettorale proporzionale, aggiustandolo, però, attraverso l'introduzione di alcuni correttivi che gli avrebbero permesso di produrre, nella sostanza, gli effetti tipici di un sistema maggioritario.

I contrasti che animarono i dibattiti sul punto nel corso dell'iter costitutivo non riuscirono a essere superati se non attraverso l'accettazione, da parte delle diverse forze politiche coinvolte, dell'accordo generale concluso tra UCD²¹ e PSOE²², il quale accordo si proponeva sostanzialmente di recepire e di trasfondere nel testo costituzionale i principi sui

con i partiti di sinistra e con quelli nazionalisti. PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*), PCE (*Partido Comunista de España*), PNV (*Partido Nacionalista Vasco*), PDC (*Pacto Democrático por Cataluña*) e i diversi indipendenti di sinistra, infatti, si erano mostrati, sin dal principio, favorevoli alla consacrazione costituzionale del sistema proporzionale.

¹⁶ Disciplina contenuta nella *Ley para la reforma política* n. 1 del 4 gennaio 1977 e nel *Real Decreto Ley* n. 20 del 18 marzo 1977.

¹⁷ Re Juan Carlos nominò Adolfo Suárez capo del Governo il 3 luglio 1976, dopo aver imposto ad Arias Navarro l'obbligo di dimettersi.

¹⁸ Le cui elezioni – le prime libere dopo quarant'anni di dittatura – si svolsero il 15 giugno 1977.

¹⁹ Sul punto si veda F. PRIETO, *La Spagna verso la democrazia*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1977, p. 23 ss.

²⁰ C.R. AGUILERA DE PRAT, *La transición política en España*, in M. ALCÁNTARA – A. MARTINEZ (a cura di), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 40.

²¹ Il partito di governo.

²² Il principale partito di opposizione.

quali aveva tratto il proprio fondamento la disciplina elettorale del 1977²³. Con la volontà di proseguire, e auspicatamente di completare, il processo di transizione democratica in un'ottica di compromesso, equilibrio e prudenza, i legislatori costituenti optarono finalmente per la costituzionalizzazione di un sistema elettorale che aveva già dato buona prova di sé; un sistema, come si è visto, formalmente proporzionale ma produttivo di effetti maggioritari, il quale avrebbe contribuito, per il tramite della relativa consacrazione costituzionale, ad allontanare la minaccia del ritorno all'autoritarismo e tuttavia pure ad assicurare la governabilità a un sistema in crisi²⁴.

1.2 Il sistema elettorale nella Ley Organica del Régimen Electoral General

Con lo sfondo del quadro costituzionale che si è sommariamente illustrato, il legislatore spagnolo, nell'espletamento del compito assegnatogli dalla Costituzione medesima, ha provveduto ad assemblare la disciplina elettorale di dettaglio soltanto sette anni dopo l'entrata in vigore della legge fondamentale, attraverso l'approvazione della *Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio, del Régimen Electoral General*²⁵. Dal momento che si occupa di dare attuazione a un diritto fondamentale quale è quello di voto²⁶, la legislazione elettorale

²³ Infatti, «Come quasi tutti i sistemi elettorali, anche quello della Spagna postfranchista è nato da un compromesso fra i maggiori attori politici nella fase di transizione da un regime politico all'altro. Il compromesso fu però governato e imposto dalla "coalizione dominante" che era uscita dal ventre del regime. I rapporti di forza e il contesto della transizione, avvenuta secondo una *reforma pactada* e non secondo la *ruptura* che le forze antifranchiste avevano reclamato ma che non erano riuscite ad ottenere, consentirono al partito di governo, la Unión de Centro Democrático (UCD), composto in gran parte da ex esponenti del franchismo, di far accettare ai partiti dell'opposizione, in sede di elaborazione della Costituzione, lo stesso sistema con il quale erano state elette le prime Cortes democratiche nel giugno 1977». Così in M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, cit., p. 131.

²⁴ Come è stato criticamente osservato a tale proposito, «Di fronte al duplice impegno, di creatività giuridica e di volontà politica, di fronte alla difficoltà di giungere all'accordo su una piattaforma innovatrice, ha finito per prevalere il ripiegamento sulla via più comoda? Aveva ragione Alzaga quando in aula diceva che l'"inerzia" aveva avuto il sopravvento? Può darsi, perché la psicologia ha la sua parte nel gioco politico e quindi anche nei processi costituenti, ed il senso di estenuazione sicuramente provocato dai numerosi ostacoli e dalle asperità del dialogo, unito all'impellenza di dover concludere sotto la pressione di un'opinione pubblica impaziente (o, peggio, che diventava sempre più indifferente per scetticismo), può aver indotto alla soluzione più facile, a prendere ciò che c'era già pronto. Ma è pur vero che la costituzione ha recuperato un sistema elettorale voluto dalla Legge per la Riforma Politica, cioè dal prodotto delle ultime cortes franchiste e di un governo non democraticamente legittimato, ben accolta da tutti gli eredi del franchismo. Una normativa concepita, ed accettata, come provvisoria, come propria di uno stato di necessità – il prudente distacco senza traumi dal passato – è divenuta definitiva, consacrata per il futuro come norma costituzionale». Così in M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., pp. 541-542.

²⁵ D'ora in poi LOREG. L'adozione della nuova legge elettorale avvenne soltanto nel 1985 perché solo allora fu possibile rinvenire, in seno al Congresso, la presenza di una chiara maggioranza (socialista), la quale, invece, mancò nel corso della prima legislatura post-costituente.

²⁶ È l'art. 23 della Costituzione spagnola a riconoscere e garantire il diritto di voto, inteso quale diritto fondamentale di cui i cittadini godono in ordine all'espressione della propria volontà politica: «1. I cittadini hanno il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente o per mezzo di rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale.

2. Similmente, essi hanno il diritto di accedere in condizioni di eguaglianza a funzioni e incarichi pubblici con i requisiti indicati dalle leggi».

è, infatti, sottoposta a una riserva di legge organica, richiedendosi, con ciò, la maggioranza assoluta dei membri del Congresso ai fini della sua «approvazione, modifica o deroga»²⁷. A essere più precisi, la riconduzione della materia elettorale alla sfera d'azione della legge organica viene operata dall'art. 81 Cost.²⁸ *expressis verbis*, premurandosi tale disposizione – al suo comma primo – di configurare la disciplina del regime elettorale generale²⁹ come una specifica sfera di competenza della fonte normativa in questione.

La subordinazione della produzione normativa in materia elettorale ad un aggravamento dell'*iter legis* trova la propria giustificazione nella necessità di assegnare, nel contesto del sistema delle fonti, una posizione particolarmente forte alle norme che disciplinano le elezioni; una necessità, questa, che a sua volta discende dalla consapevolezza, evidentemente nutrita dai costituenti spagnoli, dell'alto tasso di influenza che i sistemi elettorali sono in grado di esercitare sulle forme di governo nell'ambito delle quali operano, risultando, con ciò, strettamente connessi «con le regole costituzionali che tal[i] form[e] di governo caratterizzano e qualificano»³⁰.

Rispetto alla disciplina previgente³¹, la nuova legge si è occupata di modificare le varie questioni procedurali implicate nelle vicende elettorali – quali la convocazione delle consultazioni e la loro organizzazione pratica, la durata della campagna elettorale, la regolamentazione del contenzioso, etc. –, nell'ottica di rafforzarne i caratteri di garanzia. Al di là di questi aspetti, però, la normativa predisposta dalla legge organica in relazione al sistema elettorale *stricto sensu* non si è affatto distaccata, nella sostanza, da quella che era stata approvata otto anni prima al fine di consentire lo svolgimento delle elezioni costituenti e che, nonostante il suo carattere provvisorio, venne applicata anche in occasione delle elezioni generali del 1979 e in quelle del 1982³². Il motivo per cui la normativa elettorale

Come viene specificato dall'art. 13, c. 2°, Cost., sebbene siano soltanto i cittadini spagnoli i titolari del diritto sancito dall'art. 23, l'ordinamento può riconoscere, con trattato internazionale o con legge, pure agli stranieri il diritto al suffragio attivo e passivo nelle elezioni municipali, purché vengano rispettate le condizioni di reciprocità.

²⁷ La maggioranza richiesta dall'art. 81 Cost. ai fini della loro approvazione non è, in ogni caso, l'unico elemento che contribuisce a distinguere le leggi organiche da quelle ordinarie; nonostante il testo costituzionale non disponga nulla al riguardo, infatti, unanime è l'opinione secondo cui, al fine di poter essere ritenute integranti la fattispecie di cui all'art. 81 Cost., le leggi (approvate a maggioranza assoluta e riguardanti gli ambiti materiali sottoposte a riserva organica) debbano esser state espressamente qualificate, per l'appunto, come «*leyes orgánicas*». Sul punto si veda L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, CEDAM, Padova, 1990, p. 131 s.

²⁸ Art. 81 Cost.: «1. Sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione.

2. L'approvazione, modifica o deroga delle leggi organiche esigerà la maggioranza assoluta del Congresso, in una votazione finale del progetto nel suo complesso».

²⁹ Come il Tribunale costituzionale spagnolo ha avuto occasione di puntualizzare, per *régimen electoral general* si intendono «*las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos*» (Tribunal Constitucional, *sentencia de 16 de mayo de 1983*).

³⁰ L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, cit., pp. 177-178.

³¹ Contenuta, come si è detto, nel decreto legge n. 20 del 1977.

³² Il che avvenne in accordo rispetto a quanto disposto dalla Ottava Disposizione transitoria della Costituzione, la quale, al suo punto tre, stabilisce che alle prime elezioni post-costituenti si sarebbero potute applicare, in mancanza di una nuova legge, le norme anteriormente vigenti, fatta eccezione per le questioni relative alle cause di ineleggibilità e incompatibilità e ai requisiti di età richiesti per il voto, trattandosi di aspetti disciplinati direttamente dalla norma costituzionale.

pre-costituzionale venne sostanzialmente riconfermata dalla legislazione posteriore all'entrata in vigore della Costituzione è fondamentalmente riconducibile a questioni di convenienza politica: a fronte della scomparsa, intervenuta nel corso del periodo di vigenza del d.l. n. 20/77, del partito promotore del medesimo atto normativo³³, le forze che allora dominavano il panorama politico – PSOE e PP³⁴ – non avevano alcun interesse, infatti, a modificare la legislazione che aveva reso possibile la loro ascesa.

Oltre a predisporre, nella sua prima parte, una disciplina generale applicabile a qualunque tipo di elezione popolare diretta, la LOREG provvede a regolare in maniera specifica le modalità di elezione degli organi rappresentativi nazionali³⁵, municipali³⁶, insulari³⁷ e provinciali³⁸, predisponendo – per quanto strettamente attiene al sistema elettorale delle *Cortes Generales* – una regolamentazione che si premura di dare puntuale attuazione ai principi fissati a livello costituzionale³⁹.

2. UN MODELLO PROPORZIONALE DAGLI EFFETTI (UN TEMPO) MAGGIORITARI: NATURA E FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO.

di *Alberto Arcuri*

2.1 Un sistema proporzionale: premesse metodologiche.

Il sistema risultante dalla disciplina elettorale spagnola può, a buon titolo, essere classificato tra quelli di tipo proporzionale, perché come tale si qualifica nel dettato costituzionale (art. 68.3 CE) e perché tale è la natura che, nonostante quanto si dirà, pare potersi desumere dal suo atteggiarsi concreto.

La caratteristica riconosciuta universalmente come identitaria della normativa di cui si tratta è, come già si è detto, il richiamo in Costituzione del principio della proporzionalità⁴⁰, pur se corretto in varia misura da fattori c.d. di “maggioritarizzazione”. La contemporanea

³³ La UCD, con la cui scomparsa si dissiparono pure i timori legati al sospetto che tale partito si fosse costruito una normativa elettorale su misura.

³⁴ Il *Partido Popular*, nato dalle ceneri di *Alianza Popular*.

³⁵ Titolo II.

³⁶ Titolo III.

³⁷ Titolo IV.

³⁸ Titolo V.

³⁹ Va precisato, però, che non tutte quelle in cui si articola la LOREG sono disposizioni qualificabili propriamente come “organiche” e, in quanto tali, assicurate dalle garanzie che assistono tale genere di fonte. Infatti, «*si bien en cuanto a los grandes títulos de la Ley Electoral no cabe duda alguna de su contenido orgánico, sin embargo el carácter sumamente procedimental de toda norma electoral y la decisión de política legislativa contenida en el texto de dar a la materia un tratamiento unificado y global provoca que muchos de sus preceptos no constituyan materialmente contenido de ley orgánica, sino materias conexas, algunas de ellas excluidas del efecto de congelación de rango por la propia ley*». Così in P. SANTOLAYA MACHETTI, *Significado y alcance de la ley orgánica del régimen electoral general*, in *Rev. Est. Pol.*, 1986, n. 53, p. 69.

⁴⁰ Per una rapida panoramica comparata si veda A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in *Quad. Cost.*, 26- 09- 2012.

presenza di questi due elementi caratterizzanti ha spesso indotto le analisi verso una ricostruzione assiomatica, tesa a valutare astrattamente la combinazione tra il dato prescrittivo e il dato descrittivo, tra un modello d'aspirazione ideale, prescelto e cristallizzato in un richiamo inteso come precettivo, ed una disciplina concreta i cui effetti sono stati interpretati come rinneganti, o quantomeno strabordanti, i confini posti da quel referente astratto.

Di qui in avanti si analizzerà il sistema elettorale spagnolo tenendo a mente questa dialettica, che deve essere indagata poggiando su una conoscenza "filtrata" dei poli che la compongono: il paradigma di riferimento e gli effetti (apparentemente contraddicenti) prodotti. Così, mentre gli effetti potranno essere valutati (ed eventualmente classificati) soltanto dopo aver analizzato il meccanismo elettorale inteso nel suo funzionamento concreto, occorre premettere fin d'ora alcune considerazioni sul richiamo operato dall'art. 68.3 CE che intendono concorrere ad una lettura sostanziale del suo significato, ponderata sul dato lessicale, teleologico e sistematico.

Si è già avuto modo di ricordare quanto l'argomento elettorale in Spagna abbia subito l'impronta *pactada*⁴¹ di una transizione insolita, che non ha significato rottura con il regime precedente ma piuttosto continuità trascinata e razionalizzata. Continuità che si legge evidente nel recepimento, da parte della prima normativa elettorale organica, dei tratti principali del sistema con cui erano state elette le *Cortés*, che sarebbero poi state anche Assemblea costituente, nel 1977, in piena fase di transizione⁴².

La *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (d'ora in avanti anche LOREG) n. 5 del 1985 ha essenzialmente ripreso e trasposto in una versione per lo più invariata il modello concordato tra le forze riformatrici di Adolfo Suárez e le ultime *Cortés* del regime franchista, espresso in prima battuta dalla *Ley para la reforma política* (1/1977) e concretizzatosi successivamente nel *Real Decreto* 29/1977, dopo che alcuni di quei principi erano confluiti agli artt. 68 e 69 del nuovo testo costituzionale. L'eventuale richiamo in Costituzione della proporzionalità avrebbe dunque, in questa tendenziale continuità, rappresentato la proclamazione di una forte istanza di rottura con il passato e con la classe politica che ne era espressione, oltretutto con le formazioni conservatrici, che invece erano per tradizione e opportunità schierate con forza per un modello di tipo maggioritario⁴³.

⁴¹ L'accordo sulle regole elettorali giocò infatti un ruolo dirimente nella ricerca del patto sociale. In questo senso, il regime elettorale non fu soltanto manifestazione di quel carattere *pactado* ma ne fu anche, e soprattutto, il cuore. Si può agevolmente intendere l'urgenza avvertita, nel voler garantire il pluralismo, dalle forze di rottura del precedente regime se si guarda alla giovinezza del sistema democratico a cui ci si riferisce, a fronte della inusuale longevità del precedente regime autoritario. Del sistema elettorale come priorità del patto sociale cfr. L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

⁴² Sul processo di transizione dal regime franchista C.R. AGUILERA DE PRAT, *Balance y transformaciones del sistema de partidos en España* (1977-1987), REIS 42, 1988, in http://www.reis.cis.es/reis/pdf/reis_042_07.pdf

⁴³ «In un primo momento, il settore più conservatore della UCD e il partito di destra, Alianza Popular (AP) erano contrari alla costituzionalizzazione del sistema elettorale. Il leader di AP, Manuel Fraga Iribarne, che faceva parte della ristretta commissione di sette membri che decisero il testo della Costituzione, rimase fedele alla sua posizione fino alla fine: non voleva che fosse inserito nella Costituzione alcun richiamo a qualsivoglia principio e tanto meno al principio proporzionale, perché era fautore del maggioritario all'inglese, che avrebbe assicurato un esecutivo forte»; vedi M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*; O. MASSARI E G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e Governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 132.

Semplificando in termini essenziali: a fronte della rottura socialista e comunista⁴⁴ si posero le posizioni di tenuta del sistema conservatore. Così, l'UCD di Suárez, in cui confluirono molte delle istanze politiche franchiste e che negli anni della transizione era il partito governativo, permise la cristallizzazione del principio di cui si tratta alla condizione essenziale che ciò rimanesse principio dalla sostanza tendenziale, contraddetto e temperato nel suo stesso significato costituzionale prima ancora che da fattori esterni. Contrastato, dunque, principalmente dalla sua applicazione circoscrizionale, oltreché dimensione provinciale delle stesse e dalla parallela applicazione provinciale della soglia di sbarramento⁴⁵.

La formula utilizzata nel richiamarsi al principio proporzionale è infatti una formula volutamente raffreddata, cosicché quel principio ne esce depotenziato già in termini lessicali⁴⁶. L'art. 68, al comma 3, afferma infatti che il sistema deve essere orientato al rispetto dei criteri di proporzionalità (*atendiendo a criterios de representación proporcional*) nonostante il costituente abbia mostrato di saper utilizzare, quando voluto, formule decisamente più incisive. Un referente evidentemente più impegnativo dello stesso principio si ritrova, d'altronde, solo poco più in là nello stesso testo, all'art. 152 CE⁴⁷, laddove si stabilisce, con riferimento alle elezioni delle Assemblee Legislative delle Comunità Autonome, che le stesse debbano avvenire secondo un sistema di rappresentanza proporzionale (*con arreglo a un sistema de representación proporcional*). Appare allora quanto meno plausibile lettura dello stesso in termini tali da escludere l'ipotesi della costituzionalizzazione di una particolare formula elettorale⁴⁸.

Quanto detto ha delle ripercussioni che non sono solo dialettica infruttuosa, perché è a questo principio di proporzionalità, e non ad altri, che ci si dovrebbe eventualmente riferire come parametro di valutazione della coerenza con sé stesso delle conseguenze prodotte dall'operare del meccanismo elettorale. In accordo con tale lettura è d'altronde il senso di

⁴⁴ I gruppi socialisti e comunisti, ma anche la rappresentanza nazionalista catalana e basca, non solo sostennero il richiamo in Costituzione ai criteri della rappresentanza proporzionale, ma si batterono anche per un accrescimento reale del grado di proporzionalità del sistema, attraverso la riforma, con la LOREG del 1985, del modello adottato dalle ultime Cortes franchiste nel 1967. Sul punto C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, Rass. Parl., fasc. 1 2011, p. 179 s., Jovene Editore.

