UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2020

«La dimensione dei parlamenti: logiche politiche e questioni costituzionali»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2020

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VI
I. Italia – Parlamento nazionale	1-87
II. Italia – Consigli regionali	89-179
III. Francia	181-265
IV. Germania	267-344
V. Spagna	345-437

V

Spagna

di

Alessandro De Nicola

Giovanni Guerra

Lavinia Pizzetti

Gian Marco Verdesca

SOMMARIO: **1. Le dimensioni delle *Cortes* in prospettiva storica -** 1.1. Genesi ed evoluzione della composizione e dei "numeri" delle *Cortes*: dallo Statuto napoleonico di Baiona alla dittatura franchista - 1.2. Le attuali dimensioni del *Congreso de los Diputados* … un retaggio precostituzionale tardofranchista - 1.2.1. Il III Governo Arias Navarro e le proposte di riforma di Fraga e Osorio - 1.2.2. Il Governo Suárez e la Transizione: dalla *Ley para la Reforma Política* (n. 1/1977) al *Real Decreto-Ley sobre Normas Electorales* (n. 20/1977) - 1.2.3. Il *tamaño* del *Congreso de los Diputados* nel dibattito costituente del 1978: composizione variabile o fissa? - **2. Origine e definizione del sistema elettorale spagnolo** - 2.1 Analisi degli articoli 68 e 69 della Costituzione Spagnola: la costituzionalizzazione del numero massimo e minimo dei deputati del *Congreso, representación minima inicial e criterios de representación proporcional* e i numeri del *Senado* tra componente fissa a suffragio diretto e componente variabile designata dalle *Comunidades Autonomas*. - 2.2 Disamina della *Ley Organica del Régimen Electoral General (*n.5/1985). - 2.3 La "truffa" delle "etichette" …un proporzionale dagli effetti "paramaggioritari": la questione delle circoscrizioni elettorali su base provinciale, la formula d'Hondt congiuntamente a gerrymandering e malapportionment nella meccanica elettorale spagnola. - **3. Il sistema dei partiti e la forma di governo in Spagna -** 3.1. Il ruolo dei partiti nell'ordinamento spagnolo. Un confronto con l'art. 49 della Costituzione italiana. – 3.1.2. Partiti e gruppi parlamentari. - 3.2. Dalla lunga stagione del «*bipartidismo imperfecto*» al «*multipartidismo atomizado*». - 3.3 I mutamenti nella forma di governo e la nascita del primo governo di coalizione: come governare l'instabilità. - 3.4. I riflessi di un eventuale aumento del numero dei membri del *Congreso* sulla forma di governo, sul sistema partitico e sui regolamenti parlamentari. - **4. Le proposte di riforma della consistenza numerica delle assemblee elettive spagnole (Stato e Comunità autonome) -** 4.1. Le proposte di aumento del numero dei deputati del *Congreso*: un tentativo in controtendenza. – 4.2. Gli interventi sul numero dei deputati delle assemblee legislative delle *Comunidades autónomas* - 4.3. La *vexata quaestio* della riforma del *Senado.* - **Conclusioni. Le modeste dimensioni del *Congreso de los Diputados* e il "fattore inerzia"**

1. Le dimensioni delle *Cortes* in prospettiva storica

di *Giovanni Guerra*

1.1. *Genesi ed evoluzione della composizione e dei "numeri" delle* Cortes*: dallo Statuto napoleonico di Baiona alla dittatura franchista*

Per risalire ai primigeni "numeri" delle *Cortes* bisogna attingere, per dirla con Posada, alle «origini del regime costituzionale spagnolo»[1255]. Sono gli anni della Guerra d'Indipendenza (1808-1814), segnati da quella peculiare «sovrapposizione»[1256] che venne a determinarsi nel corso delle vicende belliche tra l'imposizione-concessione dello Statuto napoleonico di Baiona del 1808 e l'avvio del processo "costituente" di sollevazione contro l'occupazione francese che porterà alla promulgazione della Costituzione di Cadice del 1812[1257].

A prescindere dall'annosa questione circa la configurabilità o meno dello Statuto di Baiona quale prima Costituzione "spagnola", e sebbene le *Cortes* ivi delineate non siano poi mai state

[1255] A. POSADA, *Tratado de Derecho Político,* II, Suárez, Madrid, 1935, p. 258.

[1256] Così E. ULL PONT, *Orígenes del Derecho electoral español*, in *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, n. 2, 1978, p. 3, richiamando il carattere «*incoordinado y superpuesto*» che connoterebbe, secondo l'opinione di C. RUIZ DEL CASTILLO, *Manual de Derecho Político,* Reus, Madrid, 1939, p. 718*,* la genesi del costituzionalismo spagnolo.

[1257] Le «due porte» attraverso cui si è avuto «l'ingresso del movimento costituzionalista» in Spagna, come scrive A. TORRES DEL MORAL, *El inicio del constitucionalismo español*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 26, 2012, pp. 167 ss.

convocate, l'analisi di questo documento è rilevante ai fini della nostra ricerca, visto che al suo interno si rinviene una puntuale e dettagliata disciplina del numero dei componenti delle *Cortes* (Titulo IX), alternativamente denominate *Juntas de la Naciòn,* così come del *Senado* (Titolo VIII). Il numero dei componenti delle *Cortes* fu fissato a 172 (art. 61), da ripartirsi fra tre "stati": il clero, la nobiltà e il popolo. Al ceto clericale e a quello nobiliare furono assegnati 25 rappresentati ciascuno (artt. 62-63), al popolo i restanti 122. In particolare, si stabilì che presso le *Cortes* avrebbero dovuto essere eletti 62 deputati in rappresentanza delle Province spagnole e delle Indie (art. 64, c. 1), 30 deputati in rappresentanza delle principali città della Spagna e delle Isole adiacenti (art. 64, c. 2), 15 deputati appartenenti alla classe mercantile (art. 64, c. 3) e, infine, altrettanti deputati provenienti dal mondo universitario o comunque da selezionarsi tra le persone dotte o che si erano distinte per propri meriti nel campo delle scienze o delle arti (art. 64, c. 4). Ai fini dell'elezione dei rappresentanti provinciali veniva prevista la suddivisione del territorio in distretti uninominali, denominati *partidos de elección,* ciascuno dei quali corrispondente ad un'area con una popolazione aggirantesi intorno ai 300.000 abitanti (art. 67). Quanto al Senato, accanto ad una quota variabile di membri, gli Infanti di Spagna con almeno diciott'anni di età (art. 32, c. 1), dovevano trovar posto 24 componenti scelti e nominati dal Re tra i Ministri, i Capitani generali dell'Esercito e dell'Armata, gli ambasciatori, i consiglieri di Stato e quelli del Regio Consiglio (art. 32, c. 2).

Per conoscere le dimensioni e la composizione delle *Cortes* costituenti che tra il 1810 e 1813 si riunirono a Cadice occorre prendere in esame quella che in dottrina è stata indicata come la prima normativa elettorale della storia spagnola[1258]. Trattasi del Regio Decreto del primo gennaio 1810, recante la *Instrucción* generale per l'elezione dei deputati alle *Cortes*, seguita da una *Instrucción* addizionale speciale per l'elezione dei deputati nelle Canarie, nel Regno di Mallorca, nel Principato delle Asturie e nel Regno di Galizia. La normativa elettorale in questione è stata poi completata con l'adozione di tre ulteriori atti: il Regio Decreto del 29 gennaio 1810, con cui è stata disposta la convocazione delle *Cortes Generales y Extraordinarias*; il Regio Decreto del 14 febbraio 1810, che dettava le norme per l'elezione dei rappresentanti delle Province d'Oltremare, e quello dell'8 settembre 1810, disciplinante il numero e le regole d'elezione dei deputati supplenti per le Americhe e per le Province occupate dal nemico.

Dalla lettura complessiva delle disposizioni sopracitate si ricava la seguente composizione "teorica"[1259]. Alle *Cortes* unicamerali ordinarie avrebbero dovuto prendere parte 357 deputati

---

[1258] Cfr., in questi termini, J. VARELA SUANZES – CARPEGNA, *Propriedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)*, in *Historia constitucional*, n. 6, 2005, p. 105 e M. A PRESNO LINERA, *El origen del Derecho electoral español,* in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, 2012, p. 164.

[1259] A causa della guerra e delle vicende a questa connessa molti seggi rimasero scoperti. Secondo il conteggio effettuato da Q. CASALS BERGÉS, *Proceso electoral y prosopografía de las Cortes Extraordinarias de Cádiz (1810-1813),* in *Historia Constitucional*, n. 13, 2012, p. 222, furono 102 i deputati ad assistere alla sessione di aperura delle *Cortes* costituenti. D'altra parte, P. ZABALA, *España bajo los Borbones*, Labor, Barcelona, 1926, p. 251, ha scritto che furono 105 i deputati che alle nove e mezza della mattina del 24 settembre 1810 uscirono dal *Palácio de la Regenica* di San Fernando per raggiungere la Chiesa della Isola di San León dove avrebbero pronunciato il giuramento di farsi carico della preservazione della religione cattolica, dell'integrità della nazione spagnola, dei diritti appartenenti a Ferdinando VII e ai suoi successori e di adempiere fedelmente alla funzioni politiche che erano state loro conferite. Sappiamo poi che, secondo quanto riportato da A. MOLINAR - I. CASTELLS, *Crisis del Antiguo Régimen y Revolucion Liberal: (1789-1845)*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 62, furono 185 i deputati firmatari della Costituzione (19 Marzo del 1812) e 222 quelli che presero parte alla sessione di chiusura della legislatura (24 settembre 1813).

in totale. Nella Spagna "metropolitana" avrebbero dovuto essere eletti 269 deputati titolari di seggio, oltre che 70 deputati supplenti. Tra questi, 210 avrebbero dovuto essere eletti su base provinciale attraverso un sistema di voto indiretto, di tipo piramidale, articolantesi su più gradi. Dapprima nella *Juntas de parroquia* si doveva procedere ad eleggere a maggioranza semplice 12 elettori, i quali poi designavano a maggioranza assoluta il loro rappresentante presso le *Juntas de partido*. Queste a loro volta provvedevano a comporre le *Juntas provinciales*, le quali, infine, eleggevano i deputati. Per l'elezione a livello provinciale vennero delineate 34 circoscrizioni plurinominali, nell'ambito delle quali dovevano essere eletti, sulla base della popolazione risultante dal censimento del 1797, un deputato ogni 50.000 abitanti e un ulteriore deputato per ogni una frazione residua di popolazione superiore ai 25.000 abitanti. Ai rappresentanti provinciali dovevano affiancarsi quelli da eleggersi nell'ambito di distretti uninominali[1260] attributi alle *Juntas de Defensa*, la cui rappresentanza presso le *Cortes* fu ammessa come ricompensa per la resistenza da queste condotta contro l'invasione delle truppe napoleoniche a salvaguardia dell'indipendenza nazionale, e quelli riconosciuti alle Città con diritto di voto, vestigia della tradizione delle *Cortes* di Castiglia dell'Antico Regime[1261]. Alle *Juntas de Defensa* vennero assegnati 39 deputati, alle Città con diritto di voto 20[1262]. Nei territori spagnoli d'Oltremare, invece, avrebbero dovuto essere eletti 88 deputati titolari, uno per *ciascuna cabeza de partido*, e 29 supplenti[1263].

La Costituzione del 1812 ha regolato minuziosamente il processo elettorale (artt. 27-103)[1264], sancendo l'istituzione di un vero e proprio sistema di rappresentanza nazionale (art. 27), incompatibile con il mantenimento in vita dei rappresentanti delle *Juntas De Defensa* e delle Città con diritto di voto, che infatti vennero soppressi. Si stabilì che le elezioni si sarebbero tenute a suffragio indiretto, attraverso di un sistema di voto organizzato in più gradi (parrocchiale, di partito e provinciale). Fino alla realizzazione di un nuovo censimento fu stabilito che si sarebbe dovuto assumere quello del 1797 (art. 30), lo stesso preso come punto di riferimento dalla *Instrucción* del primo gennaio 1810. Fu prevista l'elezione su base provinciale nell'ambito di circoscrizioni plurinominali di un deputato ogni 70.000 abitanti e di un ulteriore deputato in presenza di una frazione di popolazione residua eccedente i 35.000 abitanti (art. 31).

Una notevole rilevanza per i nostri fini assume il Decreto di convocazione delle *Cortes* ordinarie del primo ottobre 1813, che fissò a 149 il numero dei deputati titolari e a 54 il numero dei supplenti assegnati alla Spagna peninsulare e insulare. Le *Cortes* ordinarie ebbero una vita brevissima, poco più di due mesi se si assume come punto d'avvio la data in cui vennero dichiarati ufficialmente aperti i lavori parlamentari, ossia il primo marzo del 1814. Il 14 aprile veniva pubblicato un documento sottoscritto da una sessantina di deputati nostalgici dell'Antico Regime, il *Manifesto de los Persas,* nel quale si invocava la

---

[1260] Così M. GARCÍA MUÑOZ, *La documentación electoral y el fichero histórico de los diputados*, in *Revista General de Información y Documentación*, n. 1, 2002, p. 128.

[1261] Cfr. A. FERNANDEZ DOMINGUEZ, *Leyes electorales españolas de diputados a Corte en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Civitas, Madrid, 1992, p. 19.

[1262] Ricaviamo queste cifre da Q. CASALS BERGES, *Proceso electoral y prosopografía de las Cortes Extraordinarias de Cádiz (1810-1813)*, cit., p. 201.

[1263] Ancora una volta, i numeri indicati sono tratti da Q. CASALS BERGÉS, *Proceso electoral y prosopografía de las Cortes Extraordinarias de Cádiz (1810-1813)*, cit., pp. 200, 220.

[1264] Per un'analisi dettagliata del quale si rinvia a L. BURGUERA AMEAVE – C. VIDAL PRADO, *Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812*, in *Revista de Derecho Político*, n. 83, 2012, pp. 52 ss.

soppressione delle *Cortes* di Cadice, l'abolizione della legislazione de questa approvata e il ritorno alla rappresentanza per "stati". Fu così offerto alla Corona il pretesto per chiudere con l'esperienza liberale delle *Cortes* gaditane. Il ritorno dell'assolutismo fu decretato il 4 maggio 1813, quando il Re Ferdinando VII sospese le *Cortes* dichiarando nulla e priva di qualsivoglia efficacia la Costituzione del 1812. Come è stato ricostruito in dottrina, i deputati che avrebbero dovuto prendere parte ufficialmente alle *Cortes* ordinarie era pari a 317. Nei fatti, però, è stato calcolato che i seggi coperti nel corso della legislatura non superarono i 215[1265].

La successiva tappa del nostro viaggio ci conduce al 1834, quando durante il Regno di Isabella II, al fine di placare le spinte rivoluzionare della borghesia liberale, è stato promulgato lo Statuto Reale. In questo modo venne a chiudersi la *decada ominosa* di restaurazione assolutistica, nel corso della quale Ferdinando VII aveva riassunto i pieni poteri, dopo che l'intervento dell'esercito francese dei Centomila figli di San Luigi guidato dal Duca d'Angoulême aveva posto fine all'esperienza del Triennio Liberale (1820-1823), contrassegnato dal ritorno in vigore della Costituzione del 1812.

Per quanto concerne la strutturazione e la composizione delle *Cortes,* lo Statuto del 1834 optò per un sistema bicamerale, il primo della storia spagnola: una Camera bassa, il c.d. *Estamento de los Procuradores* (art. 13-18), da eleggersi a suffragio popolare, e una Camera alta, il c.d. *Estamento de los Proceres del Reino* (artt. 3-12), dal numero potenzialmente illimitato di componenti (art. 9), che annoverava al suo interno sia membri di diritto, *los Grandes de España*, che una quota di nomina regia, da scegliersi tra gli esponenti del clero, dell'aristocrazia e dei proprietari terrieri e d'industria. Non si stabiliva l'esatto numero di procuratori che avrebbe dovuto integrare la composizione delle *Cortes*. Per la specificazione del numero dei rappresentanti "popolari", così come delle relative modalità di elezione, si rinviava all'adozione di una successiva legge in materia (art. 13). Tale riserva è stata sciolta con il Regio Decreto del 20 maggio 1834, che fissò a 188 il numero dei procuratori (180 per la Spagna peninsulare e le isole adiacenti, 8 per le province d'Oltremare)[1266], per la le cui elezione fu previsto un sistema a suffragio indiretto, articolato su due gradi, le *Juntas de Partido* e le *Juntas de Provincia*.

In materia elettorale uno snodo importante è rappresentato dal Regio Decreto del 24 maggio 1836. Con questa riforma, infatti, è stato introdotto in Spagna il suffragio diretto. Tale decreto individuava come circoscrizioni le province, stabilendo che in ognuna dovesse eleggersi un deputato ogni 50.000 abitanti (art. 1). Inoltre, fu previsto che nelle province nelle quasi si fosse riscontrato un resto di popolazione superiore alle 25.000 unità si sarebbe dovuto eleggere un ulteriore deputato (art. 2). Il numero dei seggi da attribuirsi ai territori d'Oltremare non era stabilito in rapporto alla popolazione, ma era indicato in cifra fissa: a Cuba vennero assegnati 8 deputati, a Puerto Rico 5 e alle Filippine 4. In base alla ridistribuzione dei seggi tra province in ragione della loro popolazione segnalata nella tabella annessa al Regio Decreto in questione il numero totale dei deputati salì a 258 (241 per le

[1265] Per l'elaborazione dei dati in questione si veda l'accurato studio di Q. CASALS BERGÉS, *La representación parlamentaria en España durante el Primer Liberalismo (1810-1836)*, Ediciones de la Universitat de LLeida, LLeida, 2014, p. 108.

[1266] Nello specifico, 4 in rappresentanza delle Isola di Cuba, 2 per Puerto Rico e 2 per le Isole dell'Arcipelago filippino, come ricordato da I. MARTÍNEZ NAVAS, *El Gobierno de las Islas de Ultramar. Consejos, juntas y comisiones consultivas en el siglio XIX*, Dykinson, Madrid, 2007, p. 19.

Penisola e le Isole adiacenti, 17 per territori d'Oltremare)[1267]. Il Parlamento che avrebbe dovuto sorgere dalle elezioni tenutesi il successivo 13 luglio non si costituì mai a causa del *motìn de la Granja*, che convinse la Reggente Maria Cristina di Borbone a rinstaurare la Costituzione del 1812. Poco tempo dopo, il 21 agosto 1836, venne emanato un nuovo Regio Decreto allo scopo di adeguare la Costituzione gaditana rientrata in vigore alle novità che erano state introdotte alcuni mesi prima in materia elettorale.

La salita al governo dei liberali progressisti ha condotto alla proclamazione nel 1837 di una nuova Costituzione. Per le *Cortes* fu concepito un assetto bicamerale, *Senado* e *Congreso de los diputados*. Venne prevista l'elezione a suffragio popolare diretto, su base circoscrizionale provinciale, di entrambi i rami del Parlamento, quantunque l'elezione dei senatori risultasse a ben vedere un atto complesso, visto che al Re spettava la nomina dei senatori che erano solamente proposti dal corpo elettorale. Quanto alle dimensioni del Senato, si stabilì che il numero dei senatori dovesse essere pari ai tre quinti dei deputati eletti presso il *Congreso* (art. 14). Fu precisato, inoltre, che a ciascuna provincia dovesse spettare un numero di senatori proporzionale alla popolazione residente e che, in ogni caso, il numero dei senatori da eleggersi in ognuna di queste non avrebbe potuto essere inferiore a uno (art. 16). Con riguardo alla composizione del *Congreso de los diputados* fu previsto che in ciascuna provincia avrebbe dovuto essere eletto un deputato ogni 50.000 abitanti.

La legge elettorale del 20 luglio 1837, oltre a confermare l'elezione sulla base di circoscrizioni plurinominali provinciali di un deputato ogni 50.000 abitanti, stabilì che ciascuna provincia avrebbe dovuto proporre tre senatori ogni 85.000 abitanti (art.1). Inoltre, venne disposto che nelle province in cui fosse stata rilevata una frazione di popolazione residua corrispondente ad almeno la metà del valore delle summenzionate soglie numeriche avrebbero dovuto essere eletti un deputato e tre senatori in più (art. 2). Dalla distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni plurinominali provinciali effettuata in conformità alle norme a cui si è accennato, riportata nella tabella annessa alla legge elettorale che stiamo analizzando, ricaviamo che dovevano essere eletti 375 deputati (241 titolari e 134 supplenti) e 145 senatori.

Nel 1846 per effetto della legge elettorale del 18 marzo venne abolito il sistema di elezione basato su circoscrizioni provinciali plurinominali adottato fino a quel momento. Il numero dei deputati fu fissato a 349[1268], da eleggersi in altrettanti distretti uninominali (art. 1). A questo fine si provvedeva a dividere le province in distretti uninominali in ragione di un deputato per ogni 35.000 abitanti. Nelle province ove si fosse riscontrato un *surplus* di popolazione di almeno 17. 5000 unità si sarebbe dovuto istituire un ulteriore distretto uninominale (art. 2).

L'11 agosto del 1854 furono convocate con Regio Decreto le *Cortes* in funzione costituente. Si aprì così la fugace esperienza della *Cortes* del *bienio progresista* (1854-1856). Venne approvata una nuova Costituzione, che però non entrò mai in vigore. Il Regio Decreto in questione stabilì il ritorno alle circoscrizioni plurinominali provinciali, nell'ambito delle quali fu previsto che dovesse essere eletto un deputato ogni 35. 000 abitanti.

Nel 1865 si intervenne nuovamente sulla legge elettorale. La legge del 18 luglio di

---

[1267] Cfr. M. ESTRADA SANCHEZ, *El enfrentamiento entre doceañistas y moderados por la cuestión electoral (1834-1836)*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 100, 1998, p. 271; ID., *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1999, p. 41.

[1268] Cfr. M. A. PRESNO LINERA, *El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1979*, in *Historia Constitucional*, n. 19, 2018, p. 95.

quell'anno delineò sistema elettorale organizzato per circoscrizioni provinciali, in ognuna delle quali si sarebbe dovuto eleggere un deputato ogni 45.000 abitanti, con la precisazione che il numero dei deputati eletti in ogni distretto non avrebbe dovuto essere superiore a 7. Per effetto di questa legge il numero dei deputati venne innalzato a 352[1269].

Nell'autunno del 1868 le forze navali stanziate a Cadice, sotto il comando dell'ammiraglio Topete y Carballo, si ammutinarono contro la monarchia. Ebbe così inizio la Gloriosa rivoluzione spagnola, conclusasi con l'esilio in Francia di Isabella II. Il 9 novembre il Governo provvisorio guidato da Serrano emanò il Decreto di convocazione delle *Cortes*, con il quale attribuiva loro poteri costituenti. Trattasi di un intervento dalla portata storica, in quanto per effetto di tale decreto si svolsero in Spagna le prime elezioni a suffragio universale maschile. Con il decreto del 9 novembre 1868 fu stabilito un sistema d'elezione su base infraprovinciale: le province nelle quali era prescritto che dovessero essere eletti più di 6 e meno di 10 deputati dovevano essere suddivise in due circoscrizioni e quelle nelle quali si prevedeva che dovessero essere eletti dieci o più deputati dovevano essere suddivise in tre circoscrizioni (art. 95). Quanto al rapporto tra deputati e popolazione, si stabilì che in ogni provincia dovesse essere eletto un deputato ogni 45.000 abitanti e un ulteriore deputato in presenza di una frazione residua di popolazione di 22.500 unità (art. 96). In conseguenza della distribuzione dei seggi compiuta in base alle regole soprarichiamate, riprodotta sotto forma di tabella annessa alla legge elettorale in questione, il numero dei deputati fu ridotto 350[1270]. A livello di legislazione complementare una menzione particolare spetta al decreto del 14 dicembre 1868, con il quale venne approntata una specifica disciplina per lo svolgimento delle elezioni a Cuba e a Puerto Rico, che erano rimaste senza rappresentanza dal 1837, e furono assegnati loro rispettivamente 18 ed 11 deputati[1271].

La Costituzione del 1869 confermò l'assetto bicamerale che era stato precedentemente adottato. La novità importante è costituita dal ripensamento della natura del Senato, che in ragione del sistema elettorale incorporato nella Costituzione venne per la prima volta convertito in camera di rappresentanza delle istanze territoriali. Quanto alle dimensioni del Senato, fu prevista in Costituzione l'elezione a suffragio indiretto di 4 senatori per ciascuna provincia, indipendentemente dal volume demografico delle medesime (art. 60). Inoltre, si stabiliva che, a prescindere dall'adozione in futuro di una diversa divisone territoriale, non si sarebbe potuto alterare il numero totale dei senatori così come risultante dalla demarcazione delle province allora vigente (art. 61), in base alle quale dovevano essere eletti, come espressamente indicato dalla legge elettorale del 20 agosto 1870, 344 senatori. Quanto ai numeri del *Congreso de los diputados*, la Costituzione si limitava a stabilire che dovesse essere composto sulla base di un deputato ogni 40.000 abitanti (art. 65). Con la legge elettorale del primo gennaio 1871 fu rinstaurato il sistema elettorale per distretti uninominali, che dopo essere già stato utilizzato tra il 1846 e il 1853 e durante il biennio 1863 - 1864 verrà mantenuto per tutto il periodo della Restaurazione. Per effetto di tale nuovo intervento il numero dei deputati fu innalzato a 391 (316 da eleggersi nelle province e 75 nelle capitali di

[1269] Cfr. I. SIMON SUAREZ, *Mujer: Asociaciones y Sindicatos. España 1875-1939,* Madrid, Sanz y Torres, 2014, p. 391.
[1270] Cfr. L. LATORRE CANO, *La documentación electoral de la segunda mitad del siglo XIX en los archivos municipales*, in *Códice. Revista de Investigación historica y Archivistica*, n. 19, 2006, p. 24.
[1271] Cfr. M. GARCIA MUÑOZ, *La documentación electoral y el fichero histórico de los diputados*, cit., p. 104.

provincia)[1272].

Nonostante l'incoronazione nel 1871 di Amedeo di Savoia non si placò l'instabilità della situazione politica. Nel volgere di due anni si giunse alla proclamazione della Repubblica e alla convocazione di nuove *Cortes* costituenti. Il progetto costituzionale federale da queste elaborato non fu mai approvato, a causa dello scioglimento *manu militari* delle *Cortes* ad opera del generale Pavía il 3 gennaio 1874. In dicembre di quell'anno il generale Martínez Campos proclamò la restaurazione della monarchia. Una volta salito al trono Alfonso XII vennero indette nuove elezioni per il successivo 20 gennaio. A prevalere furono le forze conservatrici, che come primo atto decisero di elaborare un nuovo testo costituzionale.

La Costituzione varata del 1876 istituì un sistema bicamerale formato da una Camera bassa elettiva, il *Congreso de los diputados*, composto in ragione di un deputato ogni 50.000 abitanti (art. 27), e una Camera alta, il *Senado*, per il quale fu prevista una composizione tripartita: senatori di diritto (art. 20, c. 1), senatori a vita nominati dalla Corona (art. 20, c. 2) e senatori eletti dalle corporazioni di Stato e dai maggiori contribuenti del Paese (art. 20, c. 3). Mentre non si faceva menzione del numero dei deputati che avrebbe dovuto integrare la composizione del *Congreso*, venivano fornite indicazioni numeriche precise con riguardo alle dimensioni del *Senado,* stabilendosi una composizione teorica massima di 360 senatori, considerando che i senatori elettivi dovevano essere pari a 180 e che il numero totale dei senatori di diritto e quelli vitalizi non poteva essere superiore a tale cifra (art. 20, c. 4).

Per avere cognizione dei numeri dei deputati del *Congreso* dell'ultimo trentennio della Restaurazione bisogna fare riferimento alla legge del 26 giugno del 1890, a cui si deve la reintroduzione del suffragio universale maschile. Per effetto di questa normativa, con la quale è stata confermata la divisione per distretti uninominali introdotta dalla legge del primo gennaio del 1871, fu elevato a 437 il numero dei deputati[1273] (395 tra Spagna peninsulare, le Baleari e le Canarie, 29 per Cuba e 13 per Puerto Rico)[1274].

Nel contesto della crisi politica e sociale caratterizzante gli ultimi anni della Restaurazione emerse la figura del generale Primo de Rivera, che il 13 settembre 1923 mise in atto un colpo di Stato militare con il quale fu avviata la liquidazione delle istituzioni parlamentari e la sospensione delle garanzie costituzionali. Il 14 settembre il Primo ministro Prieto, dopo essersi incontrato con Alfonso XII a Madrid presso il Palazzo d'Oriente, a fronte del rifiuto del monarca di destituire gli ufficiali ribelli e di convocare le *Cortes*, si dimise[1275]. Il 15 settembre il Re nominò Primo de Rivera "*Jefe del Gobierno*". Lo stesso giorno con due Regi Decreti vennero soppresse le cariche di Presidente del Consiglio dei Ministri e quelle dei singoli Ministri, fu disposta la costituzione quale organo governativo di un *Directorio militar*, con al vertice lo stesso Primo de Rivera, in qualità di "*Ministro único*", e infine, fu dichiarato lo scioglimento delle componenti elettive delle *Cortes*[1276]. Due mesi dopo il *golpe,* il Presidente del *Congreso de los diputados*, Álvarez González-Posada, e quello del *Senado*, il

---

[1272] Cfr. L. LATORRE CANO, *La documentación electoral de la segunda mitad del siglo XIX en los archivos municipales*, cit., p. 24.

[1273] Cfr. J. M. ZARATIEGUI LABIANO, *Efectos de la aplicación del sufragio universal en Navarra. Las elecciones generales de 1886 y 1891*, in *Principe de Viana*, n. 207, 1996, p. 195.

[1274] Cfr. M. GARCIA MUÑOZ, *La documentación electoral y el fichero histórico de los diputados*, cit., p. 107.

[1275] Cfr. L. ÁLVAREZ REY, *Bajo el fuero militar. La dictadura de Primo de Rivera en sus documentos*, Ediciones Universidad de Sevilla, Sevilla, 2006, p. 62.

[1276] J. M. VERA SANTOS, *Primo de Rivera: de la monarquía decadente a la "deseada" república*, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 109 -111.

Conte di Romanones, si recarono da Alfonso XII per ricordagli che era suo dovere riconvocare la *Cortes*. La risposta che ricevettero fu la destituzione dalle loro cariche da parte del Direttorio militare.

Le *Cortes* vennero sostituite da uno «pseudoparlamento»[1277] unicamerale, l'*Asamblea Nacional Consultiva*, istituita con Regio Decreto il 12 settembre 1927. Conformemente a quanto previsto dall'art. 15 del Regio Decreto in questione, fu stabilito che l'*Asamblea Nacional Consultiva* dovesse essere formata da un numero di componenti non superiore a 375 e non inferiore a 325[1278]. L'art. 16 specificava che, in coerenza con la concezione organico-corporativa della rappresentanza fatta propria dal regime, al suo interno avrebbero dovuto trovar posto: un rappresentante municipale e un rappresentante provinciale per ciascuna provincia; un rappresentante per ciascuna organizzazione provinciale della *Unión Patriótica*, il partito del dittatore; rappresentanti dello Stato; rappresentanti di diritto in ragione delle categorie di appartenenza e degli incarichi ricoperti e rappresentanti legati alle "attività della vita nazionale". Poco dopo, il 22 settembre 1927, venne adottato un nuovo Regio Decreto, con cui fu innalzato a 400 il numero massimo degli *asambleístas*[1279].

Le ambizioni costituenti del regime hanno trovato sfogo con l'elaborazione in seno alla I *Sección* dell'*Asamblea Nacional* dell'*Anteproyecto constitucional* del 1929. Con tale progetto, per quel che rileva ai nostri fini, veniva prefigurata l'istituzione di *Cortes* monocamerali, composte da un numero massimo di deputati pari a 412, da ripartirsi in tre gruppi: 206 da eleggersi in un unico collegio nazionale a suffragio diretto in ragione di un deputato ogni 100. 000 abitanti, 30 senatori a vita designati e nominati dal Sovrano e 176 da eleggersi in collegi speciali organizzati su base professionale[1280] . Il fallimento del nuovo progetto di Costituzione segnò la fine del regime. Il passaggio alla *dictablanda* di Berenguer e il successivo affidamento del governo all'ammiraglio Aznar non furono in grado di assicurare un ritorno controllato alla Costituzione del 1876. Nonostante la vittoria delle forze monarchiche alle elezioni municipali del 12 aprile 1931, era evidente che la Corona era ormai caduta in disgrazia, come dimostrato dagli ampi consensi ottenuti da repubblicani e socialisti in più di quaranta capitali di provincia. Mentre nelle strade il popolo reclamava a gran voce la immediata proclamazione delle Repubblica, Aznar annunciava le dimissioni in blocco del governo e Alfonso XIII scappava dal Paese.

La Costituzione repubblicana del 1931 ha delineato un assetto monocamerale per il Parlamento. Nulla però ha previsto con riguardo allo specifico numero dei deputati del *Congreso*[1281]. La nuova legge elettorale, varata con il decreto dell'8 maggio del 1931, stabilì l'elezione, nell'ambito di circoscrizioni plurinominali, di un deputato ogni 50.000 abitanti e di un ulteriore deputato per ogni frazione di popolazione residua superiore ai 30.00 abitanti.

[1277] Cfr. R. TAMAMES, *Ni Mussolini ni Franco: la dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Planeta, Barcelona, 2008, p. 120.

[1278] Cfr. M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *La representación política en España durante la dictadura de Primo de Rivera*, in *Estudos Estóricos*, n. 64, 2018, p. 135

[1279] Cfr. E. GUERRERO, *El socialismo en la Dictadura de Primo de Rivera*, in *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, n. 1, 1978, p. 76

[1280] Cfr. M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *La representación política en España durante la dictadura de Primo de Rivera*, cit., p. 145.

[1281] Cfr. J. O. ARAUJO, *Las Cortes en la Segunda República española: luces y sombras 85 años después,* in *Revista de Derecho Político*, n. 102, 2018, p. 21.

In conformità con tale normativa, i deputati eletti nel corso della Seconda Repubblica furono 470 nelle elezioni del 1931, 472 nelle elezioni del 1933 e 473 in quelle del 1936[1282].