Le istanze "proporzionaliste" provenienti da queste forze politiche non avevano peraltro un significato meramente ideologico ma erano frutto della congiunta esigenza di garantirsi gli spazi politici necessari per affermarsi come forze stabili nel nuovo sistema plurale (esigenza garantita in misura certamente maggiore da un sistema a forte impronta proporzionale).

⁴⁵ I principi generali del modello elettorale emerso da tale compromesso sono confluiti poi anche nelle leggi elettorali autonome e nella legge per l'elezione dei consigli comunali; T. GROPPI, *Sistemi elettorali e forme di governo: il caso spagnolo*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, CEDAM, Padova, 1995.

⁴⁶ Art. 68 c.3°: «*La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional*».

⁴⁷ Art. 152 c.1° CE: «*En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea*».

⁴⁸ G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes in Spagna*, in M. OLIVIERO – M. VOLPI, (a cura di) *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, p. 348 ss.

altre disposizioni costituzionali che moderano fortemente la portata di quel principio. Tra queste, la scelta della Provincia come circoscrizione di riferimento ha poi un valore politicamente molto carico, sia in ciò che ha significato, sia in ciò che non è riuscito a significare. Anzitutto aver previsto la Provincia come circoscrizione ha coinciso con l'implicito declassamento delle Comunità Autonome, in linea con la volontà centralista che viveva, come residuo franchista, nella dirigenza conservatrice.

La scelta della Provincia aveva poi un interesse partitico molto più contingente ed immediato. L'UCD pensava infatti di potersi avvantaggiare della disproporzionalità in quelle Province dell'entroterra centro-meridionale particolarmente arretrate, piccole, sovrarappresentate e ritenute una salda fonte elettorale del mondo conservatore e cattolico. Già nelle prime tornate elettorali tale scelta dimostrò ancora una volta la sostanziale imprevedibilità del comportamento elettorale cosicché alla fine, di quei fattori distorsivi, beneficiò il PSOE.

D'ora in avanti si darà conto dei tratti essenziali di questo sistema per arrivare a trattare delle ragioni per cui, nonostante l'apparente "maggioritarizzazione" provocata dall'atteggiarsi concreto di alcuni elementi tipici del proporzionalismo, e persa ad alcuni manifesta ed in atto soprattutto nel primo periodo della sua applicazione, questo possa ragionevolmente continuare a considerarsi di tipo proporzionale, secondo il senso che si è premesso.

2.2 *Il sistema elettorale del Congreso de los Diputados.*

2.2.1 *Il meccanismo di distribuzione dei seggi alle circoscrizioni.*

Il sistema elettorale del *Congreso de los Diputados* disciplinato dalla *Ley Orgánica* n. 5 del 1985 (attuativa di un sistema i cui contorni sono disegnati già in Costituzione) elegge, ogni quattro anni, 350 Deputati⁴⁹. Il sistema opera su base circoscrizionale. La circoscrizione elettorale coincide con la Provincia. Le province sono cinquanta.

In Costituzione è stabilita una rappresentanza minima garantita, che la LOREG provvede a fissare in 2 seggi (più per ognuna delle *enclaves* di Ceuta e Melilla). Dei 350 seggi previsti, 102 vengono dunque consegnati già in partenza, restando così da distribuire, in relazione alla variabile demografica, soltanto gli ulteriori 248. Ne risulta un sistema che adegua verso il basso il numero dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione. La media dei seggi per circoscrizione è pari a 6,7⁵⁰.

Il principio della rappresentanza minima garantita inoltre, ed in parte anche per come applicato dalla LOREG, determina una sensibile distorsione della rappresentanza

⁴⁹ La Costituzione spagnola, a differenza di quella italiana, prevede una cornice numerica e non un numero fisso di Deputati. L'art. 68.1 CE prevede che il Congresso si componga di un minimo di 300 e un massimo di 400 Deputati. È la *Ley Orgánica* del 1985, richiamata sul punto in Costituzione, a stabilire il numero di 350.

⁵⁰ Il dato è una media tra variabili disomogenee.

Escluse le 2 grandi Province di Madrid e Barcellona (che eleggono rispettivamente 36 e 31 deputati) livellamento nella distribuzione dei seggi è, come detto, decisamente rivolto verso il basso, ciò che incide profondamente sugli effetti del sistema. In particolare, la metà delle province elegge da 2 a 5 deputati, soltanto 7 delle 50 Province eleggono più di 10 deputati, ed un terzo delle province elegge tra 6 e 9 deputati.

territoriale, producendo una netta sovra-rappresentazione delle province meno popolate a scapito di quelle più grandi⁵¹.

La ripartizione dei seggi avviene determinando un quoziente di riparto (dividendo il totale degli aventi diritto per i 248 seggi da assegnare) che corrisponde al costo di ogni seggio. A ciascuna Provincia verrà così corrisposto un numero di seggi pari a quello dei suoi aventi diritto diviso per il quoziente di riparto, escludendo i decimali. I seggi restanti si assegnano alle province il cui quoziente abbia i decimali maggiori. In questo modo tutti i seggi sono assegnati ed è escluso ogni tipo di recupero, sia a livello circoscrizionale, sia a livello nazionale.

L'art. 162 c.4° LOREG dispone che il numero di seggi assegnati a ciascuna provincia deve essere indicato ufficialmente nel decreto reale di convocazione delle elezioni.

2.2.2 Il meccanismo di assegnazione dei seggi alle liste.

I seggi così suddivisi sono ripartiti a livello circoscrizionale.

Alla distribuzione dei seggi accedono solo le liste che superino la soglia di sbarramento stabilita al 3%, anch'essa operante a livello circoscrizionale. Si tratta in realtà di una soglia di sbarramento di chiusura e per lo più fittizia, dal momento che agisce solo nelle due grandi circoscrizioni di Madrid e Barcellona. La soglia di sbarramento reale è superiore al 10% in quasi tutte le altre circoscrizioni, ed in quelle più piccole tocca, e talvolta supera, il 20%. Nei collegi di Ceuta e Melilla (in cui si assegna 1 Deputato) l'elezione del candidato si svolge in termini evidentemente maggioritari.

L'attribuzione dei seggi alle liste avviene attraverso il metodo di calcolo c.d. d'Hondt⁵², Tale formula opera ordinando in colonna, dalla maggiore alla minore, i voti ottenuti da ciascuna delle liste che superano la soglia di sbarramento. Nelle successive colonne si riportano i numeri dei voti ottenuti divisi per un numero corrispondente a quello seggi assegnati alla circoscrizione. I seggi sono assegnati alle liste che ottengono i quozienti maggiori.

L'utilizzo della formula d'Hondt restringe fortemente il campo della competizione elettorale, limitando il numero delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi. Caratteristica tipica di tale formula è infatti quella di sovrastimare i voti ottenuti dai partiti più votati, a scapito di quelli propri dei partiti minori, che esclude a monte dalla ripartizione.

Le liste che accedono ai seggi, distribuiscono gli stessi al loro interno secondo l'ordine di collocazione prestabilito nel momento in cui vengono presentate. Il sistema di voto spagnolo è infatti un sistema a liste bloccate, così che l'elezione passa attraverso i partiti e si

⁵¹ La circoscrizione che assegna più deputati, Madrid, elegge approssimativamente un deputato ogni 180.000 abitanti, mentre Soria, la più piccola delle Province, ne elegge all'incirca uno ogni 47.629 abitanti. I dati sulla popolazione, riferiti alle elezioni 2016, sono consultabili in <http://www.boe.es/boe/dias/2016/12/17/pdfs/BOE-A-2016-11994.pdf>

⁵² Formula proporzionale studiata dal giurista belga Victor d'Hondt alla fine del 1800. Tra le formule proporzionali è quella che sacrifica maggiormente le ragioni del pluralismo. Per un'analisi sul funzionamento del metodo d'Hondt, anche in rapporto alle altre formule proporzionali G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2006.

mitiga fortemente il carattere diretto del voto. Le liste sono però piuttosto corte, e la conoscibilità del candidato ne esce astrattamente garantita.

La presentazione delle liste alla Giunta elettorale centrale (da parte di partiti, associazioni o gruppi di cittadini) non può avvenire oltre l'undicesimo giorno precedente all'emanazione del decreto convocazione.

Nell'ambito della presentazione di ogni candidatura deve essere espresso il nome, il simbolo e la sigla del partito o della coalizione, oltre che l'insieme dei candidati. L'art. 46 LOREG impone ai partiti di includere nelle liste un numero esattamente pari ai seggi da assegnare in ogni circoscrizione.

E' previsto il divieto di pluricandidature.

2.3 Gli elementi di disproportionalità e la persistente natura proporzionale del sistema elettorale spagnolo.

L'elemento identitario del sistema elettorale spagnolo è quello di far propri una serie di caratteri tipici del modello proporzionale, declinandoli però in un senso fortemente disproportionale.

Anzitutto, la proporzionalità del sistema, non trovando, in circoscrizioni di ridotte dimensioni, gli spazi entro cui esprimersi, paga una contraddizione strutturale, a cui si accompagnano una serie di altri fattori di contorno, che incidono, secondo alcuni in modo decisivo, sulla persistenza della sua pretesa essenza proporzionale. E' noto, infatti, che gli effetti tipici di un sistema proporzionale hanno bisogno, per dispiegarsi, di un ambito elettorale piuttosto esteso rispetto ai seggi da attribuire. In questo senso, il basso numero di Deputati (350) da eleggere peraltro in molte circoscrizioni (le 50 Province) di ridotte dimensioni determina un ostacolo piuttosto concreto all'effettiva realizzabilità di questo principio. A ciò si aggiunga la distorsione nella rappresentanza territoriale provocata dalla clausola di rappresentanza minima iniziale, che crea peraltro un *vulnus* non indifferente sul principio di uguaglianza del voto, di cui in dottrina ancora si discute.

Si è già detto che da ciò risulta una media dei seggi assegnati alle circoscrizioni piuttosto bassa (6,7). Effetti certamente maggioritari si determinano nelle 9 circoscrizioni che assegnano 3 seggi, laddove solo 3 delle forze politiche concorrenti possono sedersi al tavolo del riparto e dove in realtà solitamente accade che vengano assegnati due seggi al primo partito e uno al secondo. Solo in due circoscrizioni il principio proporzionale può trovare invece un ambito applicativo confacente alla sua struttura. A Barcellona, dove si eleggono 31 deputati e a Madrid dove se ne eleggono 36. Le Province non bipolari però nettamente minoritarie (15 su 50).

La disproportionalità si può leggere in modo piuttosto nitido nella sostanziale inoperatività della soglia di sbarramento al 3%, che si attiva solo nelle due grandi province di Madrid e Barcellona⁵³. In un sistema a soglie di sbarramento reali così alte la

⁵³ «Ha tenido mucha mayor importancia la barrera efectiva que el sistema establece de facto para entrar a participar en el reparto de escaños: alcanza el 10,2 por 100, sólo superada, entre los países occidentales, por la de Irlanda»; J. R. MONTERO, *El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma*, *Revista de Estudios Políticos* (Nuevo Época) Núm. 95. Enero-Marzo, 1997, p. 12.

competizione è evidentemente riservata ai partiti maggiori. La contesa è aperta tutt'al più ai partiti c.d. "regionalizzati", più radicati e forti nelle circoscrizioni di riferimento.

A "maggioritarizzare" il sistema interviene anche l'utilizzo della formula d'Hondt per il riparto dei seggi. La meno rappresentativa delle formule proporzionali determina qui un altro elemento di interesse. Il metodo d'Hondt per sua natura infatti, attribuisce tutti i seggi disponibili, con ciò escludendo un recupero dei resti a livello nazionale, ciò che, in una realtà fortemente regionalizzata come quella spagnola ha un significato particolare, che si riprenderà più avanti.

Muovendo da tali premesse si può giungere fino alla provocazione per cui anche il principio di disproportionalità, così come quello proporzionale, può dirsi in qualche modo di derivazione costituzionale. Quando anche il legislatore decidesse di declinare in senso più ampiamente proporzionale le variabili del sistema elettorale su cui è autorizzato ad intervenire con Legge Organica infatti (in particolare stabilendo che i deputati siano 400, abbassando la rappresentanza minima iniziale a 1 deputato), non sarebbe comunque capace di ribaltare in modo decisivo il modello disegnato dai contorni costituzionali⁵⁴.

Ma a maggioritarizzare il sistema non intervengono solo fattori "tecnici". Per spiegare gli effetti del sistema (effetti che paiono peraltro essersi irreversibilmente nelle tornate elettorali del 2016) occorre fare ricorso anche a variabili di natura politica, che verranno trattati più avanti. Secondo parte della dottrina infatti il modello politico spagnolo⁵⁵ si avvicina molto ai sistemi maggioritari laddove intende la rappresentanza come strumentale al momento decisionale⁵⁶. Non lasciano molto spazio ad interpretazioni contrarie d'altra parte alcuni passaggi, pur poco ricordati, del preambolo della LOREG, laddove è reiterato il richiamo alla volontà maggioritaria e a valori classici dell'alternanza *decisionista*⁵⁷.

Tutto ciò considerato, il sistema attraverso cui, in Spagna, i voti sono trasformati in seggi, può a buon titolo essere ritenuto di tipo proporzionale. È noto che non esiste legge elettorale, per quanto rivolta verso la rappresentatività, che possa garantire la piena

⁵⁴ A tal proposito, nel 2009, il Consiglio di Stato, su impulso governativo, ha reso un parere in cui dava conto degli effetti che avrebbe prodotto, a Costituzione invariata, la modifica in senso proporzionale (o meno disproportionale) degli elementi attuativi a disposizione del legislatore, il parere è consultabile in <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>

⁵⁵ Concorrono in senso maggioritario anche un sistema di voto che favorisce la polarizzazione del confronto elettorale nel confronto tra i *leader*, ed in particolare tra quelli delle due storiche formazioni politiche di riferimento.

Spesso infatti, nonostante le liste bloccate siano per la maggior parte liste brevi (talvolta anche molto brevi) i candidati non conoscono nemmeno i nomi dei componenti.

Indicativa la prassi per cui i due *leader* di partito delle forze tradizionali (PSOE e PP) si candidano come capilista nelle circoscrizioni di Madrid o Barcellona. Sul punto si veda T. GROPPi, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, cit., p. 121 s.

⁵⁶ M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*; cit., p. 151 ss.

⁵⁷ Così il secondo capoverso: «*nos encontramos ante el desarrollo de una de las normas fundamentales de un Estado democrático, en tanto que solo nos podemos afirmar en democracia cuando el pueblo puede libremente constituir la decisión mayoritaria de los asuntos de Gobierno*. E ancora, poco più avanti: *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*».

corrispondenza tra voti ottenuti e seggi assegnati, ed è cosa altrettanto nota che in genere i sistemi elettorali finiscono per favorire i partiti maggiori. Ora, che il sistema spagnolo premi i partiti maggiori in maniera accentuata rispetto ad un sistema puramente proporzionale è cosa pacifica, così come è ampiamente riscontrabile il sacrificio in termini di seggi che tale sistema impone alle realtà politiche c.d. di fascia media, partiti di dimensioni tutt'altro che irrilevanti che agiscono però trasversalmente sul territorio nazionale, pagando il fatto di non potersi radicare in una regione politicamente omogenea e dunque penalizzate dallo scarto tra voti e seggi imposto dalla sovra-rappresentanza territoriale delle Province più piccole. Detto questo però, se si guarda al modo in cui funziona, e ai risultati che propone, tale sistema non sembra essere così distante da un paradigma propriamente proporzionale. Il sistema spagnolo produce infatti effetti divergenti in dipendenza di variabili derivanti dalla geografia dei partiti.

Lo scarto tra percentuale di voti ottenuti e di seggi assegnati, che è il più elementare indice di proporzionalità di un sistema, è ampiamente accettabile, e si aggira, in condizioni di normalità dello scenario politico di riferimento⁵⁸, a cifre inferiori al 10% per il primo partito ed inferiori al 5% per il secondo⁵⁹. Se è vero che in diverse tornate elettorali si è assegnata la maggioranza assoluta dei seggi a liste che non avevano ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, è vero anche che ciò non è mai avvenuto consegnando premi assolutamente distorsivi. Il sacrificio imposto ai partiti c.d. a bacino elettorale disperso non supera quasi mai il 5% e si aggira spesso intorno al 3%.

Gli effetti disproporzionali del sistema mitigano la propria influenza nei confronti di quei partiti che, coniugando un bacino elettorale ristretto con una forte capacità rappresentativa territoriale, riescono a sfruttare i pur stretti spazi di pluralismo concessi dai pochi seggi su cui si gioca la competizione elettorale.

Il bipartitismo dunque, certamente garantito per anni da una legge elettorale che a ciò era particolarmente predisposta, è stato il risultato di un insieme di fattori legati solo in parte al modello elettorale, che comunque non è capace di determinarli in autonomia. E tutto ciò è ora palese ed evidente, tanto da aver aperto un dibattito sulla sua riformabilità, proprio in ragione di degenerazioni di segno opposto.

In questo senso si può sostenere, in ultima analisi, che il sistema spagnolo è un sistema capace, in condizioni ordinarie, di garantire la maggioranza assoluta dei seggi a chi ha la maggioranza (comunque consistente, pur se non assoluta) dei voti, senza autorizzare un premio di maggioranza e senza sacrificare sensibilmente le ragioni delle minoranze e, soprattutto, garantendo un accesso ampio al Congresso, specialmente in sede regionale⁶⁰.

Soprattutto la distorsione bipolare (oggi peraltro in *stand by*), non impedisce che siano numerose le realtà politiche rappresentate al Congresso, anche se molte di queste dispongono di un numero esiguo di seggi. Si può quindi imputare alla fretta di fornire una valutazione, avendone potuto studiare solo gli effetti nel breve periodo, l'errore di aver voluto derivare da alcune caratteristiche proprie del sistema elettorale spagnolo, gli indici di appartenenza al modello dei sistemi sostanzialmente maggioritari.

⁵⁸ Ciò che evidentemente non è stato nelle elezioni del 2015 e 2016.

⁵⁹ I dati relativi alle ultime elezioni, che pure hanno avuto diverse peculiarità, sono consultabili in <http://resultados2016.infoelecciones.es>

⁶⁰ Di nuovo M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari* cit., p. 142 ss., e T. GROPPA, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, cit., p.123.

2.4 Cenni sul sistema elettorale del Senado.

Il sistema bicamerale delle *Cortés* spagnole è completato dal *Senado*, organo a composizione variabile, eletto in parte direttamente, ed in parte attraverso un procedimento di elezione di secondo grado. È pertanto organo c.d. a *composizione mista*. Se ne tratta qui, e a margine, per il ruolo che assume nel bicameralismo spagnolo⁶¹.

2.4.1 La composizione elettiva diretta.

Si avrà inizialmente riguardo alla componente elettiva. L'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni è regolata direttamente in Costituzione (art. 69.2 CE) e qui ci si limita perciò a richiamare il dettato costituzionale. La circoscrizione elettorale, in linea di continuità con quanto avviene al Congresso, è la Provincia.