Com'è noto, il colpo di stato ordito dai generali di stanza in Nord Africa fece precipitare il Paese nella Guerra civile (1936-1939), terminata con la sconfitta delle forze repubblicane e la vittoria dei nazionalisti, guidati dal generale Franco. Dopo più di cinque anni di sospensione delle *Cortes*, nel luglio del 1942 il *Caudillo* decise di affrontare la questione con la "*Ley Constitutiva de las Cortes Españolas"* (LCCE). Sebbene le *Cortes* unicamerali franchiste difficilmente possano essere considerate un vero e proprio Parlamento, come testimoniato dalla scelta di riservare ai loro membri l'antica e pre-liberale denominazione di "*procuradores*" in luogo di quella di "deputati", l'analisi della LCCE si rivela interessante se non altro per le indicazioni ivi fornite con riguardo ai profili della composizione e della dimensione delle stesse.

In ossequio alla concezione organica e corporativa della rappresentanza al tempo del franchismo, si stabilì che le *Cortes* dovessero essere composte, come recitato nel preambolo della LCCE, dai diversi "elementi costitutivi della comunità nazionale". Ai sensi dall'art. 2 della LCCE, l'incarico di *procurador* spettava a: i Ministri; i consiglieri nazionali della Falange spagnola tradizionalista e delle Giunte di difesa nazional-sindacalista; i Presidenti della Suprema corte di giustizia e del Consiglio supremo della giustizia militare; i rappresentanti dei sindacati nazionali, in numero non superiore ad un terzo del numero totale dei *procuradores*; i sindaci dei 50 capoluoghi di provincia, i sindaci di Ceuta e di Melilla ed un rappresentante degli altri comuni designato tramite il consiglio generale della provincia; i rettori delle Università; il Presidente dell'Istituto di Spagna, il Presidente delle Regie accademie ed il cancelliere della *Hispanidad*; il presidente dell'Istituto degli ingegneri civili; due rappresentanti dell'ordine degli avvocati; un rappresentante del consiglio dell'ordine dei medici; un rappresentante del consiglio dell'ordine dei farmacisti; un rappresentante del consiglio dell'ordine dei veterinari; un rappresentante del consiglio dell'ordine degli architetti e, infine, le persone designate dal capo dello Stato, in numero non superiore a 50, in base al loro rango nella gerarchia ecclesiastica, militare, amministrativa o sociale ovvero in base ai servizi eminenti da esse resi alla Spagna.

La mancata fissazione nella LCCE dello specifico numero dei *procuradores* è certamente alla base del loro costante aumento registratosi nel corso della dittatura franchista: 424 nella I Legislatura (1943 - 46), 468 nella II (1946 - 49), 477 nella III (1949 - 1952), 491 nella IV (1952 - 55), 539 nella V (1955 - 1958), 570 nella VI (1958 - 1961) e 602 nella VIII (1961 - 1964)[1283]. La composizione delle *Cortes Españolas* venne poi allargata per effetto della *Ley Orgánica del Estado* (LOE) del 1967, con la quale si stabilì che al loro interno avrebbero dovuto sedere anche "due rappresentanti della famiglia per ciascuna provincia" [1284]. Con la LOE vennero inoltre apportate alcune modifiche alla ridistribuzione degli scranni assegnati

---

[1282] Cfr. E. C. ZAZURCA, *La Segunda República Española: Acción y omisión en materia electoral*, in *Revista de Derecho electoral*, n. 21, 2016, p. 15.

[1283] Cfr. M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *Las primeras Cortes del Franquismo, 1942-1967: una dócil cámara para la dictatura*, in *Vinculos de Historia*, n. 1, 2012, p. 255.

[1284] Secondo A. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *The Political Transition of the Francoist Cortes. Toward the Law for Political Reform (1975-1976*), in *International Journal of Political Economy*, n. 2, 1990, p. 9, il numero dei *procuradores familiares* era pari a 104. Invece, F. MIRANDA RUBIO, *Los procuradores de representaciòn familiar en la novena legislatura (1967-1981)*, in *Principe de Viana*, n. 203, 1994, p. 616, e J. TUSELL, *Spain: From Dictatorship to the Democracy, 1939 to the Present*, Blackwell Publishing, Oxford, 2007, p. 216, riferiscono di un *tercio familiar* di 108 componenti.

ai gruppi sopramenzionati. Ad esempio, il numero dei rappresentanti sindacali fu fissato a 150 e il numero massimo *procuradores* designati dal Capo dello Stato venne ridotto a 25.

1.2. *Le attuali dimensioni del* Congreso de los Diputados .... *un retaggio precostituzionale tardofranchista*

L'attuale *Congreso del los Diputados* consta di 350 membri. Tale cifra è espressamente individuata all'art. 162, c. 1, della *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (LOREG) del 1985, per mezzo della quale si è provveduto a specificare in via puntuale il numero dei deputati, fissandolo a metà strada tra il limite minimo di 300 e il limite massimo di 400 stabilito dall'art. 68, c. 1, della Costituzione democratica del 1978. Eppure, lungi dal configurarsi come un elemento innovativo, le odierne dimensioni del *Congreso* si sostanziano in un dato che costituisce, al pari delle altre componenti essenziali del vigente sistema elettorale spagnolo (circoscrizioni coincidenti con le province, assegnazione a ciascuna di queste di una *representación mínima inicial* ed applicazione all'interno delle medesime di criteri di *representación proporcional*) , «un'eredità precostituzionale»[1285], risalente, come ci si appresta a ricostruire, ad una decisione assunta negli anni del tardofranchismo, poi ribadita nel corso delle principali tappe della Transizione alla democrazia.

Trattasi di un esito che da un certo punto di visa potrebbe sembrare sorprendente, posto che ci si sarebbe potuto aspettare che l'avvio della democrazia dopo quarant'anni di dittatura si sarebbe risolto in un distacco dal sistema elettorale antecedente al varo della Costituzione. Tuttavia, l'idea di confermare, o quantomeno di non contraddire, in sede costituente le scelte operate durante l'ultima legislatura del franchismo, dapprima con la con *Ley* n. 1/1977 *para la Reforma Política Real* e poi con il *Decreto-Ley* n. 20/1977 *sobre Normas Electorales*, dei quali l'art. 68 CE costituisce «il figlio legittimo e l'erede universale»[1286], appare molto meno stravagante se si tiene conto delle inclinazioni dei partiti che sedevano all'interno delle *Cortes* costituenti, dei rapporti di forza allora intercorrenti, dalle opportunità del momento politico e dei contrapposti interessi strategici perseguiti da ciascuno dei diversi attori in campo[1287].

Da un lato, si registrava la preferenza in via generale della *izquierda* comunista, socialista e catalanista per la costituzionalizzazione della rappresentanza proporzionale, assieme alla configurazione di un *Congreso* dalle dimensioni rapportate alla consistenza della popolazione. Dall'altro, questo dato si scontrava con la predilezione della *derecha*, incarnata da *Alianza Popular* (AP), nei confronti dell'adozione di un sistema elettorale maggioritario o, in subordine, della non costituzionalizzazione. *Rebus sic stantibus* l'unica strada percorribile per addivenire ad un accordo, che gli esponenti del partito di maggioranza relativa del tempo, la *Unión de Centro Democrático* (UCD) dell'allora Presidente del

---

[1285] P. M. FERNANDEZ BARBADILLO, *Dónde viven los españoles. La asignación de escaños del Congreso desde 1977 a 2008*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 24, 2011, p. 300.

[1286] Così O. ALZAGA VILAAMIL, *La composición de las Cámaras*, in AA. VV., *Derecho político español. Según la Constitución de 1978*, II, Editorial Centro de Estudíos Ramón Areces, Madrid, VI ed., 2017, p. 347, citando adesivamente un intervento da lui stesso pronunciato nel corso del dibattito costituente il 12 luglio 1978.

[1287] Cfr., in questi termini, M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in E. GARCÍA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 505, 508. Sull'influenza decisiva esercitata dai fattori in questione vedasi anche G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 84 - 88.

Consiglio Suárez, furono «abili a far giudicare […] come soluzione di compromesso»[1288], ma che, in realtà, rispondeva all'esigenza di conservare una normativa elettorale che loro stessi, come vedremo, avevano confezionato in primo luogo secondo motivi di «convenienza»[1289] e che, non a caso, li aveva premiati alle elezioni del 15 giugno 1977, parve quella di «lasciare tutto come stava»[1290], ovverosia «accettare, costituzionalizzandolo, l'esistente»[1291].

1.2.1. Il III Governo Arias Navarro e le proposte di riforma di Fraga e Osorio

Il 20 novembre 1975, con la morte del *Caudillo*, si è aperta la breve stagione del «franchismo senza Franco»[1292]. Proclamato Re Don Juan Carlos de Borbón, già nominato successore di Franco alla carica di Capo dello Stato con il titolo di *Principe de España* nel luglio del 1969, questi riconfermava al Governo Arias Navarro, subentrato al vertice dell'esecutivo franchista dopo l'uccisione per mano dell'ETA di Carrero Blanco, al quale il dittatore, oramai debilitato dalla vecchiaia e dalla malattia, aveva passato il testimone nel 1973.

L'azione del governo di Arias Navarro si è mossa lungo una logica di apertura nella continuità con il regime. I progetti di riforma presentati in questo periodo, nelle intenzioni del Presidente del Consiglio, non erano preordinati all'insaturazione nel Paese di una democrazia omologabile a quelle europee, bensì miravano alla costruzione di una democrazia "alla spagnola", basata sulla conservazione delle istituzioni della dittatura, seppur appositamente rivisitate con il proposito di estendere la partecipazione alla vita politica a quei soggetti disposti ad accettare il nuovo quadro istituzionale stabilito dal regime, ad esclusione dei comunisti, che dovevano rimanere fuorilegge[1293].

Tra le iniziative in questione spicca il *Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas*, confezionato a partire da una bozza redatta da Fraga, secondo Vicepresidente e Ministro della *Gobernación* del III Governo di Arias Navarro, nella quale si delineava un futuro assetto bicamerale per il Parlamento, ancora intriso di elementi tipici dell'organicismo franchista[1294]. Nella versione del progetto di legge approvato in sede di Consiglio dei Ministri il 7 Maggio 1976 veniva abbozzata l'istituzione di una *Camara de diputados* formata da 300 *representantes de la familia* (formula con cui si intendeva

---

[1288] M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., p. 542.
[1289] E. LINDE PANIAGUA, *Il meccanismo elettorale*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, FrancoAngeli, Milano 1978, p. 122. Nello stesso senso, vedasi O. ALZAGA VILAAMIL, *I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento*, in G. ROLLA (a cura di), *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Siena, 1989, pp. 127 s.
[1290] M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69,* cit., p. 505.
[1291] G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, cit., p. 87.
[1292] C. ADAGIO – A. BOTTI, *Storia della Spagna democratica: da Franco a Zapatero*, Mondadori, Milano, 2006, p. 20.
[1293] Cfr. la ricostruzione offerta da S. JULIÁ, *Né riforma, né rottura: solo una transizione dalla dittatura alla democrazia*, in *Ventunesimo secolo*, n. 23, 2010, pp. 53, 58.
[1294] Gli appunti manoscritti del progetto ideato da Fraga sono riprodotti in P. F. GUTIÉRREZ CARRERAS, *Antecedentes de la Ley Para la Reforma Política. La decantación de diversas propuestas reformistas (diciembre 1975-agosto de 1976)*, in *Aportes*, n. 2, 2017, pp. 119 s.

«strizzare l'occhio alla legalità franchista»[1295]). Questi avrebbero dovuto essere eletti a suffragio universale e con voto uguale, segreto e diretto, in ragione di uno ogni 175.000 abitanti, nell'ambito di circoscrizioni plurinominali provinciali[1296], alle quali si sarebbe dovuto assegnare un numero minimo iniziale di deputati pari a due. Come seconda Camera si prefigurava l'istituzione di un Senato di natura corporativa, composto da 285 membri, dei quali 40 vitalizi e non più di 25 di nomina regia[1297].

Nell'aprile del 1976, prima che il progetto venisse abbandonato una volta giunto all'esame del *Consejo Nacional del Movimento*, un'altra proposta di riforma, questa volta elaborata da Osorio, all'epoca ministro della *Presidencia*, era stata portata all'attenzione di Arias Navarro. Benché non sia stato preso in considerazione dal Presidente del Consiglio, questo progetto assume una notevole rilevanza ai fini della nostra ricerca, in quanto, per la prima volta, veniva ad essere concepito un *Congreso* composto da 350 deputati[1298]. Osorio non dà conto nelle sue memorie del perché abbia scelto questa cifra. Certo è che l'idea di un *Congreso* dalla mole ridotta costituiva, assieme al delineamento di circoscrizioni plurinominali con pochi seggi in palio, coincidenti con le province, e all'attribuzione a ciascuna di queste di un numero minimo di seggi, uno dei punti salienti della strategia messa in atto dalla *élite* politica franchista per attutire l'impianto proporzionale del sistema elettorale che si stava prospettando, così da assicurarsi la permanenza alla guida del Paese[1299].

Dopo la riunione del 7 Aprile 1976 della Commissione Mista Governo-*Consejo Nacional del Movimiento* incaricata di studiare il testo della proposta, Areilza, l'allora ministro degli Esteri, notava che tra i commissari incominciava a diffondersi «il timore che i lavoratori si scaten[assero] e domin[assero] la rappresentanza delle Camere». Soprattutto, «preoccupa[va] il suffragio 'egualitario'», al quale si doveva «porre delle limitazioni», ricorrendo, se del caso, «a trucchi di ogni sorta»[1300]. Lo stesso Areilza, poco dopo, al termine dell'ultima sessione di lavoro della Commissione Mista, ammise *expressis verbis* che l'obiettivo principale era fondamentalmente uno, ossia «calcolare come impedire che la destra perdesse il potere»[1301].

Ebbene, la soluzione veniva ed essere individuata nell'adozione degli accorgimenti sopramenzionati. Prefigurando un *Congreso* di soli 300-350 deputati e assumendo come circoscrizioni le province si conferiva indirettamente al sistema elettorale un carattere maggioritario[1302]. Al contempo, con l'assegnazione di un minimo di due deputati per provincia la *derecha* franchista mirava a premiare l'elettorato conservatore delle aree rurali meno popolate, assicurandone la sovrarappresentazione.

[1295] Così J. GIL PECHARROMÁN, *La estirpe del camaleón. Una historia política de la derecha en España 1973-2004,* Taurus, Barcelona, 2019, p. 121.

[1296] Ad opinione di M. HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío*, Temas de Hoy, Madrid, 1993, p. 92, la predisposizione in quel frangente di circoscrizioni plurinominali provinciali sarebbe derivata dalla «difficoltà di tracciare una mappa di distretti uninominali».

[1297] Cfr. S. JULIÁ, *Política y Sociedad*, in AA. VV., La *España del siglo XX,* Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 230.

[1298] Cfr. A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona, 1980, p. 122.

[1299] In questo senso, si veda la ricostruzione di I. LAGO – J. R. MONTERO, '*Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español*, in *Zona Abierta*, nn. 110-111, 2005, pp. 289 s., condotta a partire dall'analisi delle testimonianze dei protagonisti del regime direttamente coinvolti nel processo di riforma.

[1300] J. M. AREILZA, *Diario de un ministro da la Monarquía*, Planeta, Barcelona, 1977, p. 132.

[1301] *Ivi,* p. 151.

[1302] Cfr., in questi termini, J. M. SAN SEGUNDO MANUEL, *El sistema electoral: una reforma obligada*, Bosch, Barcelona, 2016, p. 121.

1.2.2. Il Governo Suárez e la Transizione: dalla Ley para la Reforma Política *(n. 1/1977) al* Real Decreto-Ley sobre Normas Electorales *(n. 20/1977)*

Il respingimento a metà giungo del 1976 da parte delle *Cortes* del progetto di riforma del Codice Penale segnò la fine del Governo di Arias Navarro, il quale rassegnò le dimissioni il primo luglio. Con la nomina a Presidente del Coniglio di Suárez la strategia riformista intraprese un nuovo corso.

Ci fu col passare del tempo un cambio di retorica, anche sul piano legislativo. Non si trattava più di deliberare un atto *di* riforma, bensì di approntare una normativa *per* conseguire la riforma[1303]. Stando al testo della l. n. 1 /1977, la celebre *Ley para la Reforma Política* (LRP), le *Cortes* franchiste non avrebbero dovuto apportare alcun emendamento espresso alle *Leyes Fundamentales* del regime, bensì approvare una legge, elevata al rango di *Ley fundamental* (disp. fin), che, in caso di conferma da parte del popolo in sede referendaria (art. 3), avrebbe comportato la convocazione di libere elezioni regolate dal Governo (I disp. trans.), il quale, per altro, con questo stratagemma si garantiva il controllo dall'alto degli sviluppi del processo per il cambiamento. È la legge che ha dato avvio, almeno a livello di fonti, alla *Transición*, sulla base della quale è stato emanato il *Real Decreto-Ley* n. 20/1977 *sobre Normas Electorales* (RDLNE), recante la disciplina con cui sono state elette le *Cortes* che hanno poi approvato la Costituzione democratica del 1978.

Già nella prima bozza della LRP che il Presidente delle *Cortes* Fernández-Miranda consegnò il 23 agosto del 1976 a Suárez veniva prospettato un *Congreso de los diputados* di 350 membri (art. 2, c. 1)[1304]. Tale numero veniva poi riproposto nel progetto presentato dal Governo e, infine, confermato nel testo definitivo della legge approvata dalle *Cortes*. Da questo punto di vista, aveva dunque ragione Osorio quando nelle sue memorie osservava che sebbene il proprio progetto non avesse trovato terreno fertile al tempo della Presidenza Arias Navarro «in un certa misura, senza dubbio, questo [sarebbe] resuscit[ato] poco dopo»[1305].

Quanto al futuro assetto delle *Cortes*, il progetto di Fernández-Miranda raccoglieva le suggestioni organiciste della proposta di Fraga, delineando un Senato composto da 250 senatori, dei quali 102 eletti a suffragio popolare, 40 scelti dalle Università e dalle corporazioni culturali, 50 designati dalle corporazioni professionali, 40 nominati dal Re ogni legislatura e 18 scelti dal Governo ogni legislatura tra coloro che avessero ricoperto le cariche di Presidente o Vicepresidente del Governo, oppure tra coloro che avessero prestato servizio allo Stato spagnolo (art. 2, c. 2). La proposta confezionata dalla commissione governativa che si riunì i primi giorni di settembre del 1976 [1306] eliminava ogni riferimento ad una composizione su base organico-corporativa del Senato, caratterizzandolo invece quale Camera di rappresentanza degli enti territoriali, e ne fissava a 204 i membri, assegnandone 4 ad ogni provincia. Infine, veniva previsto che il Re avrebbe potuto designare per ogni

[1303] S. JULIÁ, *Né riforma, né rottura: solo una transizione dalla dittatura alla democrazia*, cit., p. 67.
[1304] Il testo è riportato nell'Appendice del libro scritto dalla figlia e dal cugino dall'allora Presidente delle *Cortes* P. FERNÁNDEZ-MIRANDA – A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, Plaza & Janés, Barcelona, 1995.
[1305] A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, cit., p. 123.
[1306] Sui lavori della quale si rinvia a M. HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío*, cit., p. 83-89.

legislatura un numero di senatori non superiore alla quinta parte di quelli elettivi. Il rapporto trasmesso al Governo dal *Consejo Nacional del Movimiento* il 29 settembre 1976 osteggiava una simile configurazione, raccomandando che al Senato dovesse essere assicurata "la rappresentanza degli interessi economici, sociali, culturali e professionali" (§ 4.12)[1307]. Questa riconversione non fu accolta. Infatti, nel testo del progetto di legge definitivamente approvato dalle *Cortes* il Senato veniva ad essere configurato come Camera di rappresentanza territoriale. Al contempo, veniva elevato a 207 il numero dei senatori e se ne stabiliva la seguente ripartizione: 4 senatori per provincia, un senatore per ogni provincia insulare, due senatori a ciascuna delle *enclaves* spagnole in Nord Africa, Ceuta e Melilla. Veniva inoltre reiterata la previsione concernente la facoltà spettante al re di nominare ogni legislatura un numero di senatori non superiore ad un quinto del totale di quelli eletti a livello provinciale.

La questione più spinosa che si dovette affrontare durante l'*iter* della LRP fu certamente quella relativa alla scelta del futuro sistema elettorale, dunque se optare per una rappresentanza di tipo proporzionale o di tipo maggioritario. La proposta trasmessa dal Governo al *Consejo Nacional del Movimiento* nel settembre del 1976 indicava che le future elezioni per il *Congreso* si sarebbero svolte attenendosi "a criteri di rappresentanza proporzionale", la cui specificazione veniva affidata ad un futuro intervento del Governo tramite decreto-legge[1308]. Il *Consejo Nacional del Movimiento* respinse la proposta governativa, pronunciandosi a favore dell'adozione di un sistema elettorale maggioritario per entrambe le Camere (§ 6.4). Favorevole al maggioritario uninominale britannico era Fraga, che nel frattempo aveva dato vita nel settembre di quell'anno ad *Alianza Popular* (AP)[1309]. Il 17 novembre 1978, durante il dibattito nel *plenum* delle *Cortes*, parlando a nome della folta pattuglia di *procuradores* di AP, Martínez Esteruelas reclamava una legge elettorale maggioritaria per il *Congreso de los Diputados* e chiedeva, inoltre, che la regolazione delle future elezioni sarebbe dovuta spettare non al Governo, bensì alle *Cortes*[1310]. A questo punto, tra i membri del Governo incominciò a serpeggiare la preoccupazione che la riforma potesse arenarsi. Como ha raccontato Osorio, al tempo Vicepresidente: "Adolfo e io sapevamo che non si poteva cedere. Nelle conversazioni che avevamo intrattenuto con i membri della opposizione risultava chiaro che questi consideravano fondamentale per entrare nella legalità che il sistema fosse proporzionale. E questo era, non scordiamoci, uno degli obiettivi della riforma"[1311].

La mattina del 18 novembre, sospesa momentaneamente la seduta, per superare l'*impasse* a cui si era giunti, i membri del Governo si riunirono e concordarono di specificare il generico riferimento ai "dispositivi correttivi" del sistema proporzionale riportato nella prima disposizione transitoria del progetto di legge, menzionando espressamente l'assunzione delle province come circoscrizioni elettorali e l'assegnazione di un numero minimo iniziale di

---

[1307] L'informativa in questione è riprodotta integralmente in M. BAENA DEL ALCÁZAR – J. M. GARCÍA MADARIA, *Normas políticas y administrativa de la transición (1975-1978)*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982, pp. 19-24.

[1308] Cfr. I. LAGO – J. R. MONTERO, '*Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español*, cit., pp. 291 s.

[1309] Cfr. J. R. MONTERO – C. FERNÁNDEZ ESQUER, *Cuatro décadas del sistema electoral español* (*1977-2016)*, in *Política y Gobernananza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, n. 2, 2018, p. 9.

[1310] Cfr. I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas*, Seminario de Historia 2011-2012, Universidad Complutense de Madrid, Fundación José Ortega y Gasset, p. 23, https://www.ucm.es/data/cont/docs/297-2013-07-29-1-12.pdf.

[1311] A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona,* cit., p. 241.

deputati a ciascuna provincia[1312]. Tale soluzione andava incontro la posizione dei *procuradores* di AP, in quanto, pur «senza abbandonare nominalmente la formula proporzionale», con questi accorgimenti veniva ad essere conferito un «taglio maggioritario»[1313] al sistema elettorale. Nel frattanto Osorio, stando a quanto riportato nelle sue memorie, si mise in contatto con il costituzionalista Ollero, rappresentante qualificato dell'opposizione democratica, per verificare se la nuova formula potesse essere giudicata ammissibile dai partiti antifranchisti. Ollero, dopo aver svolto le opportune consultazioni, prestò il proprio assenso a nome dell'opposizione a questo *do ut des* con AP[1314]. In Aula, sarà lo stesso Martínez Esteruelas, durante un secondo intervento, ad ammettere esplicitamente che AP avrebbe accettato il proporzionale, purché il Governo avesse riconosciuto come circoscrizioni le province, attribuendo a ciascuna un numero minimo iniziale di deputati, e purché fosse stata introdotta una soglia di sbarramento per far ingresso in Parlamento[1315], un punto, quest'ultimo, che verrà accettato senza particolare problemi dal Governo, il quale lo inserì, assieme ai dispositivi correttivi sopramenzionati, nella prima disposizione transitoria del progetto di legge poi sottoposto alla definitiva deliberazione delle *Cortes*.

La votazione sul testo finale della LRP si tenne lo stesso 18 novembre 1976. Le *Cortes* la approvarono a stragrande maggioranza: su di un totale di 531 *procuradores*, i favorevoli furono 425, quelli contrari solamente 59, gli astenuti 13 e gli assenti 34. Non è dato sapere quale sia stato il motivo decisivo che ha spinto le *Cortes* franchiste a votare in favore di una legge che nei fatti ne avrebbe decretato la "morte". Molto dipese, secondo Colomer, dalle speranze che il Governo riuscì furbescamente a suscitare in molti *procuradores* di tornare ad occupare i propri scranni, per via elettorale o grazie ad un'eventuale designazione regia[1316]. Questa opinione è coerente con quanto riferito da Suárez nel corso di un'intervista rilasciata un anno dopo l'approvazione della LRP ad Attard, futuro Vicepresidente del *Congreso de los Diputados*: "se non avessi avuto per le mani seggi senatoriali da offrire ai *procuradores* del *harakiri*, come avrei potuto portare avanti la riforma politica?". Da tale prospettiva, non è da escludersi che al positivo esito della votazione sulla LRP possa aver in buona parte contribuito il dato della quasi coincidenza tra il numero dei componenti delle *Cortes* dell'ultima legislatura del franchismo (531) e quello dei futuri seggi delle prime *Cortes* liberamente elette (350 per il *Congreso* e 207 per il Senato, senza contare i senatori di nomina regia). Questa circostanza, secondo Preston, «influenzò molti *procuradores*, al punto tale da condurli a credere di essere "veramente" rappresentativi [dei vari gruppi presenti nel Paese] e, quindi, a presumere che sarebbero stati semplicemente riconfermati dai loro riconoscenti elettori»[1317].

Sappiamo poi che Suárez e il suo entourage di governo misero in atto un'importante campagna persuasiva nei confronti dei singoli *procuradores*, organizzando una serie di

---

[1312] Cfr. I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas,* cit., pp. 23 s.
[1313] *Ivi*, p. 24. Sul p.to v. anche A. SOTO CARMONA, *De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas*, in *Ayer*, n. 15, 1994, pp. 188 s.
[1314] Cfr. A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona,* cit., p. 242.
[1315] Cfr. Cfr. I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas,* cit., p. 24.
[1316] Cfr. J. M. COLOMER, *El arte de la manipulación. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Anagrama, Barcelona, 1990, pp. 75 s., dal quale è tratta la citazione di Suárez riportata nel testo.
[1317] P. PRESTON, *The Triumph of Democracy in Spain* (1986), Routledge, London-New York, 2005, p. 76.

riunioni informali e intrattenendo contatti diretti con molti di loro[1318]. Lo scopo era quello di convincerli, come raccontato dallo stesso Suárez, dell'«impraticabilità di un posizionamento regressivo»: nel nuovo scenario che stava prendendo forma, infatti, «avrebbero potuto giocare ancora un ruolo» e «non sarebbero rimasti emarginati»[1319]. Colomer riferisce che si giunse persino a minacciare i *procuradores* più recalcitranti con la pubblicazione di *dossiers* scomodi e di intercettazioni compromettenti[1320].

Certo è poi che, a dimostrazione della determinazione del Governo di portare a termine la riforma, alcuni tra i *procuradores* appartenenti al *tercio sindacal* meno propensi ad accettare il mutamento in atto furono inviati ad imbarcarsi su di una crociera in mezzo ai Caraibi per partecipare al VI Congresso Iberoamericano sulla Sicurezza Sociale che si svolse a Panama negli stessi giorni in cui fu discussa e votata dalle *Cortes* la LRP[1321]. Inoltre, per comprendere perché molti *procuradores* in un primo tempo incerti alla fine si decisero a prestare il proprio assenso alla LRP non deve trascurarsi il peso esercitato dal beneplacito da parte dei militari al progetto di riforma governativo che Suárez riuscì ad ottenere l'8 settembre nel corso di un'importante riunione organizzata con i più alti gradi della Forze Armate[1322].

L'idea che, comunque, il fattore determinante ai fini dell'approvazione della LRP sia stato quello della sopravvivenza politica, ossia dell'ambizione covata da molti *procuradores* di proseguire la propria carriera nelle future *Cortes* democratiche, trova conferma nell'intervento, dal tono a metà tra il divertito e il sarcastico, pronunciato dal *procurador* Martìn Sanz nel *plenum* della *Cortes* poco prima della votazione della LRP: "Mi sembra meraviglioso e mi diverto molto ad ascoltare la discussione circa il fatto che le elezioni debbano svolgersi con una legge elettorale proporzionale o maggioritaria e le conseguenze di ciò che accadrà adottando un criterio o l'altro, perché so che in fondo ciò che tutti pensano è vedere se riusciranno a tornare qui in un modo o nell'altro. Questo è il problema"[1323].

Per quanto concerne invece il RDLNE, emerge che, sulla base dei vincoli fissati dalla LRP, gli aspetti relativi al sistema elettorale rimasti insoluti, che sarebbe spettato al Governo determinare, erano sostanzialmente tre: stabilire il numero minimo dei deputati da assegnare a ciascuna provincia, fissare la soglia di sbarramento per potere accedere al *Congreso* e selezionare una specifica formula proporzionale per la trasformazione dei voti in seggi. L'*Anteproyecto* del RDLNE prevedeva l'attribuzione di un minimo inziale di 4 deputati ad ogni provincia e stabiliva che i restanti sarebbero stati eletti in ragione di un deputato ogni

---

[1318] Cfr. M. CONTRERAS CASADO – O. CEBRÍAN ZAZURCA, *La Ley para la Reforma Polìtica: memoria y legimitad en los inicios de la Transición española a la democracia*, in *Revista de Estudios Polìticos*, n. 168, 2015, p. 103.

[1319] La testimonianza in questione è raccolta in C. POWELL, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza & Janés, Barcelona, 2002, p. 168.

[1320] J. M. COLOMER, *La transición a la democracia: el modelo español,* Anagrama, Barcelona, 1998, pp. 90 s.

[1321] Cfr. I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas,* cit., p. 43, il quale richiama la sorpresa e il disappunto con cui, nel corso del dibattito parlamentare sulla LRP, il presidente del gruppo parlamentare *Laboral Democrático* Lostau commentò la coincidenza temporale tra questi eventi.

[1322] L'importanza rivestita da questo elemento è sottolineata nelle memorie di F. SILVA MUÑOZ, *Memorias políticas,* Planeta, Barcelona, 1993, p. 352, e G. FERNÁNDEZ DE LA MORA, *Rio arriba. Memorias*, Planeta, Barcelona, 1995, p. 270.

[1323] La citazione è riportata in I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas,* cit., p. 33.

108.000 abitanti[1324]. Si optava per l'impiego della formula d'Hondt, «una delle formule proporzionali più penalizzanti»[1325], e si escludeva l'imposizione di una soglia di sbarramento a livello nazionale. La versione definitiva del RDLNE confermò la formula d'Hondt, fissando una soglia di sbarramento a livello circoscrizionale pari al 3 per cento[1326]. Quanto al numero minimo di seggi spettanti a ciascuna provincia si decise di passare da 4 a 2, posto che la soluzione inizialmente ipotizzata finiva per parificare ingiustamente le province più piccole con quelle maggiori[1327]. Per quanto concerne i rimanenti deputati, si stabilì che avrebbero dovuto essere eletti sulla base di una *ratio* pari ad uno ogni 140.00 abitanti o resto di popolazione superiore ai 70.000 abitanti.

1.2.3. Il tamaño *del* Congreso de los Diputados *nel dibattito costituente del 1978: una composizione variabile o fissa?*

Allorché si discorre di sistemi elettorali e del loro impatto sul tipo di rappresentanza non deve essere sottovalutata quella che Rae definisce la «variabile abitualmente dimenticata»[1328], ossia le dimensioni dell'assemblea rappresentativa. Della decisiva importanza rivestita da questo elemento in termini di ricadute sul carattere più o meno proporzionale del sistema elettorale[1329] ne è una prova il dibattito svoltosi in sede costituente a proposito del numero dei deputati che avrebbe dovuto integrare la composizione del *Congreso*[1330].

La bozza redatta dalla *Ponencia*, già circolante nell'agosto del 1977, all'art. 58, c. 3, prevedeva che il *Congreso* avrebbe dovuto essere composto sulla base di un deputato ogni 75.000 abitanti o frazione superiore a 40. 000. Una soluzione del genere, stando al censimento demografico dell'epoca, avrebbe dato luogo ad un *Congreso* di 450 deputati. La proposta di ancorare il dato del numero dei deputati alla popolazione scomparve però dalla versione ufficiale dell'*Anteproyecto*. Tale soluzione non trovò il consenso del Gruppo comunista e dei Gruppi socialisti del *Congreso* e della Catologna, che presentarono ognuno un emendamento finalizzato a ripristinare la formulazione contenuta all'art. 58, c. 3, della bozza della *Ponencia*.

[1324] M. HERRERO DE MIÑÓN, *Génesis del Real Decreto-Ley de marzo de 1977*, in *Revista de Derecho Político*, n. 100, 2017, p. 45.

[1325] G. PACIULLO, *Il sistema elettorale della Cortes Generales in Spagna*, in A. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 343.

[1326] Cfr. J. R. MONTERO – C. FERNÁNDEZ ESQUER, *Cuatro décadas del sistema electoral español* (*1977-2016)*, cit., p. 9.

[1327] Cfr. A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, cit., p. 271.

[1328] D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven - London, 1971, p. 158.

[1329] Come ricordato da M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., p. 509, «una delle poche leggi sicure dei meccanismi elettorali è quella che afferma che tanto più alto è il numero dei seggi, tanto più alta è la proporzionalità che ci si può attendere». Sul p.to vedi anche H. PICADO LEÓN, *Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral*, in *Revista de derecho electoral*, n. 6, 2008, p. 20.

[1330] Sul quale si veda, oltre ai già ricordati M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., pp. 519-526 e G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, cit., pp. 83 ss., P. MELLADO PRADO, *Cronica parlamentaria de la elaboración de los articluos 68 y 69 de la Constitución española de 1978*, in *Revista de Derecho Político*, n. 25, 1987, pp. 249-251 e S. SORIANO MORENO, *El sistema electoral de las Cortes Generales a travès de su proceso de constitucionalización*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020, pp. 575-587.

A questo punto, incominciò a prendere corpo l'idea di dotare il *Congreso* di un numero fisso di componenti. Il Gruppo socialista della Catalogna presentò in Commissione Affari Costituzionali del *Congreso* un emendamento *in voce* che comportava l'indicazione in Costituzione dell'esatto numero dei deputati: "Il *Congreso* si comporrà di 400 deputati distribuiti da una Legge organica in circoscrizioni provinciali, in proporzione alla popolazione e garantendo la giusta rappresentazione di tutte le zone del territorio". A tale iniziativa fece seguito la presentazione di un emendamento da parte del Gruppo Basco che in qualche modo anticipava quella che sarebbe stata l'opzione poi consacrata all'art. 68 della Costituzione. La formulazione era la seguente: "Il *Congreso* sarà composto da un numero di deputati non superiore a 400 né inferiore a 300".

La soluzione che sarà poi definitivamente accolta dalla Costituzione è quella riportata nell'emendamento *in voce* che il deputato Péces-Barba, a nome del Gruppo socialista del *Congreso*, riuscì a far approvare nella seduta plenaria del 20 giugno 1978, in virtù del quale sarebbe spettato alla legge elettorale determinare, entro il limite minimo di 300 e il limite massimo di 400, il preciso numero dei deputati che avrebbe dovuto comporre *Congreso*. Il deputato e costituzionalista comunista Solé Tura criticò l'emendamento presentato da Péces-Barba, lamentando il fatto che qualora si fosse optato per una composizione minima del *Congreso* pari a 300 deputati si sarebbe rischiato di avere in futuro un *Congreso* di dimensioni inferiori a quello Costituente, che già apparivano insufficienti per assicurare il pieno dispiegamento del principio di rappresentanza proporzionale. Riducendo ancora il numero dei deputati, alla luce della riconferma della scelta di elevare le province a circoscrizioni, si sarebbe finito per attribuire una connotazione ancor più maggioritaria al sistema elettorale, benché se ne stesse proclamando la proporzionalità[1331].

Nella seduta plenaria del 12 luglio, il deputato Fraga intervenne nel dibattito a nome di AP, proponendo di rimettere la questione della fissazione delle esatte dimensioni del *Congreso* alla futura legge elettorale. Precisava poi che ai fini dell'individuazione del numero massimo dei deputati si sarebbe dovuto tenere conto della reale capienza delle sale in cui questi si sarebbero dovuti riunire. Nel corso della medesima seduta, sulla questione ritornò nuovamente Solé Tura, ancora per criticare la soluzione che si stava consolidando, sottolineando come la combinazione di un *Congreso* composto solamente da 300-350 deputati con circoscrizioni corrispondenti alle province e con l'assegnazione a ciascuna di queste di un numero minimo di seggi avrebbe reso matematicamente impossibile assicurare la proporzionalità a livello nazionale. Oramai rassegnato all'impossibilità di vincolare le dimensioni del *Congreso* al potenziale demografico del Paese, propose di elevare almeno a 350 il numero minimo dei deputati, ma tale emendamento non fu accolto.

Per quanto concerne il dibattito al Senato, fu ancora il Gruppo comunista a dar battaglia sul tema delle dimensioni della futura Camera bassa allo scopo di aumentarne i componenti,

---

[1331] L'elevato numero di province e, di conseguenza, la loro contenuta popolazione implicano che il numero dei saggi da ripartirsi tra le circoscrizioni sia per lo più molto basso. Stando alla distribuzione dei seggi tra province effettuata all'art. 19 del RDLNE, non molto dissimile all'attuale, notiamo che, tralasciando i territori di Ceuta e Melilla a cui erano stati riservati un solo deputato ciasuno, come previsto ancora oggi, in ben 43 su 50 delle restanti circoscrizioni provinciali i deputati da eleggersi furono meno di 9, ovverosia la cifra minima necessaria per garantire, secondo i calcoli eseguiti da J. R. MONTERO – R. GUNTHER, *Sistemas "cerrados" y listas "abiertas": sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España*, in AA. VV., *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 17, un'aggiudicazione dei seggi di carattere autenticamente proporzionale.

anche se alla fine verrà ribadita la soluzione prospettata dal *Congreso*. A titolo meramente esemplificativo si ricorda l'emendamento preordinato a ristabilire la formulazione originariamente contenuta nella bozza della *Ponencia* presentato alla Commissione Affari costituzionali del Senato dal comunista Martín Retortillo, ad opinione del quale il numero dei deputati non avrebbe dovuto essere rigido, bensì variabile, da determinarsi in rapporto alla popolazione, in quanto solamente orientandosi in tal senso sarebbe stato possibile salvaguardare il principio dell'eguaglianza del valore del voto.

2. Origine e definizione del sistema elettorale spagnolo

di *Gian Marco Verdesca*

2.1 Analisi degli articoli 68 e 69 della Costituzione Spagnola: la costituzionalizzazione del numero massimo e minimo dei deputati del Congreso, representación minima inicial e criterios de representación proporcional e i numeri del Senado tra componente fissa a suffragio diretto e componente variabile designata dalle *Comudidades Autonomas*

Nella determinazione del dettato giuridico costituzionale spagnolo, assume una posizione centralissima e una propria rilevanza, indubbiamente, il tema inerente al sistema elettorale delle *Cortes generales* che individua una propria, puntuale e specifica consacrazione negli articoli 68 e 69 del testo costituzionale del 1978[1332]. Difatti, prendendo in considerazione lo sviluppo del processo costituente, che in tale dissertazione diviene un punto di riferimento imprescindibile poiché inevitabilmente prodotto e connesso non solo alla storia costituzionale spagnola ma in particolar modo finalizzato alla comprensione dell'influenza che tali *Cortes* rivestono nel quadro istitutivo spagnolo, le forze politiche dell'epoca deliberarono per la costituzionalizzazione di tale sistema elettorale, costituendo pertanto un precedente per dottrina costituzionale europea e allo stesso modo un vincolo per il successivo legislatore nazionale che avrebbe dovuto attenersi fedelmente alle condizioni strutturali poste dal precetto costituzionale. Da qui emerge chiaramente come il discutere del sistema elettorale abbia sempre configurato un tema delicato e peculiare in primis nella letteratura politologica e anche nella dottrina costituzionale secondo cui tale sistema ha costantemente svolto un ruolo chiave e molto significativo nella configurazione e nel funzionamento di un sistema politico nazionale originante delle conseguenze gravose sugli effetti della vita politico - partitica e specialmente sulla formazione, efficienza e stabilità della forma di governo tale che sia plausibile ritenere che un idoneo modello elettorale possa quindi imprimere fortemente sulla natura e sull'evoluzione del complessivo sistema politico.

Il contenuto di questi due articoli si pone rispettivamente come massima espressione delle scelte politiche e specialmente degli interessi strategici dei principali partiti spagnoli di allora che condizionarono pesantemente non solo la composizione e l'essenza stessa dei due rami

[1332] Come si legge nel Preambolo (I, settimo cpv.) della *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Regimen Electoral General* (LOREG), il "texto costitucional acogio los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el *Real Decreto-ley"* del 18 marzo 1977 n.20° sua volta imperniato sulla *Ley para la Reforma Politica*.

dell'Assemblea spagnola quale *organo unitario a struttura complessa di tipo bicamerale*, in cui tale sistema avrebbe inevitabilmente favorito la forza politica del Partito Ucedista, nato propriamente durante gli anni della Transizione che fu l'artefice dell'elaborazione della Legge per la Riforma Politica del 1977 determinante, poiché, proprio il dispositivo elettorale contenuto in essa sarebbe stato recepito successivamente, con qualche innovazione, nel dettato costituzionale del 1978, venendo poi posto a fondamento della modalità elettiva delle *Cortes*. In primo luogo, l'art 68 CE[1333] rappresenta il parametro costituzionale di riferimento per la composizione del *Congreso de los diputatos* caratterizzato per la presenza di ben quattro elementi fondamentali in materia di legislazione elettorale, ove appunto emerge *prima facie* la decisa scelta da parte del costituente per la formula del principio di rappresentanza proporzionale basata su circoscrizioni provinciali, finalizzata a garantire evidentemente l'edificazione di un sistema politico ad un tempo rappresentativo e stabile e, l'opzione per il proporzionale piuttosto che per il sistema maggioritario risulterebbe comprensibile con la necessità di consentire il consolidamento degli allora embrionali partiti politici di massa rispetto ai precedenti leader indipendenti, sovente implicati con l'antecedente *regime franchista* che aveva inesorabilmente condizionato la storia politico-istituzionale spagnola per più di un quarantennio. Nel primo comma della suddetta disposizione normativa si statuisce la composizione fisica dell'organo assembleare[1334] che oscilla tra un numero minimo e un numero massimo di deputati, ovvero un minimo di trecento sino ad un massimo di quattrocento membri, con ciò precludendo al legislatore la plausibilità di predisporre una camera bassa articolata in un numero di seggi esorbitante rispetto ai valori stabiliti nella forbice. Un altro peculiare elemento normativo, se non il più considerevole in codesta analisi, è individuabile nel secondo comma del suddetto articolo in cui viene definita la circoscrizione elettorale spagnola corrispondente alla provincia e proprio tale determinazione avrebbe dato vita a numerosi contrasti non solo nella vita politica spagnola ma anche nella letteratura costituzionale successiva, in quanto primariamente, *l'identificazione* della circoscrizione

---

[1333] Art. 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. Le elezioni si verificheranno 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 ed 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 dalla scadenza del mandato. Il Congresso eletto dovrà essere convocato entro i venticinque giorni successivi alle elezioni».

[1334] Infatti, «L'art. 58.3 del *borrador* iniziale della Costituzione (v. *La Costitución Española de 1978,* numero monografico de *Documentación Administrativa*, n.180, 1982, 59 ss.) non prevedeva un numero fisso di deputati, stabilendo che "el Congreso se integra por un diputato por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000 a distribuir con arreglo a la población en los términos que establezca la Ley Electoral". Tuttavia, nell'art 59 dell'*Anteproyecto* della Costituzione (in B.O.C., n.44, 5 gennaio 1978, 669 ss.) sparì ogni riferimento al numero dei deputati, alla loro modalità d'elezione ed alla circoscrizione in cui dovevano essere eletti. Ciò provocò l'opposizione del gruppo comunista, socialista e della minoranza catalana, i quali proposero diversi emendamenti al fine di riprendere la formulazione iniziale dell'art 58.3. La *Ponencia,* con il voto decisivo dei rappresentati dell'UCD e di AP, respinse però la proposta di costituzionalizzare un sistema specifico di rappresentanza e di stabilire una correlazione tra numero della popolazione e numero dei seggi». Così in S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, p.87.

elettorale nella provincia, storicamente, risentiva di una forte influenza o meglio di un significativo richiamo al precedente regime politico dittatoriale e, in secondo luogo è constatabile come il principio di proporzionalità consacrato al terzo comma abbia subito un considerevole limite, per cui *"la circunsciption electoral es la provincia"*[1335] poiché è plausibile che un meccanismo elettivo di tipo proporzionale sia pienamente funzionale a riverberare i propri effetti quanto più ampie e soprattutto meno numerose siano le circoscrizioni elettorali di riferimento e più elevato sia il numero dei membri assembleari da eleggere[1336]; in aggiunta lo stesso comma secondo prevedendo che a ciascuna di codeste venga appunto attribuita una rappresentanza minima paritaria e, rimettendo la ripartizione dei seggi restanti a delle operazioni successive che possano provvedere a distribuirli in maniera proporzionale rispetto alla popolazione di cadauna, avrebbe generato pertanto una forma di attenuazione all'effetto proporzionale. Inoltre, la scelta propriamente della provincia come circoscrizione elettorale fu notevolmente favorita nell'iter costituente sia dalle forze politiche conservatrici, sia dai rappresentati nazionalisti baschi e catalani[1337], per manifeste ragioni di interesse politico, ovvero questi ultimi si appellavano ai rispettivi vantaggi che avrebbero potuto trarre dalla necessaria continuità con la precedente e già affermata normativa elettorale irrimediabilmente consolidatasi.

In Spagna diversamente, viene a concretizzarsi un sistema elettorale connesso al *Congreso*

[1335] «La determinazione della provincia come circoscrizione elettorale, al pari delle città di Madrid e Barcellona e dei capoluoghi aventi almeno centomila abitanti, fu una delle modifiche introdotte dalle *Cortes* repubblicane con i decreti dell'8 maggio e del 5 giugno 1931 alla precedente legge elettorale, la c.d. Ley Maura (dal nome del capo dell'esecutivo) dell'8 agosto 1907. Ad inizio del processo di transizione politica seguito alla morte del Generale Franco (20 novembre 1975), si preferì mantenere la circoscrizione elettorale, sia per escludere le liste nazionali, sia per garantire a ciascuna provincia, per piccola che fosse, un adeguato numero di rappresentanti. Per questo motivo il secondo comma della disposizione transitoria, della LRP, in attuazione della quale fu poi emanato il *Real Decreto-ley* 20/1977 in materia elettorale, conteneva una disposizione ("la circunscripción electoral sera la provincia, fijandose un numero minimo inicial de diputatos para cada una de ellas") quasi simile a quella definitiva contenuta nell'art 68.2 CE. Con tale disposizione, quindi, si sono costituzionalizzati i principi vigenti nella legislazione elettorale precedente»; così in MARTINEZ SOSPEDERA M., 1985, El *concepto constitutional de circunscripción y sus efectos sobre la eficacia del principio de soberania popular*, in AA.VV., *I Jordanas de derecho parlamentario* (21-24 marzo 1984), vol. II Madrid, Congreso de los Diputados, p. 989-1006.

[1336] Pertanto, dal momento in cui si preferirono circoscrizioni ridotte come quelle provinciali e al contempo, avendo limitato la possibilità di scelta dell'elettore, sono state inserite nel sistema proporzionale delle *correzioni* tali da determinare, sostanzialmente effetti maggioritari.

[1337] Le maggiori forze politiche presenti nella costituente, partirono da posizioni opposte. L'AP di Manuel Fraga Iribarne si schierò per la costituzionalizzazione del maggioritario "con el fin de evitar la caida en una crónica inestabilidad política futura" (v.l'emendamento n.735 all'art 59 dell' Anteproyecto presentato dal deputato Ortí Bordás) o, in subordine, per non costituzionalizzare alcun sistema elettorale. Il PSOE di Filipe Gonzales ed il PCE di Santiago Carillo, nonché il PNV e la *Minoría Catalana*, si schierarono, invece, per la costituzionalizzazione del sistema proporzionale. A tale schieramento si unì, alfine, anche l'UCD di Alfonso Suárez, inizialmente incerta e propensa piuttosto, al pari di AP, a non costituzionalizzare alcuna formula elettorale. Testimoniano in modo significativo tale evoluzione i due interventi svolti a nome dell'UCD dall'on. Alzaga Villaamil e riportati nel suo *Comentario:* il primo, a favore della mancata costituzionalizzazione dei principi del sistema elettorale; il secondo a favore invece della costituzionalizzazione dei principi del sistema proporzionale corretto. In contropartita all'avvicinamento alle posizioni socialiste e di altri gruppi, l'UCD ottenne un sistema elettorale per il *Senado* simile a quello già esistente, con la sostituzione dei senatori regi con quelli regionali. Al termine, per ragioni diverse ma convergenti, le forze politiche raggiunsero un compromesso su un sistema proporzionale corretto, mantenendo pertanto fermi i principi posti nelle *Disposiciones transitorias* della LRP (art. 63 del *Dictamen della Comisión de Asuntos Constitucionales*).

alquanto singolare[1338], perché - diviene infatti imprescindibile richiamare al lettore i punti cardine di tale disciplina nello svolgimento della trattazione - da una parte il numero dei deputati che compongono la camera è sostanzialmente basso - tra trecento e quattrocento - o ancora il numero stabilito in trecentocinquanta dal *Real Decreto-Ley 20/1977 del 18 marzo* e poi dall'art 162.1 della *Ley Organica 5/1985, de 19 de junio, del Regime Electoral General.* Differentemente, notevolmente articolato risulta essere il numero delle circoscrizioni provinciali[1339] costituenti il territorio spagnolo ovvero quarantasette peninsulari e tre insulari a cui devono essere assommate le due enclave situate in Nordafrica quali Ceuta e Melilla, per un totale complessivamente di ben 52 circoscrizioni[1340]. Conseguentemente, già allora la prima dottrina costituzionalistica, s'interrogava sulle singolari difformità che venivano a prodursi dalla materializzazione del sistema elettorale in siffatto modo, applicato in un ambito territoriale così vasto come quello delle circoscrizioni provinciali spagnole, il quale piuttosto che affermarsi come garante della proporzionalità elettorale, avrebbe prodotto concretamente delle limitazioni al criterio della proporzionalità stessa, infatti: « in Spagna i partiti medi e piccoli sono inoltre svantaggiati da un altro aspetto: la notevole disparità di grandezza demografica delle circoscrizioni che accentua ancor di più l'effetto di disproporzionalità. È noto che il numero di abitanti per provincia è altamente differenziato: si va da un minimo di

---

[1338] La *costituzionalizzazione* nel 1978 del *principio proporzionale* trova il suo fondamento nel disfavore per la formula maggioritaria, adottata nella II Repubblica (dal 1931 al 1939). Il sistema maggioritario aveva contribuito ad una radicalizzazione del confronto politico, spingendo i partiti ad allearsi in due coalizioni che lasciavano poco spazio alle posizioni moderate ed aprendo la strada agli estremismi che sarebbero stati causa della guerra civile e dell'avvento del *regime autoritario franchista*. Fin da subito fu peraltro avvertita l'esigenza di adottare correttivi che garantissero la governabilità. La stessa Costituzione, se, da un lato, enuncia il criterio proporzionale, dall'altro, contiene una serie di prescrizioni (sul numero di deputati, sulla coincidenza tra circoscrizione elettorale e provincia, su un numero fisso di deputati da assegnare a ciascuna circoscrizione) che contribuiscono ad attenuare il carattere proporzionale del sistema elettorale. Le caratteristiche enunciate dalla Costituzione del 1978 erano del resto quelle del sistema elettorale adottato in via provvisoria l'anno precedente, che si proponeva di coniugare pluralismo politico e stabilità istituzionale, sistema elettorale poi ripreso dalla *Ley organica* del 1985 (LOREG).
Dopo la prima fase successiva alla caduta di Franco nel 1977, in cui il governo fu guidato dal partito centrista *Unión de Centro Democrático* (UCD), dal 1982 al 2015 la scena politica spagnola è stata dominata da due grandi partiti: a sinistra il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), a destra il *Partido popular* (PP), che si sono sempre alternati al governo. Il *sistema elettorale* ha contribuito al rafforzamento dei due partiti. Come si è già detto, pur essendo il sistema formalmente proporzionale, alcune caratteristiche, *in primis* la presenza di piccole circoscrizioni che eleggono un numero ristretto di candidati, fanno sì che esso produca effetti tendenzialmente maggioritari, *sovrarappresentando i partiti maggiori* che si presentano su scala nazionale.
Effetti di *sovrarappresentazione* riguardano anche i partiti fortemente radicati a livello regionale, mentre sono correlativamente *sottorappresentati* i partiti minori di livello nazionale.
La distribuzione parlamentare dei seggi mostra così una forte rappresentanza dei due partiti maggiori, affiancati da una serie nutrita di partiti minori che dispongono di un numero piuttosto esiguo di seggi.
[1339] Secondo M. CACIAGLI, nell'evoluzione del processo costituente fu la fazione politica implicata col regime - il Partito Ucedista quindi - ad indirizzare per le circoscrizioni di tipo provinciali, sia per ostacolare la creazione delle autonomie regionali, sia perché per la maggior parte di orientamento conservatore, identificandosi con zone più povere e meno popolate. Per questo motivo l'autore ritiene imprevisto l'effetto prodotto favorevolmente ai partiti minori d'impianto territoriale circoscritto.
[1340] 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, p.510. «Il comma 2 dell'art 68 afferma perentoriamente: «La circoscrizione elettorale è la provincia». Alle 50 province spagnole lo stesso comma aggiunge i due territori africani di Ceuta e Melilla, per un totale di 52 circoscrizioni. La scelta del costituente spagnolo non è stata facile: proprio per la sua importanza è stato questo il punto più controverso. Alla fine, è stato privilegiato un organismo amministrativo-territoriale esistente, creatura burocratica dello Stato centralista, come tale ribadito dal franchismo ma rifiutato nelle regioni più ricche di autonomia».

centomila della provincia di Soria ad un massimo di quattro milioni e mezzo di quelle di Barcellona e Madrid. Nelle circoscrizioni minori non esiste praticamente alcuna *chance* per i partiti diversi dai maggiori, che non siano partiti locali o regionali (nazionali, secondo la terminologia spagnola), di arrivare alla spartizione dei seggi. Ciò avviene in almeno 30 delle 52 circoscrizioni, dove si registra infatti notevole dispersione di voti a tutto vantaggio di uno o di due grandi partiti. Tanto più piccola è la circoscrizione tanto più si alza la percentuale di voti che un partito deve raggiungere per conseguire un seggio».[1341] Ragion per cui era già plausibile da allora comprendere come il sistema definito dall'art 68 CE avesse generato una forma di dis-rappresentatività territoriale, poiché il combinarsi di quell'assetto giuridico costituzionale di variabili avrebbe determinato *una sovrarappresentazione* delle piccole circoscrizioni - che dal punto di vista storico in quel tempo rappresentavano nel quadro politico - istituzionale i territori più sottosviluppati economicamente, socialmente e politicamente più conservatrici - e *una sottorappresentazione* delle circoscrizioni più grandi con evidenti vantaggi in termini di seggi per i partiti nazionali maggiori a detrimento invece dei partiti nazionali di medie e piccole dimensioni[1342]. Infine, al terzo comma dell'articolo 68 CE viene esplicitamente consacrato il principio fondamentale di tale sistema elettorale con cui le forze politiche della fase costituente hanno volutamente vincolato la procedura di designazione dei deputati, stabilendo che la rispettiva elezione avrebbe avuto luogo nell'ambito di ogni circoscrizione sulla base del *criterios de rapresentación proporcional*[1343].

Focalizzando l'attenzione propriamente sul principio di rappresentanza proporzionale consacrato formalmente nel dettame costituzionale, è plausibile giungere ad una precipua osservazione ovverosia che l'attuazione del suddetto principio nel concretizzato sistema elettorale dev'essere letto necessariamente in combinato disposto con le tre altre variabili determinate dal Legislatore che imprimono significativamente sul suo funzionamento effettivo e, precisamente:« 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

---

[1341] Idem, pag. 511

[1342] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p.91, secondo cui: «Il valore iniziale del voto degli elettori residenti nelle prime è, infatti, maggiore, di quello degli elettori residenti nelle seconde perché in queste ultime occorrono più voti per essere eletti. Per questo motivo si è parlato di costituzionalizzazione del "voto rinforzato per ragioni di residenza", ritenendosi l'art. 68.2 CE "una disposizione costituzionale incostituzionale" perché in contrasto con il supremo principio democratico dell'eguaglianza del voto, ricavabile, in mancanza di un espresso riconoscimento nell'art. 68.1 CE, dal combinato disposto degli art. 1.2 (sovranità popolare) e 14 CE (principio d'uguaglianza formale). La ragione di tale scelta, voluta dal partito di maggioranza relativa dell'UCD ed appoggiata da *Alianza Popular* (AP), va ricercata nell'iniziale tradizione prevalentemente rurale e conservatrice delle province minori, cui si opponeva il carattere per lo più urbano e progressista di quelle maggiori. Inoltre, nelle intenzioni dei proponenti, il maggiore potere politico assegnato alle province minori ne avrebbe favorito lo sviluppo economico». Oltre a ciò l'autore sostiene come alla base del modello consacrato ex art 68 CE, vi sia stato un accordo reciproco tra la destra conservatrice - favorevole all'attuazione delle province come circoscrizioni elettorali - e la sinistra e i partiti di opposizione - favorevoli alla costituzionalizzazione della formula proporzionale esplicitamente nel testo - identificando quindi convenienze politiche reciproche, in quanto scartata l'opzione per il maggioritario si escludesse completamente dal testo ogni riferimento alla materia elettorale.

[1343] Il principio proporzionale è stabilito persino come modalità elettiva degli organi rappresentativi delle Comunità Autonome ex art. 152.1 CE - in base al quale le assemblee legislative delle Comunità autonome devono essere elette secondo un sistema di rappresentanza proporzionale.

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» [1344]. Da qui è possibile richiamarsi all'opinione comune della dottrina maggioritaria circa, appunto, la sussistenza di veri e propri *effetti correttivi* introdotti nel quadro costituzionale e garantiti per l'esattezza dall'applicazione delle tre variabili ex art. 68 CE, la cui inclusione nel testo ha generato inevitabilmente un sistema proporzionale fortemente corretto [1345] caratterizzato da una serie di elementi di razionalizzazione, funzionalizzati non alla semplice fotocopia di un pluralismo sociale - ovvero il principio proporzionale - ma diretti ad una sua modifica in funzione della decisione - ovvero il principio maggioritario[1346].

Logicamente oggigiorno, risulta plausibile la scelta fatta allora dalle forze politiche[1347], partecipi al processo costituente, il quale nel suo svolgimento si strutturò tra fasi alterne e complesse ricche di scontri e negoziazioni in particolar modo sul contenuto essenziale dell'art. 68[1348], ove paradossalmente esse stesse finirono per riconoscere una forma di dignità costituzionale al sistema elettorale già vigente, adottato precedentemente dal governo Suarez che era diretto al regolamento della composizione delle *Cortes costituenti* [1349]. E difatti l'impasse politico che venne a determinarsi tra il partito di governo - *Unión de Centro Democrático*- e il partito d'opposizione più affermato - *Partido Socialista Obrero Español*- relativamente alla disciplina elettorale applicabile al *Congreso* fu oggetto di risoluzione

[1344] 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.

[1345] Secondo MONTERO e VALLES, sarebbe più corretto definire il sistema proporzionale spagnolo "como sisitema mayoritario (bien que *atenuando*) que como proporcional (aunque se le adjetive de *impuro o imperfecto*)". Altri hanno parlato piuttosto di sistema proporzionale "atenuado" come DE ESTEBAN, LOPEZ GUERRA o "matizado" PECES-BARBA MARTINEZ.

[1346] In un'ottica più complessiva, non può negarsi che il combinato disposto delle norme costituzionali e di quelle ordinarie abbia attribuito in realtà ad un sistema elettorale formalmente proporzionale, "fortemente corretto", degli effetti chiaramente maggioritari.

[1347] 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 1977. Sul punto C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?,* in Rass. Parl., fasc. 1 /2011, p. 179 ss.

[1348] Relativamente all'introduzione dell'art 68 CE: «In ogni caso, sarebbe errato pensare che questa formale, apparente e polemica pretesa di proporzionalità del sistema elettorale spagnolo per le elezioni del Congresso dei deputati non sia stato un effetto in buona misura cercato, che si è intrufolato, come un commensale non invitato, nel testo costituzionale. Conviene ricordare che l'attuale art. 68 è «figlio legittimo ed erede universale» delle norme che regolarono le elezioni costituenti del giugno del 1977, in particolare la Legge per la Riforma Politica la cui Disposizione aggiuntiva, che conteneva le basi del regime elettorale recitava: «Si applicheranno disposizioni di correzione per evitare frammentazioni eccessive della Camera, per la cui efficacia saranno fissati […]». In questo modo si intendeva, nella fase iniziale della transizione politica, annientare uno dei demoni familiari alla società spagnola mantenuto vivo dal franchismo: la ingovernabilità del popolo spagnolo a causa dell'estrema frammentazione dei suoi orientamenti politici». Così L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, cit., p. 369 ss.

[1349] Normativa elettorale sancita nella *Ley para la Reforma politica* n. 1 del 4 gennaio 1977 e nel *Real Decreto Ley* n. 20 del 18 marzo 1977.

mediante un accordo tra le rispettive, tendente al recepimento nel dettato costituzionale, di quei principi basilari su cui si reggeva l'impianto elettorale del 1977 - un sistema, da come è stato acclarato, sottoposto ad una serie di interventi correttivi e conseguentemente produttivo di effetti maggioritari o pseudo-maggioritari che ha trovato una propria consacrazione costituzionale - difatti :« 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 contrasto della transizione, avvenuta secondo una *reforma pactada* e non secondo una *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»[1350]; perciò tale determinazione attuatasi nell'*iter costituente* spagnolo può essere letta e compresa alla luce di specifiche esigenze politiche e sociali legate ineludibilmente alla fase della Transizione, ovvero l'esecutivo di Suarez era mosso da un intento precipuo anche nella determinazione del meccanismo elettorale, quello di garantire un mutamento politico - istituzionale nella società spagnola, per decenni sottoposta alle funeste vessazioni della dittatura, pacifico ed equilibrato nell'ottica di instaurare un nuovo regime[1351] che fosse pienamente democratico e pluralista, la cui massima ambizione sarebbe stata la stabilità governativa e l'affermazione dei supremi principi costituzionali *quali il pluralismo politico*[1352] *che assicurato dal sistema elettorale si attestava come una delle priorità del patto sociale*. In ragione a tale funzionamento, il sistema spagnolo consente conseguentemente al partito di maggioranza relativa di conquistare una totalità di seggi più che proporzionale rispetto ai voti ottenuti, fino ad ottenere in alcuni casi la maggioranza assoluta. Naturalmente codesto meccanismo ha in modo costante favorito e generato degli effetti propizi sullo sviluppo della stabilità governativa « favorendo un certo bipartitismo a livello statale, si pretende di raggiungere una maggiore stabilità governativa e creare con esso condizioni più favorevoli alla governabilità del paese in linea con il « parlamentarismo

---

[1350] M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. Massari – G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 131 ss.

[1351] Interessante ripotare delle considerazioni in tal proposito, autorevoli, rispettivamente: «Un bilancio del contrastato cammino che ha condotto alla formulazione degli art. 68 e 69 e la riflessione sul loro contenuto e le loro conseguenze politiche inducono ad un giudizio non troppo lusinghiero sull'opera dei costituenti spagnoli. Questi ultimi non hanno davvero fornito una mirabile prova di fantasia legislativa, né di coraggio politico. Per ambedue le carenze vanno chiamate in causa tutte le forze politiche, ma principalmente i due maggiori partiti che, nella ricerca (legittima) di un equilibrio hanno mostrato più opportunismo e prudenza che capacità intuitive ed ardimento per affrontare nuove frontiere. Le soluzioni adottate, ripiegandosi sullo *status quo*, possono forse venir salutate come un ulteriore frutto di quel realismo politico tante volte apprezzato dagli osservatori nella gestione di una transizione senza rottura. Ma vanno viste anche come un freno rispetto alle prospettive di innovazione ed alle riforme istituzionali che potrebbero consentire al sistema politico in formazione di rispondere meglio alle domande vecchie e nuove della società civile. [..] Ma è pur vero che la costituzione ha recuperato un sistema elettorale voluto dalla Legge per la Riforma Politica, cioè prodotto dalle 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 M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., p.539 ss.

[1352] Consacrato dal testo costituzionale spagnolo all'art 1.1 CE quale valore supremo dell'ordinamento giuridico.

razionalizzato» che emerge da altri enunciati del testo costituzionale»[1353]; si è potuto in tal modo incidere primariamente sulla forma di governo parlamentare, indirizzandola in senso maggioritario e al contempo ha garantito al suo interno la preminenza del Premier ovverosia l'affermazione del *leader* del partito vincente quale capo di Governo. Di peculiare osservazione è il punto di vista della dottrina contemporanea circa gli effetti generati dalla meccanica elettore, secondo cui:« Ed invero, l'analisi delle consultazioni a partire dal 1977 ad oggi rivela che il modello "paramaggioritario" spagnolo non soltanto tende a favorire, in ciascuna elezione, i due principali partiti, ma anche che la percentuale di voti conseguita da questi ultimi è progressivamente aumentata, specialmente nelle circoscrizioni di dimensioni "piccole" (quelle che assegnano, cioè, un numero di seggi pari od inferiore a 5). Tale fenomeno si spiega con esigenze di coordinamento del "voto strategico" da parte degli elettori ed è – come si può comprendere – un ulteriore elemento che avvicina il sistema spagnolo ai modelli maggioritari. Al contempo, però, le tornate elettorali del 2015 e del 2016 paiono dimostrare che esso non pone completamente al riparo dai rischi di instabilità».[1354]

Nella conformazione del quadro costituzionale spagnolo viene ad affermarsi e ad affiancarsi al *Congreso,* un altro organo significativo ovvero *il Senado*[1355] la cui fonte di legittimità costituzionale è rinvenibile nell'art. 69 CE, concepibile come organo a composizione variabile, ove quattro quinti dei senatori sono eletti direttamente dal corpo elettorale su base provinciale mentre per il restante quinto, è composto da senatori designati dalle Comunità Autonome configurandosi di conseguenza come organo a composizione mista, in cui più di 200 senatori sono eletti direttamente dal corpo elettorale mediante un sistema maggioritario, con collegi plurinominali su base provinciale ed a voto limitato[1356].

[1353] L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, cit., p. 382.

[1354] A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale,* Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Ledizioni, Torino, 2018, p. 47.

[1355] 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 *Cabildo o Consiglio Insulare*, costituirà una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei Senatori, spettandone tre a ciascuna delle isole maggiori — Gran Canaria, Mallorca e Tenerife — e uno nelle seguenti isole o raggruppamenti di isole: 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 cessa quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera».

[1356] «Ben diversa sarebbe stata la composizione del *Senado* se fosse stato approvato l'art. 60 dell'*Anteproyecto* della Costituzione che, ispirandosi al modello federale, ne faceva una "Cámara autonómica" ("El Senado se compone de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España"). Nel corso dei lavori della costituente, tale prima formulazione fu però superata in favore di altre, in base alle quali il *Senado* si poneva: a) dapprima come assemblea rappresentativa "de las diferentes entitades territoriales que integran España en los términos que determine le ley orgánica" (art.64 dell' *Informe* [relazione] della *Ponencia*, che decostituzionalizzava la materia, rinviando ad un'apposita legge organica); b)indi, come camera di rappresentanza delle province, ciascuna delle quali avrebbe eletto quattro senatori; c) infine, come camera ibrida di rappresentanza territoriale, che avrebbe integrato il proprio carattere sostanzialmente provinciale con una certa presenza delle Comunità autonome». Così in F. SEGADO, *Artículo 69: el Senado,* in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978,* a cura di O. ALZAGA VILLAAMIL, Cortes Generales - Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1996, p.179 ss.