La peculiarità del sistema di riparto del *Senado* è che opera in modo meccanico, assegnando 4 seggi per Provincia, senza tenere in considerazione la variabile demografica di riferimento.

Alle province insulari (ogni isola o loro raggruppamento con *Cabildo* o Consiglio Insulare) spettano tre senatori (per le isole maggiori - Gran Canaria, Maiorca e Tenerife) o uno (per Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma). Le *enclaves* di Ceuta e Melilla eleggono due Senatori ciascuna.

I membri elettivi del Senato sono dunque predeterminati. Ai 188 Senatori assegnati alle Province "ordinarie" si devono aggiungere i 16 assegnati alle Province insulari ex art. 69 c.3° Cost. e i 4 assegnati alle *enclaves* di Ceuta e Melilla. Pertanto i Senatori eletti direttamente sono 208.

A differenza di quanto avviene per il Congresso i candidati del senato sono considerati candidati individuali, anche se possono associarsi in liste.

Per quanto riguarda il meccanismo di funzionamento del sistema elettorale non v'è traccia in Costituzione, essendo tale disciplina recata dalla LOREG, anche se già dal numero particolarmente esiguo di seggi da assegnare che risulta dal testo costituzionale è possibile ricavare gli indizi per un funzionamento di tipo maggioritario.

Il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi attraverso un voto di preferenza limitato. Il sistema elettorale del *Senado* è dunque classificabile come sistema maggioritario, questa volta corretto in senso proporzionale con un meccanismo di voto limitato.

L'elettore dispone di un numero di preferenze pari al numero dei seggi elettivi della circoscrizione meno uno. Il voto è infatti espresso attraverso tre preferenze nelle circoscrizioni provinciali che assegnano 4 senatori, due in quelle che ne assegnano 3, e uno nelle rimanenti circoscrizioni insulari. Sono proclamati eletti i candidati che ottengano il maggior numero di voti fino ad esaurimento dei seggi assegnati alla circoscrizione.

⁶¹ Il *Senado* è qualificato dall'art. 69 CE come "Camera di rappresentanza territoriale", che si concretizza però più nella sua composizione che nelle sue funzioni. Ha un ruolo nel processo legislativo ma è certamente secondario rispetto a quello del *Congreso*. Sul bicameralismo spagnolo G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*; ottava edizione, CEDAM, Padova; 2004, p. 674 ss.

Le preferenze accordabili dall'elettore possono andare a candidati su liste diverse.

2.4.2 I senatori designati dalle Comunità Autonome.

I senatori designati dalle Comunità Autonome non sono invece numericamente predeterminati. Alle 17 Comunità Autonome è assegnato di diritto un seggio, dopo di che ne è assegnato un altro ogni milione di abitanti. La cifra è perciò variabile e tende ad aggirarsi intorno ai 60.

2.5 Diritto di voto: elettorato attivo, elettorato passivo e ruolo dei partiti.

Il procedimento elettorale delle *Cortes* ha inizio con il decreto reale di convocazione delle elezioni. Il Presidente del Governo propone al Re, sotto la sua esclusiva responsabilità, e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'indizione di nuove elezioni.

Se le nuove elezioni sono indette in virtù della naturale maturazione del termine del mandato parlamentare, il decreto viene emanato venticinque giorni prima della fine della legislatura, se invece sono indette a seguito di scioglimento anticipato delle Camere, è lo stesso decreto di scioglimento (firmato dal Re e controfirmato dal Primo Ministro) ad indire nuove elezioni (indicandone la data)⁶². In entrambi i casi le elezioni devono svolgersi nel cinquantaquattresimo giorno successivo all'emanazione del decreto.

Il diritto di voto è garantito dall'art. 23.1 CE⁶³ (l'art. 4 LOREG ne ribadisce la natura personale, inviolabile e segreta) che lo declina come diritto di ogni cittadino di prendere parte agli affari pubblici (gli *asuntos públicos*), in modo diretto o per mezzo di rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale. Sul punto la dottrina costituzionale ha avuto occasione, in particolare a seguito di una vicenda giudiziaria che ha coinvolto il *Tribunal Supremo* nel 1990⁶⁴, di dibattere circa la astratta configurabilità del suffragio come un obbligo, oltretutto evidentemente, come diritto di rango costituzionale.

L'art. 23 CE ha però un significato che si estende oltre i due lati della rappresentanza intesa nel suo momento elettorale⁶⁵. Nel suo insieme riguarda il più ampio diritto di partecipazione, in condizioni di eguaglianza, ai c.d. *asuntos públicos*, riassumendo in sé i principi costituzionali della rappresentanza politica *tout court*. Si è aperto così un dibattito tra chi leggeva in esso, in senso decisamente estensivo, la proclamazione di uno spazio pubblico in cui i cittadini partecipano a tutti i processi decisionali che coinvolgono un

⁶² Sul procedimento elettorale G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortés in Spagna*, cit., p. 360 ss.

⁶³ La legge prevede sia il voto per corrispondenza che il voto all'estero.

⁶⁴ Il dibattito è sorto a seguito di due sentenze del Tribunale Supremo nel merito di un ricorso della *Federacion de Impresarios del Metale de Saragoza* – contro il decreto reale n. 218 del 1986 che regolava la partecipazione dei lavoratori al referendum consultivo sulla permanenza della Spagna nella NATO – prevedendo un permesso retribuito di 4 ore. Sul punto cfr. G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortés in Spagna*, cit., p. 344 ss.

⁶⁵ Il comma 2 dell'art. 23 CE sancisce il diritto di elettorato passivo dei cittadini: «*Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*».

interesse collettivo – in corrispondenza con quanto disposto dall’art. 48 della Costituzione portoghese⁶⁶ (l’unico precedente “contemporaneo”⁶⁷) ed esaltando il preambolo della stessa Costituzione spagnola, che si richiama ad una società democratica avanzata⁶⁸, intesa in senso partecipativo - e chi, in senso decisamente più restrittivo crede che quella disposizione si esaurisca nella previsione di diritto di voto inteso come diritto di partecipazione politica⁶⁹.

Il diritto di suffragio attivo può essere esercitato, ai sensi dell’art. 2 LOREG, da tutti gli spagnoli che abbiano raggiunto la maggiore età⁷⁰ e che non rientrino in una delle categorie a cui tale esercizio è interdetto⁷¹.

Dal lato passivo, corrispondentemente, sono eleggibili tutti gli spagnoli maggiorenni che godano del diritto di elettorato attivo, salve le cause di ineleggibilità e incompatibilità.

L’art. 70 CE rinvia alla LOREG per la definizione delle cause di ineleggibilità e incandidabilità di Deputati e Senatori, senza meglio specificare i due referenti concettuali e stabilendo che tali cause dovranno riguardare, in ogni caso: componenti del *Tribunal Constitucional*; le alte cariche dell’Amministrazione dello Stato determinate dalla legge con l’eccezione dei membri del Governo; il *Defensor del Pueblo*; i magistrati, i giudici, e i rappresentanti della Pubblica Accusa in servizio; militari in servizio effettivo e i membri delle Forze e Corpi di Sicurezza e Polizia in servizio; i membri delle Giunte elettorali.

La disciplina di dettaglio, contenuta dall’art. 6 della LOREG, attua il generico dettato costituzionale, ed elenca le cause di ineleggibilità, dividendole in ragione della *ratio* che le giustifica. Al primo comma sono elencate le ineleggibilità assolute, determinate dal ruolo ricoperto, così, ad esempio, i membri della Famiglia Reale, Presidenti delle alte magistrature (Tribunale costituzionale, Tribunale supremo, Consiglio di Stato) e i membri del Tribunale supremo, mentre il secondo comma prevede le ineleggibilità derivanti da condanna. A tal proposito è di particolare interesse la causa contenuta nella lettera b), che, in senso decisamente lato, ed in combinato disposto con il divieto di candidatura per le forze antisistema previsto dall’art. 44. 4 LOREG⁷², si pone come norma di chiusura

⁶⁶ Art. 48 c.1° Cost. Portoghese: «*tutti i cittadini hanno diritto di partecipare alla vita politica e alla determinazione delle decisioni pubbliche del paese*». In una dicitura decisamente meno ampia, l’art. 23 ora in esame trova il proprio corrispondente nell’art. 51 della Costituzione italiana (*possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*).

⁶⁷ Chiaramente, il precedente più significativo, da cui l’art. 23 CE trae ispirazione, è l’art. 6 (in particolare il suo inciso finale) della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789: «*Tutti i cittadini, essendo uguali tra loro, sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici, secondo le loro capacità e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti*».

⁶⁸ «*Stablecer una sociedad democrática avanzada, y Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra*».

⁶⁹ Sul dibattito in parola cfr. G.PACIULLO *Il sistema elettorale delle Cortés in Spagna*, cit., p. 343 ss e S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell’ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, 2005, p. 138 s.

⁷⁰ Che è stabilita dall’art. 12 CE a 18 anni.

⁷¹ Le categorie a cui è interdetto l’esercizio del diritto di voto sono stabilite all’art. 3 LOREG e vi rientrano: condannati con sentenza definitiva (in cui la sospensione del diritto di voto sia stabilita espressamente in via principale o accessoria), le persone dichiarate incapaci, e i malati psichiatrici la cui incapacità di esprimere una volontà politica accertata dal giudice al momento dell’autorizzazione al ricovero presso una struttura sanitaria.

⁷² Ai sensi dell’art. 44 c. 4° CE, non possono presentare candidature le formazioni che, sostanzialmente, continuano l’attività politica di partiti giudicati illegali e conseguentemente sciolti coattivamente o sospesi.

democratica del sistema⁷³. Al comma 3 sono invece stabilite le cause di ineleggibilità relativa, intesa come ineleggibilità entro una circoscrizione elettorale di riferimento, determinata dalla particolare posizione ricoperta entro quella circoscrizione⁷⁴.

L'autonomia concettuale dei due referenti semantici, utilizzati in maniera apparentemente indistinta nel testo costituzionale, è ripresa e valorizzata altrove, nel testo legislativo.

È la LOREG infatti che, nell'elencare compiutamente le cause richiamate dall'art. 70 CE, evidenzia maggiore consapevolezza sul punto.

Così se le cause di ineleggibilità (definite dall'art. 6 LOREG), che incidono già sulla presentazione e sulla validità della proclamazione dei candidati, muovono dall'esigenza di impedire l'alterazione della competizione elettorale, garantendo l'uguaglianza tra i candidati, e di evitare che l'elettore subisca la pressione derivante dalla particolare posizione (sociale, personale, lavorativa..) di un candidato, le cause di incompatibilità, che agiscono in un momento successivo, imponendo all'eventuale eletto di scegliere tra la carica ottenuta e quella già ricoperta, rispondono ad un'esigenza di indipendenza e autonomia della carica elettiva⁷⁵.

Ai sensi del primo comma dell'art. 155 LOREG, le cause di ineleggibilità sono anche cause di incompatibilità, mentre non è vero il contrario. Le cause di incompatibilità sono elencate al secondo comma.⁷⁶

Ai sensi dell'art. 67.1 CE non è poi possibile cumulare le cariche di Deputato e Senatore.

Da ultimo, sul versante dell'elettorato passivo, è utile richiamare la disciplina sulla rappresentanza di genere, dettata in generale dalla Costituzione e definita in dettaglio nella legge organica di regime elettorale del 1985, come riformata dalla *Ley Orgánica 3/2007 (para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres)*, che è intervenuta introducendo l'art. 4bis LOREG con lo scopo di garantire un equilibrio di genere nella composizione delle liste elettorali, attraverso una formula 40 : 60 di entrambi i sessi. Tale rapporto è da intendersi

⁷³ «Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal».

⁷⁴ Altre cause di ineleggibilità sono previste all'art. 154 LOREG (così, sono ineleggibili, per entrambe le Cortés, coloro che ricoprono una carica conferita da uno Stato straniero, mentre sono ineleggibili solo per il Congreso de los Diputados i membri di Governo delle Comunità autonome, e coloro che ricoprono una carica da questi conferita).

⁷⁵ Sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità si veda J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, Artículo 70: *Las inelegibilidades e incompatibilidades de los diputados y senadores y el control judicial de las elecciones al Congreso y al Senado, Comentarios a la Constitución Española*. Tomo VI – Artículos 66 a 80 de la Constitución Española de 1978, Edersa, Madrid, 2006.

⁷⁶ Art. 155.2 LOREG: «Son también incompatibles: a) El Presidente de la Comisión Nacional de la Competencia. b) Los miembros del Consejo de Administración de la Corporación de Radio Televisión Española. c) Los miembros del Gabinete de la Presidencia del Gobierno o de cualquiera de los Ministros y de los Secretarios de Estado. d) Los Delegados del Gobierno en Autoridades Portuarias, Confederaciones Hidrográficas, Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje y en los entes mencionados en el párrafo siguiente. e) Los Presidentes de los Consejos de Administración, Consejeros, Administradores, Directores generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, y de las Cajas de Ahorro de fundación pública. f) Los Diputados y Senadores electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme».

vincolante non soltanto nel complesso della lista di riferimento, ma anche nella collocazione delle prime cinque posizioni in lista. La disciplina, applicata a livello politico nazionale per la prima volta nel 2008, non ha avuto un impatto stravolgente⁷⁷, dal momento che la rappresentanza femminile era in realtà aumentata fino a raggiungere, talvolta a superare, la quota prevista⁷⁸, e perché già si era sviluppata una considerevole giurisprudenza costituzionale, di cui si parlerà oltre.

Il sistema elettorale spagnolo, al pari di quello italiano, affida un ruolo di primo piano all'azione dei partiti politici, esaltandolo in ogni sua fase⁷⁹. Si è già detto che il voto è espresso nella forma del voto di lista, in liste bloccate, secondo l'ordine determinato dal partito. Non è dunque possibile esprimere preferenze⁸⁰. Tutto ciò va comunque temperato riprendendo quanto detto in precedenza riguardo la distribuzione di pochi seggi per molte circoscrizioni, declinato ora in termini di brevità di lista, ciò consente di garantire la conoscibilità dei candidati. Vigè inoltre divieto di pluricandidature.

Tale meccanismo assegna ai partiti un ruolo decisivo nella selezione dei candidati nonché nella gestione della loro posizione nelle liste in cui sono collocati⁸¹. Nel presentare la lista di candidati è necessario indicare la denominazione, la sigla e il simbolo del partito, o della federazione, della coalizione a cui fa riferimento⁸² e il nome dei candidati (manifestandosi il legame tra il candidato e la forza politica che ne supporta la candidatura). La lista dei candidati deve essere presentata alla Giunta elettorale centrale entro undici giorni della convocazione⁸³. Il ventisettesimo giorno dalla convocazione delle elezioni la Giunta elettorale centrale proclama i candidati. La Giunta ha il potere di escludere le candidature in ragione di situazioni di incompatibilità o ineleggibilità⁸⁴ (l'escluso potrà ricorrere al giudice amministrativo o istituire un *recurso de amparo*). È inoltre necessario depositare il materiale che certifica l'assenza di cause ostative all'eleggibilità.

La LOREG attribuisce ai partiti altre funzioni, secondarie rispetto al dominio delle candidature, ma per nulla marginali. Tra queste, ad esempio, quella di eleggere i cinque membri della Giunta elettorale. L'importanza dei partiti emerge anche nella normativa sulla

⁷⁷ Si vedano i dati riportati dal Parlamento Europeo, Direzione Generale-politiche interne; Sistemi elettorali che prevedono quote riservate alle donne e loro applicazione in Europa; p. 103 (tabella 31) p. 105 (tabelle 32 e 33), consultabile in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2008/408309/IPOL-FEMM_ET\(2008\)408309_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2008/408309/IPOL-FEMM_ET(2008)408309_IT.pdf)

⁷⁸ Nel 2004 fu costituito il primo governo Zapatero composto, per la prima volta, da ministri di entrambi i generi.

⁷⁹ Già all'art. 6 CE si legge che i partiti esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale di partecipazione politica.

⁸⁰ Il voto attraverso liste *cerradas y bloqueadas* è stata anche sospettata, da parte della dottrina, di incostituzionalità, con riferimento agli artt. 23.1, 68.1 e 69.2; vedi S. CURRERI, cit., p. 107 ss. Il sistema di voto in liste bloccate secondo l'ordine stabilito dal partito, creando un'inscindibile legame tra partito e candidato, è stato anche dibattuto nella sua compatibilità con il divieto di mandato imperativo sancito dall'art. 67 c. 2° Cost.

⁸¹ «Cada candidatura se presentará mediante listas de candidatos».

⁸² «El escrito de presentación de cada candidatura debe expresar claramente la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve, así como el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella».

⁸³ L'art. 46 LOREG impone ai partiti di includere nelle liste un numero esattamente pari ai seggi da assegnare in ogni circoscrizione.

⁸⁴ «Las Juntas Electorales competentes realizan la proclamación de candidatos el vigésimo séptimo día posterior a la convocatoria. 4. No procederá la proclamación de candidaturas que incumplan los requisitos señalados en los artículos anteriores o los que establecen las disposiciones especiales de esta Ley».

campagna elettorale, sugli spazi di propaganda, ma in particolare dalla possibilità, insieme ai candidati, di ricorrere all'Amministrazione elettorale a tutela della regolarità del procedimento e dei risultati⁸⁵.

3. I PARTITI POLITICI NEL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO

di *Davide Miglietta*

3.1 Trasformazione del sistema partitico dal 1978 al 2015

Il sistema politico - partitico spagnolo si è strutturato, fin dalla sua nascita a base democratica nel 1978⁸⁶, secondo un modello bipartitico, dominato quasi sempre da due grandi partiti, che fino alle elezioni politiche nazionali del 2015 si è rivelato stabile e duraturo. Considerata la crisi economica e sociale che ha attanagliato soprattutto la Spagna, le elezioni anticipate del 2011 dovute alle dimissioni del premier Zapatero hanno dato inizio al processo di crisi del sistema bipartitico che si è rivelato alla società definitivamente nelle elezioni politiche nazionali del 2015.

La Spagna, per molti anni, ha goduto di un alto grado di stabilità partitica dovuta sia al suo sistema elettorale proporzionale con effetti sostanzialmente maggioritari ma, anche, al quasi perdurare comportamento elettorale in senso maggioritario; tutto ciò reso possibile grazie alla presenza di fattori politici essenziali quali: la forte personalizzazione politica e la competizione politica disegnata lungo la frattura destra/sinistra e/o centro/periferia⁸⁷; elementi importanti che hanno contribuito a rendere costante la competizione tra i due principali partiti, PSOE e PP.

Come già descritto, grazie al sistema elettorale proporzionale ma sostanzialmente maggioritario, fino al 2015, si era soliti assistere all'azione di due partiti politici che potevano ragionevolmente ambire a governare da soli, ovvero in coalizioni vincenti con il sostegno di una o più formazioni nazionaliste che garantivano loro il sostegno parlamentare in alleanze organiche o concedendo un appoggio esterno sui singoli provvedimenti.

In effetti la Spagna, a differenza di molti altri Paesi europei, è stata interessata da un modello stabile di comportamento elettorale e non da un processo sempre più crescente di disaffezione dei cittadini dalla politica, almeno fino al 2015.