Originariamente nei progetti del Costituente la funzione svolta dalla Camera Alta sarebbe dovuta essere sostanzialmente differente - come Camera di rappresentanza delle *regioni* e delle *nazionalità* - poiché nella bozza della *Ponencia* dell'agosto 1977 si prevedeva che la composizione fisica dell'organo fosse determinata da rappresentanti delle comunità, ossia che «i senatori sarebbero stati eletti dalle assemblee legislative delle Comunità autonome fra i loro membri, per un periodo uguale alla loro legislatura, secondo un sistema di rappresentanza proporzionale ed in modo che sia assicurata la rappresentanza alle diverse aree del Territorio»[1357]; ragion per cui l'intenzione originaria sarebbe stata completamente differente, tesa concretamente alla valorizzazione del Senato quale camera rappresentativa territoriale ed indirettamente a garantire in tal modo, ossia sulla base di codesta costruzione giuridica una valorizzazione del complesso delle comunità autonome spagnole nel quadro costituzionale.

La vicenda storica però anche in tal caso avrebbe assunto dei risvolti differenti, in particolar modo a causa delle posizioni assunte dalle forze conservatrici [1358] in concomitanza alla redazione dell'art. 69 CE, infatti anche in tal caso viene ripresa come circoscrizione elettorale non l'assetto delle *comunidades autonomas* - sinonimo quindi di innovazione e progresso, ma l'assetto delle *circoscrizioni provinciali,* già poste alla base della conformazione dell'art. 68 CE e, alle cui province vengono attribuiti quattro seggi senatoriali predeterminati - in realtà 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 quattro senatori, due in quelle che ne assegnano tre, e uno nelle rimanenti circoscrizioni insulari. Sono proclamati eletti i candidati che ottengono il maggior numero di voti fino ad esaurimento dei seggi assegnati alla circoscrizione - ricollegandosi pertanto al precedente sistema attuato dalla *Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política* - e causando perciò una significativa svalutazione dell'assetto autonomico ed in particolar modo la vanificazione del sogno di un *Senado* che avrebbe potuto divenire il riferimento centrale nello sviluppo delle *comunidades autonomas*[1359]*,* attribuendo ancor più

[1357]M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., p.527 ss.

[1358] Relativamente all'accordo sull'art 69 CE: «Anche il senato era stato evidentemente oggetto di quelle trattative; ma l'accordo finale era stato trovato fra i soli UCD e PSOE, mentre gli altri gruppi si erano rifiutati di aderire. La novità del 20 giugno era infatti un emendamento *in voce* che rovesciava completamente l'impostazione data fino a quel momento alla natura e al ruolo del Senato. L'emendamento infatti riproponeva come base elettorale le province, attribuendo a ciascuna di esse quattro seggi senatoriali, esattamente come aveva prescritto la Legge per la Riforma Politica. Poi, per quanto riguarda le comunità autonome, l'emendamento assegnava loro una rappresentanza di due senatori, proposti dalle assemblee ma (si noti) nominati dal re; alle comunità uniprovinciali si assegnava un solo senatore. Le autonomie regionali erano quindi irrimediabilmente mortificate, mentre si tornava ad esaltare la dis-proporzionalità a favore delle province minori». Idem, p. 529.

[1359] Nell'evoluzione del dibattito politico dell'epoca per ciò che concerne la conformazione dell'art. 69 CE e quindi inerentemente alla concreta funzione che avrebbe dovuto esplicare ed esercitare la Camera Alta, vengono a delinearsi due posizione differenti e contrastanti a livello politico, contrassegnato primariamente da un significativo scontro tra due fronti, da una parte i conservatori di UCD e AP che proponevano un Senato sul modello già esistente e sancito nel 1977, la cui base elettorale sarebbero state le province spagnole - così come nel caso del Congresso - a tutela ed affermazione da una parte del bicameralismo parlamentare, determinando un contrappeso alla Camera bassa e dall'altra al principio di uguaglianza tra i diversi popoli; differentemente la posizione delle forze di sinistra quali PCE, PNV e del partito socialista aragonese patteggiavano per la conformazione di un Senato quale camera delle rappresentanze territoriali a tutela del sistema autonomico e regionalistico, constatando il significativo ostacolo che avrebbe costituito un organo simile, il quale piuttosto che rappresentare una Camera dalle funzioni innovative e centrali si attestava come Camera fotocopia del *Congreso* significativamente limitata nell'esercizio delle sue funzioni. Rilevante in tale contesto

valore all'imprescindibile principio di solidarietà.

Quindi in tale contesto lo stesso organo più che operare come Camera di rappresentanza territoriale tende ad operare come Camera di riflessione, in quanto può deliberare solo su progetti di legge già discussi nel Congresso, così come lo stesso *Senado* è privo di poteri in materia fiduciaria e, tra l'altro è necessario sottolineare come codesto sistema si caratterizzi per la non perfetta parità bicamerale, la cui ratio è individuabile sostanzialmente nella differente composizione[1360] esistente tra le due Camere, in cui il peso del Congreso appare preponderante. Per ciò che concerne il meccanismo elettorale alla base elettiva del Senato, è possibile affermare che si tratti di un maggioritario, la cui peculiarità è riscontrabile in due elementi fondamentali; in primis la composizione fisica dell'organo, in cui appare ridotto il numero dei senatori elettivi e secondariamente l'assegnazione a ciascuna provincia di un eguale numero di senatori da eleggere, indipendentemente dalla dimensione demografica. Questa impostazione, dunque, ha generato delle conseguenze evidenti ossia una forma di sovrarappresentatività delle province meno popolose e una sottorappresentatività delle province più popolose come verificatosi precedentemente per la *Camera bassa* con tutte quelle ripercussioni derivanti da suddetta impostazione, prima fra tutti dis-proporzionalità elettorale e connesse disparità territoriali.

Un altro aspetto peculiare che emerge nella disciplina sistematica della Camera Alta, è inerente alla composizione fisica della stessa, poiché essa può essere in concreto distinta tra una maggioranza di senatori eletti direttamente dal corpo elettorale e, una residuale componente "designati dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome". In tal caso, il comma V dell'art. 69 CE prescrive che i suddetti senatori vengano appositamente *designati* dall'organo legislativo - tra i rispettivi membri, come spesso accade, e difatti nell'ordinamento spagnolo vige la compatibilità di mandato [1361], in quanto membro congiuntamente dell'assemblea legislativa regionale e membro del *Senado* - della rispettiva comunità autonoma o in caso in mancanza dall'organo esecutivo. E in questo contesto appare certamente meritevole d'attenzione il rapporto che viene a definirsi tra i *senatori designati*[1362]

---

fu il silenzio del PSOE, silenzio segnato dall'accordo siglato con le forze conservatrici favorevoli alla strutturazione della Camera in termini simili.

[1360] Circa la differente composizione e il non perfetto *bicameralismo spagnolo*: «infatti mentre il sistema elettorale per l'elezione del Congresso è proporzionale (con il correttivo indicato dalla prima disp. trans.), quello per il Senato è maggioritario con previsione di un numero fisso (4 tranne che per le province insulari, Ceuta e Melilla) di senatori per provincia. Il Senato si configura quindi come la Camera di rappresentanza delle province, lasciando intravedere la possibilità che questo possa trasformarsi in futuro nella Camera rappresentativa delle regioni». Così, E. BUONPENSIERE, *Il regime transitorio delle istituzioni,* in G. DE VERGOTTINI (a cura di), Una *costituzione democratica per la Spagna,* Milano, Franco Angeli, 1978, p. 79 ss.

[1361] Per ciò che concerne *la compatibilità tra cariche: «*Del resto, un'indiretta conferma di ciò la si ritrova nello stesso primo comma del medesimo articolo, laddove è sancita la compatibilità tra la carica di parlamentare regionale e quella di membro del *Senado*. Lo stesso *Tribunal Constitucional*, già in una delle prime sue sentenze, ha riconosciuto ampia facoltà in materia alla potestà statutaria delle Comunità autonome. Esse, pertanto, possono legittimamente stabilire che i senatori designati restino in carica per tutta la durata dell'Assemblea, anche quando questa oltrepassi il termine della legislatura del *Senado*». Così, S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p.126.

[1362] I senatori designati dai Parlamenti delle Comunità autonome spagnole lo sono in ragione di uno per ciascuna Comunità e di uno ulteriore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio. Pertanto, il numero di senatori designati può risultare variabile (a seguito di variazioni nella popolazione della Comunità). Ogni Comunità disciplina autonomamente il procedimento per l'elezione dei senatori in quota 'designazione'. Unico requisito richiesto dalla Costituzione è quello di assicurare adeguata rappresentanza proporzionale, circostanza che presuppone la riserva di un numero di seggi

e la rispettiva comunità regionale di provenienza in cui vige centralmente il divieto di vincolo di mandato imperativo ex art. 67.2 CE cosicché queste ultime siano impossibilitate sia ad attribuirgli delle istruzioni giuridicamente vincolanti, che revocare il rispettivo mandato in caso di loro inottemperanza. In realtà l'impostazione che si viene a realizzare in tale rapporto è riconducibile fondamentalmente al comma V dell'art. 69 CE dal momento in cui afferma che questi senatori, siano designati appositamente dall'organo legislativo della Comunità e non delegati, eletti o nominati dallo stesso e, logicamente è plausibile reputare che tali *senatori designati* tendano non a rappresentare od esprimere territorialmente la rispettiva comunità di provenienza ma le rispettive forze politiche in esse presenti che mediante questi ovvero la di loro attività politica, sono di seguito rappresentate proporzionalmente in *Senado*. Sulla base di codesta ricostruzione appare chiaro quale sia il punto focale nel rapporto intercorrente tra organo designante e membro designato, naturalmente i partiti politici, ragion per cui risulta possibile ritenere che questa specifica categoria di senatori designati sia piuttosto espressione di una rappresentanza politica posta quindi sullo stesso piano della maggioranza di senatori eletti direttamente dal corpo elettorale, in cui il fine ultimo che viene a profilarsi in codesta costruzione giuridica si concretizzi appositamente nella capacità per tutti i componenti della Camera Alta di coniugare ed integrare l'interesse territoriale specifico delle singole Comunità con l'interesse politico - nazionale spagnolo, grazie appunto all'attività consapevolmente realizzata dai partiti politici in termini di composizione e di mediazione dei diversi interessi.

2.2 Disamina della Ley Organica del Régimen Electoral General (n.5/1985)

Oltre ai parametri costituzionali di riferimento in materia elettorale, la suddetta disciplina avrebbe trovato piena definizione con un intervento successivo da parte del Legislatore spagnolo, e precisamente nel 1985, attraverso l'approvazione della *Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio, del Régimen Electoral General*[1363]. Tale disciplina del *regime elettorale generale*[1364] avrebbe individuato una propria concretizzazione in una fonte normativa peculiare e, pertanto, appare necessario comprendere innanzitutto le ragioni circa l'utilizzo di codesta specifica fonte normativa - la cosiddetta legge organica, oggetto di profonda

---

proporzionale alla forza numerica dei Gruppi parlamentari rappresentati all'interno delle Assemblee parlamentari delle Comunità. Alcune Comunità richiedono o ammettono che l'elezione avvenga tra
gli stessi membri del proprio Parlamento, con la conseguenza che l'eletto assume un doppio mandato; altre escludono, invece, tale eventualità.

[1363] Più comunemente definita LOREG.

[1364] Interessante sul punto la nozione determinata dalla giurisprudenza costituzionale, ove per *régimen electoral general,* si fa riferimento*:* «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). L'importanza della *Ley Orgánica* nell'ordinamento è stata, infatti, più volte sottolineata dal Tribunale costituzionale che, lungi dal considerarla unicamente come una norma di sviluppo immediato della Costituzione in quegli aspetti generali o fondamentali dell'ordine costituzionale, l'ha valutata come una sorta di opera complementare a quella del costituente (STC 135/2006 del 27 aprile).

riflessione sia in dottrina[1365] che in giurisprudenza[1366] - in primis ciò è riconducibile ad un espressa previsione di riserva di legge, ossia il Costituente stesso, nella predisposizione del dettame costituzionale, stabilì nell'art. 81 CE[1367] che la materia elettorale avrebbe trovato una propria materializzazione solo in una specifica legge organica, a cui si richiede congiuntamente per la sua «approvazione, modifica o deroga» la maggioranza assoluta dei membri del Congresso. Quindi, la peculiarità di codesta normativa individua una sua puntale ragione, ovvero il vincolare la definizione della materia elettorale a tale specifica fonte normativa può essere letto alla luce di determinate esigenze o di determinate scelte mirate, prima fra tutte la centralità che può assumere la disciplina elettorale all'interno di un sistema democratico; innanzitutto in quanto funzionalizzata a garantire massimamente l'attuazione del diritto di voto - che individua un proprio riconoscimento costituzionale imprescindibile all'art. 23 CE[1368] - e naturalmente in connessione a ciò si fa riferimento principalmente al significativo valore di incidenza di cui tutti i sistemi elettorali sono capaci di esplicare sulla stabilità governativa ossia sulla forma di governo in cui operano, dimostrando in tal modo quella particolare contezza esistente circa codesta materia da parte delle forze politiche, durante il processo costituente.

Sostanzialmente dall'analisi del contenuto della LOREG: « la struttura della *Ley* ripropone questa duplice finalità che è condizione della sua natura: il testo si suddivide in una prima parte che contiene le disposizioni generali che si applicano a qualsiasi elezione diretta a suffragio universale, e in una seconda parte che disciplina i diversi tipi di elezioni»[1369], si delinea in tal modo una regolamentazione di alcuni aspetti peculiari quali, i requisiti generali della convocazione delle elezioni e della rispettiva attuazione pratica, delle spese, dei finanziamenti elettorali e, inoltre prevede norme dedicate appositamente alla disciplina dell'amministrazione elettorale, alla durata della campagna elettorale e anche alla regolazione

---

[1365] Richiamo esplicito alla *ratio* insita nella legge organica: «Una seconda allusione esplicita al tema elettorale nella Costituzione spagnola appare nell'art 81 che riserva alla Legge organica di regime elettorale generale (per la cui elaborazione, deroga e riforma è necessaria la maggioranza assoluta della Camera bassa), l'approvazione del «Regime Elettorale Generale». In questo modo, mentre sottrae ai poteri legislativi autonomistici la possibilità di regolare «gli aspetti primari e centrali nel regime elettorale» (STC 38/83 del 16 maggio), il costituente manifesta ugualmente la volontà di dotare la legislazione elettorale della massima legittimità e consenso». In tal modo, L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, cit., p. 367.

[1366] Il tribunale costituzionale ha cercato anche di fornire un chiarimento in merito al profilo materiale della legge organica, identificabile con il termine *"electoral"*. La sentenza del Tribunale Costituzionale n.74 del 14 giugno 1984 ha affermato che, perché una legge possa essere definita "elettorale", deve almeno contenere il nucleo centrale della normativa attinente al processo elettorale, vale a dire deve disciplinare i requisiti di elettorato attivo e passivo, la durata del mandato e i criteri ai quali si deve conformare l'organizzazione delle elezioni sia da un punto di vista procedurale che territoriale.

[1367] Art. 81 CE.: «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».

[1368] Pertanto, la centralità assunta dalla disciplina elettorale, la cui definizione in tal caso è vincolata ad una specifica e puntale fonte normativa dell'ordinamento spagnolo, quale la legge organica, può essere ricondotta alla affermazione piena del diritto di voto ex art. 23 CE: «1. *I cittadini hanno il diritto di partecipare agli affari pubblici, direttamente o per mezzo di rappresentati liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale.*
2. Hanno parimenti diritto di accedere in condizioni di eguaglianza alle funzioni e alle cariche pubbliche, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

[1369] G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna,* in M. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie,* Giappichelli Editore, Torino, 2007, p.352.

del contenzioso; con tutto ciò, fondamentalmente essa non si discosta del tutto dalla previgente disciplina normativa in tema elettorale[1370] ossia quella concepita per lo sviluppo delle elezioni delle *Cortes costituenti* e in seguito adoperata anche nelle elezioni generali del 1979 e poi nel 1982. E pertanto, la causa per la quale l'impostazione strutturale della materia elettorale della Ley Organica 5/1985 risulti essere caratterizzata per una pluralità di affinità con la precedente normativa del 1977, può essere localizzata in inconfondibili ragioni politiche determinate dagli allora partiti dominanti[1371] del periodo, il PSOE e il PP - quest'ultimo aveva sostituito la forza Ucedista ormai scomparsa già nei primi anni Ottanta, a cui può essere imputata propriamente la responsabilità della normativa elettorale contenuta nel d.l. 20/1977[1372] - beninteso, è plausibile credere che tali forze politiche non avrebbero mai effettuato un'alterazione o una variazione ad un sistema elettorale già vigente e perfettamente congeniale alla rispettiva posizione politica, ovverosia per ragioni di interesse politico, in cui i due maggiori partiti non avevano minimamente interesse a modificare un sistema di cui erano stati i principali beneficiari. Strutturalmente la LOREG appronta a normare le modalità elettive in modo specifico e puntale degli organi rappresentativi a livello nazionale, provinciale, insulare e municipale - di cui al Titolo II, III, IV e V - e per ciò che riguarda le modalità elettive delle *Cortes* attua propriamente una disciplina in conformità ai principi strutturali statuiti nel dettame costituzionale spagnolo. Conseguentemente l'impianto portante del sistema elettorale spagnolo «istituito dalla LOREG è sostanzialmente formato dagli stessi elementi di quello creato nel 1977, del quale abbiamo delineato i principali caratteri: Camera bassa composta da 350 deputati, metodo d'Hondt, numero minimo di deputati per circoscrizione, barriera provinciale del 3% ecc. Su questo schema iniziale, rispetto al sistema elettorale (la legge implica questa denominazione nel capitolo III del Titolo II) l'unica novità risiede nel numero di seggi da attribuire in ogni circoscrizione/provincia, che la nuova legge, in un tentativo di razionalizzazione, rimanda al decreto di convocazione delle elezioni»[1373]. Per ciò che concerne gli elementi fondamentali caratterizzanti la normativa oggetto di analisi e che rappresentano a loro volta dei limiti considerevoli al sistema proporzionale, si individuano:

- un Congresso formato da 350 membri;

[1370] Ovvero il decreto n. 20/1977

[1371] Per ciò che concerne la posizione dei partiti: «a causa degli interessi politici, vi è "una potente inercia conservadora che protege a los sistema electorales de las propuestas de cambio demasiado innovadoras"». Così, J. R. MONTERO, *Le liste elettorali in Spagna: tra attese di riforma e fattori del comportamento elettorale*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola, Giuffrè, Milano, 1991, p.245.

[1372] A tal proposito è necessario considerare le implicazioni storico-politiche relativamente alla materia elettorale: «Questa normativa pre-costituzionale è contenuta in una disposizione aggiuntiva alla Legge per la Riforma Politica e, soprattutto nel *d.l. n. 20/77 del 18 marzo sulle Norme elettorali, elaborato* dal governo Suarez in quella occasione. D'altra parte, e a maggior ragione, tale decreto-legge, in mancanza di una legislazione elettorale *ex novo* a carattere post-costituzionale, finisce con l'essere utilizzato come legge elettorale nelle elezioni generali del 1979 che registrarono un moderato successo della Unione del centro democratico (Ucd), e venne poi riutilizzata nelle elezioni dell'ottobre 1982, che confermarono la maggioranza assoluta al Partito socialista operaio spagnolo (Psoe)». Così L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, cit., p. 371.

[1373] Idem p.374

- assegnazione dei seggi tramite il metodo d'Hondt su base interamente circoscrizionale, ex art 163.1 LOREG;
- circoscrizione provinciale, per la quale lo stesso decreto-legge fissa il numero di seggi da assegnare in ogni provincia, e che oscilla tra i 3 seggi nelle province inizialmente meno popolate (Avila, Guadalajara, Huesca, Palencia, Soria e Teruel) e i 32 per Madrid e 33 per Barcellona - complessivamente si tratta di 50 circoscrizioni;
- quarto elemento altamente peculiare, la presenza di una clausola di sbarramento [1374]del 3% dei voti validi della circoscrizione, ex art.163.1a LOREG.

La presenza della *soglia di sbarramento* risulta essere applicabile principalmente a livello circoscrizionale e non nazionale - che trova una propria attuazione nelle circoscrizioni provinciali maggiori - e inoltre essa fa riferimento ai soli voti validi e non al totale dei voti. E riguardo alla sua conformità costituzionale, il Tribunale costituzionale spagnolo[1375], più volte chiamato a pronunciarsi sulla legittimità o meno di tale *soglia*, ha riconosciuto che essa sia funzionalizzata ad «evitare l'eccessiva frammentazione della rappresentanza, riservandola alle sole formazioni politiche che riscuotono un certo consenso elettorale e favorire così la stabilità governativa» [1376]. In Costituzione viene quindi sancita, preventivamente una rappresentanza minima garantita, che la *Loreg*[1377] provvede a fissare in due seggi (più per ognuna delle *enclaves* di Ceuta e Melilla). Dei 350 seggi previsti, 102 vengono pertanto consegnati già in partenza, restando così da distribuire, in relazione alla variabile demografica, soltanto gli ulteriori 248. Ne risulta così, un sistema che adegua verso il basso il numero dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione.

La media dei seggi per circoscrizione è pari a 6,7[1378]. Logicamente codesta massima implementazione del principio della rappresentanza minima garantita[1379] previsto dalla *Loreg* ex art. 162, in quanto normativa sostanziale e nel dettato costituzionale, che fissa i rispettivi

---

[1374] Essa configura *una soglia di sbarramento aggravata*.
[1375] STC, 25 novembre 1998, n. 225.
[1376] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p.93.
[1377] L'articolo 162, in particolare, di questa legge prevede; «1. *Il Congresso è composto da trecentocinquanta deputati. 2. Ad ogni provincia corrisponde un minimo iniziale di due deputati. Le popolazioni di Ceuta e Melilla sono rappresentate ciascuna da un deputato».*
Poiché le province sono cinquanta, consegue che 100 seggi (cui si aggiungono 2 seggi per Ceuta e Melilla) sono assegnati indipendentemente dalla popolazione delle circoscrizioni. Solo i restanti 248 seggi sono assegnati proporzionalmente alla popolazione. Questo non basta per riassorbire un effetto 'dis-proporzionale', dato dalla rappresentanza minima iniziale. Le province con minore popolazione risultano quindi sovra-rappresentate.
[1378] Escluse le 2 grandi province di Madrid e Barcellona (che eleggono rispettivamente 36 e 31 deputati) il 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.
[1379] La combinazione di elementi complessivamente valutati - numero di seggi complessivo; numero di circoscrizioni; numero di seggi spettanti di diritto a ciascuna circoscrizione; numero di seggi da ripartire proporzionalmente alla popolazione - secondo la disciplina così dettata, fa sì che la rappresentanza media delle circoscrizioni sia di 6,7 deputati. È dimensione assai ridotta, tale da non consentire alla proporzionalità un compiuto dispiegamento dei suoi effetti, di contro 'maggioritarizzandola'.

criteri direttivi della meccanica elettorale, ha provocato una percepibile deformazione alla rappresentanza territoriale, ossia ha generato un inequivocabile fenomeno di *sovra-rappresentatività*[1380] delle province meno popolose e *sotto-rappresentatività* delle province più popolose. La ripartizione dei seggi avviene determinando un quoziente di riparto[1381] (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.IV *Loreg*[1382] dispone che il numero di seggi assegnati a ciascuna provincia debba essere indicato ufficialmente nel decreto reale di convocazione delle elezioni. Un altro aspetto sistematico e non trascurabile nella definizione del meccanismo elettorale - precedentemente citato - è riscontrabile nell'art.163 *Loreg*[1383], ossia la presenza di elementi aggiuntivi, volti a generare effetti "paramaggioritari" sul sistema proporzionale, ossia: una clausola di sbarramento del 3% entro la circoscrizione e l'applicazione del *metodo d'Hondt.* Per quanto riguarda la clausola di sbarramento, di fatto essa può incidere - in senso correttivo della proporzionalità - nelle grandi circoscrizioni *madrilena* e *barcelloneta*. Considerata invece la dimensione media delle altre circoscrizioni, in queste agisce uno sbarramento implicito, superiore a quello formale indicato dalla disposizione di legge - nelle province più piccole questa soglia raggiunge il 10% e in altre persino il 20%. È da notare inoltre che, in caso di mancato superamento del 3 per cento di sbarramento, non si ha alcun recupero dei resti inutilizzati. Poi, per ciò che attiene al metodo matematico per l'attribuzione dei seggi, la disposizione legislativa citata opta per il *metodo d'Hondt*. È il meno proporzionale dei metodi di distribuzione proporzionale, che appunto incidono significativamente sul meccanismo

---

[1380] Ovverosia la circoscrizione provinciale che assegna più deputati, Madrid, elegge approssimativamente un deputato ogni 180.000 abitanti e Barcellona un deputato ogni 177.000 abitanti, mentre Soria, la più piccola delle province, ne elegge all'incirca uno ogni 47.629 abitanti.

[1381] Il procedimento di distribuzione dei 248 seggi, da ripartire proporzionalmente alla popolazione tra le province-circoscrizioni (in aggiunta a quelli loro spettanti di diritto), è scandito ancora dall'articolo 162 della legge organica, al comma 3 dell'art. 162.; «*3. I restanti duecentoquarantotto deputati si distribuiscono tra le province in proporzione alla loro popolazione, secondo il procedimento che segue: a) Si determina un quoziente di riparto, dividendo per 248 la cifra totale degli aventi diritto al voto delle province peninsulari e insulari; b) Si aggiudicano a ciascuna provincia tanti deputati quanti risultano, in numero intero, dividendo il totale degli aventi diritto al voto della provincia per il quoziente di riparto; c) I deputati restanti si distribuiscono assegnandoli una ad una alle province il cui quoziente, ottenuto ai sensi della lettera precedente, abbia una frazione decimale maggiore».*

[1382] Art. 162 c.4*: «Il decreto di convocazione deve specificare il numero di deputati da eleggere in ciascuna circoscrizione, in conformità con quanto disposto dal presente articolo».*

[1383] Rispettivamente l'articolo 163 CE prescrive: «1. L'*attribuzione dei seggi secondo i risultati dello scrutinio si realizza in conformità delle seguenti regole: a) Non si tiene conto delle candidature che non abbiano ottenuto almeno il 3 per cento dei voti validi emessi nella circoscrizione; b) Si ordinano dalla maggiore alla minore, in una colonna, le cifre dei voti ottenuti dalle restanti candidature; c) Si divide il numero dei voti ottenuti da ciascuna candidatura per 1, 2, 3, ecc., fino ad un numero uguale a quello dei seggi corrispondenti alla circoscrizione, formando una tabella simile a quella riportata di seguito quale esempio pratico [v. infra]. I seggi sono attribuiti alle candidature che ottengono i quozienti maggiori, secondo un ordine decrescente».*

elettorale[1384] spagnolo.

Dunque, alla luce dell'analisi sviluppata, avendo come ineludibile punto di riferimento centralissimo e determinante nella meccanica elettorale del *Congreso*, gli articoli 162, 163 e 164 *Loreg*, è ragionevole ritenere che si tratti di un sistema proporzionale, in cui tuttavia contiene al suo interno elementi di dis-proporzionalità, in senso così territoriale come politico. In particolare, da segnalarsi: il non elevato numero complessivo di seggi (sono 350); l'elevato numero di circoscrizioni elettorali (le quali sono tutt'uno con le province); *il metodo d'Hondt*[1385]; essi concorrono complessivamente a 'maggioritarizzare' dall'interno quel sistema proporzionale. In definitiva, quale fattore esterno - incidente peraltro solo nelle più estese circoscrizioni, in sostanza - agisce la clausola di sbarramento del 3 per cento. Ad alimentare una sovra o sottorappresentazione territoriale, è la prescrizione di una rappresentanza minima per circoscrizione-provincia, stabilita - dalla legge organica - in due deputati. In ragione di ciò, la risultante finale viene ad esplicarsi in *un sistema proporzionale dagli effetti maggioritari*, in cui opera complessivamente una sovra-rappresentazione dei due partiti maggiori a livello nazionale (e in aggiunta di quei partiti regionali[1386] con radicamento territoriale, che abbiano nelle circoscrizioni consenso elettorale analogo a quello dei due partiti maggiori nel territorio nazionale).

Un altro aspetto caratteristico rinvenibile sempre nella normativa elettorale, è dato dall'art. 166 *Loreg*[1387] relativamente alla composizione della Camera Alta, ovvero il *Senado*, che si compone per una maggior parte di membri eletti direttamente dal corpo elettorale e una

---

[1384] A completamento della analisi sul meccanismo elettorale, appaiono significativi menzionare anche alcune disposizioni di chiusura presenti nell'art. 163 CE. Se ne sono citate sopra le lettere - *a, b* e *c* - cui seguono (intervallate dall'esempio pratico sopra riportato) le altre seguenti: «d*) Quando coincidano i quozienti corrispondenti a distinte candidature, il seggio sarà attributo a quella che abbia ottenuto il maggior numero totale di voti. Se vi fossero due candidature con egual numero totale di voti, il primo pareggio si risolverà per sorteggio e i successivi in modo che si alternino*; *e) I seggi corrispondenti a ciascuna candidatura sono aggiudicati ai candidati inclusi in essa, secondo l'ordine di loro collocazione. 2. Nelle circoscrizioni di Ceuta e Melilla sarà proclamato eletto il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti.».* Mentre l'articolo 164 infine prevede: *«1. In caso di fallimento, incapacità o rinuncia di un deputato, il seggio sarà attribuito al candidato o, nel caso, al supplente, della medesima lista, secondo l'ordine di collocazione. 2 I posti vacanti dei deputati eletti a Ceuta e Melilla saranno coperti dai rispettivi supplenti, designati ai sensi dell'articolo 170 di questa legge».*

[1385] L'utilizzo della formula d'Hondt provoca un significativo rimpicciolimento del 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.

[1386] A tal proposito risulta interessante questa osservazione sui partiti regionali: «Nel contempo, tale sistema non penalizza, anzi favorisce la rappresentanza parlamentare dei maggiori partiti regionali o provinciali, poiché questi lì concentrano i loro (pochi) voti. È il caso della catalana *Convergencia i Unió,* del *Partido Nacionalista Vasco* e di *Coalición Canaria.* Di contro sono penalizzati i partiti statali minori, i quali ottengono un numero di seggi proporzionalmente inferiori ai voti ottenuti, essendo questi ultimi dispersi sull'intero territorio nazionale. […] Tutto quanto sopra ad ulteriore dimostrazione che, oltreché essere fondato sui partiti, il sistema elettorale spagnolo interagisce con essi, subordinando la loro rappresentanza alle esigenze di governabilità». In tal modo, S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p.97.

[1387] Relativamente all'art. 166 *Loreg:* «*1. L'elezione diretta dei Senatori nelle circoscrizioni provinciali, insulari e Ceuta e Melilla è disciplinata nel modo che segue: a) Gli elettori possono dare il loro voto fino ad un massimo di tre candidati nelle circoscrizioni provinciali, due in Gran Canaria, Maiorca, Tenerife, Ceuta e Melilla, e uno nelle rimanenti circoscrizioni insulari. b) Saranno proclamati eletti i candidati che ottengano il maggior numero di voti fino al raggiungimento del numero di Senatori assegnati alla circoscrizione. 2. In caso di fallimento, incapacità o rinuncia di un Senatore eletto direttamente, il posto vacante sarà coperto dal suo supplente designato ai sensi dell'art 171.».*

limitata porzione "designati" appositamente dalle *Comunidades.* In breve, per la componente elettiva diretta del Senato vige un sistema maggioritario, corretto con un meccanismo di voto limitato[1388]. L'elettore infatti ha disposizione un numero di preferenze, pari al numero dei seggi elettivi della circoscrizione meno uno. Se non è rispettato il voto limitato, la scheda è nulla. Le preferenze accordabili dall'elettore possono andare a candidati su liste diverse. Secondo l'articolo 171, comma 1, infatti, le candidature per il Senato sono individuali (diversamente che per la Camera, ove le candidature sono necessariamente di lista), ai fini della votazione e scrutinio (benché possano aggrupparsi in liste, a fini di presentazione e campagna elettorale). Peraltro, il meccanismo di *panachage*, «secondo il quale al momento della votazione l'elettore può designare i senatori in maniera trasversale rispetto ai partiti o alle formazioni con cui si sono presentati, creando così una "combinazione propria" di rappresentanti al Senato»[1389] è rimasto sinora disatteso dall'effettuale comportamento di voto degli elettori spagnoli. Il sistema elettorale del Senato - per la componente elettiva diretta di tale organo - è dunque diverso da quello per il Congresso dei deputati. In ogni modo si determina quindi, nell'ordinamento spagnolo, *un bicameralismo imperfetto*, così come per la relazione fiduciaria con il Governo - dalla quale la Camera Alta viene estromessa - come nel caso del procedimento legislativo. In definitiva, appare ineludibilmente manifesto quanto nell'evoluzione del "meccanismo elettorale spagnolo", la proporzionalità sancita dalla Costituzione abbia avuto solo un valore programmatico o comunque meramente orientativo, e che la molteplicità degli effetti maggioritari del sistema elettorale siano stati cercati e prodotti propriamente sulla base dei correttivi illustrati; conseguenzialmente in tale contesto storico-politico oltre la sua connotazione formale, l'anima maggioritaria del sistema ha precisamente generato l'alternanza di due partiti al governo del Paese per quasi un trentennio e, tuttavia non si può dimenticare che la stessa legge organica sia stata elaborata e approvata proprio da quei partiti che ne hanno beneficiato in gran parte, sicché, sia ragionevole reputare che il sistema elettorale complessivamente strutturato risulti essere un influente e significativo congegno di potere per i partiti già al governo, orientati a cristallizzare nel tempo il sistema politico esistente anziché ristrutturarlo.

2.3 La "truffa" delle "etichette" ... un proporzionale dagli effetti "paramaggioritari": la questione delle circoscrizioni elettorali su base provinciale, la formula d'Hondt congiuntamente a gerrymandering e malapportionment nella meccanica elettorale spagnola

«In un'ottica più complessiva, non può negarsi che il combinato disposto delle norme costituzionali e di quelle ordinarie abbia attribuito «ad un sistema elettorale formalmente proporzionale, "fortemente corretto", degli effetti chiaramente maggioritari». Prescindendo, però, dall'attuale grave difficoltà del sistema spagnolo a dare luogo a solide maggioranze di governo, in questa sede si vuole focalizzare l'attenzione sul fatto che la disciplina elettorale nazionale spagnola rappresenti in effetti probabilmente il caso più eclatante di "truffa delle etichette" laddove i connotati di un modello formalmente e dichiaratamente proporzionale

[1388] Inerentemente al voto limitato nel sistema elettorale del *Senado*: «Il meccanismo di voto limitato tende ad attenuare gli effetti del maggioritario, nel senso di favorire l'accesso alla rappresentanza alle minoranze». Così, G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna,* cit., p.359.
[1389] Idem, p.360.

produce effetti sostanziali estremamente selettivi. Siffatta "contraddittorietà" del sistema elettorale spagnolo risulta però, lo si è visto, necessitata dalla lettera costituzionale, che contiene «alcuni elementi di razionalizzazione che consentono non la mera riproduzione del pluralismo sociale (principio proporzionale) ma la sua correzione in funzione della decisione (principio maggioritario)» ed è da alcuni ritenuta sul punto "ambigua"»[1390]. Nella costruzione della presente analisi, è stato possibile constatare come *l'iter del modello elettorale* tracciato dal legislatore spagnolo, in concretezza risulti essere fortemente ed evidentemente condizionato dalla attivazione e congiunta compresenza degli elementi correttivi nel funzionamento dello stesso sistema - quali formula d'Hondt, soglia di sbarramento pari al 3% e assetto organizzativo di tipo circoscrizionale provinciale - che hanno inciso significativamente sugli effetti sostanziali esplicati nei decenni da tale sistema - oggetto di innumerevoli ed incalcolabili dissertazioni *ex multis* - in ragione del quale sia comprovabile e fondato credere che esso abbia sprigionato nell'apparato politico spagnolo degli effetti autenticamente "paramaggioritari".

Una prassi altamente caratteristica che è constatabile perfino nel sistema spagnolo si determina nel *Gerrymandering* vera e propria tecnica[1391] consapevolmente finalizzata all'alterazione della grandezza delle circoscrizioni medesime e che incide non sulla popolosità delle varie circoscrizioni ma sulla rispettiva composizione etnica e sociale. Codesta pratica - studiata originariamente dal governatore dello Stato del Massachusetts, Eldbridge Gerry nei primi del XIX sec. - ha implicato effettivamente una ridefinizione dei vari collegi uninominali, il più delle volte in prossimità di una consultazione elettorale, in modo tale da promuovere la vittoria dei candidati di un determinato partito e mediante cui garantirsi una rappresentanza sproporzionata proprio perché tale metodo si focalizza oggettivamente nel violare quel criterio generale di omogeneità territoriale. Pur essendo, sotto il profilo empirico, un fenomeno essenzialmente collegato all'applicazione, in un dato ordinamento, del sistema maggioritario, malgrado ciò codesto "metodo fraudolento" è stato oggetto di utilizzo anche nel caso spagnolo, volto ad indebolire evidentemente il sistema democratico. In ragione di ciò, in casi simili è lo stesso meccanismo elettorale ad essere calibrato e predisposto preventivamente, in quanto funzionalizzato al perfezionamento di un fine specifico; ossia non quello di garantire l'eguaglianza del voto ma la maggioranza assoluta dei seggi ad un partito unico o una coalizione.

Un altro aspetto fortemente peculiare emerso nel corso di codesto studio, è individuabile nei fenomeni di *sovrarappresentazione e sottorappresentazione* delle circoscrizioni, prodottosi con l'attivazione della meccanica elettorale per il Congresso, di cui come già evidenziato, nelle province meno popolate è stato possibile notare un crescente fenomeno di sovrarappresentatività e, diversamente nei centri circoscrizionali spagnoli nevralgici si è incrementato un fenomeno di sottorappresentatività. Questo peculiare e singolare evento affermatosi con il succedersi delle tornate elettorali, ha generato un risultato importante, o definibile addirittura come un'emblematica rappresentazione territoriale, connesso al disvalore dei voti dei cittadini, voti che assumono pesi caratterizzati per una forte diversità o

[1390] A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, cit., p. 47 ss.
[1391] Nel corso degli anni, il *Gerrymandering* è stato utilizzato da quasi tutti i partiti che si sono trovati nella posizione di ridisegnare le circoscrizioni elettorali (un compito che spetta alle Assemblee Legislative dei singoli stati).

disuguaglianza, noto in dottrina come *Malapportionment* [1392] - in tal caso legato inevitabilmente alla sovrarappresentazione prodotta dalle circoscrizioni "rurali spagnole" - difatti è preferibile ricollegarsi ad un esempio concreto molto recente in cui appare *ictu oculi* codesto fenomeno. Rispettivamente, le circoscrizioni provinciali del *Congreso* sono suddivise come segue: 2 seggi fissi sono assegnati a ciascuna provincia e i 248 seggi rimanenti sono assegnati proporzionalmente alle province in base alla loro popolazione. Pertanto, il distretto più popolato - Madrid - ha ricevuto 2 seggi fissi più 34 seggi per i suoi 6.436.996 abitanti, alle elezioni del 2016. Il distretto meno popolato - Soria - ha ricevuto 2 seggi fissi e nessun altro seggio per i suoi 91.006 abitanti. Ciò significa che il rapporto tra abitanti per seggio è diverso in ogni circoscrizione: ogni seggio a Madrid rappresentava 178.805 abitanti e ogni seggio a Soria rappresentava 45.503 abitanti. Di conseguenza, un deputato di Madrid rappresenta quattro volte più cittadini di un deputato di Soria. O raffigurato diversamente, il voto dei cittadini a Soria vale quattro volte in più il voto dei cittadini a Madrid. Quindi è propriamente questo valore diseguale o differente di ogni voto, definibile come *Malapportionment* che si verifica quando alcuni distretti sono sovrarappresentati e altri sottorappresentati; vale a dire: la rispettiva percentuale di seggi alla Camera è superiore alla rispettiva percentuale di popolazione nell'intero paese. Nell'esempio sopra, la percentuale di seggi di Madrid in tutta la Camera è del 10,3% quando la sua percentuale di popolazione in tutto il paese si attesta attorno al 13,8%. E diversamente la percentuale di seggi di Soria è dello 0,6% quando la sua percentuale di popolazione è pari allo 0,2%. Consequenzialmente il fenomeno di *Malapportionment* del Congresso si determina come uno dei più alti al mondo. Nel catalogo dei parlamenti più mal ripartiti, la Camera bassa spagnola era posizionata al sedicesimo posto a livello mondiale. I paesi del mondo con indici di cattiva ripartizione leggermente migliori della Spagna sono stati la Georgia e la Turchia. E ancora i paesi con indici di malfunzionamento peggiori della Spagna includevano Gambia o Malawi. La posizione spagnola nel catalogo è ancora peggiore se confrontata solo con le camere inferiori

[1392] Relativamente alla nozione di *Malapportionment:* «Por otro lado, el malapportionment también tiene importancia política práctica. De manera general, afecta a la coordinación entre partidos, a las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo y al propio funcionamiento del sistema democrático. Por otro lado, a las relaciones entre los poderes, por la sobrerrepresentación de legisladores de determinadas circunscripciones, con mayor poder para condicionar las políticas públicas del ejecutivo. Y, finalmente, al propio sistema democrático, en función de los sectores políticos beneficiados por el malapportionment. Además, este sesgo posee implicaciones dinámicas en el corto y largo plazo que afectan al sistema político. En el corto plazo, el malapportionment modifica en términos mecánicos la traducción de votos en escaños. Obtener representantes es más barato en votos en unos distritos que en otros. Pero también posee implicaciones en el largo plazo. El malapportionment se puede traducir en un efecto psicológico que haga que tanto elites como votantes alteren sus comportamientos para no desperdiciar votos/recursos en los distritos afectados por el sesgo». Così, P. S. COSANO, *La desigualdad y el valor de un voto: el malapportionment de las Cámaras bajas en perspectiva comparada,* in *Revista de Estudios Políticos (nueva época),* Núm. 143, enero-marzo (2009), p. 165-188. Uno dei pregiudizi più importanti e allo stesso tempo meno studiati nella letteratura sui sistemi elettorali è il cosiddetto *Malapportionment.* Per definizione, vi è una cattiva ripartizione quando si verifica una deviazione tra la percentuale di seggi scelti in un distretto e la percentuale della popolazione con diritto al suffragio passivo. Pertanto, è possibile considerare la cattiva ripartizione come un vero *pregiudizio* dei sistemi elettorali che si verifica quando la distribuzione dei seggi per distretto non corrisponde proporzionalmente alla rispettiva popolazione. Se la ripartizione è perfetta, nessun cittadino ha un voto con un peso relativo maggiore di un altro. In altre parole, ipotizzando livelli identici di partecipazione tra i distretti, il costo dei voti per seggio è lo stesso in ciascun collegio elettorale. Se il sistema mostra un'assoluta mancata ripartizione, i cittadini di un singolo distretto eleggeranno il totale dei rappresentanti, mentre i voti degli altri avranno meno traduzione nei seggi. Pertanto, il peso relativo dei voti di un singolo distretto sarebbe assoluto rispetto a quelli degli altri.

europee: si colloca al terzo posto, subito dopo Islanda e Andorra. Se valutato sostanzialmente, è plausibile evidenziare il modo in cui tale fenomeno o meglio pregiudizio di *mala ripartizione* sia intendibile, ovvero che i cittadini di alcuni collegi elettorali abbiano un voto relativamente più prezioso nel momento in cui scelgono i loro rappresentanti. D'altro canto, anche il malfunzionamento ha un'importanza politica pratica. Generalmente, esso influenza innanzitutto il coordinamento tra le parti, così come le relazioni tra i rami dell'Esecutivo e Legislativo mirando ad esplicare quindi, i propri effetti sul funzionamento stesso del sistema democratico. Ancora, colpisce il coordinamento perché altera gli incentivi del partito, dato il costo irregolare di un seggio tra le diverse circoscrizioni. E sempre nell'ambito delle relazioni tra i poteri, determinate circoscrizioni elettorali caratterizzate da una concreta sovrarappresentanza esercitano perfino maggiore potere nel condizionare la scelta delle politiche pubbliche dell'Esecutivo. E, infine, al sistema democratico stesso, a seconda dei settori politici che hanno beneficiato della cattiva ripartizione. Oltre a ciò, questo fenomeno di *malapportionment* ha implicazioni dinamiche sul breve e sul lungo termine, che hanno inciso inevitabilmente sul sistema politico; ovverosia sul breve termine, la cattiva ripartizione ha modificato meccanicamente la traduzione dei voti in seggi. Mentre per le implicazioni sul lungo termine, si può tradurre come un effetto psicologico che ha indotto sia le élite che gli elettori a modificare i loro comportamenti in modo da non sprecare voti come risorse, nell'ambito delle circoscrizioni colpite da codesto fenomeno.

Quindi nella moderna nazione spagnola, gli studi hanno dimostrato inequivocabilmente come la cattiva ripartizione abbia in realtà teso a favorire i distretti rurali più conservatori rispetto ai distretti urbani più progressisti, e pertanto ciò che viene indirettamente sottolineato potrebbe essere inerente all'esistenza di una specifica intenzionalità a monte, nella progettazione del sistema elettorale. Difatti un elemento che non è stato preso in considerazione nello sviluppo degli studi sul *malapportionment*, generalmente, è da localizzarsi ineludibilmente nell'impatto provocato dalla disuguaglianza all'interno di un paese. Che codesto fenomeno sia stato progettato dalle élite conservatrici è concepibile in modo incontestabile, in quanto si sarebbe poi manifestata una tendenza a rappresentare in modo eccessivo le circoscrizioni ove - tali élite - speravano di poter ottenere un maggiore sostegno. Come tendenza normalmente diffusa, è proprio nelle circoscrizioni rurali dove i conservatori ottengono la più grande base elettorale. Proprio da queste ultime che sono conservatrici, rurali e, allo stesso tempo, le meno sviluppate economicamente. In ragione di ciò, i livelli di disuguaglianza presenti all'interno di un paese potrebbero dispiegare il *malapportionment*, che denota in tal caso, il rispettivo sistema elettorale. Maggiore è la disparità territoriale, più è ipotizzabile la presenza di questo pregiudizio. Le élite conservatrici, di conseguenza, avrebbero approfittato dell'esistenza di disuguaglianze sociali, economiche e territoriali, autenticamente ed endemicamente storiche, insite nel paese, per generare *malapportionment,* ovvero una condizione pienamente necessaria affinché questo pregiudizio si esplicasse nel senso previsto[1393] - il fondamentale meccanismo causale

[1393] Valori molto elevati degli aiuti alla ripartizione suggeriscono che il partito - PP - potrebbe aver goduto di un modello di voto vantaggioso nelle elezioni del 2016, perché il partito ottenne quote di voto più elevate in piccoli distretti sovra-rappresentati. Esempi di alti valori dell'aiuto alla ripartizione sono l'UCD nel 1977 (quando ha raggiunto un 42,7% nei piccoli distretti e un 25,7% nei grandi distretti) e nel 1979 (quando ha raggiunto un 43,2% nei piccoli distretti e un 26,9% nei grandi distretti). In entrambi i casi, l'aiuto alla ripartizione era superiore a 1,5. Nel 2015, il PP ha inoltre ottenuto un rispettabile aiuto per la ripartizione di 1,4 (con quote di voto del 35,3% e 26%). Al contrario, valori molto

credibile e sostenibile, risulta nel fatto che le élite abbiano preventivamente progettato[1394] un sistema elettorale distorto[1395] con l'intenzione di ottenere vantaggi nella e dalla competizione elettorale, o almeno, di garantirsi una quota di rappresentanza; per questo, hanno approfittato di quelle complessità nelle forme di disuguaglianza e difformità esistenti nella penisola Iberica e hanno sovrarappresentato le aree più spopolate, che sono a loro volta le più rurali e conservatrici, sperando di ottenere questo vantaggio - talché esso, come fenomeno pregiudizievole, possa aspirare ad affermarsi come uno strumento in più, a portata di mano per facilitare la riproduzione al potere. Attraverso la sovrarappresentanza delle circoscrizioni provinciali in cui è previsto un maggiore sostegno, le élite[1396] del regime franchista hanno potuto garantirsi, alla fine, maggiori quote di potere e vantaggi nella competizione elettorale, assicurandosi in tal modo una durevole sopravvivenza politica.

---

bassi degli aiuti alla ripartizione suggeriscono che il partito potrebbe aver sperimentato un modello di voto apparentemente dannoso in quelle elezioni perché il partito ottenne quote di voto più elevate nei grandi distretti sottorappresentati. Esempi di bassi valori di aiuti alla ripartizione sono PCE nel 1977 (quando ha raggiunto un 5,7% nei piccoli distretti e un 14,2% nei grandi distretti) e nel 1979 (quando ha raggiunto un 6,7% nei piccoli distretti e un 15,8% nei grandi distretti). In entrambi i casi, l'aiuto alla ripartizione era inferiore a 0,5. L'UI nel 2008 ha anche ottenuto un aiuto di ripartizione scioccante di 0,57 (con quote di voto del 2,6% e 4,6%).

[1394] Relativamente alla conformazione del *vulnus* nella meccanica elettorale: «Sin embargo, ello no invalida que, en el momento del diseño de las reglas del juego, los partidos conservadores esperasen obtener ventaja sobredimensionando la representación de las áreas rurales. De modo general, el *malapportionment* está introduciendo un sesgo que altera el propio output de la representación política. Puede tener un impacto de gran importancia sobre la configuración de mayorías parlamentarias, sobre las estrategias de votantes y partidos o relación entre poderes. Un exceso de malapportionment en un sistema electoral estaría generando una mayoría conservadora en la cámara baja sea mucho más barata en votos que una progresista. Pero también posee un impacto sobre las políticas públicas que apenas ha sido estudiado. [..] El propio funcionamiento de la democracia se ve condicionado por el malapportionment al asignarse un valor desigual al voto de los ciudadanos». In tal modo P. S. COSANO, *La desigualdad y el valor de un voto: el malapportionment de las Cámaras bajas en perspectiva comparada,* cit., p. 167.

[1395] La remunerazione dei seggi è più generosa per un partito come il PP, con un modello di voto che raccoglie i benefici della cattiva ripartizione prodotta da codesto fenomeno, ottenendo quindi quote di voto più elevate nel complesso dei piccoli distretti sovrarappresentati piuttosto che nei grandi distretti sottorappresentati. Differentemente, la remunerazione dei seggi è meno generosa (anche se è comunque una ricompensa) per un partito come il PSOE, con un modello di voto che non raccoglie i benefici generati dal *malapportionment,* perché ottiene quote di voto più o meno simili in piccole circoscrizioni sovrarappresentate che nelle grandi circoscrizioni sottorappresentate. In ragione di ciò si è sviluppata una palese costumanza secondo cui i partiti di destra siano meglio trattati di altri dal sistema elettorale spagnolo, determinatasi dal fatto che i distretti rurali, a loro volta, risultino essere evidentemente sovrarappresentati nel *Congreso*.

[1396] Per quanto riguarda la posizione delle forze conservatrici nel sistema: «El sistema electoral español no representa una excepción a este fenómeno, tal y como reconoció el propio Óscar Alzaga (1989). El prorrateo desviado se convierte así en un mecanismo de ventaja para los partidos mayoritarios (y conservadores) en las circunscripciones sobrerrepresentadas, puesto que en ellas los escaños cuestan menos que en las infrarrepresentadas. Y gracias a él resulta también posible que, cuando se agregan los resultados de los distritos, un partido con igual o menor número de votos que otro pueda conseguir, sin embargo, más escaños. Así, en las elecciones de junio 1977, por ejemplo, se contaban 38 circunscripciones sobrerrepresentadas, todas ellas con siete o menos escaños y caracterizadas por su reducida magnitud y por la preeminencia de los intereses rurales sobre los urbanos. UCD ganó en 34 de ellas; o, si se prefiere, de los 39 distritos en los que UCD fue el partido más votado, en 34 estaba sobrerrepresentado. En todas las elecciones celebradas, los partidos conservadores han alcanzado siempre sus mejores resultados en las circunscripciones en las que hacen falta menos votos para conseguir un escaño». Così J. R MONTERO y C. FERNANDEZ ESQUER (2018). Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 2: 5-46, p. 22.

3. Il sistema dei partiti e la forma di governo in Spagna

di *Lavinia Pizzetti*

3.1. Il ruolo dei partiti nell'ordinamento spagnolo. Un confronto con l'art. 49 della Costituzione italiana.

L'analisi del sistema partitico spagnolo presuppone, come iniziale piano di indagine, quello delle norme della Costituzione che disciplinano gli istituti della rappresentanza e della partecipazione politica, di cui i partiti politici sono intermediari, con l'intento di enucleare un confronto tra la Costituzione spagnola e la Costituzione italiana.

La Costituzione italiana fa riferimento ai partiti politici all'articolo 49, norma che riconosce la libertà di associazione con fini politici, affinché i cittadini possano concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. In quest'ottica, i partiti sono il principale strumento di partecipazione politica dei cittadini e ciò è coerente con i caratteri di rappresentatività e democraticità del sistema, la cui imprescindibile interdipendenza fa sì che la rappresentanza debba dare risposta ai sempre maggiori e complessi interessi che emergono in una società pluralista, assicurando al contempo la protezione delle minoranze.

L'aspetto su cui preme soffermarsi in questa sede è il fatto che l'Assemblea costituente abbia scelto di disciplinare il fenomeno dei partiti politici nell'ambito del titolo dedicato ai rapporti politici tra cittadini e Stato, configurandolo quale diritto di associazione, se pure speciale[1397]. L'appartenenza a un partito politico, pertanto, costituisce l'esercizio di un diritto fondamentale della persona.

Dalla lettura dei lavori preparatori emerge che la disposizione italiana è stata tenuta in considerazione dai Costituenti spagnoli nel momento della redazione dell'articolo 6 della Costituzione spagnola, quale esempio di una delle prime norme costituzionali che facevano espresso riferimento ai partiti politici[1398].

La Costituente spagnola, tuttavia, ha preferito disciplinare l'istituto nella parte sui principi fondamentali della Costituzione, e non nel titolo dedicato ai diritti fondamentali, sottolineando così il protagonismo dei partiti politici nel sistema politico[1399]. Questa scelta risponde, altresì, a un'esigenza di garanzia, posto che l'art. 168 CE prevede un procedimento

---

[1397] Sul punto C. E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana,* in *Il Politico*, 1968, II, pp. 281-300. Si veda in particolare per una critica alla valutazione limitativa del fenomeno dei partiti politici effettuata dalla Costituente, la quale si sarebbe limitata a considerarlo dal punto di vista associativo, senza disciplinare ulteriori aspetti, quali gli elementi costitutivi (struttura, qualificazione giuridica, nascita, trasformazione, estinzione dei partiti), i rapporti tra i partiti e lo Stato (i fini, la funzione nell'ordinamento, i rapporti con gli altri organi costituzionali dei partiti politici), i rapporti tra partiti politici e cittadini, i rapporti tra cittadini e Stato in relazione ai partiti politici.
I partiti politici rispetto agli altri gruppi sociali assumono «la responsabilità della gestione politica attraverso un'opera costante di coordinamento e di contemperamento delle diverse domande in cui si articolano i molteplici interessi sociali. I partiti politici in questo senso sono vicini all'essenza del potere politico» Così C. A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, 2019, III, p. 366.

[1398] *Debate en la Comisión de Constitución del Senado*, *Sesión celebrada el martes 22 de agosto de 1978*, p. 3229, reperibile all'URL *https://app.congreso.es/est_consti/*

[1399] J. M. BILBAO UBILLOS, *Encuesta sobre los partidos politicos*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2015, n. 35, p. 20 ss.

di revisione costituzionale particolarmente aggravato per le disposizioni che fanno parte del Titolo Preliminare.

La formulazione della norma è più ampia di quella italiana, poiché elenca le principali funzioni istituzionali dei partiti politici: la funzione di esprimere il pluralismo politico, la funzione di concorrere alla formazione e manifestazione della volontà popolare e la funzione di fondamentale strumento di partecipazione politica dei cittadini, riconosciuta e garantita dall'articolo 23 CE.[1400]

Similmente alla norma italiana, si prevede che i partiti debbano assicurare il principio democratico nella loro struttura interna e nel loro operare, date le funzioni di carattere pubblicistico che sono chiamati a svolgere[1401], ma si aggiunge pure che la creazione e l'esercizio dell'attività dei partiti è libera nel rispetto della Costituzione e della legge[1402].

La Costituzione spagnola richiama espressamente il valore del pluralismo, che i partiti esprimono attraverso la presa in carico dei diversi interessi e ideologie, spesso confliggenti, che emergono dalla società e la loro estrinsecazione in opinioni e proposte, all'esito di soluzioni di compromesso, che saranno poi strumentali alla formazione delle decisioni politiche[1403]. Rispetto a tal fine, tuttavia, non bisogna dimenticare che la gestione pubblica spetta ai cittadini, in quanto tali o per mezzo di rappresentanti, e non ai partiti politici, come emerge dalla lettura dell'art. 23 CE, in accordo con i principi della sovranità popolare e della democrazia rappresentativa[1404].

[1400] Sul punto A. SOI, *Pluralismo e supremazia dei partiti nella nuova Costituzione spagnola,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1979, n. 29, pp. 205-217, il quale, non solo evidenzia il diverso soggetto delle proposizioni contenute nelle due disposizioni, i cittadini nell'art. 49 Cost. it. e i partiti politici nell'art. 6 Cost. es., ma anche il fatto che la formulazione stessa di quest'ultima norma faccia ritenere che i partiti politici non siano esclusivo strumento di partecipazione politica, potendo concorrere alla manifestazione della volontà popolare insieme ad altri istituti.

[1401] La peculiarità è che i partiti politici sono enti privati di libera creazione, nell'esercizio della libertà di associazione, ma che svolgono funzioni pubblicistiche. Questa specialità dei partiti politici rispetto alle altre formazioni sociali, data la rilevanza pubblica delle funzioni esercitate, fa sì che siano sottoposti a un particolare regime giuridico – democraticità dell'organizzazione e del funzionamento interno, iscrizione in un apposito registro, controlli – il cui adempimento consente di ottenere determinati privilegi, tra i quali il finanziamento pubblico, l'accesso ai mezzi di comunicazione sociale statali, il ruolo quasi monopolista nella presentazione delle candidature elettorali. Così S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 24.

[1402] Sicuramente i partiti politici devono rispettare il disposto dell'art. 22 c. 2° CE, secondo cui sono illegali le associazioni che perseguono finalità o utilizzano modalità qualificate come reato; sono proibite quelle segrete o di carattere paramilitare. La giurisprudenza costituzionale spagnola ha interpretato tale disposizione nel senso di escludere «che il rispetto della costituzione comporti l'obbligo dei partiti di perseguire fini costituzionali, pena la loro illegittimità». In altri termini, la democraticità attiene alla struttura e al funzionamento dei partiti politici, non ai loro fini. *Ibidem*, p. 57.

[1403] Solo verso la fine degli anni '70, a seguito della caduta del regime di Franco, la Spagna è divenuta una democrazia in senso proprio, intesa come garanzia della partecipazione politica di tutti i cittadini in un'ottica di pluralismo competitivo e illimitato. Sul punto, L. MORLINO, *Dal pluralismo limitato al pluralismo competitivo. Partiti e sindacati,* in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, FrancoAngeli, Milano 1978, pp. 89-120. Durante il regime, infatti, il pluralismo politico era limitato dalla eliminazione di una rappresentanza politica effettiva, dall'abolizione di elezioni corrette e competitive, dalla soppressione del pluralismo di partiti e sindacati.

[1404] Si veda A. RODRIGUEZ, *El articulo 6 de la Constitucion: los partidos politicos*, in *Revista de Derecho Politico*, 1992, n. 36, pp. 47-64, il quale propone una critica alla formulazione letterale dell'articolo 6 CE, tenuto conto che la funzione dei partiti politici non è tanto di esprimere il pluralismo politico quanto l'essere espressione di quello, essendo meri strumenti, ma non unici, della partecipazione politica.

L'articolo 23 CE riassume la teoria democratica della rappresentanza, intesa come strumento dei cittadini per esercitare il diritto alla partecipazione politica, che trova il proprio fondamento nel principio dello stato democratico di diritto (art. 1 c. 1° CE) e nel principio della sovranità popolare (art. 1 c. 2° CE). Secondo l'interpretazione del *Tribunal Constitucional*, il diritto di ciascun cittadino a partecipare alla vita politica attraverso rappresentanti liberamente eletti viene reso effettivo da questi ultimi, pertanto la permanenza in carica dei rappresentanti dipende unicamente dalla volontà

Certamente i partiti politici sono gli strumenti che consentono alla volontà popolare di formarsi e manifestarsi nelle sedi istituzionali e, nonostante l'attuale crisi della rappresentanza[1405], mantengono un ruolo centrale e indefettibile soprattutto nel momento elettorale, attraverso lo svolgimento della campagna elettorale e segnatamente la predisposizione di liste di candidati selezionati per le cariche pubbliche[1406]. Questa funzione è di primaria importanza per i partiti, dal momento che l'elezione dei candidati prescelti è funzionale a ottenere un'influenza all'interno del Parlamento – attraverso i gruppi parlamentari – ed eventualmente del Governo[1407]. Il fine ultimo dei partiti è quello di orientare le decisioni politiche in modo conforme ai propri obiettivi, che altro non sono se non la realizzazione dei vari interessi sociali di cui sono espressione[1408].

3.1.2. Partiti e gruppi parlamentari

Rispetto all'ambito di indagine del presente lavoro, è interessante soffermarsi, in relazione alla forma di governo spagnola, sul rapporto esistente tra partiti e gruppi parlamentari, ritenendo ciò funzionale per indagare nel prosieguo l'eventuale impatto di una riforma del numero dei parlamentari sul sistema dei partiti.

Pur trattandosi di entità del tutto diverse, rispetto alle modalità di costituzione, alle funzioni e alla natura giuridica, di fatto presentano notevoli aspetti di interdipendenza reciproca[1409]. È evidente, infatti, l'influenza dei partiti sui gruppi parlamentari e di questi

---

degli elettori, espressa attraverso elezioni periodiche, e non può dipendere dalla volontà del partito politico. F. J. BASTIDA FREIJEDO, *Derecho de participacion a traves de representantes y funcion constitucional de los partidos politicos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1987, n. 21, pp. 199-228.
L'esercizio del suffragio universale costituisce una delle principali forme di partecipazione politica dei cittadini, che si muove su due piani distinti. In un primo piano, l'universalità del suffragio viene intesa come uguaglianza nel riconoscimento della titolarità del diritto di voto attivo e passivo; in un altro piano, come diritto a un suffragio uguale, che implica che tutti i voti abbiano lo stesso valore. Così E. DE ALBA BASTARRECHEA, *Los modelos electorales y su repercusion sobre los Grupos Parlamentarios*, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2007, I, pp. 135-158.

[1405] Crisi dovuta a svariati fattori, tra i quali la perdita di centralità del Parlamento a favore del Governo; l'adozione di decisioni politiche di rilievo da parte di organismi tecnici e specializzati, politicamente irresponsabili, ovvero da parte di diversi livelli di governo, europeo o sovranazionale; il protagonismo e la gerarchizzazione dei partiti politici; il voto di liste che comporta una spersonalizzazione degli eletti. Così J. M. CASTELLA ANDREU, *Encuesta sobre la representacion politica*, in *Teoria y realidad constitucional*, 2014, XXXIV, p. 28 ss.

[1406] Il problema è che si assiste a una «situazione di mancanza assoluta di regolazione del procedimento di individuazione dei candidati e di tutela degli iscritti in materia». F. LANCHESTER, *Le funzioni pubblicistiche dei partiti e l'art. 49 della Cost.,* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2019, III, pp. 18-23.

[1407] Le liste dei candidati sono elaborate dai dirigenti dei partiti in funzione di dinamiche interne, condizionate soprattutto dalla necessità di assicurare la fedeltà dei candidati ai dirigenti, determinando così l'impossibilità che l'elettore si senta rappresentato dalle liste di candidati presentate dai partiti. Così M. CARRASCO DURAN, *La democracia no representativa: sistema electoral, partidos y elites politicas en España,* in *El Cronista del Estado Social y Democratico de Derecho*, 2014, n. 48, pp. 24-33.

[1408] M. MORLOK, *La funcion de los partidos y el Parlamento,* in *Teoria y realidad constitucional*, 2019, n. 44, pp. 375-382. I gruppi sono il braccio dei partiti all'interno del Parlamento e hanno un ruolo centrale nel dare impulso ai lavori parlamentari, attraverso la creazione di commissioni e l'espressione di una linea di voto unitaria, secondo le direttive politiche del partito di riferimento.

[1409] I gruppi parlamentari sono la proiezione dei partiti. P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, VIII ed., 1998, p. 205.

ultimi sui singoli deputati[1410]. Per un partito politico è di notevole importanza costituire un gruppo parlamentare, proprio per ottenere i vantaggi dell'iniziativa legislativa, della partecipazione alle commissioni parlamentari, maggior accesso al finanziamento pubblico, oltre a maggior visibilità di fronte all'opinione pubblica[1411].

Il fatto che il singolo parlamentare sia assoggettato alle direttive del partito di riferimento avvantaggia il sistema politico nel suo complesso, dato che l'opera di negoziazione che l'Esecutivo deve costantemente compiere per ottenere i voti necessari ad approvare le proprie iniziative è semplificata dal fatto che la controparte sia costituita dai vari leader dei partiti, invece che dai singoli deputati, anche se in ciò non mancano rischi di prevaricazione degli interessi degli elettori da parte degli interessi dei partiti. Questo rischio trapela dal fatto che, negli ultimi anni, la discussione politica che avviene in Parlamento tende sempre più a focalizzarsi sull'obiettivo di ottenere voti o far perdere voti agli altri partiti, a discapito del dibattito sulla gestione del bene comune, alterando così i rapporti tra i vari organi dello stato e della forma di governo nella sua veste dinamico-funzionale[1412]. In questo senso, la degenerazione dei partiti politici si manifesta quando questi ultimi hanno come obiettivo ultimo e prioritario la conquista del potere politico e il governo all'interno delle istituzioni, dimenticando il loro ruolo di intermediazione delle istanze sociali.

E questo pericolo è tanto maggiore quanto più il partito riesce a influenzare il gruppo parlamentare e i singoli deputati. Nell'ordinamento spagnolo i partiti politici rivestono un ruolo di primaria importanza e, ancorché l'art. 67 c. 2° CE preveda il divieto di mandato imperativo, di fatto la possibilità del singolo deputato di dissentire dalle indicazioni dei vertici del proprio partito è sottoposta a oneri (di natura politica) molto gravosi, in forza di alcune caratteristiche del sistema politico, tra le quali la centralità delle strutture partitiche nell'organizzazione del consenso, l'assenza di garanzie sostanziali per il rispetto del metodo democratico nella scelta delle candidature, il sistema elettorale basato su liste chiuse e bloccate[1413], le procedure parlamentari che affidano numerose prerogative ai gruppi, invece

---

[1410] L'influenza dei partiti sui gruppi parlamentari dipende da numerose variabili: «il tipo di partito, il grado di adesione ideologica, l'assetto bipartitico o multipartitico delle forze politiche, la forma di governo, il sistema elettorale, il ruolo assegnato dai regolamenti parlamentari ai gruppi e ai singoli eletti, il tasso di rinnovamento delle Camere, le relazioni tra gruppi di pressione, partiti e singoli parlamentari. […] I dirigenti del gruppo fanno parte del direttivo del partito, così come i dirigenti del partito sono in massima parte parlamentari, per cui tra gruppo e partito vi è una profonda interconnessione». Nell'ordinamento spagnolo il nesso tra partito e gruppo è riconosciuto a livello legislativo dall'art. 2 c. 1° lett. B LOFPP, che annovera, tra le risorse economiche spettanti ai partiti, le sovvenzioni statali erogate ai gruppi; nonché dall'art. 9, c° 4, LOPP che considera l'attività svolta dal gruppo parlamentare giuridicamente rilevante ai fini della dichiarazione di illegalità del partito. Così S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 179.

[1411] Così G. SANCHEZ MEDERO – J. C. CUEVAS LANCHARES, *La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos politicos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017, n. 111, pp. 185-219.

La previsione del gruppo parlamentare risponde a due esigenze: quella tecnico-organizzativa di favorire la costituzione al loro interno di strutture di sintesi per svolgere l'attività in modo efficiente, coerente ed efficace; quella politica di consentire ai partiti politici di poter perseguire a livello parlamentare gli obiettivi sulla cui base hanno aggregato e ricevuto il consenso dei cittadini. Così S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 176 ss.

[1412] J. LOZANO MIRALLES, *Trasformacion de la forma de gobierno y de la democracia: el caso español*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2020, I, p. 5.

[1413] Il sistema di liste chiuse e bloccate favorisce l'offuscamento dell'individuo e dà maggiore rilevanza al partito a causa del protagonismo della dirigenza del partito e dei leader dei partiti che selezionano i candidati da inserire nelle liste, posto che solo i candidati che seguono le direttive del partito saranno inseriti nelle liste. Si veda M. S. CRESPO,

che ai singoli parlamentari[1414].