I primi sintomi di frammentazione partitica si sono rilevati alla tornata elettorale per le elezioni europee del 2013; in quell'occasione, per la prima volta, i due partiti maggiori hanno ottenuto complessivamente una percentuale di voti inferiore al 50% dei voti totali a

⁸⁵ Sono legittimati ad attivare il contenzioso elettorale i candidati, i rappresentanti delle liste e infine i partiti. Competente a decidere per le elezioni delle *Cortés Generales* è la Sala del contenzioso amministrativo del *Tribunal Superior* della relativa Comunità Autonoma. Il Tribunale può dichiarare inammissibile il ricorso oppure pronunciarsi sulla validità della deliberazione. Nel caso in cui il giudice riscontri irregolarità invalidanti può disporre che si ripetano le operazioni nel seggio interessato. Non è possibile ricorrere contro la sentenza del giudice amministrativo, salva la possibilità di un *recurso de amparo* di fronte al *Tribunal Constitucional* nei 3 giorni successivi alla sentenza. Il *Tribunal Constitucional* deve decidere entro 15 giorni.

⁸⁶ ANDREA FUMAROLA, "La transizione alla democrazia: la Costituzione spagnola del 6 dicembre 1978", in *wordpress.com*, 6- 12- 2015.

⁸⁷ LIPSET, SEYMOUR MARTIN, ROKKAN, STEIN (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, Free Press, p.554.

causa della presenza di un nuovo sfidante partitico: *Podemos*. Infine, le elezioni del 2015 hanno dichiarato la fine di un modello di competizione partitica creatosi dal 1982.

I due partiti nati dalla crisi economica, *Podemos e Ciudadanos*, il quasi crollo del PP e PSOE, e la conseguente impossibilità di creare governi monocolori seppur di minoranza costituiscono un dato inequivocabile della crisi del sistema partitico e di un sistema elettorale non più adeguato.

In considerazione del formato e dei meccanismi del sistema partitico, nonché dei risultati elettorali, possiamo individuare tre fasi principali della storia partitica spagnola: un periodo di frammentazione partitica dal 1977 al 1979, un periodo di forte predominanza di un singolo partito dal 1982 al 1996, e una fase di bipolarismo/bipartitismo che va dal 1996 al 2015.

3.2 Frammentazione partitica 1977-1979

Possiamo affermare che quello spagnolo è stato, per oltre quarant'anni, uno dei sistemi politici più stabili in tutta l'Europa occidentale; infatti, dal 1978⁸⁸, anno in cui si ebbe la nuova Costituzione spagnola, due sono stati i partiti politici che si sono alternati alla guida del Paese: il *Partido Socialista Obrero Español*, PSOE, ed il partito conservatore, *Partido Popular* o PP. Uno dei fattori decisivi in Spagna è stato sicuramente il basso grado di volatilità elettorale, soprattutto nel periodo fino al 1982 e successivamente dal 1986 al 2015.

Come ben descritto da notevoli autori, il basso grado di volatilità elettorale è tutto radicato nella stabilità o instabilità del sistema politico partitico di un Paese, costituendone un indicatore di forza relativa ovvero di radicamento sociale dei partiti politici.⁸⁹

La prima fase di frammentazione partitica, che si colloca tra il 1977 e il 1979, è caratterizzata dalle prime elezioni democratiche del 1977 e vede l'affermarsi alla guida dell'esecutivo del leader dell'*Union del centro democratico* Suarez, e alle sue spalle il PSOE mentre gli eredi del franchismo di AP non superano il 10%.

La definiamo fase di frammentazione partitica perché non vi erano partiti che potevano godere della maggioranza assoluta dei seggi e, di conseguenza, affinché si procedesse alla stesura della nuova Carta Costituzionale, si rese necessaria una forte collaborazione tra le forze politiche che diede vita alla famosa fase del consenso che portò nell'ottobre del 1978 all'approvazione parlamentare della nuova Costituzione anche dopo il referendum popolare⁹⁰.

Viene quindi delineata una forma di governo simile alla Grundgesetz della Repubblica federale tedesca, in cui il Parlamento cede parte della sua sovranità all'esecutivo e in particolare al Capo del governo, definito primo tra gli ineguali.

⁸⁸ Sul punto, fra gli altri, cfr. anche S. GAMBINO, G. RUIZ-RICO RUIZ (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996 (pubblicato anche in Spagna: G. RUIZ-RICO RUIZ, S. GAMBINO (ed.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, 1997).

⁸⁹ In O. MASSARI – G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Bologna, 1993, p. 130.

⁹⁰ T. GROPPi, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, cit., p. 117.

La chiara sovra- rappresentazione dei due partiti maggiori infatti, la troviamo decisamente nelle due tornate elettorali del 1977 e 1979, grazie all'alto grado di frammentazione parlamentare, che poi ha trovato una diminuzione col concentrarsi di quei voti sugli stessi due partiti politici. Invece, i partiti minori, hanno ottenuto sempre evidenti penalizzazioni nella relazione fra voti e seggi.

3.3 Fase del partito predominante 1982-1996

Il primo momento di cambiamento politico lo si ebbe nel 1982 dopo la fine del governo democratico di Suarez, momento che creò una fase di riallineamento generale, con il partito socialista finalmente incluso nella competizione elettorale e che, con Felipe González Márquez alla guida, avrebbe governato il Paese per oltre un decennio.

Possiamo affermare che, almeno fino al 1989, il sistema spagnolo così come definito da Sartori è stata rappresentato dal modello del sistema del partito dominante, in cui il PSOE era considerato l'unico attore politico in grado di governare, grazie soprattutto all'assenza di competitors validi e credibili⁹¹.

Successivamente solo la trasformazione in PP (*Partido Popular*) del vecchio AP (*Alianza Popular*) ha consentito il formarsi di un sistema verso un quadro bipartitico, con PSOE e PP in grado di alternarsi alla conquista dell'esecutivo.

Come già accennato, il sistema elettorale ha sicuramente favorito una duratura stabilità istituzionale derivante dal periodo buio del regime franchista, con un meccanismo che ha sempre avvantaggiato i due partiti nazionali maggiori e penalizzando quelli a forte radicamento territoriale e regionale.

Tra il 1982 e il 1996, invece, il PSOE, favorito dal sistema elettorale che tende a premiare i partiti nazionali e a sfavorire di quelli più piccoli garantendo così stabilità al sistema, ha governato dal oltre un decennio dando vita alla fase del partito predominante.

3.4 Bipolarismo- bipartitismo 1996-2015

A partire dal 1996, l'effetto disproporzionale del sistema si è ridotto gradualmente favorito sicuramente dal rafforzamento del sistema bipartitico; l'azione dei due partiti maggiori, decisi a creare la cosiddetta democrazia maggioritaria dell'alternanza, uniti agli effetti disproporzionali hanno sicuramente contribuito a dare stabilità al sistema⁹².

Il sistema elettorale spagnolo ha generato sullo scenario partitico e sul suo formato sicuramente effetti conservatori e maggioritari.

Gli effetti conservatori sono ricaduti su partiti come, l'*Unione di Centro democratico*, il *PSOE* e il *PP*, i quali si sono ritrovati sistematicamente sovra- rappresentati in termini di

⁹¹ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995; cfr. anche O. LANZA, "Spagna: un capo di governo autorevole", in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, 2005

⁹² F. RANIOLO, O. LANZA, *Una democrazia di successo? La Spagna dalla transizione democratica al Governo Zapatero*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2006.

seggi, diminuendo e ammortizzando notevolmente le sconfitte e aumentando le vittorie, sempre più di qualunque altro partito.

Come già accennato, invece, le tendenze maggioritarie fin dalle prime elezioni democratiche nel 1977, hanno orientato i risultati elettorali verso le due grandi formazioni partitiche le quali, fino a prima delle recenti elezioni, non avevano mai meno dell'80% dei seggi in Parlamento. Tutto ciò a discapito di quelle formazioni politiche che, seppur nazionali ma con un elettorale disperso territorialmente, hanno assistito a perdite consistenti di rappresentanza⁹³.

A livello nazionale, il sistema politico si è sempre più semplificato vista la costante chiamata al voto utile da parte dei partiti più grandi, e il conseguente comportamento elettorale all'utilizzo del voto strategico a danno dei partiti più piccoli di poter ottenere anche un solo seggio⁹⁴.

Le conseguenze dirette del sistema elettorale sono state quelle che hanno portato molte formazioni politiche ad allearsi o a fondersi con compagini partitiche più grandi come unico modo per non perdere la propria rappresentanza parlamentare.

3.5 Conseguenze positive e negative del sistema elettorale

Unendo queste tre fasi del sistema politico spagnolo in combinato con il sistema elettorale, è possibile descrivere alcune conseguenze positive ma anche conseguenze negative che si sono prodotte sull'intero sistema partitico del Paese.

Iniziando dalle note positive, dal 1977, anno della promulgazione della Carta Costituzionale, il sistema elettorale è stato utilizzato ben 9 volte rivelando due fatti positivi.

Il primo è sicuramente quello più visibile, vale a dire la costante presenza di governi stabili e duraturi; essi hanno avuto in media una durata superiore ai tre anni. Tutti gli esecutivi formati a partire dal 1982, dopo la fase di frammentazione politica che ha visto governi in carica per 20 mesi, si sono distinti per la loro longevità e stabilità; uno degli elementi che più di tutti ha aiutato il sistema politico e la democrazia a restare stabile è stata la scarsa conflittualità dei vari esecutivi.

Bisogna sempre ricordare che la Spagna, in soli trent'anni è passata da un regime dittatoriale ad un sistema democratico all'avanguardia che ben si può paragonare a quello delle più importanti democrazie occidentali.

Dal 1977 al 2004, il sistema elettorale ha permesso la formazione di quattro governi dove un solo partito aveva goduto dell'appoggio di una maggioranza assoluta nel Congresso dei Deputati, e di cinque governi dove il partito vincitore non godeva della maggioranza parlamentare.

In quei casi dove il partito risultato vincitore alle elezioni politiche non godeva della maggioranza parlamentare, è emerso uno degli elementi tipici del sistema politico spagnolo: l'appoggio parlamentare di altre formazioni politiche senza che tale aiuto si trasformasse nella creazione di governi di coalizione.

⁹³ L.AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995; O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978.

⁹⁴ ANDREA FUMAROLA, "Dal quasi bipartitismo alla quadriglia Bipolare? Un modello di competizione ancora valido?", in wordpress.com/tag/Spagna, 21- 12- 2015

Tutto ciò perché in Spagna ha sempre prevalso l'idea che al governo del Paese dovesse esserci comunque il partito vincitore della competizione elettorale nonostante le condizioni per la formazione di governi di coalizione fossero tutte presenti.⁹⁵

Ulteriori effetti positivi del sistema elettorale oltre alla durata e alla stabilità dei governi, hanno inciso notevolmente anche sul sistema partitico.

Il Congresso dei deputati, grazie al sistema elettorale utilizzato per l'elezione dei suoi membri, ha visto limitare la frammentazione del sistema dei partiti; in ogni caso, il numero effettivo dei partiti nel Congresso ha oscillato tra i 2,5 ai 3 dal 1986⁹⁶, il che significa che in Spagna il potere legislativo è stato caratterizzato dalla presenza di due grandi forze, il PSOE e il PP, e di una serie di partiti minori, principalmente nazionalisti e regionalisti, che hanno giocato ruoli importanti in determinati momenti.

Tra gli effetti negativi troviamo, come già accennato, la presenza di partiti politici sovra-rappresentati e di partiti politici sotto-rappresentati; il Congresso, quindi, non costituisce un'immagine fedele delle preferenze politiche degli elettori. Possiamo, però, affermare che il sistema elettorale utilizzato per le elezioni del Congresso dei deputati in Spagna è risultato decisivo per l'avanzamento della democrazia.

La sua stabilità ha consentito che dal 1977 si formassero governi durevoli e coesi, che sono stati fondamentali per sviluppare i diversi programmi di governo portati a termine nel Paese a partire sostanzialmente dal 1982. Il consolidamento di un sistema di partiti basato sull'esistenza di due grandi forze politiche che si alternano al potere è stato l'altro grande successo del sistema elettorale.⁹⁷

Le due note negative del sistema elettorale restano sempre la scarsa proporzionalità che penalizza le formazioni politiche minori, e l'assenza di quegli strumenti che permettano all'elettore di punire l'irresponsabilità del singolo politico; bisogna però sottolineare che le note positive sono state maggiori di quelle negative, almeno fino a prima delle elezioni del 2015 e che i grandi avanzamenti, in termini di democrazia e stabilità, si sono avuti grazie al sistema elettorale.

3.6 Nuove prospettive di riforma elettorale e delle alleanze partitiche dopo la fine del bipartitismo

Lo scenario politico partitico spagnolo, quindi, è drasticamente cambiato alla tornata elettorale per le elezioni nazionali nel 2015 le quali, hanno segnato la fine del bipartitismo spagnolo; i due partiti, che da sempre erano riusciti sommando i loro voti ad ottenere la maggioranza assoluta in Parlamento, questa volta hanno ottenuto il risultato peggiore della loro storia⁹⁸.

La situazione partitica è mutata per vari fattori tra cui, anzi soprattutto, la crisi economica; due nuovi soggetti politici hanno saputo canalizzare tale malessere

⁹⁵ O. MASSARI – G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Il Mulino Bologna, 1993. p.130

⁹⁶ S. VASSALLO (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Bologna, 2005, p. 191 e ss.

⁹⁷ G. ROLLA (a cura di), *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Siena, 1989.

⁹⁸ ANDREA FUMAROLA.wordpress.com/tag/Spagna, *Le aspirazioni di Podemos nella "trappola" del sistema proporzionale spagnolo*, posted on 21 Marzo 2015

affermandosi con risultati notevoli: il partito della sinistra radicale *Podemos* ed il partito liberale centrista *Ciudadanos*.

Le trattative per la formazione di un governo di coalizione prima con il leader del PP e poi con il mandato conferito al leader del PSOE si sono rivelate infruttuose e, dopo mesi senza un esecutivo con una maggioranza in Parlamento, il Re ha sciolto le Camere indicando nuove elezioni.

Esse hanno nuovamente confermato, con qualche piccola differenza, lo scenario quadripartitico ed hanno dimostrato la tenuta dei due principali partiti, soprattutto del PP che ha aumentato i voti ottenuti; lo stallo si è superato con un governo di coalizione tra il PP e *Ciudadanos* che, seppur senza una maggioranza in termini di seggi, ha potuto insediarsi con l'astensione del PSOE, dopo le dimissioni del suo leader.

Nell'accordo di governo è prevista una riforma della legge elettorale richiesta da *Ciudadanos*, che considera quella vigente troppo favorevole ai grandi partiti. Come punti cardine dell'accordo di governo è previsto il rafforzamento della proporzionalità, l'elezione diretta dei sindaci, il superamento delle liste bloccate, l'introduzione di sistemi elettronici di voto, la riduzione della durata delle campagne elettorali e dei limiti alle spese elettorali.

Bisognerà vedere cosa accadrà alla prossima tornata elettorale per capire se il sistema elettorale spagnolo sarà in grado di assicurare, come ha fatto negli ultimi decenni, una maggioranza politica stabile al Paese.

Ciò che ancora non è chiaro è se si tratti di un cambiamento di breve periodo e quindi si tornerà ad avere stabilità di governo, oppure si tratta di un cambiamento duraturo ma, ad oggi, appare impossibile pensare che il sistema politico bipartitico costruito dal 1978 torni ad essere quello di prima.

Sarà compito e dovere degli attori sociali, in primo luogo dei partiti, evitare di abbandonarsi e lasciar decidere alla meccanica elettorale, qualora non ci saranno modifiche alla legge elettorale e dare risposte soprattutto alla società che prima di tutte soffre le conseguenze della crisi economica.

4. LA FORMA DI GOVERNO E IL SISTEMA ELETTORALE

di *Fabiana Musilli*

4.1 La forma di governo spagnola a "parlamentarismo razionalizzato"

La Costituzione spagnola del 1978, dopo aver dichiarato, nell'ultimo paragrafo dell'art. 1, che la forma politica di governo è la monarchia parlamentare, stabilisce molto dettagliatamente i meccanismi attraverso i quali l'esecutivo e il legislativo si rapportano tra di loro: è prevista l'investitura parlamentare dell'Esecutivo (art. 99), la mozione di censura (art. 113), la questione di fiducia (art. 112), la facoltà discrezionale del Presidente del Governo di sciogliere le *Cortes Generales* o una delle due Camere (art. 115); al Parlamento

è inoltre attribuita la funzione di controllo sull' Esecutivo, come si evince in varie disposizioni contenute nei Titoli III e V (artt. 66, 76, 109- 111)⁹⁹.

È dunque, quella descritta in Costituzione, una forma di governo “iper-razionalizzata”¹⁰⁰, in cui la relazione fiduciaria tra potere legislativo e potere esecutivo è compiutamente e rigidamente disciplinata, mirando ad una valorizzazione dell'organo esecutivo, nonché ad una sua stabilità. È quindi evidente che il costituente spagnolo abbia preso come modello di riferimento quello tedesco¹⁰¹, cercando invece di allontanarsi da paradigmi caratterizzati da pluripartitismo estremo ed instabilità dei “governi di coalizione”¹⁰²: l'esperienza italiana, in tal senso, fu certamente presa in considerazione come esempio da evitare e non da importare¹⁰³.

La decisione di potenziare l'organo esecutivo è stata frutto di diverse considerazioni: innanzi tutto vi era la necessità di impedire che la successione di governi di coalizione eccessivamente instabili potesse mettere a rischio la tenuta democratica del paese; inoltre si riteneva opportuna la presenza di un esecutivo forte per garantire le riforme economico-sociali che la nuova Costituzione richiedeva, e per aggirare la debolezza delle forze politiche, uscite da quarant'anni di franchismo¹⁰⁴.

Conseguentemente, lungi dall'essere il perno del sistema, il Parlamento spagnolo, così come delineato dalle norme costituzionali, occupa un ruolo secondario e ancillare rispetto al Governo. Per quanto concerne, ad esempio, la funzione normativa, vi è un accentramento della stessa nelle mani dell'Esecutivo: la Costituzione infatti disciplina con particolare attenzione le forme in cui il Governo può emanare atti con forza di legge, in via diretta (decreto legge) o indiretta (decreto- legislativo).

Vi è poi una sostanziale impossibilità, da parte delle *Cortes*, di partecipare alla preparazione dei progetti di legge predisposti dall'Esecutivo, che rappresentano la maggior parte delle proposte che vengono discusse. Inoltre, l'art. 89.1 stabilisce che «l'inoltro delle proposte di legge è disciplinato dai regolamenti delle Camere, senza che la priorità dovuta ai progetti di legge impedisca l'esercizio della iniziativa legislativa nei termini regolati

⁹⁹ G. RUIZ- RICO RUIZ- J. LOZANP MIRALLES, *La Forma di governo spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo, Esperienze europee e nord- americana*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 49.