In estrema sintesi, si assiste a una crisi della rappresentanza nella sua funzione di legittimazione del sistema politico a causa di un indefettibile conflitto al suo interno: se è vero che gli eletti sono tenuti a rappresentare l'intera Nazione (mandato rappresentativo), tuttavia, allo stesso tempo, rappresentano anche gli elettori che li hanno scelti in quanto appartenenti a un dato partito o perché promotori di un certo programma elettorale o ideologia (mandato «ideologico»)[1415].

Questa evenienza rende imprescindibile la ricerca di strumenti e meccanismi che consentano non solo la più ampia partecipazione dei cittadini ai partiti politici, ma soprattutto che assicurino la democraticità della loro organizzazione e del loro operare, attraverso la garanzia della libertà di espressione degli affiliati, affinché possano incidere sull'elaborazione dei programmi politici, nonché la selezione trasparente degli organi di direzione e dei candidati alle elezioni[1416].

Alla luce di questa premessa di carattere generale sul ruolo dei partiti politici, è necessario soffermare l'attenzione sull'assetto dei partiti in Spagna e la sua evoluzione nel corso dei quarantadue anni di vita democratica del paese, per poi tentare di analizzare come la consistenza numerica delle Camere e una sua eventuale riforma possano avere un impatto su di esso.

3.2. Dalla lunga stagione del «bipartidismo imperfecto» al «multipartidismo atomizado»

Già a partire dalle prime elezioni democratiche del 15 giugno 1977 inizia a delinearsi in Spagna un sistema che può essere definito di bipartitismo imperfetto e polarizzato, in virtù del confronto tra due forze politiche dominanti che si alternavano al Governo, il Partito Popolare (che ha preso il posto lasciato dall'Unione di Centro Democratico a partire dal 1989) e il Partito Socialista Operaio Spagnolo (nel prosieguo PP e PSOE): forze politiche separate da una linea divisoria fondamentalmente ideologica e mutualmente escludente, che non dava adito a collaborazioni[1417].

Sistema electoral, sistema de partidos y formacion del Gobierno en España. Situacion actual, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2020, I, p. 7.

[1414] Così S. BARGIACCHI, *Conclusioni: one size does not fit all, il mandato imperativo tra Stato e Comunità Autonome*, in P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, p. 63 ss.

[1415] J. DE ESTEBAN ALONSO, *Encuesta sobre la representacion politica*, in *Teoria y realidad constitucional*, 2014, n. 34, p. 19 ss. In questo senso anche S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 129 ss. Il divieto di mandato imperativo non giustifica la libertà assoluta del parlamentare, in quanto «è chiamato a rappresentare gli interessi generali della collettività, così come sintetizzati dal partito politico d'appartenenza, che di tali interessi esprime una visione di parte».

[1416] J. ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, *Incidencia de los resultados electorales sobre el pluralismo politico y la democracia interna de los partidos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017, n. 109, pp- 270 ss. La scelta costituzionale per la democrazia rappresentativa rende insostituibile il ruolo svolto dai partiti politici nell'assicurare la partecipazione politica dei cittadini. Si veda anche M. A. PRESNO LINERA, *Regimen electoral «maquiavelico» y sistema de partidos (con sesgo mayoritario,* in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2015, n. 104, p 29 ss.

[1417] O. S. MUÑOZ, *El fin (momentaneo) del bipartidismo en España: analisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, 2017, n. 109, pp. 237-260.

«Le condizioni perché un sistema funzioni secondo le regole del bipartitismo sono le seguenti: a) due partiti sono in posizione di competere per la maggioranza assoluta dei seggi; b) almeno uno dei due partiti riesce a conquistare una

Ciò è dovuto al fatto che PP e PSOE hanno fin da subito sfruttato a proprio favore le distorsioni del sistema elettorale del *Congreso* – delineato dalla Legge Organica 5/1985, del 19 di luglio, sul regime elettorale generale (LOREG) – beneficiando degli effetti maggioritari da esso derivanti e ottenendo così un numero di seggi di gran lunga superiore ai voti conseguiti[1418].

Il principale effetto disproporzionale del sistema elettorale spagnolo è dovuto al fatto che 102 dei 350 seggi del *Congreso* sono attribuiti con un minimo di due a ciascuna circoscrizione provinciale (ad eccezione di Ceuta e Melilla cui è attribuito un seggio), a prescindere dalla diversa consistenza demografica delle stesse. Questo comporta un diverso valore del voto degli elettori delle diverse circoscrizioni, avendo un peso maggiore nelle province meno popolate, le quali sono altresì sovra-rappresentate nel rapporto numero di elettori per seggio[1419]. La proporzionalità è poi ridotta dall'utilizzo della formula D'Hondt e dalla barriera al 3%. La prima, infatti, favorisce i partiti più grandi soprattutto nelle circoscrizioni di medie dimensioni; la seconda, invece, di fatto si traduce in una soglia tanto più alta quanto più è inferiore la dimensione della circoscrizione elettorale[1420].

Il risultato è che da sempre sono stati più rappresentati i partiti di ambito statale che contano un maggiore radicamento su tutto il territorio nazionale[1421]. Accanto a questi, gli unici partiti minori che sono riusciti a ottenere una rappresentanza significativa sono stati quelli di segno nazionalista o regionalista, che risultavano al primo posto nella circoscrizione territoriale di riferimento[1422] – da lì il carattere imperfetto del sistema bipartitico – del tutto

---

maggioranza sufficiente; c) tale partito è disposto a governare da solo; d) la rotazione al potere rimane un'aspettativa credibile». Da G. PASQUINO, *Partiti, Istituzioni, Democrazie*, Il Mulino¸ Bologna, 2014, pp. 91 ss.

[1418] M. S. CRESPO, *Sistema electoral, sistema de partidos y formacion del Gobierno en España. Situacion actual*, cit., p. 7. Nel corso della vigenza del sistema elettorale attuale, si sono susseguite 14 elezioni generali che hanno dato luogo a un'alternanza di governo tra PP e PSOE, partiti che fino al 2015 erano in grado di ottenere maggioranze di governo.

[1419] Rispetto alla diversa ampiezza delle circoscrizioni convivono tre sistemi diversi: maggioritario per i distretti che hanno da 1 a 5 seggi; proporzionale per i distretti che hanno più di 10 seggi e intermedio per i distretti che hanno da 6 a 9 seggi. Le circoscrizioni più piccole che applicano un sistema maggioritario sono quelle che sono più sovra-rappresentate. O. S. MUÑOZ, *El fin (momentaneo) del bipartidismo en España: analisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, cit., pp. 237-260.

Il 65% delle circoscrizioni ha meno di 6 seggi pertanto il sistema elettorale del *Congreso de los Diputados* di fatto si trasforma in un sistema maggioritario. Così R. L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, 2017, n. 109, p. 72.

[1420] J. R. MONTERO – C. FERNANDEZ ESQUER, *Cuatro decadas del sistema electoral español, 1977-2016*, in *Politica y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Analisis Politico*, 2018, II, pp. 5-46. Gli esempi più estremi degli effetti distorsivi della proporzionalità del sistema elettorale emergono nel distretto di Teruel, in cui sono sufficienti circa 36.500 elettori per scegliere un deputato e in quello di Madrid, in cui sono necessari 137.000 elettori per lo stesso risultato.

È stato osservato che di per sé la formula D'Hondt non comporta un rafforzamento del bipartitismo, dal momento che quel risultato è ottenuto da una congiuntura di fattori psicologici e sociologici, quali la tendenza alla concentrazione del voto, il ricorso al voto utile, il radicamento su tutto il territorio delle formazioni politiche. Così E. A. ALCUBILLA, *Encuesta sobre el sistema electoral*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2020, XLV, p. 58.

[1421] *Ibidem.* Tra questi, si è registrato che i partiti maggioritari di centro-destra hanno ottenuto maggiori benefici in termini di sovra-rappresentazione rispetto a quelli di centro-sinistra, così come quelli minoritari di centro-destra risultano meno sottorappresentati rispetto a quelli di centro-sinistra. Ciò è dovuto al carattere conservatore del sistema spagnolo, considerato che le province meno abitate e dunque sovra-rappresentate sono soprattutto le province rurali e tradizionaliste.

[1422] Si tratta di forze politiche che hanno svolto la funzione di partiti cerniera garantendo la formazione della maggioranza governativa quando il primo partito non aveva conseguito quella assoluta: i nazionalisti della Catalogna e dei

soccombenti sono, invece, risultati i partiti minori di stampo nazionale che si attestavano nella terza posizione, dopo PP e PSOE[1423].

Il sistema di bipartitismo imperfetto ha caratterizzato la democrazia spagnola senza soluzione di continuità fino al 2015, salvo un intervallo in cui si è evoluto in un sistema a partito predominante, tra il 1982 e il 1996, periodo in cui PSOE ha mantenuto la maggioranza al governo, nonostante la presenza di altri partiti politici nel sistema[1424].

Le elezioni del 2015, 2016 e 2019 hanno mutato lo scenario dei partiti politici fino ad allora valido, in quanto hanno determinato un'alterazione del bipartitismo e il consolidamento di un sistema multipartitico.

I fattori che hanno comportato questo cambiamento, in assenza di sostanziali riforme del sistema elettorale, sono da rinvenire innanzitutto nella diminuzione del consenso ottenuto da PP e PSOE, a causa del fenomeno di disaffezione alle istituzioni democratiche e ai partiti politici, ingenerato dagli effetti prodotti dalla crisi economica del 2008 e testimoniato dal movimento 15-M degli *Indignados.*[1425] In secondo luogo, nell'emergere di nuove forze politiche, sia di sinistra sia di destra – il partito della sinistra radicale *Unidas Podemos*, il partito liberale centrista *Ciudadanos* e il partito di estrema destra *Vox* – che per la prima volta hanno ottenuto una rappresentanza in Parlamento ottenendo circa il 18/20% dei voti, facendosi portavoce delle nuove istanze sociali che erano emerse a seguito della crisi[1426]. In

---

Paesi Baschi (CiU, ERC e PNV), che si sono comportati come veri e propri gruppi di pressione per ottenere contropartite politiche ed economiche a vantaggio dei rispettivi territori regionali, in cambio del loro sostegno parlamentare, senza mai entrare nel Governo e quindi senza assumersi mai la responsabilità delle decisioni politiche. R. L. BLANCO VALDES, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2018, II, pp. 349-377.

[1423] M. S. CRESPO, *Sistema electoral, sistema de partidos y formacion del Gobierno en España. Situacion actual*, cit., p. 9.

Solo il Partito Comunista e il suo erede *Izquierda Unida* sono riusciti a oltrepassare la soglia dei 20 deputati, il primo nel 1977 e nel 1979; il secondo nel 1996. J. DEL PALACIO, *Spagna: è la fine del bipartitismo*, in *Il Mulino*, 2016, I, pp. 163-172.

Poco significativa è stata l'influenza del nuovo partito fondato da Suarez, *Centro Democratico y Social* (CDS), che ha ottenuto 19 deputati nel 1986 e 14 nel 1989, posto che in quel caso la maggioranza socialista era assoluta. L'ultimo tentativo di creare un partito cerniera si è avuto nel 2007 con *Union Progreso y Democracia* (UPyD), ma il deludente risultato elettorale ottenuto – un deputato nel 2008 e 5 nel 2011 – ha impedito di avere un'influenza rilevante. Per un approfondimento R. L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., p. 69 ss.

[1424] Il sistema a partito predominante può essere considerato «come quella variante del sistema bipartitico nella quale non si verifica, *de facto* e per un considerevole lasso di tempo, alcuna rotazione al potere». Così G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito. Corso di scienza politica*, Giunti Editrice Universitaria, Firenze, 1965, p. 18.

[1425] O. S. MUÑOZ, *El fin (momentaneo) del bipartidismo en España: analisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, cit., pp. 237-260. La somma dei risultati elettorali conseguiti da PP e PSOE nel 1977 si è attestata al 63,76% dei voti validi; ha raggiunto il massimo storico nel 2008 con l'83,81% e ha iniziato un trend negativo a partire dal 2011 con il 73,39%, seguito dal 51,1% nel 2015, il 56,1% nel 2016 e il crollo drastico del 45,4% nel 2019.

Il movimento degli *Indignados* denunciava il discredito e l'inefficacia dei partiti politici, in un'ottica di delegittimazione della rappresentanza istituzionale. Emblematico è il fatto che lo slogan fosse «*No nos representan*». La crisi dei partiti politici tradizionali è acuita dalla presenza di movimenti e gruppi di pressione che si presentano come alternativa all'inefficienza dei partiti e che si fanno carico di rivendicazioni sociali, presentandosi come strumenti diversi di partecipazione politica.

[1426] *Podemos* e *Voz* sono partiti che propongono una nuova forma di intermediazione politica tra cittadino e stato in un'ottica che può definirsi populista: il primo è nato a seguito della crisi economica del 2008 con il movimento degli *Indignados*, il secondo a seguito della crisi migratoria che ha interessato gli ultimi anni. Gli elementi che li accomunano sono l'idea che l'economia nazionale sia minacciata da fattori esterni e quella della delegittimazione del sistema di rappresentanza, rispetto al quale gli istituti di democrazia diretta meglio garantirebbero il principio della sovranità

terzo luogo, nelle crescenti tensioni territoriali, sia a livello sovranazionale rispetto all'appartenenza all'Unione Europea, sia a livello interno, a motivo delle istanze indipendentiste che si sono manifestate in alcune regioni[1427]. Queste crescenti tensioni hanno portato a un cambiamento della posizione politica del partito nazionalista catalano (CiU), la cui scommessa secessionista gli ha impedito di continuare a svolgere il ruolo di partito cerniera e di appoggio ai partiti nazionali, che aveva svolto in passato[1428]. In quarto luogo, negli effetti psicologici ingenerati dalla recessione, dai casi di corruzione e dalla sfiducia nella classe politica, che hanno determinato un aumento della percentuale dei voti dispersi, quadruplicata nel 2015 rispetto alle precedenti elezioni[1429].

In ogni caso, PP e PSOE hanno mantenuto il primato dal punto di vista dei seggi ottenuti, anche se ciò non è stato sufficiente a creare una maggioranza solida, dato che hanno continuato a beneficiare degli effetti disproporzionali del sistema, ottenendo più deputati con meno voti, grazie a un miglior risultato elettorale nelle province meno popolate e sovra-rappresentate[1430]. Tuttavia, la diminuzione sostanziale della distanza in termini di voti tra PP e PSOE e gli altri partiti ha fatto sì che il vantaggio che i primi due partiti hanno ottenuto sia risultato molto inferiore rispetto al passato; ciò ha consentito l'ingresso in Parlamento di altri partiti statali che fino ad allora erano stati esclusi[1431].

Negli ultimi anni emerge, dunque, un sistema che ruota intorno a due grandi partiti di ambito statale, due di media grandezza e vari partiti di ambito locale, nazionalisti e indipendentisti.

Sulla base del dato meramente numerico, quindi, il sistema può essere definito multipartitico – data la rappresentanza in Parlamento di più di cinque partiti politici diversi – e sulla base del dato qualitativo, multipolare e polarizzato.

Il sistema può essere considerato multipolare dal momento che accanto ai tradizionali poli della destra e della sinistra si aggiunge quello dei partiti antisistema. Ai primi due poli sono

---

popolare. Sul punto J. LOZANO MIRALLES, *Trasformacion de la forma de gobierno y de la democracia: el caso español*, cit. *Ciudadanos* è un partito fondato nel 2006 a Barcellona, che ha mantenuto una dimensione locale fino al 2014.

[1427] Data l'esistenza di più centri di potere sullo stesso territorio, queste tensioni spesso celano al loro interno l'intento di addebitare la responsabilità politica della propria incapacità di governo al livello di potere superiore (l'Unione Europea e il governo centrale rispettivamente). Così J. LOZANO MIRALLES, *Trasformacion de la forma de gobierno y de la democracia: el caso español*, cit.

«L'esasperazione del conflitto nazionalistico-territoriale e l'inerzia dei partiti statali nell'affrontarlo per via politica hanno spinto ai margini delle trattative per la formazione del Governo i partiti catalanisti, forze spesso decisive, in passato, nel fornire appoggio (esterno) a partiti statali privi della maggioranza assoluta dei seggi» Così G. FERRAIUOLO, *Regole elettorali, frammentazione partitica, instabilità, Affinità e distanze tra sistemi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2020, I, p. 5.

[1428] Così I. DELGADO SOTILLOS, *La formacion de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, in *Teoria y realidad constitucional*, 2020, n. 45, p. 271 ss. e R. L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., p. 86.

[1429] J. R. MONTERO – C. FERNANDEZ ESQUER, *Cuatro decadas del sistema electoral español, 1977-2016*, cit., pp. 5-46. Questo fenomeno si è manifestato soprattutto nelle circoscrizioni che hanno un sistema maggioritario; rispetto alle altre due categorie di circoscrizioni, viceversa, la percentuale del voto disperso è stata la più bassa di tutto il periodo democratico.

In questo senso anche R. GARCIA MAHAMUT, *Encuesta sobre el sistema electoral*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2020, XLV, p. 66.

[1430] O. S. MUÑOZ, *El fin (momentaneo) del bipartidismo en España: analisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, cit., pp. 237-260

[1431] R. L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., p. 84 ss.

riconducibili le nuove forze politiche, come *Podemos* e *Ciudadanos*, che hanno fatto apparizione non tanto per mettere in discussione il bipartitismo, quanto per occupare lo spazio politico della sinistra e della destra, sostituendo rispettivamente il ruolo svolto da PSOE e PP[1432]. A questi, si aggiunge il polo dei populisti e nazionalisti, la cui radicalizzazione fa sì che in maniera congiunturale, i partiti si dividano tra quelli che sono contro e quelli che sono a favore del sistema, anche solo per riformarlo[1433].

Il sistema può essere ritenuto, altresì, polarizzato data la notevole distanza ideologica esistente tra le posizioni politiche dei vari poli, che si manifestano con una crescente radicalizzazione, nonché tendenze centrifughe.

Questo significa, in sintesi, che l'attuale assetto partitico spagnolo ha le caratteristiche del pluralismo estremo teorizzato da Sartori e ciò sarebbe dimostrato dal fatto che PP e PSOE mantengono una centralità, anche se ridotta, rimanendo il pernio insostituibile di qualunque coalizione, rispetto alla quale la rotazione di governo interessa i partiti minori che possono assicurare un appoggio alla maggioranza[1434].

3.3. I mutamenti nella forma di governo e la nascita del primo governo di coalizione: come governare l'instabilità

A seguito del mutamento che il sistema partitico spagnolo ha subito in via di fatto, il sistema elettorale non è più riuscito a evitare l'eccessiva frammentazione del Parlamento e propiziare la stabilità del governo, risultati che fino al 2015, invece, possono dirsi assicurati[1435].

Alle elezioni del 20 dicembre 2015, infatti, i partiti che hanno ottenuto la rappresentanza parlamentare – PP con 123 deputati, PSOE con 90, Podemos con 79[1436] e Ciudadanos con 40 – non sono riusciti a raggiungere un accordo per formare il governo, con la conseguenza che, per la prima volta in virtù del meccanismo dell'art. 99 c. 5° CE, sono state sciolte le camere e sono state convocate nuove elezioni[1437]. Nel periodo di tempo intermedio fino alle nuove

---

[1432] L. POMED SANCHEZ, *Las elecciones del 28 de abril (y 26 de mayo): reflexiones sobre la forma de gobierno y sobre el sistema de partidos*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online,* 2020, I, p. 16.

[1433] Così J. DEL PALACIO, *Spagna: è la fine del bipartitismo*, cit., pp. 163-172

[1434] Si veda G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito. Corso di scienza politica*, Giunti Editrice Universitaria, Firenze, 1965, p. 99 ss. L'accesso limitato e periferico al potere di governo rende l'opposizione irresponsabile, dal momento che la rotazione al governo degli alleati del partito predominante è imposta da mere combinazioni aritmetiche e non dal loro comportamento all'opposizione.

[1435] La stabilità del sistema è evidenziata dal fatto che in almeno la metà delle prime dieci elezioni generali celebrate fino al 2011 il partito vincitore ha raggiunto la maggioranza assoluta; dal fatto che, anche quando la maggioranza assoluta non è stata raggiunta, non ci sono stati problemi per l'investitura del Presidente del Governo, ottenuta con la prima votazione, ai sensi dell'art. 99 CE, in nove volte; dalla durata degli Esecutivi, essendo residuali i casi di scioglimento anticipato, come evidenziato dal fatto che dal 1982 al 2015 si sono susseguiti solo 5 presidenti; nonché dallo scarso utilizzo della questione di fiducia e della censura costruttiva. Si veda per un approfondimento R. L. BLANCO VALDES*, El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., p. 73 ss.

[1436] Il patto preelettorale di Podemos ha ampliato le sue capacità di attrarre voti grazie alle circoscrizioni in cui aveva negoziato la confluenza dei voti con altre forze elettorali. I. DELGADO SOTILLOS, *La formacion de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, cit., p. 278 ss.

[1437] Il leader del governo *en funciones* Rajoy aveva tentato di trovare un accordo per la formazione del governo con PSOE e *Ciudadanos*; ma allo stesso tempo il leader di PSOE stava facendo trattative parallele per raggiungere una maggioranza alternativa con *Podemos* e *Ciudadanos*. Per un approfondimento M. AZPITARTE SANCHEZ, *La formacion*

elezioni, è stato nominato un governo "*en funciones*" [1438].

I risultati elettorali del 26 giugno 2016 non sono stati sostanzialmente diversi – PP ha ottenuto 137 seggi, PSOE 85, Podemos 71 e Ciudadanos 32 – ma le forze politiche sono riuscite ad accordarsi su Mariano Rajoy, candidato del PP, che è diventato Presidente del Consiglio, grazie all'astensione dal voto di buona parte dei deputati socialisti, proprio per evitare che decorresse nuovamente il termine di due mesi previsto dall'art. 99 c. 5° CE[1439].

Il Governo in carica, tuttavia, ha scontato l'insicuro appoggio politico, situazione che ha portato alla presentazione della mozione di censura costruttiva ai sensi dell'art. 113 CE da parte di Pedro Sanchez: la prima nella storia che ha avuto esito positivo e ha determinato la sostituzione del candidato alla presidenza del governo il 1° giugno 2018 con lo stesso leader del PSOE che ha presentato l'istanza[1440].

Questo processo di crescente instabilità e paralisi del governo si è manifestato anche alle elezioni anticipate del 28 aprile 2019, indette da Sanchez a causa della bocciatura della legge finanziaria, cui hanno fatto seguito le elezioni generali del 10 novembre 2019, in conseguenza dell'incapacità del PSOE, che aveva ottenuto la maggioranza relativa dei voti, di formare un governo con Podemos e le altre forze politiche.

Nella seconda tornata elettorale del 2019, PSOE ha confermato la maggioranza relativa con 120 seggi, PP ha ottenuto 89 seggi, Vox 52, Podemos 26, Ciudadanos 10.

Per la prima volta in quaranta anni di vita democratica, in Spagna è stato formato un governo di coalizione a livello statale[1441], tra riformisti del PSOE e populisti di Podemos, conformemente all'accordo programmatico precedentemente raggiunto, con l'appoggio del partito nazionalista basco (PNV) e l'astensione della sinistra repubblicana della Catalogna (ERC)[1442].

Una delle ragioni delle difficoltà riscontrate per formare il governo di coalizione è stata l'eccessiva polarizzazione ideologica e il distanziamento esistente tra i grandi partiti di ambito statale su temi di rilievo: ciò ha costretto a cercare un accordo tra partiti ideologicamente più vicini[1443]. La formazione di un governo di coalizione genera inevitabilmente un conflitto tra gli interessi dei partiti con differente forza parlamentare: ciò che rileva non è tanto la coincidenza o discrepanza nell'ideologia generale, quanto rispetto ai progetti e alle proposte

---

de Gobierno en el nuevo contexto multipartido. Cronica politica y legislativa del año 2016, in *Revista Española de Derecho Consitucional*, 2017, n. 109, pp- 191 ss.

L'art. 99 CE prevede lo scioglimento delle Camere laddove nessun candidato abbia ottenuto la fiducia del Parlamento nel termine di due mesi dalla prima votazione.

[1438] J. LOZANO MIRALLES, *Trasformacion de la forma de gobierno y de la democracia: el caso español*, cit., p 17.

[1439] L. POMED SANCHEZ, *Las elecciones del 28 de abril (y 26 de mayo): reflexiones sobre la forma de gobierno y sobre el sistema de partidos*, cit., p. 19.

[1440] M. S. CRESPO, *Sistema electoral, sistema de partidos y formacion del Gobierno en España. Situacion actual*, cit., p. 11.

[1441] A livello di regioni autonome, al contrario, vi sono stati numerosi esempi di governi di coalizione. Sul punto I. DELGADO SOTILLOS, *La formacion de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, cit., p. 271 ss.

[1442] L. FROSINA, *Una nueva via para España. Il primo governo di coalizione e l'apertura politica al problema catalano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2019, III, p. 2 ss. «Si fonda, infatti, su un accordo coalizionale improntato a realizzare obiettivi riformistici ampiamente progressisti in tema di lavoro e qualità dell'occupazione, imposizione fiscale, sanità, educazione, scienza e innovazione, cambio climatico, diritti sociali, politiche femministe, rafforzamento dello Stato autonomico e rilancio della Spagna nei processi di integrazione europea e globalizzazione».

[1443] *Ibidem,* p. 288.

politiche concrete[1444].

Tenuto conto di un assetto partitico ormai irrimediabilmente pluralistico, almeno nel breve termine, e dell'incapacità del sistema elettorale di ridurre la frammentazione partitica e favorire la governabilità, è necessario interrogarsi sull'opportunità di modificare il sistema elettorale, attraverso l'introduzione di meccanismi che facilitino la formazione di maggioranze stabili di governo, tra i quali sono stati proposti premi di maggioranza o un sistema a doppio turno su modello francese[1445].

Aldilà di ipotetiche previsioni sulla possibile evoluzione del sistema partitico, in questa sede preme evidenziare che certamente la situazione di instabilità attuale, che rende necessaria una fase prolungata di negoziazione tra le forze politiche per la formazione del Governo, accentuerà maggiormente il potere dei partiti e dei loro leader a discapito dei singoli parlamentari, posto che, solo se il partito adotta una linea unitaria e forte di azione, riuscirà a ottenere un'influenza determinante nelle trattative.

La crisi sanitaria ed economica cagionata dalla pandemia da covid-19 sarà sicuramente un banco di prova della tenuta del Governo e della sua capacità di negoziazione, posto che la centralizzazione dei poteri nel governo statale ai sensi dell'art. 116 CE per far fronte allo stato di emergenza potrebbe acuire le fratture con le Comunità Autonome, specialmente della Catalogna e dei Paesi Baschi[1446].

3.4. I riflessi di un eventuale aumento del numero dei membri del Congreso sulla forma di governo, sul sistema partitico e sui regolamenti parlamentari

Negli ultimi anni, non sono mancate proposte di riforma del sistema elettorale per tentare di ovviare alcune delle sue più evidenti lacune, soprattutto nell'ottica di limitarne gli effetti disproporzionali.

Tra queste è stata avanzata quella di modificare l'art. 162 della LOREG elevando a 400 il numero dei Deputati ed eventualmente riducendo il numero minimo provinciale da due a uno: proposta che avrebbe il vantaggio di non richiedere una modifica della Costituzione.

In questa sede, sarà analizzato l'impatto che tale riforma potrebbe avere limitatamente all'angolo prospettico del sistema dei partiti, nel contesto di incertezza e instabilità che caratterizza la vita politica spagnola attuale.

La Costituzione spagnola, all'art. 68, stabilisce che il numero dei deputati del *Congreso* può oscillare tra un minimo di trecento a un massimo di quattrocento e il legislatore, nell'esercizio della discrezionalità attribuita dalla Carta Costituzionale, ha stabilito il numero di trecentocinquanta deputati, con l'art. 162 c. 1° della LOREG.

La consistenza numerica delle Camere è il frutto di una decisione eminentemente politica che, nello stabilire un numero fisso di parlamentari, tiene conto principalmente della garanzia

---

[1444] Così I. DELGADO SOTILLOS, *La formacion de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, cit., p. 277 ss. Gli studi sulle negoziazioni durante i processi di coalizione dimostrano, altresì, che la quantità e qualità del premio ottenuto dai partiti che fanno parte della coalizione è condizionato dal numero di partiti necessari per la formazione del governo: maggiore è il numero di partiti, minore è la possibilità di programmare politiche di governo.

[1445] L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., p. 88.

[1446] S. FORTI, *Tutto il potere allo Stato centrale: il coronavirus è la prova del fuoco per la Spagna*, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, 19/03/2020.

della funzionalità del Parlamento, ma che non può prescindere dal tenere in considerazione anche l'esigenza della rappresentatività, affinché vi sia un certo numero di rappresentanti ogni tot elettori. Quest'ultima esigenza imporrebbe che il numero dei parlamentari cresca in modo tendenziale al crescere della popolazione, anche se non linearmente, altrimenti si correrebbe il rischio di paralizzare l'operatività dell'istituzione[1447].

In Spagna il rapporto attuale tra il numero di deputati ogni 100.000 abitanti è pari a 0.8 Sicuramente un aumento del numero dei deputati incrementerebbe la rappresentatività, in quanto il rapporto tra numero di deputati ogni 100.000 abitanti diverrebbe pari a 0.9, e questo risultato sarebbe auspicabile, tenuto conto dell'aumento demografico che ha interessato la Spagna negli ultimi cinquanta anni.

In secondo luogo, la maggiore dimensione del *Congreso* amplierebbe la proporzionalità della Camera Bassa, non tanto a vantaggio dei partiti maggioritari, quanto dei partiti più pregiudicati dagli effetti disproporzionali del sistema, cioè quelli che si attestano al terzo posto della graduatoria elettorale[1448].

L'aumento del numero dei deputati accrescerebbe, altresì, il numero dei seggi delle circoscrizioni più grandi e popolose, che attualmente sono sottorappresentate, promuovendo di conseguenza la proporzionalità anche all'interno del sistema delle circoscrizioni[1449].

In altre parole, la riforma avrebbe l'esito di ridurre la percentuale di seggi ottenuta dai due grandi partiti politici, riducendo il vantaggio maggioritario di cui beneficiano attualmente e conseguentemente aumentando la percentuale di seggi ottenuta dai partiti minoritari di ambito nazionale e locale[1450].

Tuttavia, sarebbe eccessivamente semplicistico ritenere che il grado di rappresentatività del sistema dipenda unicamente dalla consistenza numerica del Parlamento, trascurando di considerare altri fattori cruciali che lo influenzano, quali il rispetto del metodo democratico nella scelta delle candidature, l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali, l'utilizzo di liste chiuse o aperte, la formula elettorale utilizzata[1451]. Il mero aumento del numero di seggi di per sé non risolverebbe il deficit di uguaglianza del valore del voto degli elettori delle diverse province, essendo necessario a tal fine un intervento sull'ampiezza delle circoscrizioni, sulla barriera elettorale e sulla formula utilizzata.

Non sono mancate osservazioni critiche nemmeno rispetto all'obiettivo ultimo della riforma del numero dei parlamentari: quest'ultima potrebbe essere una soluzione per assicurare una maggiore proporzionalità elettorale, ma attualmente sarebbe prioritario trovare strumenti che consentano di correggere la proporzionalità, più che aumentarla, per evitare che

---

[1447] F. MARZANO – P. ROSSI, *Un modello per il numero "ottimale" dei parlamentari in Europa*, in *Astrid Rassegna*, 2020, IV, n. 315, p. 1. In base ai risultati dello studio, il numero attuale di parlamentari in Spagna si attesta a un livello quasi pari al valore ottimale del numero dei parlamentari in rapporto alla popolazione, posto che per una popolazione di 47.198.000 il numero ottimale di parlamentari sarebbe di 625, a fronte dei 615 parlamentari attuali.

[1448] E. A. ALCUBILLA, *Encuesta sobre el sistema electoral*, cit., p. 86. Questo risultato di aumento della proporzionalità sarebbe ulteriormente favorito se i cinquanta seggi aggiuntivi fossero assegnati in una circoscrizione di ambito nazionale.

[1449] L. GALVEZ MUNOZ, *Encuesta sobre el sistema electoral*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2020, XLV, p. 92. Allo stesso tempo, oltre a questo effetto positivo, se fosse ridotto il minimo provinciale iniziale vi sarebbe un effetto negativo per le province più piccole che diventerebbero sottorappresentate.

[1450] Si veda *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificacion del regimen electoral general* del 24 febbraio 2009, p. 190 ss.

[1451] Sul punto, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, I, p. 56.

la situazione di ingovernabilità che si è manifestata a partire dal 2015 diventi cronica[1452].

Indubbio è che la riforma del numero dei deputati potrebbe essere l'occasione per un intervento sui regolamenti parlamentari, in relazione alla disciplina dei Gruppi e di ogni altro organo parlamentare che si compone di un numero predeterminato di parlamentari, per adeguare la dimensione numerica di tali organi a quella aumentata del *Congreso*[1453].

Concentrando l'attenzione sui gruppi parlamentari, che sono la più evidente estrinsecazione dei partiti politici all'interno del Parlamento, la disciplina che viene in rilievo è quella dell'articolo 23 del *Reglamento del Congreso de los Diputados*.

In base a tale norma, ciascun deputato ha diritto a far parte di un gruppo parlamentare e, ai fini della costituzione di un gruppo, è necessaria la partecipazione di almeno quindici deputati; in alternativa, la partecipazione di deputati di una o diverse formazioni politiche che abbiano ottenuto un numero di seggi non inferiore a cinque e almeno il 15% dei voti corrispondenti alle circoscrizioni in cui hanno presentato la candidatura, ovvero il 5% di quelli conseguiti nella nazione nel suo complesso.

In merito alla disciplina della costituzione dei gruppi è stato rilevato criticamente che anche in questo ambito si manifestano gli effetti distorsivi della proporzionalità del sistema elettorale, considerato che il numero dei seggi ottenuti è una delle variabili che determina la possibilità di costituire un gruppo, a danno della rappresentanza delle minoranze[1454]. Conseguentemente, una maggiore proporzionalità del sistema ad opera dell'aumento del numero dei deputati del *Congreso* potrebbe avere un impatto vantaggioso anche rispetto alla costituzione dei gruppi.