¹⁰⁰ Tale espressione è utilizzata da G. RUIZ- RICO RUIZ, *Modelli di governo parlamentari razionalizzati: l'esperienza spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Maggioli, Rimini, 2007, p. 395. La razionalizzazione consiste nell' «incorporazione nel testo costituzionale di una serie di istituti e tecniche destinati, da un lato, a ridurre le possibilità di controllo che il modello teorico tradizionale conferisce al Parlamento e, dall'altro, a concedere una maggiore libertà d'azione al Governo»; vedi L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI- M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., p. 380. La razionalizzazione caratterizzò le Costituzioni repubblicane entrate in vigore dopo la prima guerra mondiale, nell'Europa continentale, nell'intento di rafforzare la stabilità dell'esecutivo, definendo in modo dettagliato il rapporto fiduciario; cfr M. VOLPI, *Libertà e autorità, La classificazione delle forme di Stato e di governo*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 119.

¹⁰¹ Nel dibattito costituente spagnolo vi fu infatti un'attenzione particolarmente acuta verso l'esperienza tedesca; cfr F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, p.216.

¹⁰² Vi era inoltre la volontà di «prevenire le degenerazioni del parlamentarismo di tipo assembleare»; vedi G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2011, p. 536.

¹⁰³ T. GROPPI, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995, p. 109; vedi anche G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, F. Angeli, Milano, 1978, p. 22.

¹⁰⁴ A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero, La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 51.

dall'art. 87¹⁰⁵»: in tal modo, si esplicita, mediante una norma costituzionale che non lascia spazio ad incertezze interpretative, un ordine di priorità procedurale, secondo cui le iniziative del governo (progetti di legge) hanno la precedenza rispetto a quelle dell'organo direttamente rappresentativo della volontà popolare (proposte di legge)¹⁰⁶.

Per di più, il governo e la sua maggioranza possono respingere le proposte di legge non coerenti con i propri programmi¹⁰⁷: questi ultimi svolgono una vera e propria funzione di controllo sul processo legislativo.

Per quanto concerne la funzione di controllo spettante al Parlamento, è similmente possibile rintracciare, nelle norme costituzionali, un tendenziale squilibrio che pone l'organo direttamente rappresentativo della volontà popolare in una situazione di svantaggio: nonostante sia definito come organo *super partes*, con capacità di controllo politico sull'esecutivo, non sono previsti, a tal fine, strumenti incisivi; per di più, i meccanismi parlamentari, in cui predomina la maggioranza, rendono ancor più difficile l'effettivo esercizio di un efficiente controllo¹⁰⁸.

4.1.2. I meccanismi della "razionalizzazione"

Come già osservato, la forma di governo parlamentare spagnola, "iper-razionalizzata", garantisce la stabilità dell'Esecutivo, tramite la previsione di determinati strumenti che disciplinano la relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo.

Conformemente a quanto previsto dall'art. 99 Cost. (che riguarda il meccanismo di costituzione del Governo), il candidato alla Presidenza del Governo, individuato dal Re in seguito alle indicazioni ricevute dai gruppi politici che dispongono di una rappresentanza in Parlamento, deve esporre al Congresso il proprio programma politico e, successivamente, chiedere la fiducia. È opportuno evidenziare che, nel momento in cui si svolge la votazione, non si conosce ancora la composizione del futuro Governo, la cui formazione è rimessa al Presidente nominato, successivamente alla sua investitura¹⁰⁹.

Nella prima votazione sulla fiducia è necessario il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Congresso; tuttavia, nel caso in cui il candidato designato non ottenga una tale maggioranza, dopo 48 ore ha luogo una ulteriore votazione, durante la

¹⁰⁵ Art. 87 Cost.: «1) L'iniziativa legislativa spetta al Governo, al Congresso e al Senato, conformemente alla Costituzione e ai regolamenti delle Camere.

2) Le Assemblee delle Comunità autonome potranno chiedere al Governo l'adozione di un progetto di legge o rimettere alla Presidenza del Congresso una proposta di legge delegando allo scopo davanti a questa Camera un massimo di tre dei loro membri.

3) Una legge organica regolerà le forme di esercizio e i requisiti dell'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge. In ogni caso saranno necessarie non meno di 500.000 firme autenticate. Sono sottratte a tale iniziativa le materie proprie delle leggi organiche, tributarie o di carattere internazionale, nonché tutto ciò che è inerente alla concessione della grazia».

L'iniziativa legislativa è dunque attribuita, in egual misura, al Governo e alle due Camere.

¹⁰⁶ G. RUIZ- RICO RUIZ- J. LOZANP MIRALLES, cit., pp. 53 e ss.

¹⁰⁷ A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero, La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 56.

¹⁰⁸ G. RUIZ- RICO RUIZ- J. LOZANP MIRALLES, cit., pp. 53 e ss.

¹⁰⁹ C. V. PRADO, *Il presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, in *Rass. Parl.*, Vol. 43 n. 4/2001, p. 908.

quale è sufficiente che la sola maggioranza dei presenti esprima il proprio voto favorevole affinché possa costituirsi il nuovo Governo: la Costituzione prevede dunque che possano formarsi governi di minoranza. Nel caso in cui non venga raggiunta neanche la maggioranza semplice si apre una nuova fase di consultazioni, per giungere alla designazione di un secondo candidato, il quale dovrà a sua volta presentarsi davanti al Congresso, al fine di ottenere la maggioranza assoluta dei voti o, in seconda battuta, la maggioranza semplice; altrimenti, si prosegue nuovamente con l'indicazione di altri candidati. Se, decorsi due mesi dalla prima votazione, nessun candidato riesce ad ottenere la fiducia, la Costituzione prevede lo scioglimento di entrambe le Camere e l'indizione di nuove elezioni¹¹⁰.

La mozione di censura¹¹¹ (disciplinata dagli artt. 113 e 114 della Costituzione) è invece lo strumento mediante cui il Parlamento sancisce la rottura del rapporto fiduciario con il Governo. Tale mozione deve essere proposta da un decimo dei deputati (e non dei senatori), e deve contenere il nome di un candidato alla Presidenza del Governo. Viene poi votata cinque giorni dopo la sua presentazione, ed è richiesta la maggioranza assoluta del Congresso, difficile da raggiungere. Se bocciata, i suoi firmatari non ne possono presentare un'altra nella stessa sessione; se approvata, il Presidente del Governo deve dimettersi ed il candidato alternativo è nominato dal Re Presidente del Governo.

Analizzando la configurazione di tale strumento è innanzitutto possibile rilevare come essa possa esser presentata solo da gruppi parlamentari consistenti, così da impedire che possano esserci mozioni di censura con scarso appoggio parlamentare; è poi indispensabile sottolineare il fatto che sia una mozione di tipo costruttivo, poiché deve contenere il nome del candidato che, in caso di approvazione della censura, ricoprirà l'incarico di capo dell'esecutivo: gli aderenti alla mozione non devono quindi esser d'accordo solo nel rovesciare il Presidente in carica, ma anche nella scelta del suo sostituto, al fine di evitare il verificarsi di vuoti di governo¹¹²; è infine previsto un periodo di raffreddamento, così da rendere possibile motivare adeguatamente i termini della mozione di censura, nonché da dare al Governo il tempo necessario per cercare, in Parlamento, appoggi che possano impedirne la caduta. Tale istituto rende dunque pressoché impossibile, nel quadro politico spagnolo, l'aprirsi di crisi parlamentari¹¹³; solo due sono state, infatti, le mozioni di censura presentate fin' ora: la prima nel 1980 e la seconda nel 1987.

Per quanto riguarda invece la questione di fiducia, disciplinata dall'art.112 Cost, viene presentata dal Presidente del Governo al Congresso, sul programma o su una dichiarazione di politica generale. La questione di fiducia non può essere posta su una singola legge: il Presidente non ha pertanto la possibilità di ricorrere al voto, sviando il fine dell'istituto della fiducia, chiedendo l'appoggio parlamentare su una questione di carattere puntuale¹¹⁴. Il conseguimento della fiducia richiede inoltre la mera maggioranza semplice, e questo

¹¹⁰ T. GROPPI, cit., p. 114.

¹¹¹ Introdotta da un «Costituente ossessionato dal timore che l'assetto multipartitico e frammentato scaturito dalle prime elezioni democratiche del 1977 avrebbe potuto pregiudicare la stabilità di governo»; vedi S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un diritto?*, in *Quad. Cost.*, 6-11- 2006, p. 1.

¹¹² R. L. BLANCO- VALDES, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in www.scienze politiche.unical.it, p. 18.

¹¹³ G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa, Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 123.

¹¹⁴ R. L. BLANCO- VALDES, cit., p. 16- 17

costituisce un evidente strumento di razionalizzazione, poiché garantisce la stabilità governativa, permettendo la tenuta di un Governo di minoranza. È inoltre previsto, in Costituzione, che la presentazione della questione di fiducia debba essere preceduta da una deliberazione con il Consiglio dei ministri; tuttavia, in dottrina, si ritiene che la delibera del Consiglio sia necessaria ma non vincolante, essendo la fiducia accordata al Presidente e non all'interno Governo¹¹⁵. Nei fatti, anche di questo strumento è stato fatto uno scarso utilizzo, e solamente due sono state le questioni di fiducia presentate a partire dal 1978: la prima nel 1980, la seconda nel 1990.

Un ulteriore meccanismo di razionalizzazione al quale si ritiene necessario accennare, è quello dello scioglimento delle Camere. L'art. 115 Cost. stabilisce che «il Presidente del Governo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e sotto la sua esclusiva responsabilità, può imporre lo scioglimento del Congresso, del Senato o delle *Cortes Generales*, che deve essere decretato dal Re. Il decreto di scioglimento fissa la data delle elezioni». È indispensabile notare che il potere di scioglimento sia attribuito direttamente al Presidente del Governo¹¹⁶, ed è infatti uno “scioglimento di maggioranza”: al Re non è concessa la facoltà di sciogliere le Camere in maniera autonoma né può opporsi alla scelta del Presidente del Governo rifiutandosi di firmare il decreto di scioglimento¹¹⁷. È quindi uno strumento che può essere utilizzato dallo stesso capo dell'esecutivo per eludere, ad esempio, il meccanismo della sfiducia costruttiva: di fronte ad una crisi della propria maggioranza, egli potrebbe chiedere ed ottenere dal Re lo scioglimento di entrambe le camere, o anche solo di una di esse, e la conseguente convocazione di nuove elezioni; in tal modo un Presidente del Consiglio, convinto del proprio consenso presso il corpo elettorale, può facilmente aggirare il pericolo derivante dalla mozione di sfiducia¹¹⁸.

Il tratto caratteristico della forma di governo risulta così essere, oltre al rafforzamento dell'esecutivo, la preminenza del Presidente del Consiglio: è a lui che è rivolta la fiducia, è lui che esprime il programma, sceglie i ministri¹¹⁹, propone lo scioglimento delle Camere, e che pone la questione di fiducia¹²⁰; quello delineato in Costituzione è, sostanzialmente, un governo parlamentare “del primo ministro”¹²¹, che offre a quest'ultimo molteplici strumenti tramite i quali esercitare la propria supremazia non solo sulla maggioranza, ma anche sull'intera rappresentanza parlamentare¹²².

¹¹⁵ T. GROPPi, cit., p.116.

¹¹⁶ G. RUIZ- RICO RUIZ- J. LOZANP MIRALLES, cit., p. 66 e ss.

Sui rapporti tra Governo e Parlamento, vedi anche G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato, ottava edizione, Vol. I*, Cedam, Padova, 2011, p. 678 e ss.

¹¹⁷ T. GROPPi, cit., p.116.

¹¹⁸ S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari*, cit., p. 35.

¹¹⁹ La scelta dei ministri deve formalmente essere sottoposta all'approvazione del Re, il quale tuttavia è sostanzialmente vincolato alla proposta del Presidente del Governo; vedi T. GROPPi, cit., p. 115.

¹²⁰ T. GROPPi, cit., p. 109.

¹²¹ E. M. GIULIANI, *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali (Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna)*, Lalli, Firenze, 1991, p. 217. Il rilievo che la Costituzione attribuisce al Presidente del Governo lo rende infatti molto simile al Primo ministro inglese; vedi M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O.MASSARI-G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.149.

¹²² G. RIZZONI, cit., p.123.

4.2. L'incidenza di un sistema elettorale "proporzionale con effetti maggioritari" sul funzionamento della forma di governo (dal 1977 al 2015)

I meccanismi di rafforzamento e stabilizzazione del Governo hanno avuto, come è stato precedentemente osservato, uno scarso utilizzo nei primi decenni dalla nascita della monarchia parlamentare spagnola. Il motivo fondamentale è certamente da rinvenire nel funzionamento del sistema elettorale, che per molti anni è stato in grado di garantire la maggioranza assoluta dei seggi ai partiti che, alle elezioni, avevano raccolto la maggioranza relativa dei voti. Infatti, come ampiamente illustrato nei precedenti paragrafi, il sistema elettorale spagnolo, pur essendo formalmente proporzionale, ha in realtà effetti maggioritari, poiché consente, ad una forza politica che raggiunge il 40 % dei voti, di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento¹²³.

Vi è dunque una chiara iper-rappresentazione, in termini globali, del partito vincente alle elezioni, ed una conseguente sotto-rappresentanza delle formazioni politiche minori; in virtù di ciò, è stato possibile, da parte dei principali competitori politici, spingere gli elettori al "voto utile", con un forte avvicinamento al sistema maggioritario ed una conseguente attenuazione del pluralismo partitico¹²⁴; è stato infatti sottolineato in dottrina come il «condizionamento psicologico o strategico, tradizionalmente associato al sistema maggioritario (secondo il quale si inducono i votanti ad anticipare essi stessi il meccanismo di de-frazionamento e, nell'agire in tal modo, ad esagerare la propria forza) è stato sempre presente nel comportamento dell'elettore spagnolo»¹²⁵; questo condizionamento psicologico opera specialmente nei distretti più piccoli.

In tal modo, il funzionamento effettivo del sistema ha favorito a lungo la presenza di maggioranze solide¹²⁶; è stato quindi promosso un certo bipartitismo a livello statale, e questo ha consentito di raggiungere una maggiore stabilità governativa.

Sostanzialmente, la legge elettorale spagnola ha sempre favorito la governabilità piuttosto che la rappresentanza¹²⁷, incentivando un rafforzamento della figura del primo ministro: gli elettori possono infatti designare indirettamente il *leader* del partito vincente alla carica di Presidente del Governo, la cui investitura da parte del *Congreso* risulta essere tanto più formale quanto più evidente appare il suo successo elettorale¹²⁸. Il sistema delle liste bloccate ha contribuito a favorire la personificazione, e dunque la maggiore valorizzazione, della figura del *leader*: si è arrivati alla situazione in cui l'elettore non presta molta attenzione né al partito né al programma, bensì fa riferimento unicamente al *leader* della lista, che verrà ad assumere, in caso di vittoria, il ruolo di Presidente¹²⁹. In tal modo i cittadini partecipano, seppur in via di fatto, alla scelta del capo del Governo, e ciò (in

¹²³ T. GROPPI, cit., p. 117.

¹²⁴ L. DE LUQUE, cit., p. 379.

¹²⁵ L. AGUIAR DE LUQUE, cit., p. 377.

¹²⁶ Seppur ciò non sia, secondo alcuni autori, attribuibile solo ai meccanismi elettorali, bensì anche ad altri fattori, che pur operano all'interno della società spagnola e la caratterizzano: la posizione del primo ministro, la cultura politica delle masse e quella delle *elites*, il tipo e la forza dei partiti; vedi M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI- G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, cit., p. 130 e ss.

¹²⁷ L. AGUIAR DE LUQUE, cit., p. 376 e ss.

¹²⁸ S. CURRERI, cit., p. 31.

¹²⁹ C. V. PRADO, cit., p. 912.

aggiunta agli ingenti poteri di cui quest'ultimo dispone nella guida nell'esecutivo) tende ad accostare il sistema spagnolo ad un sistema presidenziale¹³⁰.

Per convenzione costituzionale, il Re propone come primo candidato alla Presidenza del governo il *leader* del partito vincitore delle elezioni, anche quando questi non ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi al Congresso.

L'identificazione tra *premiership* e *leadership* ha così consentito al Presidente del governo di fronteggiare efficacemente le eventuali fronde interne al suo partito, minacciando eventualmente, come *extrema ratio*, lo scioglimento delle camere (c.d. scioglimento di maggioranza)¹³¹.

Tutto ciò sta alla base del mancato utilizzo della sfiducia costruttiva, che è stata considerata, nel concreto svolgimento delle dinamiche parlamentari, uno strumento superfluo: il Presidente del governo, che è al contempo a capo del partito vincente, ha sempre esercitato su quest'ultimo un forte controllo, grazie all'investitura indirettamente ricevuta dal corpo elettorale, e ciò ha finora scoraggiato ribellioni o secessioni. I segretari dei due principali partiti, infatti, sono soliti presentarsi all'elettorato come candidati Premier ed i loro nominativi aprono le rispettive liste nelle due maggiori circoscrizioni elettorali (Madrid e Barcellona).

Il sistema delle liste bloccate ha inoltre contribuito alla stabilità del sistema: un parlamentare facente parte della maggioranza governativa, nel caso in cui si mostri in contrasto con la linea di partito, rischiando in tal modo di minare la stabilità governativa, ben potrebbe perdere il proprio seggio nella legislatura successiva, stante il mancato rinnovo della candidatura¹³². Ciò cagiona automaticamente un deterrente rispetto al possibile verificarsi di crisi parlamentare, ed incoraggia invece la salda tenuta della maggioranza.

Dunque, fino al 2015, i partiti dominanti la politica spagnola sono stati il *Partido popular* (PP) e il *Partido socialista* (PSOE), ed il sistema istituzionale si è effettivamente caratterizzato per la stabilità dei governi: dal 1982 al 2015, sono solo 9 i governi che si sono succeduti, mentre i Presidenti del Consiglio sono stati solo 4 (Felipe González del PSOE dal 1982 al 1996, José Maria Aznar del PP dal 1996 al 2004, José Luis Rodríguez Zapatero del PSOE, dal 2004 al 2011, e Mariano Rajoy del PP, dal 2011 al 2015).

Per di più, una caratteristica del sistema è stata la formazione di governi monocolori, costituiti quindi, in via esclusiva, da rappresentanti del partito vincitore delle elezioni (PP e PSOE). In particolare, dal 1982 al 2015, 5 governi su 9 hanno potuto contare sulla maggioranza assoluta dei seggi conseguita dal partito più forte; negli altri casi si è comunque ritenuto opportuno che il partito maggiore avesse il controllo pieno del governo e quest'ultimo si è formato grazie all'appoggio esterno di forze parlamentari minori¹³³.

¹³⁰ C. V. PRADO, cit., p. 918- 919. Si è molto discusso, in dottrina, della effettiva denominazione da attribuire alla forma di governo spagnolo, alla luce del suo concreto funzionamento: si è parlato di un "presidenzialismo parlamentare", in G. RUIZ- RICO RUIZ, *La forma di governo statale: "parlamentarismo virtuale" e "presidenzialismo effettivo"*, in L. MEZZETTI- V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 63; o di un "parlamentarismo presidenziale", in O. I. MATEOS Y DE CABO, *El Presidente del Gobierno en España: status y funciones*, La Let, Madrid, 2006, p. 394.

¹³¹ S. CURRERI, cit., 2005, p. 37.

¹³² R. L. BLANCO- VALDES, cit., p. 12.

¹³³ *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, n. 18, seconda edizione, gennaio 2017, Camera dei deputati, documentazioni e ricerche, p. 28.

Questa forte concentrazione del potere nelle mani di un solo partito, ha evidentemente rafforzato l'esecutivo, ed è per tale motivo che i meccanismi di razionalizzazione delineati dalla Costituzione sono rimasti per lo più inutilizzati¹³⁴.

4.2.2. *Le elezioni del 2015: la fine del bipartitismo e la mancata formazione del Governo*

Lo scenario fin qui descritto è drasticamente mutato con le elezioni del 20 dicembre 2015, le quali hanno sancito la fine del bipartitismo spagnolo. I due partiti tradizionali hanno infatti ottenuto, se congiuntamente considerati, il consenso di poco più della metà degli elettori, mentre vi è stata l'affermazione di due nuovi partiti, *Podemos* e *Ciudadanos*.

Per la prima volta non è stato dunque possibile stabilire, immediatamente dopo le elezioni, quale partito avrebbe dovuto costituire il governo, e sono così iniziate incessanti ed infruttuose trattative; sono stati applicati, per la prima volta, i commi 4¹³⁵ e 5¹³⁶ dell'articolo 99 Cost., fin' ora mai attuati poiché posti a garanzia della stabilità governativa in mancanza di una chiara maggioranza parlamentare¹³⁷.

Tuttavia, le trattative hanno sostanzialmente condotto ad un nulla di fatto, ed alla necessità di nuove elezioni, il 26 giugno 2016. La nuova consultazione elettorale, con risultati non dissimili dalla precedente, ha condotto alla formazione di un governo sostenuto dal PP e da Ciudadanos, con l'astensione del PSOE al momento della concessione della fiducia¹³⁸.

Le recenti vicende dunque, oltre ad aver scardinato il modello del bipartitismo spagnolo e ad aver fatto venir meno la possibilità di formare, subito dopo le consultazioni elettorali, un governo, hanno anche mostrato come sia ormai impossibile formare governi monocolore, maggioritari o minoritari, come era invece prassi consolidata nell'ordinamento spagnolo¹³⁹.

È evidente come il carattere fortemente plurale di una società sempre più divisa e lacerata da crisi economiche e sociali¹⁴⁰, riesca a penetrare all'interno delle istituzioni, rendendo meno certi e più flessibili i rapporti tra forze politiche a scapito, inevitabilmente, della stabilità governativa.

¹³⁴ In via di prassi è sempre risultato scarsamente possibile, per le opposizioni, rovesciare il Governo e la maggioranza che lo appoggia; vedi R. L. BLANCO- VALDES, cit., p. 11. Per tale ragione dunque appare manifestamente poco utile, ad esempio, il ricorso alla mozione di censura, stante l'effettiva impossibilità di sfiduciare l'esecutivo in carica; conseguentemente, il Presidente del Governo non ha la necessità di sfruttare gli strumenti a lui concessi per "ricattare" le forze parlamentari.

¹³⁵ «*Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores*».

¹³⁶ «*Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso*».

¹³⁷ L. FROSINA, *La mancata formazione del Governo in Spagna e le vie inesplorate dell'articolo 99 della Costituzione*, in Nomos, *Le attualità del diritto*, 1- 2016, p.3.

¹³⁸ *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, n. 18, seconda edizione, gennaio 2017, Camera dei deputati, documentazioni e ricerche, p. 28 e ss.

¹³⁹ L. FROSINA, cit., p. 4.

¹⁴⁰ Sarebbe infatti attribuibile anche alla crisi economica il declino dei due partiti maggiori e il conseguente superamento del bipartitismo; cfr I. SANCHEZ- CUENZA, *La impotencia democrática, Sobre la crisis política de España*, Catarata, Madrid, 2014, p. 105.

Nel caso in cui la società, e conseguentemente la politica, permangano in un tale stato di frammentazione, ci sarà probabilmente sempre più bisogno di ricorrere a quei meccanismi di razionalizzazione i quali, finché la legge elettorale ha funzionato in modo sostanzialmente maggioritario, favorendo il bipartitismo, non sono stati utilizzati, ma che possono essere utili nell'attuale situazione¹⁴¹. Ciò a riprova del fatto che, tra sistema di governo, legge elettorale, e partiti politici, vi è una intrinseca e profonda connessione.

5. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SPAGNOLA IN MATERIA ELETTORALE

di *Eleonora Bardazzi*

5.1 Il giudizio di fronte al Tribunal Constitucional spagnolo in materia elettorale

Il *recurso de amparo*, diretto al giudice costituzionale e volto alla protezione dei diritti fondamentali, tipico dell'ordinamento spagnolo, trova le sue origini storico-giuridiche nel costituzionalismo ispano-americano¹⁴². Nonostante fosse stato previsto anche prima della Costituzione spagnola del 1978¹⁴³, nella sua più recente versione sembra avere maggiori affinità con il *Verfassungsbeschwerde* tedesco che con la tradizione costituzionale sudamericana¹⁴⁴.

Il successo di questa modalità di ricorso, dimostrato dalla notevole mole di ricorsi presentati¹⁴⁵, è arrivato a pregiudicare la stessa funzionalità del giudice spagnolo: a lungo il lavoro del *Tribunal Constitucional*¹⁴⁶ si è infatti concentrato in misura preponderante sulla risoluzione degli *amparo*, limitando fortemente la sua attività in qualità di giudice costituzionale e con effetti non irrilevanti anche in punto di celerità delle decisioni, tali da

¹⁴¹ Proprio in questi giorni infatti si discute, in un partito di opposizione, della possibilità di presentare una mozione di censura; vedi J. A. RODRIGUEZ, *La moción de censura de Podemos, la tercera de la democracia*, in www.elpais.com, 27- 04- 2017.

¹⁴² In particolare nella Costituzione del Messico del 5 febbraio 1917 (artt. 103-107).

¹⁴³ D'ora in avanti "CE". Già la Costituzione del 1931 prevedeva in via residuale il ricorso di *amparo*, attivabile dai singoli e disciplinato all'art. 121, lett. B). La legge sul Tribunale delle garanzie costituzionali del 14 giugno 1933 agli artt. 44-53 catalogava l'*amparo* come un ricorso di secondo grado. Si tratta di un rimedio percorribile in caso di violazione dei diritti fondamentali sanciti dagli artt. 14-30 della Costituzione Spagnola del 1978, che si caratterizza per essere un ricorso individuale e diretto. L'art. 162 della Costituzione individua i soggetti legittimati a ricorrere e l'art. 41, c. 2° della *Ley Organica del Tribunal Constitucional* 2/1979 (LOT) gli atti suscettibili di ricorso.

¹⁴⁴ Di questo avviso in particolare M. ARAGÓN REYES, *Consideraciones sobre el recurso de amparo*, in R. ROMBOLI, (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti Costituzionali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1994 p. 197; cfr. anche F. RUBIO LLORENTE, *La jurisdicción constitucional in España*, in F. RUBIO LLORENTE e J. JIMENEZ CAMPO (a cura di), *Estudios sobre la jurisdicción constitucional*, 1997.

¹⁴⁵ Una vera e propria "alluvione", come definita da R. ROMBOLI, *La protezione dei diritti fondamentali dopo la c.d. "oggettivizzazione" dell'amparo costituzionale in Spagna: un'analisi comparata con l'esperienza italiana*, p.5 in www.rivistaaic.it.

¹⁴⁶ D'ora in poi anche "TC" o "Tribunal". Si specifica che ci si riferirà al *Tribunal Supremo* anche con la sigla "TS" e ai "Fundamentos Jurídicos" delle sentenze del *Tribunal* con la sigla "FJ".

creare un “effetto domino” sul funzionamento della giurisdizione costituzionale e da configurarne una vera e propria “crisi”¹⁴⁷.

Nel tentativo di risolvere questi problemi, il legislatore spagnolo è intervenuto con la *Ley Organica* n.6/2007, che aveva come obiettivo principale affrontare “unitariamente le difficoltà di funzionamento del Tribunale Costituzionale”, senza tuttavia tralasciare i tribunali ordinari nel loro ruolo di “primi garanti” dei diritti fondamentali¹⁴⁸.

Essa ha riformato il *recurso* e circoscritto i casi capaci di legittimare la proposizione del ricorso diretto; ha anche provveduto ad ampliare i requisiti di ammissibilità, permettendo al singolo di ricorrere al giudice costituzionale solo nel caso in cui la questione di specie presenti carattere inedito e rispetti il requisito della “*trascendencia constitucional*”¹⁴⁹.

Essa costituisce una presunzione di inammissibilità del ricorso ed un onere a carico del ricorrente in *amparo*, il quale ha l’obbligo di dimostrare l’importanza della decisione del *Tribunal* ai fini dell’interpretazione, dell’efficacia e dell’applicazione generale della Costituzione nella determinazione del contenuto e della portata dei diritti fondamentali¹⁵⁰.

La “rilevanza costituzionale” inverte il giudizio di ammissibilità¹⁵¹ e costituisce un elemento sostanziale, pena la dichiarazione di inammissibilità, il cui esame precede la valutazione del merito, da non confondere con la prova dell’avvenuta violazione del diritto¹⁵².

In materia elettorale la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* n. 5/1985 (LOREG) affida il contenzioso elettorale alle “*Salas*” del “*contencioso administrativo de los tribunales superiores de justicia*” per le elezioni delle comunità autonome¹⁵³ e al

¹⁴⁷ J. C. CABAÑAS GARCÍA, *El recurso de amparo que queremos (reflexiones a propósito de la ley orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma parcial de la ley orgánica del tribunal constitucional)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 88, enero-abril 2011, p. 39. La gran parte dei ricorsi presentati attiene alla protezione del diritto di uguaglianza (art. 14) e in misura fortemente maggioritaria al diritto ad una tutela giudiziaria effettiva (art. 24); per un’accurata analisi delle casistiche giurisprudenziali e dei diritti oggetto di giudizio della corte v. T. GROPPI *Il ricorso di amparo costituzionale in Spagna: caratteri, problemi e prospettive*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1997, p. 4362.

¹⁴⁸ Cfr. *Exposición de motivos*, parr. I e III.

¹⁴⁹ G. GENTILI, *Una prospettiva comparata sui sistemi europei di ricorso diretto al giudice costituzionale: suggestioni e spunti per la Corte Costituzionale italiana*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 11, 2011, www.rej.ujaen.es, p. 10.

¹⁵⁰ Cfr. STC 188/2008 e 289/2008.

¹⁵¹ La sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 155/2009 ha ricostruito i casi di speciale rilevanza costituzionale: la domanda deve attenersi ad un problema o ad un aspetto di un diritto fondamentale suscettibile di ricorso in *amparo* e per cui non esista giurisprudenza costituzionale; in alternativa il ricorso deve poter dare al TC l’opportunità di chiarire o cambiare la propria giurisprudenza. Più approfonditamente v. U. ADAMO, *A cinque anni dalla riforma della legge organica del Tribunal Constitucional. Verso lo smaltimento dell’arretrato? Osservazioni a partire dalle memorias di inizio anno, in associazione de icostitucionalisti.it* e R. ROMBOLI, *La protezione dei diritti fondamentali dopo la c.d. “oggettivizzazione” dell’amparo costituzionale in Spagna: un’analisi comparata con l’esperienza italiana*, cit. p. 11 ss.

¹⁵² *Ivi*, p. 7.

¹⁵³ L’art. 117 della *Ley Organica del Régimen Electoral General* (LOREG) prevede la gratuità per la presentazione di questi ricorsi, e l’art. 116 conferisce loro carattere urgente e stabilisce la loro priorità assoluta nella trattazione e nella decisione. Per quanto non disciplinato nella *Ley Organica* apposita si applica la normativa della giurisdizione amministrativa. Sui possibili esiti di questo particolare procedimento v. F. FERNANDEZ SEGADO, *El recurso Contencioso Electoral en el Ordenamiento Jurídico Español*, in *Revista de Las Cortes Generales*, n.33, 1994, p. 69 ss e M.A. PRESNO LINERA, *El origen del derecho electoral español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, septiembre-diciembre 2012, p. 163 ss.

Tribunal Supremo per le elezioni parlamentari europee e per le elezioni generali¹⁵⁴. Tale giudizio trova la sua fonte al secondo comma dell'art. 53 della Costituzione Spagnola¹⁵⁵, il quale lascia aperta la possibilità di ricorrere al giudice costituzionale: “*qualsiasi cittadino potrà ottenere la tutela delle libertà e diritti riconosciuti nell'articolo 14 e nella Sezione prima del Capitolo secondo, di fronte ai Tribunali ordinari attraverso un procedimento basato sui principi di preferenza e sommarietà e, se del caso, attraverso il ricorso di amparo di fronte al Tribunale Costituzionale*”. La via del *recurso de amparo* è infatti sempre percorribile quando la tutela dei diritti fondamentali e le libertà pubbliche non sono coperte dalla giustizia ordinaria o la loro lesione deriva dall'azione di quest'ultima.

Il TC spagnolo può trattare le irregolarità in materia elettorale anche tramite *l'amparo electoral*, un particolare tipo di *amparo* disciplinato dagli artt. 49 c. 3° e 114 c. 2° della *Ley Orgánica* n. 5/1985¹⁵⁶.

Le fonti su cui si fonda il ricorso al *Tribunal* in materia elettorale configurano una doppia via di accesso al giudizio costituzionale, una tramite “*amparo ordinario*”, percorribile a fronte di violazioni di diritti fondamentali e una tramite “*ricorso di amparo elettorale*”, disciplinato dalla legge organica.

Una simile disciplina presenta il rischio di un costante conflitto tra giudice comune e giudice costituzionale, soprattutto quando i ricorrenti finalizzano il ricorso alla revisione di atti e omissioni dei giudici più che alla protezione dei diritti fondamentali, tendenza ancor più comprensibile considerando che qualsiasi normativa (o comportamento processuale) può potenzialmente ritenersi lesiva di un diritto fondamentale¹⁵⁷.

¹⁵⁴ La Costituzione del 1978 infatti rompe la tradizione del costituzionalismo storico spagnolo, che aveva affidato in precedenza sempre al Parlamento la giustizia elettorale c.d. “politica” e la competenza a verificare la legalità delle elezioni nonché la “qualità” degli individui eletti (art. 34 della Costituzione del 1876). L'art. 70 c. 2° della Costituzione Spagnola attualmente prevede che “*la validità dei mandati e delle credenziali dei membri delle due Camere sarà soggetta a controllo giudiziario, ai sensi della legge elettorale*”. V. JORGE LOZANO MIRALLES, *I ricorsi in materia elettorale*, pp. 283-284, in S. GAMBINO E G. RUIZ-RICO RUIZ, *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli Editore, Rimini, 1996.

¹⁵⁵ Da qui in avanti “CE”.

¹⁵⁶ Il terzo comma dell'art. 49 della *Ley Organica* stabilisce che “*la sentenza, che deve essere emessa nei due giorni successivi alla presentazione del ricorso ha carattere definitivo e inapplicabile, senza pregiudicare il ricorso di amparo di fronte al Tribunale Costituzionale, ai cui fini, con il ricorso regolato dal presente articolo si riterrà rispettato il requisito stabilito all'art. 44 c.1 lett a) della Ley Organica sul Tribunal Constitucional*”(ossia l'esperimento di tutti i mezzi di impugnazione previsti) e il secondo comma dell'art. 114, che stabilisce che contro la sentenza della *Junta Electoral* “*non si procede ad alcun appello, ordinario o straordinario, salvo eventuali chiarimenti e senza pregiudicare il ricorso di amparo di fronte al Tribunale Costituzionale. L'amparo deve essere proposto entro tre giorni e il Tribunale Costituzionale deve pronunciarsi in merito nei quindici giorni seguenti*”.

Sul tema E. CANCER LALANNE, *Las Garantías Jurisdiccionales del Proceso Electoral en España*, Cuaderno 3, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 2003.

La giurisprudenza costituzionale spagnola si è più volte soffermata sul valore del *recurso de amparo* in materia elettorale, puntualizzando che esso non è assimilabile ad un giudizio d'appello, ma deve avere ad oggetto la violazione di diritti fondamentali. Cfr. STC 70/1987, STC 82/1987, STC 71/1986, statuendo che esso non comporta “*una piena revisione dei fatti e dell'interpretazione del diritto elettorale*” (STC 79/1989) né può essere inteso come un tentativo di uniformare la giurisprudenza elettorale dei diversi organi giudiziari coinvolti né come un ricorso per Cassazione (STC 105/1991).

¹⁵⁷ Su questa tendenza del *Tribunal Constitucional* si veda in particolare G. ROLLA, *Corte Costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici. L'esperienza spagnola*, in www.cortecostituzionale.it, p.29 il quale rileva come questo fenomeno crei problemi da non sottovalutare tra le due giurisdizioni, poiché il controllo è affidato non solo ad un organo esterno all'ordine giudiziario ma attribuisce al giudice costituzionale non solo il potere di modificare la

Questo ha avuto effetti significativi anche sulla giurisprudenza del *Tribunal* in materia elettorale, in cui il ruolo del giudice costituzionale si trova spesso in bilico tra interprete della costituzione e tutore dei diritti fondamentali¹⁵⁸ e giudice del caso concreto.

5.2 La giurisprudenza costituzionale in materia di rappresentanza di genere

Il *Tribunal Constitucional*, similmente ad altri giudici costituzionali europei, ha elaborato una giurisprudenza di rilievo circa il rispetto della parità di genere nella fase pre-elettorale di presentazione delle candidature. Ha avuto l'opportunità di pronunciarsi in merito in seguito all'intervento normativo da parte della *Ley Organica* n. 3/2007 del 22 marzo, che ha introdotto misure volte a garantire uguaglianza effettiva tra uomini e donne con l'obiettivo di incoraggiare il rispetto dell'"*igualdad formal*" (art. 14 CE) del diritto di voto e raggiungere l'uguaglianza effettiva nel campo della partecipazione politica¹⁵⁹. In particolare gli articoli da 17 a 19 della legge hanno inserito nella *Ley Organica* n.5/1985 l'art. 44 bis, ai sensi del quale "*le candidatures presentate devono avere una composizione equilibrata di uomini e donne, tali che nell'insieme della lista i candidati di ciascun sesso rappresentino come minimo il 40%. Qualora il numero dei posti da coprire sia inferiore a cinque, la proporzionalità tra uomini e donne cercherà il più possibile l'equilibrio numerico*".

Il *Tribunal* ha sempre affermato il suo ruolo nella verifica del rispetto delle c.d. "quote rosa" in qualità di giudice costituzionale, ritenendo il suo mancato rispetto in più occasioni una "irregolarità sanabile"¹⁶⁰, ma solo nella sentenza n.12 /2008 si è espressa sulla

decisione del giudice ma anche di vincolare la giurisprudenza futura alla dottrina elaborata dal *Tribunal* nell'ambito dei *recursos de amparo*.