Alla luce di queste brevi considerazioni emerge che l'intervento sulla consistenza numerica del *Congreso* avrebbe sicuramente dei vantaggi in termini di maggiore proporzionalità e rappresentatività, tuttavia, considerata l'evoluzione dell'assetto partitico spagnolo nel multipartitismo estremo, che rende altamente improbabile che le forze politiche raggiungano un accordo su una riforma più incisiva del sistema elettorale, sarebbe forse opportuno intervenire, a livello di legge ordinaria, sull'organizzazione dei partiti e il sistema di liste[1455], in un'ottica di maggiore trasparenza e democraticità che tenti di ridurre la distanza tra eletti ed elettori. Solo così si potrebbe riuscire a modificare le preferenze degli elettori in direzione del rafforzamento della governabilità e della ricomposizione delle forze centrifughe che mirano unicamente alla salvaguardia di interessi locali o alla rottura dell'unità dello stato[1456].

[1452] Così R. BLANCO VALDES, *Encuesta sobre el sistema electoral*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2020, XLV, p. 90.

[1453] Per la modifica dei regolamenti l'art. 72 CE prevede un meccanismo aggravato che richiede la maggioranza assoluta. La presentazione della proposta di riforma deve rispettare i requisiti dell'art. 126: deve essere presentata da un deputato con la firma di altri quattordici membri della Camera o da un gruppo parlamentare con la sola firma del suo portavoce; nonché i requisiti di forma dettati dall'art. 124 del Regolamento: esposizione dei motivi e presupposti. Per un approfondimento C. GUTIERREZ VICEN, *La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados,* in *Revista de las Cortes Generales*, 2018, n. 104, p. 59 ss.

[1454] E. DE ALBA BASTARRECHEA, *Los modelos electorales y su repercusion sobre los Grupos Parlamentarios*, cit., pp. 135-158.

[1455] Per un approfondimento sul sistema di liste chiuse e bloccate spagnolo e il suo impatto sul sistema dei partiti si veda D. ALMAGRO CASTRO, *La apertura de las listas electorales: un primer paso hacia la superacion de la crisis de representatividad en la democracia española?,* in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2018, n. 112, pp. 115-143.

[1456] Si veda R. L. BLANCO VALDES, *Encuesta sobre el sistema electoral*, cit., p. 91.

4. Le proposte di riforma della consistenza numerica delle assemblee elettive spagnole (Stato e Comunità autonome)

di *Alessandro De Nicola*

4.1. Le proposte di aumento del numero dei deputati del Congreso: un tentativo in controtendenza

In Spagna, differentemente che in Italia[1457], non è previsto un numero fisso di deputati in Costituzione. L'art. 68.1 della Costituzione spagnola (CE), infatti, stabilisce che "il *Congreso* si compone di un numero minimo di 300 e un numero massimo di 400 Deputati (…) secondo le condizioni stabilite dalla legge". Anche il *Senado de España* ha un numero variabile di componenti: la CE, al successivo art. 69, prevede, infatti, che accanto a una componente fissa a elezione diretta, la Camera alta è composta da almeno un senatore designato dalle *Comunidades autónomas*, a cui si aggiunge un senatore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio.

Tralasciando ora gli aspetti concernenti il *Senado*, che si avrà modo di descrivere in seguito, è opportuno focalizzare qui l'attenzione al *Congreso de los Diputados*. Se la Costituzione spagnola individua solamente una forbice entro cui deve ricadere il numero dei deputati, è la LOREG (*Ley Orgánica del Regimén electoral general)*[1458] all'art. 162.1, a fissare salomonicamente in 350 il numero degli inquilini di *Palacio de las Cortes* di Madrid. Invero, predetto parametro numerico veniva individuato, prima ancora dell'approvazione della Costituzione spagnola, nella LRP (*Ley para la Reforma Política)*[1459] e fu mantenuto tale anche nella prima legislazione elettorale provvisoria del 1977[1460].

La scelta di un numero così contenuto di deputati non è stata, tuttavia, una costante nei lavori preparatori della Costituzione. Difatti, mentre l'art. 58.3 del *borrador*[1461] iniziale della Costituzione prevedeva che il *Congreso* si componeva di un deputato per ogni 75.000 abitanti o frazione superiore a 40.000, nell'art. 59 del successivo *Anteproyecto* della Costituzione[1462]

[1457] La Costituzione italiana prevede un numero fisso di deputati e senatori (la riforma in attesa di referendum confermativo non cambia questo dato, limitandosi a ridurre il numero dei componenti della Camera dei deputati, da 630 a 400, e del Senato della Repubblica, da 315 a 200. Tuttavia, la Costituzione italiana, fino alla legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, prevedeva un numero variabile dei componenti delle Assemblee legislative, in ragione del rapporto con la popolazione.

[1458] Ley Organica n. 5/1985, del 19 de junio, del Régimen Electoral General.

[1459] *I Disposición transitoria* de la Ley n. 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. Vale la pena ricordare che la fissazione della dimensione del *Congreso* in 350 deputati venne inclusa per la prima volta in un *borrador* di un progetto di legge simile a quello della LRP, che venne redatto nel 1976 da Alfonso Osorio, ministro della Presidenza del Governo di Carlos Arias Navarro (la vicenda è raccontata in A. Osorio, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Editorial Planeta, 1980, p. 122).

[1460] art. 1 del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales

[1461] Borrador del texto constitucional (publicado en la prensa diaria el 25 de noviembre de 1977). *Documentación Administrativa*, n. 180, 1 jun. 1980, pp. 59 ss. disponibile in https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4312 [Ultimo accesso: 19/05/2020].

[1462] Anteproyecto del texto constitucional (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 5 de enero de 1978, acompañado de los votos particulares de los grupos parlamentarios presentes en la Ponencia). *Documentación Administrativa*, n. 180, 1 jun. 1980 disponibile in https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4313/4367 [Ultimo accesso 19/05/2020]

sparì, tra le altre cose, qualsiasi riferimento al numero dei deputati. Tale modificazione del testo provocò l'opposizione dei gruppi socialista, comunista e della minoranza catalana, i quali proposero diversi emendamenti per tornare alla formulazione dell'art. 58.3 del *borrador*. Nonostante ciò, le proposte volte a costituzionalizzare una correlazione tra la popolazione e il numero dei seggi[1463] furono respinte dal voto decisivo dei rappresentanti dell'UCD (*Unión de Centro Democratico*) e di AP (*Alianza Popular*). L'attuale formulazione dell'art. 68.1 CE, sembra, dunque, derivare da un compromesso tra i protagonisti della *Transición española,* in particolare tra le forze delle sinistre, le quali reclamavano un meccanismo che rapportasse il numero dei seggi alla consistenza della popolazione, e l'UCD, che puntava ad attenuare gli effetti della costituzionalizzazione della rappresentanza proporzionale[1464].

Alla luce di ciò, un dato sembra evidente: la dimensione numerica del *Congreso* risulta senz'altro abbastanza ristretta rispetto alla consistenza della popolazione spagnola, ancorché in formale ossequio alla nota legge della radice cubica (*cube root law*)[1465], elaborata dalla politologia[1466]. La Spagna conta oggi un deputato per ogni 133.312 abitanti con un rapporto di 0,8 deputati per ogni 100.000 abitanti[1467].

Dall'approvazione della Costituzione nel 1978, la questione concernente la dimensione[1468] del *Congreso de los Diputados* è stata sempre presente nel dibattito dottrinale e politico spagnolo, benché non vi siano state proposte di riforma tradottesi concretamente in pratica. Il basso numero di componenti della Camera bassa spagnola coniugato con la previsione di un numero minimo di deputati da eleggere in ogni circoscrizione provinciale [1469] ha determinato un effetto "disproporzionalizzante" della formula elettorale, con ciò tradendo la previsione della rappresentanza proporzionale sancita in Costituzione[1470]. Sul piano elettorale

---

[1463] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 87.

[1464] G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 81 ss.

[1465] La radice cubica di 47.100.396 (popolazione spagnola al 1 luglio 2019) è circa 361.

[1466] Cfr. R. TAAGEPERA, S. RECCHIA, *The size of second chambers and European assemblies*, in *European Journal of Political Research*, 41, 2002, pp. 165-185; R. TAAGEPERA, *The size of national assemblies*, in *Social Science Research*, 1, 1972, pp. 385-401.

[1467] Servizio Studi Senato della Repubblica, Dossier n. 71/4 del 25 giugno 2019 "Riduzione del numero dei parlamentari".

[1468] Lijphart sosteneva che il numero totale dei seggi disponibili è una parte integrante dei sistemi di elezione dei rappresentanti (Cfr. A. LIJPHART, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Edit. Centro de Estudos Constitucionales, Madrid, p. 46). Sulla stessa lunghezza d'onda anche Santolaya Machetti che sosteneva che gli elementi fondamentali del sistema elettorale sono: il numero totale di rappresentanti da eleggere, la suddivisione del territorio in circoscrizioni elettorali, la formula elettorale o il procedimento matematico utilizzato per trasformare i voti in seggi e le forma di espressione del voto (Cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Significado y función de la Ley de Regimén Electoral General*, in *Revista de Derecho Político*, n. 56, 1986, p. 55).

[1469] Cfr. art. 68.2 CE: "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". Art. 162.2 LOREG: "*A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados...*".

[1470] A tal proposito è opportuno fare una precisazione. Se da una parte è vero che la Costituzione spagnola, all'art. 68.3, prevede che "L'elezione si verifica in ogni circoscrizione attenendosi a criteri di rappresentanza proporzionale", è necessario, nondimeno, al fine di comprendere meglio tale formulazione, fare riferimento alla giurisprudenza del *Tribunal constitucional* spagnolo. La sentenza del 75/1985 sottolinea le difficoltà, già espresse in alcune precedenti pronunce, che si possa interpretare letteralmente il criterio della proporzionalità previsto dalla Costituzione. Il TC osserva che "*no es posible hablar (...) de un sistema de escrutinio proporcional como de algo perfectamente delimitable, de manera*

il risultato è stato chiaro: una netta semplificazione del quadro politico, con l'emersione di due partiti che, fino alla crisi di sistema degli anni più recenti, hanno garantito una sostanziale alternanza al Governo[1471]. Considerando che, come anzi detto, è la LOREG a fissare il numero dei deputati, all'interno di una cornice costituzionale che ne individua il numero minimo e il numero massimo, i dibattiti che si sono succeduti sul tema si sono concentrati sull'opportunità di un intervento di modifica della legge elettorale, all'interno dei margini costituzionalmente consentiti, senza evidenziare la necessità di incidere sulla Costituzione per individuare un nuovo parametro di riferimento[1472].

Ecco perché, in Spagna, il tema del numero dei deputati si inserisce nell'ambito del più ampio, nonché annoso, dibattito sulla riforma della legge elettorale.

Ciò posto, non si deve cadere nell'errore di considerare la riforma della LOREG, benché meno esigente rispetto a quella costituzionale, di per sé di facile compimento. Come suggerisce il nome, la legislazione elettorale spagnola è inserita in una *Ley Organica* (legge organica)[1473], per la modifica della quale è richiesta una maggioranza assoluta del *plenum* del *Congreso*; ciò implica, pertanto, la necessità di un ampio consenso tra le forze politiche, che risulta difficilmente raggiungibile quando si parla delle "regole del gioco".

Differentemente da quanto accade in altri Paesi (tra cui l'Italia), la vera peculiarità del dibattito spagnolo sulla composizione del *Congreso de los Diputados* è che esso si è quasi integralmente incentrato sulla necessità di innalzare il numero dei deputati. Ciò è dovuto alla volontà delle forze politiche più piccole di attenuare le distorsioni del sistema elettorale cui

---

unívoca, en todos sus contornos, pues todo lo más que puede apreciarse, en la simple afirmación de tal sistema, es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y obtención de escaños", e prosegue afferando che "*... la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa "pureza" de la proporcionalidad abstractamente considerada*". Dunque, il Supremo consesso costituzionale riconosce che nel sistema elettorale, ancorché costituzionalmente ispirato a dei criteri di proporzionalità, possono determinarsi "*múltiples factores*" che condizionano (comprimendolo) il principio di proporzionalità (per esempio l'utilizzo della formula D'Hondt, che strizza l'occhio ai partiti maggioritari). Viepiù, è bene osservare che è la stessa Costituzione a introdurre dei limiti al principio di proporzionalità, quando all'art. 68.2, stabilisce che a ogni circoscrizione elettorale provinciale – indipendentemente della popolazione – deve essere riconosciuta una rappresentanza minima. Successive pronunce sono tornate sul tema, ribadendo, o talvolta ampliandone l'interpretazione (Cfr. STC 72/1989, 193/1989, 45/1992, 225/1998, 19/2011).

[1471] Cfr. J. DEL PALACIO, *Spagna: è la fine del bipartitismo?*, in *Rivista Il Mulino*, Bologna, n. 1/2016, pp. 163-172; R. L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, n. 2/2018, pp. 349-378; A. BOSCO, *Le quattro crisi della Spagna,* il Mulino, Bologna, 2018.

[1472] Il procedimento di revisione costituzionale viene disciplinato nel Titolo X della Costituzione spagnola. In particolare, vengono previsti due distinti procedimenti: quello all'art. 167 CE, concernente modifiche puntuali al testo e quello all'art. 168, azionabile, invece, per proposte di revisione integrale della Costituzione o di riforme parziali che si riferiscano a parti essenziali della Costituzione. Va da sé che se si volesse incidere a livello costituzionale sul numero dei deputati, eliminando per esempio la forbice da 300 a 400 e costituzionalizzando un numero fisso di componenti del *Congreso de los Diputados*, si dovrebbe optare per il procedimento ex art. 167 CE intervenendo chirurgicamente sulla lettera dell'art. 68.1 CE.

[1473] La *Ley Orgánica* è disciplinata dall'art. 81 CE, il quale prevede: "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 comporterà la maggioranza assoluta del Congresso con una votazione finale del progetto nel suo complesso". (Per un approfondimento sulla legge organica si veda O. A. VILLAAMIL, *En torno al concepto de Ley Orgánica en la Constitucion*, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 5/2000, pp. 115-142).

si è fatto cenno poc'anzi e di restituire ad esso i suoi caratteri di proporzionalità richiamati dal testo costituzionale.

Aumentare a 400 il numero dei deputati incrementerebbe senza dubbio la proporzionalità del sistema, giacché i 50 deputati aggiuntivi garantirebbero maggiore rappresentanza parlamentare non tanto ai grandi partiti, ma soprattutto a quelli più piccoli, che subiscono maggiormente un nocumento in termini elettorali dal riparto provinciale. Stiamo parlando di quei partiti che, fino a qualche anno fa, non esitavamo a definire terzi, quarti o quinti, che seguivano nei risultati elettorali i due maggiori partiti che hanno guidato, a fasi alterne, la politica spagnola sin dalla transizione: il *Partido Popular* (PP) e il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE).

Inoltre, se accanto all'ipotetico aumento del numero dei parlamentari si introducesse una circoscrizione unica nazionale in luogo delle 50 circoscrizioni provinciali, ciò avrebbe come effetto, non solo una maggiore "giustizia elettorale" tra i partiti che già ora compongono il variopinto mosaico della politica ispanica, ma potrebbe altresì consentire l'accesso di altri partiti nell'emiciclo di *Plaza de las Cortes*.

Certo è che se si volesse veramente incidere sulla proporzionalità del sistema, accanto a un aumento del numero dei componenti della Camera bassa, si dovrebbe ragionare anche della riduzione del numero di deputati minimo garantito per ogni circoscrizione provinciale, considerando che le circoscrizioni con più di 10 seggi in palio, dove le formule proporzionali sono più efficaci, sono molto poche. Incidere sulle circoscrizioni provinciali significherebbe: a) riformare l'art. 161.1 della LOREG riducendo da 2 a 1 il numero minimo di deputati da eleggere nelle circoscrizioni (la Costituzione, infatti, non esplicita quale debba essere il numero minimo, ma fa riferimento solo alla necessità che tutte le Province abbiano una rappresentanza garantita); b) riformare l'art. 68.1 CE ed eliminare tale numero minimo, rimandando alla legge elettorale la scelta in ordine alle circoscrizioni. Queste soluzioni, tuttavia, avrebbero sicuramente delle ripercussioni sui territori poco popolosi, ossia quelli che eleggono un minor numero di deputati[1474].

Il solo aumento del numero dei deputati andrebbe a incrementare il numero di seggi soprattutto nelle circoscrizioni più grandi e popolate, attualmente sottorappresentate, con la conseguenza che da un aumento della proporzionalità in queste, ne deriverebbe un beneficio generale dell'intero sistema.

Se a tale riforma si aggiungesse anche la riduzione a 1, del numero minimo di deputati per circoscrizione, tale effetto verrebbe sicuramente amplificato, poiché i 50 deputati "liberati" dall'abolizione dell'attuale numero minimo si aggiungerebbero ai nuovi 50 previsti dalla riforma.

Come anzi detto, tutti questi interventi andrebbero primariamente a vantaggio della circoscrizioni più ampie a discapito delle più piccole, le quali nel caso migliore (se si volesse solamente intervenire con l'aumento a 400 del numero dei deputati), non trarrebbero alcun beneficio, poiché i 50 nuovi deputati sarebbero ripartiti tra le circoscrizioni più grandi o nel caso peggiore (se oltre all'aumento del numero dei deputati a 400 si volesse altresì ridurre il numero minimo circoscrizionale) esse vedrebbero dimidiata la propria rappresentanza al *Congreso*, non potendo verosimilmente neanche trarre beneficio dall'aumento complessivo

[1474] E. ARNALDO ALUBILLA, *Encuesta sobre el sistema electoral, in Teoria y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020, p. 87.

dei componenti di tale organo.

In altri termini, a costituzione vigente, con la riduzione a un deputato minimo per ogni provincia e l'aumento a 400 seggi al *Congreso*, i rimanenti seggi da ripartire sarebbero 348 (tenuto conto che 2 sono vincolati alle città di Ceuta e Melilla), in luogo degli attuali 248. Se, all'opposto, si aumentasse a 400 il numero dei deputati, lasciando invariato a 2 il numero minimo di deputati da eleggere in ogni provincia, i seggi da ripartire sarebbero 298.

In alternativa, parte minoritaria della dottrina ha segnalato la possibilità di aumentare a 400 il numero dei deputati, assegnandone 50 a una circoscrizione statale (che si aggiungerebbe alle 50 circoscrizioni provinciali già esistenti), da ripartirsi, sulla base dei risultati complessivi ottenuti dai partiti a livello statale, con la formula D'Hondt[1475].

Viene altresì proposto di permettere a quei partiti che si presentano in una sola *Comunidad autónoma* (i cd. *partidos nacionalistas*) di confederarsi, similmente a quanto avviene in occasione delle elezioni europee, per ricontare i loro voti a livello statale, garantendo ad essi una rappresentanza proporzionale a livello nazionale, ammesso che superino la soglia di sbarramento prevista. Tale proposta avrebbe indubbiamente il pregio di migliorare tanto la proporzionalità quanto incoraggiare la governabilità, posto che la nuova circoscrizione faciliterebbe il conseguimento di risultati migliori per i cd. *partidos mayoritarios* (tradizionalmente PP e PSOE)[1476].

Un'altra proposta di sicuro interesse è quella relativa all'introduzione, nel sistema spagnolo, di un premio di maggioranza da riconoscere al partito vincitore delle elezioni generali[1477]. Tale premio di maggioranza potrebbe assumere due forme: a) il riconoscimento di un numero di deputati aggiuntivi al partito arrivato primo nelle elezioni generali, indipendentemente dal fatto che tale maggior numero di deputati sia sufficiente o meno a far conseguire la maggioranza assoluta al partito vincitore; b) riconoscere al partito vincitore tanti deputati quanti se ne rendano necessari per raggiungere la maggioranza assoluta. La prima proposta, se da un lato riuscirebbe a garantire al partito di maggioranza relativa una maggiore facilità nella formazione del governo, affrancandosi dalla dipendenza dei partiti più piccoli, non sembra, tuttavia, risolvere il problema di garantire una maggiore proporzionalità del sistema. Vi è da dire che la proposta di introdurre un premio di maggioranza nella legislazione elettorale spagnola è stata molto criticata, soprattutto nelle forme di cui al punto b). D'altro canto, un premio di maggioranza più contenuto non sembrerebbe porsi in rotta di collisione con i criteri individuati in via giurisprudenziale dal *Tribunal Constitucional* sul principio di proporzionalità, migliorando conseguentemente la governabilità del sistema.

Così descritte le eventuali ripercussioni di un aumento a 400 del numero dei deputati, si passeranno ora in rassegna le principali proposte formulate dai partiti politici volte ad incidere sulla composizione numerica dell'emiciclo della Camera bassa spagnola.

Dagli anni '80, la riforma del sistema elettorale divenne uno dei temi programmatici più ricorrenti. In quel periodo il *Partido Comunista de España* (PCE) manifestò una dura opposizione alla LOREG, figlia di una sostanziale continuità con il previgente sistema elettorale. A questo proposito, è opportuno ricordare che il PCE si è sempre speso, fin dall'adozione della LRP, per un sistema elettorale proporzionale. Obiettivo primario della

---

[1475] J. C. GAVARA DE CARA, *Encuesta sobre el sistema electoral*, cit., p. 96.
[1476] *Ibidem.*
[1477] *Ivi*, p. 97

formazione guidata da Santiago Carrillo non era tanto la governabilità del sistema, bensì la garanzia della maggiore rappresentazione possibile delle diverse forze presenti nella società. Il PCE accettò come "il male minore" la formulazione degli artt. 68 e 69 della Costituzione, rassegnandosi a votarne il testo, nonostante contenessero, a loro avviso, molteplici problematicità[1478]. Così fece anche in occasione della votazione sull'approvazione della LOREG[1479], non rinunciando, comunque, a perseguire il raggiungimento di una piena proporzionalità nel sistema elettorale.

Quanto detto ci permette di comprendere perché il PCE incluse in praticamente tutti i suoi programmi una dura critica al sistema di elezione dei membri del *Congreso*, che penalizzava fortemente formazioni come *Izquierda Unida* (IU), cartello elettorale (divenuto, poi, un movimento politico e sociale, tutt'ora presente), nel quale confluiva lo stesso PCE.

Nel 1986, il *Partido Comunista* propose espressamente l'aumento da 350 a 400 del numero dei deputati per "*evitar la grave penalización actual de las grandes circunscripciones electorales*". Questa proposta venne ribadita anche nei programmi del 1993, 1996 e 2004 e, accanto ad essa, al fine di diminuire la sproporzionalità implicita del sistema elettorale, sono state aggiunte altre proposte come quella di ampliare la circoscrizione elettorale dalla Provincia alla Comunità autonoma e l'adozione di una nuova formula elettorale che contemplasse l'utilizzo dei resti a livello nazionale[1480].

Di nuovo, nel 2008, *Iziquierda Unida*, nella quale era confluito il PCE, tornò a formulare, nell'ambito di una più ampia proposta (anche costituzionale) di modifica delle regole elettorali, l'aumento dei componenti del *Congreso de los Diputados* a 400. Dopo le elezioni del 2008, a seguito del lancio di una "*Campana por una ley elecotral justa y democrática*"[1481] e la successiva nomina di una Subcommissione parlamentare in seno al *Congreso* per discutere della riforma della legge elettorale, il leader di IU, Gaspar Llamazares, formalizzò, nel maggio dello stesso anno, la proposta di aumentare a 400 il numero dei deputati, ridurre a uno il numero minimo di seggi da assegnare a ogni circoscrizione e sostituire la nota formula D'Hondt con la formula Sainte-Laguë. La parte sicuramente più interessante della proposta, ai fini che qui si vogliono indagare, risiede nell'ipotizzare la creazione, mediante i resti, di una "*bolsa"* nazionale di voti per ripartire i 50 seggi che si sarebbero liberati dalla riduzione a 1 del minimo circoscrizionale. Seconda colonna portante della proposta avrebbe dovuto essere una riforma costituzionale per convertire la Comunità autonoma nella nuova base di

---

[1478] "*aunque somos conscientes de la existencia de fallos y lagunas considerables* [con riferimento al sistema elettorale], *renunciamos a batallas que, por otra parte, tendríamos perdidas*" in PCE (PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA), *Noveno Congreso del PCE*, Critica, Barcelona, 1978, p. 37.

[1479] In occasione del voto sulla LOREG, gli unici emendamenti sostitutivi vennero presentati da alcuni deputati del *Grupo Mixto*, i quali vennero respinti in nome del tanto agognato accordo raggiunto per tutti gli altri gruppi parlamentari. Tali emendamenti miravano ad attenuare gli effetti disproporzionali del sistema elettorale per esempio con l'aumento a 400 del numero dei deputati o con l'assegnazione di una rappresentazione minima di un deputato per ogni circoscrizione provinciale. Per una cronaca parlamentare del dibattito sulla LOREG si veda M. V. GARCÌA-ATANCE, *Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica del Regimén Electoral General y de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Regimén Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo*, in *Revista de Derecho Político*, 25, 1987, pp. 271-291.
La LOREG venne approvata con una "unanimità virtuale", ricevendo solo due voti contrari e due astensioni.

[1480] J. R. MONTERO - P. RIERA, *El sistema electoral España: cuestiones de desproporcionalidad de reforma*, in A. RUIZ MIGUEL - A. MACÌA MORILLO (a cura di), Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autonoma de Madrid, 28, 2009, p. 250

[1481] https://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/18/espana/1205846696.html [Ultimo accesso: 16/05/2020]

riferimento per la circoscrizione elettorale.

Sempre nel 2008, Rosa Maria Díez González, la leader e unica deputata del neonato partito di *Unión, Progreso y Democracia* (UPyD), fece registrare al *Congreso de los Diputados*, tramite il Gruppo Misto al quale apparteneva, una proposta di legge organica di riforma della LOREG[1482], nella quale si proponeva sia l'aumento a 400[1483] del numero dei deputati, sia la riduzione a uno del numero minimo di deputati da eleggere in ogni circoscrizione. Viepiù, la proposta di UPyD conteneva anche una disposizione transitoria secondo la quale il Governo avrebbe dovuto iniziare, entro tre mesi dall'approvazione della proposta di riforma della LOREG, l'iter per un progetto di legge di riforma costituzionale che modificasse l'art. 68.2 CE mediante l'introduzione di circoscrizioni elettorali che avessero come base la *Comunidad autónoma*, in luogo delle tanto vituperate circoscrizioni a base provinciale. Accanto a ciò, se si eccettuano i due deputati destinati rispettivamente alle città di Ceuta e Melilla, fatti salvi dalla proposta per ovvie ragioni, i rimanenti 398 deputati sarebbero stati ripartiti nel seguente modo: 198 deputati sulla base della popolazione ufficiale di ciascuna circoscrizione e 200 attraverso l'istituzione di una circoscrizione unica nazionale a cui avrebbero avuto accesso le liste che avessero ottenuto voti validi nell'ambito di un pluralità di *Comunidades autónomas* che assommassero, nel loro insieme, almeno il 65% della popolazione ufficiale spagnola.

In sintesi, la proposta di UPyD si offriva di intervenire sulle principali storture del sistema elettorale spagnolo attraverso un connubio rappresentato da riforma della LOREG, dove spiccava l'aumento del numero dei deputati a 400, e una successiva riforma costituzionale per l'abbandono delle circoscrizioni provinciali.

È molto interessante notare che *Unión, Progreso y Democracia*, sempre su iniziativa della sua portavoce Díez González, intervenne sul tema in altre due occasioni, nel 2011 e nel 2014. Il primo[1484] di questi interventi assumeva il carattere di una *Proposición no de Ley*[1485], non avente, pertanto, carattere di iniziativa legislativa. Con essa il gruppo proponente voleva sollecitare il Governo a rimettere a *las Cortes*, entro il termine massimo di tre mesi, un progetto di riforma della legge elettorale che comprendesse, tra le altre cose, un aumento del numero di deputati da 350 a 400 e la sostituzione della formula elettorale D'Hondt, con un'altra più proporzionale come la formula Hare. La *Proposición no de ley* chiedeva, inoltre, al Governo di prevedere, accanto alle circoscrizioni provinciali anche una circoscrizione

---

[1482] 122/000085 - *Proposición* de *Ley Orgánica* de Reforma de la Ley de Regimén Electoral General presentada por el Grupo Parlamentario Mixto en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura,* serie B, Proposiciones de ley, n. 99-1, 25 de abril de 2008.

[1483] Nella *exposición de motivos* della proposta si sostanzia questa scelta nel modo che segue: "Tampoco hoy se sostiene el escaso número de diputados fijado por la Ley Organica del Regimén Electoral General del 1985 – 350 segun su articúlo 162.1 – pudiendose llegar, segun el articúlo 68.1 de la Constitución a 400 diputados, algo mas coherente con los criterios del proprio articúlo 68, apartado tres". Dunque, motivazione precipua di tale opzione, così come del resto dell'intera Proposición de Ley fu quella di restituire al sistema elettorale spagnolo i caratteri di proporzionalità sanciti nella Costituzione.

[1484] 162/000018 – Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Unión, Progreso y Democracia, a istancia de la Diputada doña Rosa Maria Díez González, relativa a la reforma de la Ley Orgánica del Regimén Electoral General, para su debate en Pleno, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura,* serie D, Proposiciones no de ley, n. 7, 28 de septiembre de 2011, p. 19.

[1485] Le *Proposiciones no de ley* sono iniziative parlamentari attraverso le quali la Camera esprime la sua posizione su una determinata questione o sollecita il governo a seguire una politica determinata o realizzare alcune azioni. Questo istituto è tipico del diritto parlamentare spagnolo, ma al tempo stesso esso è presente anche nei regolamenti dei Parlamenti delle *Comunidades autónomas*. Predetta denominazione, tuttavia, non si utilizza al *Senado*.

unica nazionale, similmente a quanto avviene per le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo (in prospettiva si manteneva aperta la possibilità di addivenire a una riforma costituzionale che sostituisse, come circoscrizioni elettorali, le Province con le Comunità autonome o costituzionalizzasse un collegio elettorale interamente nazionale, cosa attualmente non possibile stante la lettera della Costituzione).

Giungiamo, ora, alla *Proposición de Ley* del 2014, la quale sembra abdicare a molte delle proposte formulate dal medesimo gruppo nel 2008 (e in buona misura anche quelle espresse nel 2011). In primo luogo, si abbandona esplicitamente la volontà di incidere sulla dimensione del *Congreso*[1486], mantenendo invariata la sua composizione numerica. Viene disegnato un sistema elettorale con tre diversi criteri di assegnazione dei seggi: a) il numero dei seggi di ogni circoscrizione si assegna in funzione della popolazione; b) il numero dei seggi per ogni partito si assegna in funzione dei suoi voti totali (nel senso che un partito che supera un altro in termini di voti non deve avere meno seggi del secondo); c) i seggi di ogni partito si suddividono all'interno delle circoscrizioni in modo proporzionale. Per quest'ultimo punto si proponeva il cd. "*reparto biproporcional*", che avrebbe permesso di correggere il deficit di proporzionalità esistente e tentare di coniugare rappresentatività e governabilità. Nello specifico, predetto metodo sarebbe consistito in primo luogo nell'assegnazione dei seggi spettanti a ciascuna provincia (che sarebbe rimasta la base di riferimento per la circoscrizione elettorale), alle quali, seguendo il consiglio proveniente dal *Conesejo de Estado*[1487], sarebbe stato assegnato un solo seggio iniziale. I rimanenti 298 seggi, con l'eccezione dei due assegnati alle città di Ceuta e Melilla, sarebbero stati distribuiti in relazione alle rispettive popolazioni utilizzando il metodo Sainte-Laguë, al fine di diminuire i disequilibri tra le Province meno popolate e quelle più popolate. Ebbene, una volta ottenuti i seggi che corrispondono a ciascuna circoscrizione in relazione alla popolazione, si sarebbe proceduto con l'assegnazione dei seggi ai partiti in proporzione ai rispettivi voti. L'assegnazione sarebbe avvenuta dapprima utilizzando la formula d'Hondt (che avrebbe permesso di eliminare le storture dell'attuale sistema), mentre, al fine di incentivare la governabilità, gli ultimi 25 seggi sarebbero stati assegnati al partito più votato. Una volta conosciuto il numero di seggi di ogni circoscrizione elettorale e il numero di seggi corrispondenti a ciascun partito politico, si proponeva di procedere alla distribuzione dei seggi dei partiti nelle circoscrizioni. Per fare ciò, la proposta di legge dell'UPyD prevedeva di dividere i voti ottenuti dai partiti e i voti assegnati a ogni circoscrizione per dei divisori, denominati "*divisore del reparto biproporcional*"[1488].

Come è stato incidentalmente segnalato poc'anzi, deve rilevarsi che nel 2009, la *Comision de Estudios del Consejo de Estado*, integrata da alcuni senatori, approvò un importante rapporto denominato "*Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación*

[1486] Nella *exposición de motivos* si legge: "*Por todo ello, esta ley (...) pretende corregir los desajustes del sistema electoral por el que optò nuestro Poder Constituyente sin necesidad de modificar la Constitución ni variar el tamaño del Congreso*".

[1487] Si veda *Informe del Consejo de Estado spbre las propuestas de modificacion del Regimén Electoral General,* p. 210 disponibile in http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf [Ultimo accesso: 20/05/2020].

[1488] 122/000170 – Proposición de Ley Orgánica relativa a la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Regimén Electoral General, para garantizar una mayor proporcionalidad presentada por el Grupo parlamentario de Unión Progreso y Democracia, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura,* serie B, Proposiciones de ley, n. 192-1, 19 de septiembre de 2014, p. 3.

del Regimén Electoral General"[1489]. Il Supremo organo consultivo del Governo spagnolo segnalava che l'aumento del numero dei deputati da 350 a 400 e la riduzione della rappresentanza minima iniziale da 2 a 1 deputato per Provincia, sono le due misure che avrebbero l'effetto maggiormente significativo nel miglioramento dell'uguaglianza del riparto dei seggi tra le circoscrizioni[1490]. Veniva altresì specificato che l'aumento del numero dei deputati incrementerebbe i seggi da ripartire tra le diverse circoscrizioni e questo si ripercuoterebbe inevitabilmente sulla dimensione delle circoscrizioni più popolate, con conseguente incremento generale della proporzionalità del sistema elettorale [1491], sottolineando come l'aumento del numero dei componenti della Camera bassa a 400 deputati avrebbe sicuramente un effetto largamente superiore alla riduzione della rappresentanza minima iniziale a un deputato[1492].

Per di più, insieme a tali proposte di modificazione, l'Alto Organo si è anche speso nell'analisi delle principali alternative per una modifica della formula elettorale, precisando che, laddove si aumentasse il numero dei deputati a 400 e i seggi rimanessero assegnati alle circoscrizioni provinciali, la quantificazione dei seggi da distribuirsi e a quali circoscrizioni assegnarli dipenderà soprattutto dal metodo di attribuzione che si utilizzerà[1493].