¹⁵⁸In materia elettorale soprattutto con riferimento alla tutela del diritto alla partecipazione politica (art. 23 CE). La Costituzione spagnola all'art. 1 individua la partecipazione cittadina come un elemento fondamentale; essa come principio è sancita anche all'art. 9, c. 2°, CE e qualificata come un diritto fondamentale del cittadino. Questo diritto è ribadito anche all'art. 23 CE. Il *recurso de amparo* è stato essenziale ai fini di una corretta articolazione del concetto di democrazia secondo una prospettiva soggettiva, e la giurisprudenza ha operato identificando delimitazioni del diritto alla partecipazione secondo un principio soggettivo e oggettivo: dal punto di vista soggettivo ha identificato come titolari del diritto di partecipazione i cittadini possessori del vincolo della nazionalità, anche se il diritto di partecipazione politica è stato esteso per le elezioni municipali a qualsiasi cittadino dell'Unione Europea residente in Spagna. L'art. 13 della Costituzione spagnola è stato modificato al comma 2 in questo senso, prevedendo che "*atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*". V. C. DECARO, N. LUPO, G. RIVISECCHI (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012. p. 87 ss.

¹⁵⁹Il rispetto delle quote è stato annoverato fra cosiddette "azioni positive", ossia misure non discriminatorie a favore della donna, già precedentemente esaminate dal *Tribunal* e oggetto di giurisprudenza costituzionale in ambito lavorativo e sociale (STC 12/1993). Le azioni positive nella *Ley Organica* in questione sono definite, all'art.11, come "*specifiche misure a favore delle donne per correggere situazioni di disuguaglianza di fatto rispetto agli uomini...misure applicabili quando sussistono queste situazioni, che dovrebbero essere ragionevoli e proporzionate all'obiettivo ricercato in ogni caso*" al fine di raggiungere una democrazia realmente paritaria. Ad esse fanno riferimento anche le sentenze n. 49/2003 e n. 4/2010 della Corte Costituzionale italiana sul rispetto delle condizioni di parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive.

¹⁶⁰Cfr., a titolo esemplificativo, FJ 6 della sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 106 del 10 maggio 2007, che statuisce che "*è vero... che la candidatura presentata dal Circolo di parere Eumés (COE) nella circoscrizione di Pontedeume conteneva un deficit di candidati di sesso femminile, dal momento che solo cinque donne sono state incluse in un elenco composto da tredici candidati, numero inferiore rispetto a quello necessario per soddisfare il*

costituzionalità dell'art. 44 previsto dalla LOREG e sulla sua compatibilità con gli articoli 9.2 CE (uguaglianza formale), 14 (uguaglianza sostanziale) e 23 (partecipazione politica) CE.

Il *Tribunal* ha orientato la sua argomentazione muovendo dal principio di uguaglianza, che non può ritenersi realizzato solamente nel rispetto di questo principio in senso formale, come previsto all'art. 14 CE. Spetta infatti al legislatore attualizzare l'uguaglianza effettiva e proiettarla anche nell'ambito della rappresentatività, al fine di facilitare la partecipazione di tutti i cittadini e rimuovere gli eventuali ostacoli, sia fattuali che normativi, che possono impedirne l'attuazione¹⁶¹. Sulla base di questa premessa ha deciso favorevolmente sulla compatibilità costituzionale delle misure a favore delle donne nella fase di presentazione delle candidature, ritenendo la normativa oggetto di giudizio di costituzionalità perfettamente idonea a conseguire l'uguaglianza effettiva tra uomini e donne nel terreno della partecipazione politica¹⁶².

Non ha rinvenuto inoltre alcuna lesione del diritto al suffragio attivo e passivo, ritenendo il principio di composizione equilibrata perfettamente strumentale all'uguaglianza delle opportunità nell'esercizio del diritto al suffragio passivo, né ritiene che dall'art. 23 possa ricavarsi un diritto soggettivo ad una concreta composizione delle liste elettorali¹⁶³.

Il *Tribunal* ha consolidato il suo orientamento in materia con le successive sentenze n. 13/2009 e 40/2011, confermando nel contenuto quanto espresso nella prima sentenza.

Occorre rilevare che sia nelle sentenze n.12/2008 che nella sentenza n. 13/2009 è presente il “*voto particular*” del giudice Don Jorge Rodríguez – Zapata Peréz, secondo cui sarebbe leso dall'art 44 bis della LOREG il diritto al suffragio passivo dei candidati esclusi in applicazione di tale normativa: “*la imposición por ley de la paridad o de cuotas electorales vulnera el principio de unidad de la representación política y la libertad ideológica y de autoorganización de los partidos políticos, resultando lesionado el derecho de sufragio pasivo de los candidatos propuestos que queden excluidos de participar en el proceso electoral como consecuencia de la aplicación de la norma cuestionada*”¹⁶⁴.

L'art. 44 bis introdotto dalla *Ley Organica* inoltre prevedeva l'opportunità di introdurre misure ancor più favorevoli ad una maggiore presenza di donne nelle candidature rispetto a quella obbligatoria per legge per i membri delle assemblee legislative delle comunità autonome. Il TC ha avuto occasione di intervenire anche a questo proposito, con una

requisito di composizione equilibrata di uomini e donne come richiesto dall'art 44a LOREG. Ma l'irregolarità commessa...non può avere una rilevanza irreversibile per il diritto fondamentale di accedere in condizioni di parità alle cariche pubbliche (art. 23.2 CE) ...perché si tratta di un'irregolarità rettificabile”, così statuendo in favore della correzione delle candidature in conformità con le disposizioni previste in materia dalla LOREG. Sulla sanabilità in caso di mancato rispetto della normativa sulle quote nelle candidature anche precedenti sentenze del Tribunal, riportate in FJ5, nello specifico: SSTC 73/1986, de 3 de junio, FJ 1; 59/1987, de 19 de mayo, FJ 3; 86/1987, de 1 de junio, FJ 4; 24/1989, de 2 de febrero, FJ 95/1991, de 7 de mayo, FJ 2; 113/1991, de 20 de mayo, FJ 3; 175/1991, de 16 de septiembre, FJ 2; y 84/2003, de 8 de mayo, FJ3.

¹⁶¹ Cfr. STC 12/2008 FJ 4.

¹⁶² Cfr. STC 12/2008 FJ 5.

¹⁶³ Cfr. FJ 9 STC 12/2008. Per una approfondita analisi della pronuncia v. G.G. ORFANEL, *Acciones positivas a favor de la mujer en España: doctrina, jurisprudencia y legislación*, in *Anuario de Derechos Humanos. Nueva época*, vol. 9, 2008 pp. 379-402 e C. AQUINO DE SOUZA, *Las cuotas electorales y los derechos fundamentales*, in *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n. 13, enero 2011, pp. 37-66.

¹⁶⁴ Cfr. FJ 2 del *Voto particular* della STC 13/2009, conforme a FJ 1 del *Voto particular* nella sent.12/2008. Si è discostato non dal dispositivo, bensì dalla motivazione, anche il giudice Pablo Peréz Tremps.

decisione, la n. 40/2011, relativa al rispetto, da parte della legge n.4/2005 del Parlamento basco, delle quote di genere nella composizione degli organi amministrativi¹⁶⁵, tuttavia senza rilevanti variazioni di contenuto rispetto a quanto affermato nelle sentenze n. 12/2008 e n. 13 del 2009.

Anche in questo caso infatti la Corte ha ripreso il concetto “azioni positive”, in linea con la sua precedente giurisprudenza in materia e facendo riferimento ad alcune più risalenti pronunce¹⁶⁶. In particolare, ha rinvenuto la ragione di simili incentivi a livello normativo nella volontà di “*rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità tra uomini e donne ... nella misura in cui questi ostacoli possano essere rimossi efficacemente tramite vantaggi o misure di sostegno nei confronti delle donne che assicurino questa reale parità di opportunità*”¹⁶⁷. Alla sua terza sentenza sul rispetto delle pari opportunità in materia elettorale, il giudice costituzionale spagnolo ha concluso senza rinvenire alcuna incostituzionalità nella normativa in questione¹⁶⁸ e senza opinioni dissenzianti, contrariamente a quanto avvenuto nelle due pronunce precedenti, mostrando di essere giunta ad una piena condivisione dell’iter argomentativo e ad una solidità dei principi costituzionali elaborati in materia¹⁶⁹.

5.3 La sentenza sull’esclusione della coalizione Bildu e la sua rilevanza nel “conflitto” con il Tribunal Supremo

Nell’analisi della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale una particolare attenzione deve essere dedicata al tema dell’illegalità dei partiti politici, in cui il TC ha manifestato le maggiori criticità e punti di frizione nel suo rapporto con il giudice comune. Già nel 1981, con la sent. n.3, il *Tribunal* aveva chiarito che la dichiarazione di illegalità di un partito politico e il suo scioglimento non contrasta con la Costituzione spagnola.

La *Ley Organica* n. 6/2002 detta le regole sullo scioglimento dei partiti politici e prevede il divieto di presentazione di candidature da parte di gruppi di elettori qualora essi portino avanti l’attività di un partito dichiarato giudizialmente illegale o che sia stato disciolto o sospeso¹⁷⁰. Un partito può essere dichiarato illegale quando presenta una struttura non

¹⁶⁵ In particolare, cfr. FJ 9.

¹⁶⁶ STC 40/2011 FJ 11.

¹⁶⁷ STC 229/1992, FJ 2: “*remover obstáculos que de hecho impidan la realización de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ... y en la medida en que esos obstáculos puedan ser removidos efectivamente a través de ventajas o medidas de apoyo hacia la mujer que aseguren esa igualdad real de oportunidades*”

¹⁶⁸ STC 40/2011 FJ 17.

¹⁶⁹ Come rilevato da U. ADAMO. *Il tribunal constitucional de españa consolida la sua giurisprudenza sulla legittimità costituzionale delle cuotas electorales riservate alle donne, anche nelle vesti di listas cremallera* in *www.rivistaaic.it* n.1/2012, p.2

¹⁷⁰ Nello specifico la legge, pubblicata sul BOE n. 154 del 28 giugno 2002 è intervenuta aggiungendo un quarto comma all’art. 44 della *Ley Organica* n. 5/1985: “*No podrán presentar candidaturas las agrupaciones de electores que, de hecho, vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido. A estos efectos, se tendrá en cuenta la similitud sustancial de sus estructuras, organización y funcionamiento de las personas que los componen, rigen, representan o administran las candidaturas, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como*

democratica, nei casi qualificati come illeciti dalla legge penale o nel caso in cui la sua attività non rispetti i principi democratici, voglia distruggere il regime delle libertà o rendere impraticabile o eliminare il sistema democratico¹⁷¹. La giurisdizione in materia è affidata dalla *Ley Orgànica de Partidos Políticos* n. 6 del 27 giugno 2002 (LOPP) ad una sezione specializzata, alla “*sala especial*” del Tribunal Supremo; contro le sue decisioni è possibile sollevare il *recurso de amparo*¹⁷².

Nella ricostruzione dei principi elaborati in materia dal *Tribunal Constitucional* è stato fondamentale l’apporto fornito dalla sentenza *Bildu* n. 62 del 5 maggio 2011 con cui, per la prima volta, il giudice costituzionale ha statuito su una questione relativa all’applicazione della legge sui partiti politici n.6/2002 nell’ambito di un giudizio elettorale, fornendo anche una fondamentale rielaborazione della giurisprudenza in materia¹⁷³, con rilevanti conseguenze anche sui procedimenti elettorali in corso.

Il *Tribunal* ha accolto il ricorso di *amparo* presentato dalla coalizione *Bildu* contro la sentenza di annullamento, datata 1 maggio 2011, di 254 liste elettorali della medesima coalizione e ne ha disposto la riammissione alle elezioni amministrative. Il giudice costituzionale ha contraddetto così la sezione speciale del *Tribunal Supremo*, ad avviso della quale *Bildu* sarebbe stata associabile all’ETA e al *Batasuna*, unico partito sciolto dall’autorità giudiziaria spagnola.

I principali contrasti tra TS e TC hanno riguardato la valutazione complessiva degli elementi probatori idonei a dimostrare l’illegalità di un partito politico: secondo il *Tribunal Supremo*, *Bildu* riproponeva la medesima attività politica dell’ETA, la stessa che aveva portato allo scioglimento di *Batasuna*.

Il *Tribunal Constitucional* ha rivalutato alcuni elementi del caso concreto non considerati dal *Tribunal Supremo* e conferito ad alcune caratteristiche della vicenda rilievo giuridico. Nello specifico, ha affermato in *Bildu* la sua competenza a verificare se il *Tribunal Supremo* avesse o meno leso il diritto alla partecipazione politica *ex art 23 CE*. Tuttavia la questione è stata decisa con una maggioranza esigua, con sei opinioni favorevoli e cinque contrarie¹⁷⁴, le quali si sono discostate dalla decisione assunta, motivando il loro dissenso con l’eccesso di giurisdizione compiuto dal *Tribunal* e condividendo la decisione del *Tribunal Supremo*.

su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión”. Sulle modifiche v, amplius, M. ROSALES RODRÍGUEZ, L. ALFÉREZ CASTRO, *España*, in L.A. CORONA NAKAMURA, A. J. MIRANDA CAMARENA (a cura di), *Derecho electoral comparado*, Marcial Pons, Madrid, 2012 pp. 239-240.

¹⁷¹ Cfr. artt. 7, 8, 9, 10 LOPP.

¹⁷² Secondo C. NASI, *Il ricorso di amparo elettorale in Spagna: il Tribunale Costituzionale fra garanzia dei diritti e garanzia dell’esercizio non arbitrario della funzione giurisdizionale*, in *www.federalismi.it*, n.4/2013, p. 10, la scelta di mantenere questa giurisdizione in capo alla magistratura ordinaria invece che affidarla direttamente al Tribunale Costituzionale trova la sua principale giustificazione in un precedente dello stesso *Tribunal Constitucional*, la STC 3/1981, precedentemente richiamata, che avrebbe sancito una riserva di giurisdizione ordinaria in materia.

¹⁷³ In particolare STC 85/2003; STC 176/2003; STC 68/2005; STC 110 e 112/2007 e STC 43 e 44/2009. La Corte richiamando queste sentenze richiede nuovamente al legislatore “*uno sforzo particolare ... al fine di raggiungere un migliore sistema procedurale che sarebbe auspicabile*”, per poter adeguatamente garantire l’art. 24 CE (FJ 2).

¹⁷⁴ Più approfonditamente, J. TAJADURA TEJADA, *El caso Bildu: un supesto de extralimitación de funciones del tribunal constitucional. Comentario de la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 1 de mayo de 2011 y de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de mayo de 2011*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, 2011, p. 249 ss.

Dopo aver ricostruito la normativa vigente in materia di scioglimento dei partiti politici, la sentenza ha imposto una rigorosa valutazione delle prove, da cui sia possibile ricavare che i candidati esclusi abbiano effettivamente operato in continuità con i partiti dichiarati illegali¹⁷⁵. Inoltre ha sottolineato che il rispetto della Costituzione spagnola deve guardare al carattere operativo, e non ideologico, dell'attività partitica condotta. Questa precisazione trova la sua ragion d'essere nella circostanza che, nel caso di specie, il TS aveva attribuito carattere decisivo alla scarsa credibilità di manifestazioni contro la violenza terrorista organizzate dai rappresentanti politici di *Bildu*. Il *Tribunal Constitucional* ha disconosciuto il carattere indiziario di questo elemento, asserendo che la manifestazione di libertà ideologica deve essere tenuta separata dal comportamento concretamente a supporto dei partiti politici messi fuori legge. Il *Tribunal Supremo* avrebbe inoltre trascurato la corretta paternità di un documento, non attribuibile a *Batasuna* bensì alla *Izquierda Arbetzale* la quale, non essendo stata dichiarata illegale ai sensi della LOPP, non avrebbe potuto in alcun modo essere limitata nella sua libertà di partecipazione politica; da questa equiparazione tra i due partiti il Giudice costituzionale ha ricavato la valutazione arbitraria dei fatti su cui si fondava la decisione del TS e l'omessa motivazione in ordine alla distinzione tra *Batasuna* e *Izquierda Arbetzale*, che era stata opportunamente sollevata dal ricorrente.

Questa sentenza è stata aspramente criticata, poiché il TC ha sostanzialmente rivalutato il materiale probatorio già oggetto di giudizio della sezione specializzata del TS, inserendosi in una competenza che la legge riserva specificamente al giudice comune, poiché, l'art. 44, c. 1º, lett. B) della *Ley Organica del Tribunal Constitucional* n.2 del 3 ottobre 1979 sembrerebbe limitare alla Corte la conoscibilità dei fatti sottostanti al giudizio¹⁷⁶. Sarebbe pertanto esclusa la percorribilità del *recurso* come giudizio di ultima istanza, il quale comporterebbe un riesame nel merito. Il ruolo del giudice costituzionale dovrebbe guardare esclusivamente alla coerenza logica interna della ricostruzione effettuata dal giudice comune¹⁷⁷, mentre nel caso in esame ha sostituito la propria valutazione a quella del giudice ordinario, operando a tutti gli effetti come un quarto grado di giudizio¹⁷⁸.

È stata discussa la compatibilità di un *recurso de amparo* di questo tipo e di una simile pronuncia con la normativa vigente: più che conoscere dei medesimi fatti esaminati dal giudice di merito, il giudice costituzionale dovrebbe operare una valutazione autonoma delle circostanze della decisione impugnata ai fini dell'accertamento della lesione di un diritto costituzionalmente protetto, distinguendo così tra l'oggetto del ricorso al *Tribunal* e l'oggetto del giudizio di merito¹⁷⁹.

¹⁷⁵ «...Una suficiente solidez y cualidad de los elementos probatorios sobre los que se sustenta la decisión judicial de anular las candidaturas presentadas por partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos o agrupaciones de electores que incurran en la causa prevista en el artículo 44.4 LOREG y un mayor rigor en su valoración.» STC 62/2011, FJ5.

¹⁷⁶ «Que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquellas se produjeron, acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional».

¹⁷⁷ Di questo avviso C. NASI, *Il ricorso di amparo elettorale in Spagna: il Tribunale Costituzionale fra garanzia dei diritti e garanzia dell'esercizio non arbitrario della funzione giurisdizionale*, cit., p. 25.

¹⁷⁸ Sostiene questa tesi E. VÍRGALA FORURIA, *Las sentencias del TS y del TC de mayo de 2011 sobre BILDU y las agrupaciones electorales*, in *Estudios Críticos, Revista Española de Derecho Constitucional*, settembre-diciembre 2011, p. 307-326.

¹⁷⁹ C. NASI, ult. cit., p. 41.

Tuttavia l'adozione di una tesi di questo tipo ha implicazioni da non sottovalutare, poiché nel caso *Bildu* l'accertamento del *Tribunal* ha effettuato un controllo sulla motivazione e ricostruzione dei fatti operata dal giudice comune, autoriconoscendosi la competenza e la massima libertà di intervento nel riqualificare i fatti su cui si fondava la decisione del TS e così dimostrando che il conflitto tra giurisdizione comune e giudice costituzionale è tutt'altro che risolto¹⁸⁰.

5.4 Accesso alle cariche elettive e diritto alla riservatezza degli elettori e dei candidati

Il *Tribunal Constitucional* spagnolo il 3 novembre 2011, con una serie di sentenze (dalla n. 134 alla n. 172), emesse nella medesima data, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della raccolta e verifica delle firme necessarie a presentare le candidature, con riferimento al diritto all'uguaglianza nell'accesso delle cariche pubbliche e al diritto alla riservatezza.

In queste sentenze, di contenuto pressoché omogeneo, il giudice costituzionale spagnolo ha dovuto decidere se il requisito di garanzia imposto dalla LOREG all'art. 169 c. 3° per la presentazione di partiti politici, federazioni o coalizioni che non avevano ottenuto rappresentanza nelle precedenti elezioni fosse o meno lesivo del diritto di accesso alle cariche pubbliche in condizioni di uguaglianza e se l'autenticazione delle candidature fosse contraria al diritto alla riservatezza (art. 18 CE).

La norma oggetto di giudizio prevede infatti che *“per presentare le candidature, i raggruppamenti di elettori necessitano della firma di almeno l'1% degli iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione. I partiti, federazioni o coalizioni che non hanno ottenuto la rappresentanza in ciascuna Camera nella precedente tornata elettorale necessitano della firma di almeno lo 0,1% degli elettori registrati nelle liste elettorali della circoscrizione in cui intendono candidarsi. Nessun elettore può firmare per più di un candidato”*¹⁸¹.

Il *Tribunal* ha statuito che, nella fase di presentazione delle candidature- facoltà attribuita ai partiti¹⁸² non assimilabile ad un diritto fondamentale, bensì derivante da una attribuzione costituzionalmente implicita¹⁸³ - possono legittimamente essere previste limitazioni da parte del legislatore, in considerazione dei valori e dei beni costituzionalmente protetti¹⁸⁴. Pertanto, per verificare la costituzionalità dell'esigenza di tali garanzie come requisito limitativo del diritto alla partecipazione politica (art. 23 CE),

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 43.

¹⁸¹ *“Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 % de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura”*.

¹⁸² Definiti nella STC 48/2003 come *“strumenti di attualizzazione del diritto di associazione da un lato e condizione necessaria per il funzionamento del sistema democratico dall'altro”*. Sul loro ruolo nell'ordinamento spagnolo v. E. ESPOSITO, E. MARTÍN, *Control abstracto de constitucionalidad vs amparo en la configuración del derecho de participación política*, p. 85 ss., in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012.

¹⁸³ Cfr. STC 18/2008.

¹⁸⁴ STC n.163/2011 e 169/2011.

occorre verificare se esista un fondamento costituzionale che giustifichi una simile previsione, rinvenuto nel caso di specie nella “razionalizzazione e perfezionamento dell'organizzazione e lo sviluppo del processo elettorale attraverso il quale si articola la rappresentanza politica”¹⁸⁵

Con riferimento poi all'art. 18 CE, secondo la Corte i dati personali raccolti non violano il diritto alla riservatezza e risultano compatibili anche con la segretezza del voto. Di rilievo è la distinzione che la Corte opera tra elettori e candidati nelle loro distinte posizioni: infatti ritiene che, mentre la pubblicità dell'ideologia politica dei candidati sia connaturata al procedimento elettorale e al diritto di partecipazione politica, per quanto riguarda gli elettori, essi tramite l'autenticazione delle liste esercitano il loro diritto di partecipazione politica e non possono pertanto comunque dedurre il diritto a non manifestare la propria ideologia (16.2 CE). Al tempo stesso gli elettori non possono ritenere violato neanche il diritto fondamentale alla riservatezza poiché i dati vengono prestati in modo volontario e l'appoggio fornito ai candidati nella presentazione delle liste rende necessaria la loro verifica. Essi inoltre vengono trattati solo a questi fini dall'amministrazione elettorale nell'esercizio delle competenze che le sono giuridicamente attribuite¹⁸⁶.

5.5 La “messa alla prova” della “Trascendencia constitucional” introdotta dalla Ley organica n.6/2007 nell'amparo electoral

La Ley Organica n.6/2007 ha cercato di dare al *Tribunal* una configurazione diversa, più confacente al ruolo e all'obiettivo ad esso costituzionalmente affidato, a fronte della progressiva estensione della tutela dei diritti fondamentali operata dal giudice costituzionale spagnolo che aveva portato anche alla sua saturazione¹⁸⁷.

L'introduzione della rilevanza costituzionale ha però anche condizionato anche la giurisprudenza più recente del *Tribunal*, il quale ha recentemente fatto riferimento alla *trascendencia* per motivare l'inammissibilità di un ricorso ad essa presentato in materia elettorale nella sentenza n.160/2015¹⁸⁸.

Il caso sottostante alla decisione atteneva alla proclamazione degli eletti di alcune elezioni comunali tenutesi il 24 maggio 2015, dopo che la Giunta elettorale aveva dichiarato la validità di 8 voti espressi nei seggi elettorali. Il PSOE aveva impugnato la decisione. La Corte ha fatto propria la difesa del PP, a cui erano andati i voti contestati e che aveva

¹⁸⁵ A titolo esemplificativo, si rinvia a FJ 6 della STC 163/2011 e FJ 3 STC 169/2011.

¹⁸⁶ FJ 4 STC 169/2011.

¹⁸⁷ A questo proposito, secondo le *Estadísticas jurisdiccionales*(III) elaborate dalla Corte relative agli anni 2011-2015 in www.tribunalconstitucional.es, p.290, il diritto alla “tutela judicial” di cui all'art. 24 CE risulta tuttora il diritto fondamentale più frequentemente invocato di fronte al *Tribunal*, con una percentuale pari al 75,19% nei *recursos de amparo*, mentre il diritto alla partecipazione politica è oggetto del 2,66% dei ricorsi.

¹⁸⁸ La rilevanza costituzionale come “*causa de inadmisión*” del *recurso* comporta la carenza del contenuto costituzionale in quanto, in base ai fatti narrati non vi sarebbe stata lesione di un diritto fondamentale e pertanto il trattamento della questione diventa inutile per la “chiara inesistenza della lesione denunciata”. V. J.C. CABAÑAS GARCÍA, *El recurso de amparo que queremos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 88, enero-abril 2010, pp. 53-54.

Sul totale dei *recursos de amparo*, la mancanza o l'insufficiente giustificazione di rilevanza costituzionale costituisce il 36,27% dei ricorsi dichiarati inammissibili dal *Tribunal*. Cfr. *Estadísticas jurisdiccionales*, n. III (anni 2011-2015) in www.tribunalconstitucional.es, p.294

sostenuto che il solo scopo del ricorso fosse l'ottenimento della dichiarazione di nullità dei voti ritenuti validi dal giudice, senza che la questione presentasse alcun rilievo costituzionale¹⁸⁹.

Richiamando la sua giurisprudenza più rilevante sulla portata della *trascendencia* il *Tribunal Constitucional* ha ricordato come l'obbligo di dimostrare la rilevanza costituzionale non costituisca solamente un onere procedurale, ma sia anche uno “*strumento di collaborazione con la Giustizia Costituzionale*”, la cui assenza rappresenta un difetto insanabile¹⁹⁰.

Non si tratta di una pronuncia da sottovalutare: essa è espressione di un mutato atteggiamento del TC di fronte ai casi sottoposti alla sua attenzione.

Nonostante sia il primo caso di applicazione della *trascendencia* alla materia elettorale, conferma che la rilevanza costituzionale, se correttamente applicata e allo stesso tempo coerente con i principi già formulati dalla Corte nella sua precedente giurisprudenza, permette di evitare giudizi inutili e riportare il *Tribunal Constitucional* nel suo alveo naturale e a svolgere unicamente il suo ruolo di interprete della Costituzione.

Nella giurisprudenza esaminata, pur se successiva alla riforma operata dalla *Ley Organica* n.6/2007, il *Tribunal Constitucional* sembra faticare, in materia elettorale, a superare la sua doppia natura, nel costante “limbo identitario” tra giudice del caso concreto e giudice costituzionale che lo caratterizza¹⁹¹. Tuttavia lo scopo delle modifiche operate dalla *Ley Organica* era proprio quello di incidere sui rapporti tra Tribunale costituzionale e giudice comune, facendo chiarezza sul loro ruolo nel sistema di giustizia costituzionale e nella tutela dei diritti fondamentali¹⁹².

Salvo l'esempio virtuoso e di recente applicazione del principio di “*trascendencia constitucional*” della sentenza n.160/2015, si ritiene che la *Ley Organica* n. 6/2007 non abbia ottenuto lo scopo perseguito, perlomeno in materia elettorale, poiché quando la Corte ha avuto modo di interagire col giudice elettorale lo ha fatto in modo conflittuale, arrivando anche a rivalutare le prove come da esso valutate o incidendo sui casi concreti.

¹⁸⁹ Essa aveva infatti tentato di dimostrare l'inammissibilità del ricorso: “*Por último, recordando el requisito de la especial trascendencia constitucional recogido en el art. 50.1 LOTC, considera que, en el presente caso, el recurso interpuesto carece absolutamente de contenido constitucional, y, además, del recurso no se desprende en ningún momento justificación alguna en razón de una especial trascendencia constitucional de la decisión del Tribunal sobre el fondo del recurso, que no es otra que solapadamente aprovechar este cauce procesal para volver a intentar la declaración de nulidad de los ocho votos declarados válidos al PP. Por tanto, aduce, existe causa insubsanable de inadmisión del recurso fundada en el art. 50.1 LOTC*” (Antecedentes, par. 4).

¹⁹⁰ STC 160/2015, FJ 2.

¹⁹¹ La riforma sembra avere esito positivo invece nel superare i problemi relativo all'eccessivo carico di ricorsi che aveva paralizzato la Corte: prendendo in considerazione i cinque anni precedenti all'entrata in vigore della *Ley Organica* n.6/2007 i ricorsi presentati e decisi in materia elettorale erano 60, mentre dal 2007 ad oggi, nei successivi dieci anni, il *Tribunal* ha deciso 41 *recursos de amparo electoral*. Dati reperibili su www.tribunalconstitucional.es.

¹⁹² A questo fine il legislatore aveva anche ampliato l'incidente di nullità in caso di violazione di uno dei diritti fondamentali di cui all'art. 53, c. 2° della Costituzione spagnola tramite modifica all'art. 241 della LOPJ, la legge organica sul potere giudiziario, nella speranza di ridare fiducia alla magistratura come garante dei diritti fondamentali. In questo senso R. ROMBOLI, *La protezione dei diritti fondamentali dopo la c.d. “oggettivizzazione” dell'amparo costituzionale in Spagna: un'analisi comparata con l'esperienza italiana*, cit., p.7. Sul ruolo della magistratura nell'ordinamento spagnolo si rinvia a ID. *La riforma dell'amparo costituzionale in Spagna e l'introduzione di un ricorso individuale diretto in Italia*, in R. TARCHI (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 163 ss.

Quel “*profondo mutamento di cultura giurisdizionale da parte del TC*” invocato dalla dottrina¹⁹³, seppur limitatamente alla casistica giurisprudenziale in materia elettorale qui presa in considerazione, sembrerebbe trovarsi solo allo stato embrionale, anche se la prima applicazione della c.d. “rilevanza costituzionale” fa ben sperare per il futuro del rapporto del *Tribunal Constitucional* con l’autorità giudiziaria nella protezione dei diritti fondamentali.

¹⁹³ Cit. R. ROMBOLI, *ivi*, p. 12 nonché M. CARRILLO, *La reforma de la jurisdicción constitucional: la necesaria racionalización de un organo constitucional en crisis*, in AA. VV. *Hacia una nueva jurisdicción constitucional*, Valencia, 2008, p. 63 ss.

Bibliografia

- AA.VV. *50 años de Corte Constitucional italiana 25 años de Tribunal Constitucional español: IV Jornadas italo-españolas de Justicia constitucional*, Ministerio de Justicia, Gobierno de España, 2007.
- ADAMO U., *Cinque anni dalla riforma della legge organica del Tribunal Constitucional. Verso lo smaltimento dell'arretrato? Osservazioni a partire dalle memorias di 'inizio' anno*, in *rivistaaic.it*, n. 4/2012.
- ADAMO U., *Il Tribunal Constitucional de España consolida la sua giurisprudenza sulla legittimità costituzionale delle cuotas electorales riservate alle donne, anche nelle vesti di listas cremallera*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2012.
- ADAMO U., *L'amparo constitutional in Spagna: passato, presente e futuro del ricorso diretto al giudice costituzionale*, su *consultaonline.it*
- AGIULERA DE PRAT C. R., *Balance y transformaciones de sistema de partidos en España (1977- 1987)*, REIS 42, 1988, in www.reis.cis.es
- AGUIAR DE LUQUE L., *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- AGUILERA DE PRAT C.R., *La transición política en España*, in ALCÁNTARA M. – MARTINEZ A. (a cura di), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- AQUINO DE SOUZA C., *Las cuotas electorales y los derechos fundamentales*, in *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n. 13, enero 2011.
- ARAGÓN REYES M., *Consideraciones sobre el recurso de amparo*, in R. ROMBOLI, (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti Costituzionali*, Torino, 1994.
- BLANCO – VALDES R. L., *Il parlamentarismo presidencialista spagnolo*, in DI GIOVINE A. – MASTROMARINO A., *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli Editore, 2007.
- BOSCO A., *Da Franco a Zapatero, La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- CABAÑAS GARCÍA J. C., *El recurso de amparo que queremos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 88, enero-abril 2010.
- CACIAGLI M., *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in GARCIA DE ENTERRIA E. – PREDIERI A. (a cura di), *La costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982.

- CACIAGLI M., *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in MASSARI O. – PASQUINO G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- CANCER LALANNE E., *Las Garantías Jurisdiccionales del Proceso Electoral en España*, Cuaderno 3, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.
- CORONA NAKAMURA L.A., MIRANDA CAMARENA A.J., *Derecho electoral comparado*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2012.
- CURRERI S., *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un diritto ?*, in *Quad. Cost.*
- CURRERI S., *Partiti e gruppi parlamentari*, Firenze University press, 2005.
- DE VERGOTTINI G. (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, F. Angeli, Milano, 1978.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato, ottava edizione, Vol. I*, Cedam, Padova, 2011.
- DECARO C., LUPO N., RIVOSECCHI G. (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012.
- FROSINA L., *La mancata formazione del Governo in Spagna e le vie inesplorate dell'articolo 99 della Costituzione*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, 1- 2016.
- GAMBINO S. (a cura di), *Democrazia e forma di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997.
- GAMBINO S., RUIZ-RICO RUIZ GERARDO (a cura di), *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli Editore, Rimini, 1996.
- GENTILI G., *Una prospettiva comparata sui sistemi europei di ricorso diretto al giudice costituzionale: suggestioni e spunti per la Corte Costituzionale italiana*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 11, 2011, in rej.ujaen.es.
- GIULIANI E. M., *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali (Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna)*, Lalli, Firenze, 1991.
- GRATTERI A., *In Europa votano così: costituzioni e sistemi elettorali*, in *Quad. Cost.*
- GROPPI T., *Il ricorso di amparo costituzionale in Spagna: caratteri, problemi e prospettive*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1997.
- GROPPI T., *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, in GAMBINO S. (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995.
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981
- MASSARI O.- PASQUINO G., *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

- MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma- Bari, 2006.
- MATEOS Y DE CABO O. I., *El Presidente del Gobierno en España: statos y funciones*, La Let, Madrid, 2006
- MONTERO J. R., *El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, critieros y propuestas de reforma*, in *Revista de Estudios politicas*, 95 (Enero-Marzo), 1997.
- MONTERO J.L. – VALLÉS J.M., *El debate sobre la reforma electoral*, in *Revista Claves de la Razón Práctica*, 1992, n. 22.
- NASI C., *Il ricorso di amparo elettorale in Spagna: il Tribunale costituzionale fra garanzia dei diritti e garanzia dell'esercizio non arbitrario della funzione giurisdizionale*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2013.
- OLIVIERO M.- VOLPI M. (a cura di), *Sistema elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007.
- ORFANEL G. G., *Acciones positivas a favor de la mujer en España: doctrina, jurisprudencia y legislación*, in *Anuario de Derechos Humanos. Nuova época*, vol. 9, 2008.
- PASQUINO G., *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- PEGORARO L., *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, CEDAM, Padova, 1990.
- PEREZ-SERRANO JAUREGUI N., *Articulo 68*, in *Revista de Derecho Publico, Comentario a las leyes políticas – Constitución española de 1978*, tomo VI, Madrid, 1989.
- PRADO C. V., *Il presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, in *Rass. parl.* , fasc. 4/2001, Jovene editore, Napoli.
- PRADO C. V., *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, in *Rass. parl.*, fasc. 1/2011, Jovene editore, Napoli.
- PRESNO LINERA M.A., *El origen del derecho electoral español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, septiembre-diciembre 2012.
- PRIETO F., *La Spagna verso la democrazia*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1977.
- REY MARTINEZ F., *El debate sobre la constitucionalidad de las cuotas electorales*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, mayo-agosto 2013.
- RIZZONI G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa, ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- ROLLA G., *Corte Costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici. L'esperienza spagnola*, in *cortecostituzionale.it*.
- ROMBOLI R., *La protezione dei diritti fondamentali dopo la c.d. "oggettivizzazione" dell'amparo costituzionale in Spagna: un'analisi comparata con l'esperienza italiana*, in *rivistaaic.it*.

- ROSALES RODRÍGUEZ M., ALFÉREZ CASTRO L., España, in CORONA NAKAMURA L.A., MIRANDA CAMARENA A.J. (a cura di), *Derecho electoral comparado*, Marcial Pons, Madrid, 2012.
- RUBIO LLORENTE F., *La jurisdicción constitucional in España*, in F. RUBIO LLORENTE e J. JIMENEZ CAMPO (a cura di), *Estudios sobre la jurisdicción constitucional*, 1997.
- RUIZ - RICO RUIZ G., *La forma di governo statale: “parlamentarismo virtuale” e “presidenzialismo effettivo”*, in MEZZETTI L.- PIERGIGLI V. (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997.
- RUIZ- RICO RUIZ G. – LOZANP MIRALLES J., *La Forma di governo spagnola*, in GAMBINO S. (a cura di), *Forme di governo, Esperienze europee e nord- americana*, Giuffrè, Milano, 2007.
- RUIZ- RICO RUIZ R., *Modelli di governo parlamentari razionalizzati: l’esperienza spagnola*, in GAMBINO S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Maggioli, Rimini, 2007.
- SANCHEZ- CUENZA I., *La impotencia democrática, Sobre la crisis política de España*, Catarata, Madrid, 2014.
- SANTOLAYA MACHETTI P., *Significado y alcance de la ley orgánica del régimen electoral general*, in *Rev. Est. Pol.*, 1986, n. 53.
- SEGADO F., *El recurso Contencioso Electoral en el Ordenamiento Jurídico Español*, in *Revista de Las Cortes Generales*, n.33, 1994.
- TAJADURA TEJADA J., *El caso Bildu: un supuesto de extralimitación de funciones del Tribunal Constitucional. Comentario de la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 1 de Mayo de 2011 y de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de mayo de 2011*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, septiembre-diciembre 2011.
- VALLÉS J.M., *Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política*, in *Rev. Est. Pol.*, 1986, n. 53.
- VASSALLO S., *Sistemi politici comparati*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- VÍRGALA FORURIA E., *Las sentencias del TS y del TC de mayo de 2011 sobre BILDU y las agrupaciones electorales*, in *Estudios Criticos, Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre 2011.
- VOLPI M., *Libertà e autorità, La classificazione delle forme di Stato e di governo*, Giappichelli, Torino, 2013.