Giunti a questo punto sembra opportuno segnalare ulteriori proposte che hanno animato il dibattito parlamentare sull'opportunità di innalzare il numero dei componenti dell'emiciclo di *Plaza de las Cortes*. Prima di passare in rassegna le proposte più recenti, alcune delle quali solamente annunciate alla stampa, ma non ancora tradottesi in iniziative legislative, sembra interessante ricordare che, nel 2011, nel corso del dibattito sulla riforma della LOREG[1494], il tema della consistenza numerica del *Congreso de los diputados* fece ingresso anche al *Senado*. Il Gruppo parlamentare *Entesa Catalana de Progrés* (GPECP), mediante il procedimento di *amparo* previsto dall'art. 107 del Regolamento del *Senado*, formulò un emendamento[1495] alla proposta di modifica della legge elettorale che era in discussione alla Camera bassa, proponendo *in primis* l'innalzamento del numero dei deputati a 400 e la riduzione a 1 del numero di deputati minimi da eleggere per ogni provincia (facendo salvi i 2 deputati destinati alle città autonome di Ceuta e Melilla), prevedendo, poi, un particolare meccanismo per dividere i restanti 348 deputati tra le province in relazione alla rispettiva popolazione ufficiale. Nella *Justificación* dell'emendamento appena descritto, si sosteneva

---

[1489] Nel 2008, il *Consejo de Estado* venne incaricato dal Governo di elaborare, non tanto uno studio sulla resa complessiva del sistema elettorale del 1985, bensì un rapporto ricognitivo delle principali proposte di riforma del sistema elettorale che sono state oggetto del dibattito politico e dottrinale, al fine di fornire elementi utili al *Congreso* per l'elaborazione di una proposta di riforma della LOREG. Per un commento ai contenuti dell'*Informe* si veda M. GARROTE DE MARCOS, *La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los diputados. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral*, in *InDret – Revista para el análisis del derecho*, Barcellona, 2009, disponibile in www.indret.com [Ultimo accesso 20/05/2020].

[1490] *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificacion del Regimén Electoral General*, cit., p. 178.

[1491] *Ivi*, p. 12.

[1492] *Ivi*, P. 195

[1493] *Ivi*, p. 19

[1494] 122/000254 - Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General presentado por el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Uniò), el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura,* serie B, Proposiciones de ley, n. 282-1, 22 de octubre de 2010, pp. 1-15.

[1495] Enmineda n. 14 presentada por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP), en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. IX legislatura,* n. 2, de 11 de enero de 2011, p. 13.

che un aumento del numero dei deputati avrebbe incrementato il numero di seggi da ripartire tra le diverse circoscrizioni. Ciò avrebbe spiegato i suoi effetti più evidenti nelle circoscrizioni più popolate, determinando, insieme alla riduzione del numero minimo di deputati assegnati a livello circoscrizionale, un beneficio dell'intero sistema in termini di proporzionalità.

Vale la pena aggiungere, inoltre, che, a sostegno della proposta emendativa, veniva esplicitamente richiamato l'*Informe* elaborato dal *Consejo de Estado*. In occasione della medesima proposta modificativa della LOREG discussa al *Congreso*, nella Camera alta spagnola venne avanzata nei confronti della stessa, una *Propuesta de veto*[1496] da parte di due senatori del *Grupo Parlamentario GPECP*, nella quale si sottolineava che la riforma elettorale approvata dal *Congreso* non teneva minimamente in considerazione il miglioramento della proporzionalità del sistema e rimarcava come tale obiettivo potesse essere raggiunto con l'aumento del numero dei deputati da 350 a 400, con la riduzione della rappresentanza minima iniziale per ogni circoscrizione a un seggio e, infine, con l'adozione di una formula elettorale maggiormente proporzionale in luogo della D'Hondt. La *Propuesta de veto* argomentava altresì una risposta a eventuali critiche che potessero colpire la proposta di aumento del numero dei deputati, sul versante dei "costi della politica", specificando che i proponenti si manifestavano d'accordo a "ritardare" l'entrata in vigore di tale modifica a dopo la fine della recessione che aveva colpito la Spagna (eravamo nel 2011, si ricordi, e in Europa imperversava la crisi finanziaria), pur rimarcando che essa trovava piena corrispondenza al testo costituzionale, giacché la proporzionalità tra voti espressi e seggi attribuiti rappresentava un elemento basilare del sistema democratico, di per sé superiore a qualsivoglia altra contingenza.

Nel corso del più recente periodo, coincidente con la deflagrazione del sistema partitico della Spagna, sono emerse nuove proposte di modifica volte ad aumentare il numero dei deputati a 400. Nel corso del 2016, durante l'esame di una proposta di riforma della LOREG[1497]- occasionata dall'azionamento del meccanismo di convocazione automatica di nuove elezioni ai sensi dell'art. 99.5 CE - il *Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea* ha presentato un emendamento[1498] per modificare l'art. 162.1 della LOREG con il seguente testo: "*El Congreso està formado por cuatrocientos Diputados*". Le motivazioni a supporto della proposta emendativa non solo mettevano sotto accusa la poca proporzionalità dell'attuale sistema, in sostanziale continuità, dunque, con le altre proposte similari, ma prendevano atto che il sistema dei partiti risultava essere oramai drasticamente cambiato. In conseguenza di tale mutamento, si riteneva necessario un cambio profondo del sistema elettorale orientato verso una maggiore proporzionalità rispetto al sistema vigente. Sotto la scure delle proposte della formazione guidata da *Pablo Iglesias* è caduta anche la formula elettorale, per la quale si proponeva la sostituzione del metodo D'Hondt con quello Hare. Tuttavia, differentemente dalle altre proposte descritte,

[1496] Propuesta de veto n. 1 presentada por Don Joan Josep Neut i Pujals (GPECP) e Don Jordi Guillot Miravet (GPECP), en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. IX legislatura,* n. 2, de 11 de enero de 2011, p. 2.

[1497] 122/000037 – Proposición de Ley Orgánica de modificacion de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Regimén Electoral General, para el supuesto de convocatoria automatica de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del articúlo 99 de la Constitucion, en en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados.. XII legislatura,* n. 48-3, de 27 de octubre de 2016, pp. 1-74.

[1498] Enmienda n. 35, presetada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, en en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. XII legislatura,* n. 48-3, de 27 de octubre de 2016, p. 33.

quest'ultima non prevedeva anche una riduzione della rappresentanza di deputati minima riconosciuta a ogni circoscrizione provinciale.

La volontà di incidere sull'art. 161.1 della LOREG, non sembra essersi arrestata nemmeno negli ultimi anni. Nel luglio del 2018, in occasione del suo primo discorso come presidente del *Partido Popular*, Pablo Casado ha posto tra le sue priorità una riforma del sistema elettorale, proponendo, senza intervenire sulla Costituzione, di aumentare il numero dei deputati a 400 e di assegnare 50 deputati al partito vincitore delle elezioni generali. Tale proposta è stata anche dallo stesso ribadita nel 2019, in occasione delle consultazioni precedenti all'investitura del candidato Presidente del Governo, Pedro Sanchez[1499]. Vi è da dire che la proposta di introdurre un premio di maggioranza non ha trovato conforto in dottrina, la quale ritiene che per prevedere un meccanismo simile sarebbe necessario riformare il testo costituzionale.

È, nondimeno, curioso notare che tale proposta provenga proprio dal *Partito Popular*, non solo perché esso afferisce alla categoria dei cosiddetti *partidos mayoritarios* (sebbene questa definizione necessiterebbe di un tagliando stante il mutato quadro politico), i quali sono soliti preferire lo *status quo* a delle riforme tese a rendere maggiormente proporzionale il sistema, ma anche perché il PP è stata l'unica forza politica, che si è dato ricordare, a proporre, nel 2011, una riduzione del numero dei deputati da 350 a 300, ossia alla soglia del limite minimo previsto in Costituzione.

Quest'ultima proposta, che tuttavia non si tradusse in una iniziativa legislativa, venne motivata con ragioni di risparmio della spesa pubblica. Erano gli anni, si ricordi, in cui nel Paese iberico imperversava la crisi economica e dove dilagava il movimento degli *indignados.* Una falcidia al numero dei parlamentari avrebbe avuto l'obiettivo di placare gli animi dell'antipolitica, sebbene con un risultato piuttosto marginale: il risparmio di spesa che ne sarebbe derivato era stimato in, solamente, tre milioni di euro. In aggiunta, una simile riforma avrebbe contribuito a mutare irrimediabilmente lo scenario politico spagnolo con un aumento notevole della sproporzionalità del sistema. La riduzione avrebbe potuto realizzarsi in due diverse modalità: a) la riduzione da 2 a 1 del numero minimo di deputati assegnati a ogni provincia; b) un ridimensionamento del numero dei deputati da ripartirsi proporzionalmente, con ciò determinando un nocumento soprattutto per le circoscrizioni più popolose (Madrid e Barcellona). I maggiori beneficiari, in termini politici, di un simile intervento sarebbero stati senza dubbio il PP e il PSOE, i quali, già al tempo, monopolizzavano la rappresentanza nel 75% delle province. Di contro, a farne le spese sarebbero state senza dubbio le formazioni più piccole, non aventi carattere autonomistico o localistico, come per esempio *Izquierda Unida* e UPyD, le quali, come si è avuto modo di ricordare prima, erano quelle che propugnavano una riforma dell'art. 162.1 della LOREG al fine di aumentare, fino al massimo consentito in Costituzione, il numero dei componenti della Camera bassa[1500].

Quanto sopra esposto ci permette di trarre qualche conclusione. È possibile affermare che in Spagna esiste, fin dall'approvazione della LOREG nel 1985, un dibattito sulla consistenza numerica del *Congreso de los Diputados*. Tale dibattito, in totale controtendenza rispetto a

---

[1499] https://www.elmundo.es/espana/2019/07/09/5d24ee4921efa04d2f8b468c.html [Ultimo accesso: 24/05/2020].
[1500] https://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/11/espana/1318356405.html; https://www.expansion.com/2011/10/25/economia/politica/1319564949.html [Ultimo accesso: 20/05/2020]

quello emerso in altre democrazie europee, ivi compresa l'Italia, è stato diretto unicamente a valutare l'opportunità o meno di innalzare il numero dei deputati da 350 a 400, sfruttando la forbice prevista in Costituzione. Sebbene, per raggiungere tale risultato, sarebbe sufficiente incidere solamente sulla legge elettorale, attraverso una modifica dell'art. 162.1 della LOREG, tale operazione risulta di difficile compimento, considerando che la legge elettorale è contenuta in una legge organica, per la modifica della quale è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Camera bassa. Questo implica la ricerca di un ampio consenso tra le varie formazioni politiche e ciò viene ulteriormente complicato dal frammentato scenario politico degli ultimi anni.

Inoltre, si è osservato che aumentare il numero dei componenti del *Congreso* è stata da sempre una battaglia dei partiti più piccoli, i quali, con le loro proposte, non hanno mai incontrato i favori delle formazioni politiche maggioritarie, contrarie a mutare lo *status quo* per introdurre nel sistema elettorale elementi di maggiore proporzionalità. Ebbene, di una riforma incisiva della LOREG, comprendente anche un innalzamento dei livelli di rappresentanza, si è sempre parlato, ma sostanzialmente sul punto la situazione è rimasta immutata fin dal 1977, quando, prima ancora della LOREG, venne varata la prima legislazione elettorale della Spagna post-franchista.

È bene ricordare che quasi tutte le proposte volte ad aumentare il numero dei deputati sono state affiancate da proposte mirate a modificare la formula elettorale e a ridurre il numero di deputati minimo assegnato a livello circoscrizionale. In alcuni casi è stato altresì previsto di introdurre, accanto alle circoscrizioni provinciali, anche una circoscrizione unica nazionale, la quale avrebbe significativamente migliorato la resa del sistema proporzionale. In aggiunta, alcune formazioni hanno anche proposto di intervenire sul testo costituzionale per superare le circoscrizioni provinciali, in luogo di circoscrizioni i cui territori coincidessero con quelli delle *Comunidades autónomas* o addirittura per sostituirle con un collegio unico nazionale in cui ripartire tutti i voti. Non vi è dubbio che l'aumento del numero dei deputati unito con una, o tutte, le proposte aggiuntive, specie se riferite all'istituzione di un collegio unico nazionale, avrebbe comportato un forte incremento della proporzionalità[1501] del sistema elettorale, con giovamento delle formazioni più piccole di rilievo nazionale, a scapito dei grandi partiti.

Stante il patologico stato di crisi in cui versa il sistema politico spagnolo, negli ultimi anni è possibile apprezzare un interessamento alla tematica dell'aumento del numero dei deputati, anche da parte dei *partidos mayoritarios*. A questo proposito, si veda la proposta lanciata dal *Partido Popular* nel 2018 e riproposta recentemente al *Presidiente del Govierno*, Pedro Sanchez. Sembrerebbe che tale iniziativa non nasca dalla volontà di rendere maggiormente proporzionale il sistema elettorale, bensì da un intento di inseguire, attraverso l'introduzione di un premio di maggioranza, una stagione politica, quella del bipartitismo, che sembra oggi inesorabilmente destinata al tramonto.

4.2. Gli interventi sul numero dei deputati delle assemblee legislative delle Comunidades autonómas

[1501] Per una disamina delle implicazioni in termini di seggi assegnati derivanti dall'aumento a 400 del numero dei deputati e dall'utilizzo di formule elettorali diverse dalla D'Hondt, si vedano le analisi e le simulazioni riportate in F. J. PALENCIA GONZÁLEZ, J. A. SEIJAS MACÌAS, *Matemáticas electorales:buscando la proporcionalidad*, in *Revista electrónica de Comunicaciones y Trabajo de ASEPUMA*, n. 17, 2016, pp. 117-148.

Il tema della consistenza numerica delle assemblee legislative ha coinvolto anche i Parlamenti delle *Comunidades autónomas*. Differentemente dal dibattito che ha interessato il *Congreso de los Diputados*, che come si è cercato di tratteggiare nel paragrafo precedente ha avuto come base di partenza alcune proposte volte ad aumentare il numero dei deputati da 350 a 400, nelle *Comunidades autónomas* (salvo che in un caso di cui si dirà in seguito), sulla scia della crisi delle finanze pubbliche[1502] e delle conseguenti misure di contenimento portate avanti dal Governo centrale, la tendenza registrata è stata di segno opposto.

A partire dal 2012, sono state molte le legislazioni degli enti sub-statali volte a sopprimere organismi pubblici, in virtù di più o meno giustificate ragioni di risparmio. A livello nazionale si sono susseguite misure volte a introdurre delle riforme con le quali si imponeva alle *Comunidades autónomas* di ridurre il deficit pubblico e operare imponenti tagli alla spesa pubblica[1503]. Sempre nel 2012, similmente a quanto accaduto in Italia, si sono introdotte delle politiche indirizzate a ridurre la spesa pubblica sia dello Stato che delle amministrazioni locali: dopo aver riformato l'art. 135[1504] della Costituzione spagnola, è stata approvata la *Ley Organica* n. 2/2012 (*de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*), la cui finalità precipua era la riduzione della spesa pubblica e il conseguimento della stabilità finanziaria.

Nel rapporto della commissione[1505] istituita dal Governo proprio al fine di individuare modalità di razionalizzazione della spesa pubblica, sono state indicate altresì forme di controllo sul deficit pubblico delle *Comunidades autónomas.* Tra le varie raccomandazioni spiccava quella di ridurre il numero dei deputati che siedono nei Parlamenti autonomi (o di ridimensionare il loro regime economico). Questo ha comportato che, in alcune Comunità autonome, nello specifico in Cantabria, Castiglia-La Mancia[1506], La Rioja[1507], Comunità Valenciana[1508], si sia iniziato un processo di riforma degli Statuti di Autonomia, al fine di addivenire a una riduzione del numero dei deputati dei rispettivi Parlamenti[1509], che è stato portato a compimento solo nelle prime due.

[1502] Per alcuni riferimenti sulla crisi della finanza pubblica spagnola e del suo impatto sul *Estado Autonómico* si veda E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado Autonómico español*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2013; M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades autónomas*, in *REAF*, n. 18, 2013, pp. 169-206.

[1503] E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades autónomas*, in *Revista de Derecho Político*, n. 92, 2015, p. 122.

[1504] Con la riforma costituzionale del 2011 venne modificato l'art. 135 della Costituzione spagnola, introducendo nel testo il concetto di *estabilidad presupuestaria*, ottemperando, dunque, l'obbligo contenuto nel Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance della Unione Economica e Monetaria a trasporre mediante fonti nazionali vincolanti e permanenti, "preferibilmente di rango costituzionale" la regola dell'equilibrio di bilancio. Come è stato segnalato dalla dottrina spagnola il nuovo art. 135 comporta un cambio del regime giuridico della spesa pubblica che influenza la sua programmazione, esecuzione e controllo, oltre a incidere su tutti gli ambiti che afferiscono al settore pubblico: l'amministrazione statale, locale e l'amministrazione delle Comunità autonome (E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios*, cit., p. 123, nota 5). Per un approfondimento sul tema si veda: J. GARCÌA ANDRADE GÒMEZ, *La reforma del articúlo 135 en la Constitución española*, in *Revista de Administración Pública*, n. 87, 2012, pp. 31-66.

[1505] *Comisiòn para la Reforma de la Administraciones Publicas* (CORA).

[1506] In Castiglia-La Mancia si è provveduto a riformare lo Statuto d'Autonomia mediante la Ley Orgánica n. 2/2014, de 21 de mayo de Reforma de Estatuto de Autonomia de Castilla-La Mancha.

[1507] Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja de 10 de abril de 2014, Serie A., Núm. 103.

[1508] Bolletí Oficial. Núm. 209 VIII Legislatura. Valencia, 18 de desembre de 2014. Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de los artículo 23 y 24 del Estatut d'Autonomía de la Comunitat Valenciana (RE núm. 68.490).

[1509] E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios*, cit., p. 125.

In altre Comunità autonome - Canarie, Baleari, Madrid, Asturie, Estremadura - è stata discussa l'ipotesi di incidere sulla consistenza numerica dei rispettivi Parlamenti, ma non si è giunti nemmeno a presentare formalmente delle iniziative legislative sul punto[1510].

Un caso particolare è rappresentato dalla Galizia, dove, nel 2012, l'allora Presidente annunciò alla stampa[1511] la presentazione di un progetto per riformare la legge elettorale e ridurre il numero dei deputati galiziani, ma venne battuto sul tempo dal *Grupo Parlamentario Popular* del Parlamento galiziano, che presentò tempestivamente un'iniziativa legislativa[1512] volta a ridurre i deputati da 75 a 61. Questo ultimo tentativo, tuttavia, non vide la luce a causa dell'indizione di nuove elezioni e non ebbe, nemmeno, maggiore fortuna nella successiva legislatura, quando venne ripresentato dal medesimo gruppo parlamentare.

Anche nella Comunità di La Rioja, la proposta di riduzione del numero dei componenti dell'Assemblea legislativa regionale venne avanzata dal Gruppo popolare, il quale, a motivazione di tale intervento, addusse non solo ragioni di risparmio e di risanamento della spesa pubblica regionale, ma segnalò anche che lo Statuto di Autonomia assegna all'organo legislativo ben poche funzioni – tra cui l'approvazione del bilancio della Comunità Autonoma e funzioni di controllo dell'attività del Governo – proponendo conseguenzialmente di ridimensionare il Parlamento in ragione delle sue esigue funzioni. Partendo dall'esperienza della precedente *Diputación Provincial*, composta da 24 membri, venne proposto di ridurre il numero dei deputati de La Rioja da 33 a 25, acciocché la Camera legislativa rispecchiasse meglio le esigenze e le necessità della società riojana; il tutto a un costo sensibilmente inferiore[1513].

Ebbene, ad oggi, solo le Comunità di Castiglia-La Mancia, Cantabria e delle Canarie hanno effettivamente ridimensionato le rispettive assemblee legislative: nei primi due casi riducendo il numero dei deputati regionali, nel terzo, invece, aumentandoli.

In Castiglia-La Mancia, in occasione del dibattito parlamentare che è preceduto alla votazione della legge organica di riforma dello Statuto di Autonomia, veniva in evidenza come con un numero inferiore di deputati si sarebbe potuto garantire maggiore rappresentatività al popolo e ai diversi territori della Comunità, agevolando altresì il lavoro parlamentare[1514]. Inoltre, nell'esposizione dei motivi[1515] della legge per la riforma statutaria,

---

[1510] *Ibidem*.

[1511] https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2012/07/22/vou-proponer-xa-reducir-60-numero-parlamentarios/0003_201207G22P3991.htm [Ultimo accesso: 22/05/2020].

[1512] Proposición de Ley de 31 de julio de 2012, del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento gallego. Si prevedeva una modificazione della legge elettorale regionale per passare da 75 a 61 deputati, mantenendo il numero minimo per circoscrizione fissato a 10. Questo avrebbe determinato che il numero dei deputati che fossero stati assegnati sulla base della popolazione sarebbero passati da 31 a 21 (Cfr. E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios,* cit., p. 143, nota 37).

[1513] E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios,* cit., p. 125.

[1514] *Ivi*, p. 126.

[1515] "*.. Muchos son los esfuerzos y ajustes que se han solicitado a los castellano-manchegos para solucionar la importante crisis institucional y financiera de nuestra región. Es lógico que los representantes de los ciudadanos asuman también estos ajustes como propios y contribuyan al esfuerzo colectivo ya que la reducción de parlamentarios es una demanda abrumadora de la sociedad castellanomanchega. Por este motivo es imperativo la eliminación de las actuales previsiones estatutarias y aprobar las que se contienen en esta proposición de ley para permitir al legislador autonómico adecuar la legislación electoral autonómica y reducir de manera significativa el número de diputados que integran las Cortes de Castilla-La Mancha*" en *Boletín Oficial de las Cortes Generals*. *Congreso de los Diputados*. *X Legislatura*. Serie B: Proposiciones de Ley de 6 de septiembre de 2013, n.. 130-1 Reforma realizada mediante la Ley

si faceva esplicito riferimento alla necessità di ridurre i parlamentari per contribuire a risolvere la crisi economica e finanziaria in cui versava la regione. Veniva segnalato che se fosse stato chiesto uno sforzo alla collettività, tale sforzo avrebbe dovuto essere fatto anche dalla classe politica *castellano-manchega*[1516]. I deputati de *las Cortes* di Castiglia-La Mancia passarono, dunque, da 53 a un numero variabile da 25 a 35[1517]. Attualmente la legge elettorale della Comunità fissa tale numero in 33 deputati[1518].

Il *Tribunal Constitucional* ha ritenuto costituzionalmente legittime tanto la legge organica di riforma dello Statuto di Autonomia di Castiglia-La Mancia[1519], quanto la conseguente modifica della legge elettorale[1520].

Per quanto concerne la Comunità di Cantabria, qui l'intervento non interessò lo Statuto di Autonomia, il quale prevedeva sin dalla sua approvazione che il numero dei deputati avrebbe dovuto essere compreso tra 35 e 45[1521]. Venne modificata, invece, la legge elettorale mediante l'approvazione della *Ley* n. 2/2012, contenente una serie di misure di risanamento delle finanze locali, la quale modificò la legge elettorale della Cantabria, portando il numero dei seggi dell'emiciclo sito nel capoluogo Santander, da 39 a 35. Orbene, si osservi che anche predetto intervento si collocò sull'onda delle politiche di risanamento di bilancio.

È interessante notare che, nel caso spagnolo, stante le peculiarità del *Estado Autonómico*, l'impulso a ridurre il numero dei rappresentanti nei Parlamenti regionali derivò proprio da chi ne faceva parte, differentemente che in Italia, dove le Regioni si sono dovute adeguare a

---

Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2014.

[1516] Motivazione analoga veniva altresì addotta nel corso del dibattito parlamentare relativo alla proposta di legge organica per la riforma degli articoli 23 e 24 dello Statuto di Autonomia della Comunitat Valenciana, tentativo che come si è anticipato non trovò compimento. In esso si può leggere: *"... No obstante, y a pesar del relativo poco tiempo transcurrido desde esta modificación, el entorno económico actual exige de los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para una mayor austeridad y un uso más racional de los recursos que suministran los ciudadanos, lo que se traduce en una más eficaz gestión de los recursos públicos. Por todo esto, la presente reforma se concreta en dos puntos. En primer lugar, la modificación del artículo 23.1 del Estatut d'Autonomia, mediante la cual se reduce en un 20% el número de diputados y diputadas de Les Corts, pasando, por tanto, de los 99 actuales a 79, significando, además, que en la actual redacción de este artículo se establece un número no inferior a los 99, mientras que con la redacción propuesta se establece un número fijo"* en Bolletí Oficial. n. 209, VIII Legislatura València, 18 de diciembre de 2013.

[1517] Art. 10.2, secondo capoverso della Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: "*La circunscripción electoral es la provincia. Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35*". La

[1518] Art. 16.1 della Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha "*Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por 33 Diputados*".

[1519] STCE n. 197/2014, de 4 de diciembre che risolve la questione di costituzionalità contro la Ley Orgánica n. 2/2014 de reforma del Estatudo de Autonomia de Castilla-La Mancha, in *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 11, de 13 de enero de 2015, p. 41 ss.

[1520] STCE n. 15/2015, de 5 de febrero che risolve la questione di costituzionalità contro la *Ley* n. 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, in *Boletín* Oficial del Estado. Tribunal Constitucional, nun. 52, de 2 de marzo de 2015, p. 80 ss.

Per un commento alle due sentenze: M. MARTÍNEZ SOSPEDRA¸ *La sombra de las political questions. Notas criticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la eleccion de las Cortes de Castilla-La Mancha*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 28, 2016.

[1521] Art. 10.4, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria: "Una ley del Parlamento de Cantabria regulará el procedimiento para la elección de sus miembros, fijando su número que estará comprendido entre treinta y cinco y cuarenta y cinco, así como las causas de inelegibilidad e incompatibilidad que afecten a los mismos"

un decreto-legge[1522] del Governo, in cui, tra le altre misure previste per il contenimento delle finanze pubbliche, vi era anche la previsione che le Regioni adottassero un ridimensionamento (a ribasso) dei rispettivi consigli regionali, secondo i parametri previsti dallo stesso Esecutivo nazionale.

L'ultimo caso in ordine di tempo che si vuole qui segnalare è quello relativo alla recente riforma dello Statuto di Autonomia delle Canarie. Dopo una lunga gestazione che andò avanti tra la X e la XII legislatura, finalmente, con un'ampia maggioranza delle forze politiche presenti ne *las Cortes Generales*, si è addivenuti all'approvazione della *Ley Organica* n. 1/2018, di riforma dello Statuto di Autonomia delle Canarie[1523]. Il nuovo art. 39.2.b) dello Statuto prevede ora che il numero dei deputati che compongono il *Parlamento de Canarias* deve oscillare tra un minimo di 50 e un massimo di 75 (tale ultima cifra è stata aumentata di 5 unità rispetto a quanto previsto antecedentemente alla riforma). La prima disposizione transitoria dello Statuto prevede che la nuova legge elettorale avrebbe dovuto essere elaborata entro novembre 2021 da parte dei deputati eletti in occasione delle elezioni del maggio del 2019, le prime dopo il varo del nuovo Statuto di Autonomia. Tuttavia, ad oggi, sebbene sia in discussione, la riforma della legge elettorale non è stata ancora approvata[1524]. La medesima disposizione transitoria prevede, inoltre, che fino a quando non si sarà fissato il numero dei deputati nella legge elettorale, il numero dei componenti il Parlamento delle Canarie viene fissato in 60.

L'aumento che viene previsto nel riformato Statuto di Autonomia delle Canarie rappresenta sicuramente una scelta importante, se consideriamo che le ultime riforme elettorali che hanno interessato il sistema delle autonomie spagnolo, e che abbiamo brevemente descritto prima, avevano sancito il ridimensionamento, a ribasso, della consistenza numerica delle Assemblee legislative regionali. Con questa scelta si mette un freno alla logica economicistica che ha orientato gli interventi degli ultimi anni, fondati sulla necessità di sacrificare la rappresentanza sull'altare di una presunta stabilità finanziaria. La riforma porta, inoltre, il rapporto abitanti/seggi della regione al di sotto della media nazionale dell'insieme delle Comunità autonome[1525], Quanto al costo della modifica statutaria, benché i gruppi proponenti si sono impegnati a portare avanti l'intervento senza ulteriori costi a carico della finanza pubblica, deve segnalarsi che i dati registrati evidenziano un considerevole incremento del costo di funzionamento del Parlamento delle Canarie[1526].

Sembra utile domandarsi quali siano state le ripercussioni sul piano politico ed elettorale, nonché sul funzionamento delle assemblee di predette riforme, soprattutto quelle concernenti

---

[1522] L'art. 2 (Riduzione dei costi della politica nelle regioni), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché' ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), ripropone le stesse misure previste dall'art. 14 (Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali) del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), quest'ultimo dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 198/2012.

[1523] V. CUESTA LÓPEZ, *Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctic*a, in *Revista Teoria y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020, p. 429.

[1524] https://www.lavanguardia.com/politica/20200312/474099598073/el-parlamento-canario-se-compromete-a-aprobar-la-nueva-ley-electoral-en-plazo.html [Ultimo accesso: 24/05/2020].

[1525] *Ivi,* p. 36.

[1526] Le spese relative a "*Actuaciòn legislativa y de control*", all'interno del capitolo "*Servicios Generales*" del bilancio del Parlamento delle Canarie, hanno segnato un incremento. Tra il 2017 e il 2018 passarono da €15.947.700 a €16.222.930 e tra il 2018 e 2019 la cifra balzò a €20.230.814. (I dati sono riportati in V. CUESTA LÓPEZ, *Reforma electoral en Canarias*, cit., p. 437).

la riduzione del numero dei deputati degli organi legislativi regionali. Prima di ciò è necessario offrire alcuni elementi di contesto.

Con riferimento alle riforme intervenute in Castiglia-La Mancia e Cantabria si è già fatto cenno alla situazione finanziaria che tormentava il Paese durante quegli anni e il rischio conseguenziale sulla tenuta dei conti pubblici. Nello stesso periodo, a partire dal 2011, sul piano politico, il *Partido Popular* ha registrato una serie di successi elettorali che l'hanno portato a consolidare notevolmente il proprio potere, tanto a livello nazionale, quanto a livello regionale e locale. Sul piano delle Comunità autonome ben 11 su 17 erano a guida PP e in ben 9 di esse predetto partito poteva contare su una maggioranza assoluta. Questo enorme potere guadagnato dal principale partito del centrodestra spagnolo si tradusse in politiche di austerità, portate avanti sia a livello nazionale, sia a livello locale. Figlie di questa politica sono state anche le proposte di riduzione del numero dei seggi dei Parlamenti delle Comunità autonome, che si è cercato di descrivere poc'anzi.

Eppure, tali proposte potrebbero nascondere in filigrana un altro intento: consolidare la propria posizione di egemonia nel sistema politico, attraverso un ridimensionamento (in negativo) del quadro della rappresentanza nelle Comunità autonome. Un minor numero di seggi in quei Parlamenti avrebbe significato, unito alle particolarità dei vari sistemi elettorali, un rafforzamento soprattutto dei *partidos mayoritarios*.

Come si è avuto modo di accennare nel primo paragrafo, una proposta di riduzione del numero dei membri del *Congreso de los Diputados* venne annunciata, sempre nel 2011, dalla formazione guidata da Mariano Rajoy, ma non si tradusse nemmeno in un'iniziativa legislativa. Del resto, non può non evidenziarsi che portare a compimento una simile riforma a livello nazionale presentava una serie di difficoltà, che abbiamo già avuto modo di segnalare, di non poco conto. Innanzitutto, emergeva la necessità di votare una legge organica, sebbene ciò non avrebbe rappresentato un ostacolo insormontabile, considerando la forte maggioranza di cui godeva il PP nella X legislatura. Quello che sembra più probabile è che, nonostante la maggioranza parlamentare, il PP, in quegli anni, con l'imperversare della crisi economico finanziaria e il dilagare di movimenti come quello degli *indignados*, non ebbe la forza politica sufficiente per affrontare una riforma della LOREG, la quale, per quanto fosse già stata modificata con piccoli interventi nel corso degli anni, non è mai stata superata definitivamente. Né lo si poteva fare in una situazione così complessa e con una proposta così radicale, quella di ridurre a 300 il *plenum* del *Congreso*, che avrebbe sicuramente fatto insorgere i partiti più piccoli e quelli nazionalisti. A livello regionale non si ponevano tutti questi problemi, sicché fu più semplice giungere all'obiettivo. Ciò che, tuttavia, non era stato previsto, all'atto di mettere in cantiere tali proposte, era la ventura implosione del sistema politico con la fine (o presunta tale) del bipartitismo iberico.

Viepiù, accanto al profilo politico esiste anche un aspetto, di non poco conto, che merita qui di essere brevemente segnalato: il dibattito sul grado di istituzionalizzazione delle Assemblee delle Comunità autonome istituite ai sensi dell'art. 143 CE[1527]. Non è questa la sede per entrare all'interno di un tema molto complesso, intimamente connesso con la forma dello Stato spagnolo. Appare utile solamente sottolineare che, dopo lunghe discussioni

[1527] E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios*, cit., p. 133 ss. Per un approfondimento sul tema: S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades autónomas*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981; J. RODRÍGUEZ-ZAPATA¸ *Comentario articúlo 152 de la CE "Estructura institucional de la Comunidades autónomas",* in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo XI, Edit. Edersa, Madrid, p. 400 ss.

dottrinali e giurisprudenziali, è stata riconosciuta, anche alle Comunità autonome istituite ai sensi dell'art. 143 CE[1528], la possibilità di dotarsi di Assemblee rappresentative e di organi esecutivi, similmente a quanto previsto per le Comunità costituite ai sensi dell'art. 151 CE.

Appare, dunque, opportuno riflettere sommariamente sulle differenze sostanziali contemplate negli Statuti di Autonomia delle due diverse tipologie di *Comunidades autónomas*. Nonostante alcune tesi contrastanti, l'opinione largamente maggioritaria in dottrina e in giurisprudenza[1529] è nel senso di non ritenere sussistente alcun ostacolo a che le Comunità istituite ai sensi dell'art. 143 CE possano dotarsi di Assemblee legislative similmente a quanto avviene per l'altra tipologia di Comunità. Ciò posto, non deve dimenticarsi che, al di là della concreta organizzazione dei poteri, gli Statuti di Autonomia attribuiscono alle *Comunidades autónomas* un diverso grado di autonomia, anche legislativa. In alcune di esse, soprattutto quelle composte da una sola provincia, gli organi legislativi ivi presenti svolgono poco più che funzioni amministrative. Va da sé che questo cambia inevitabilmente il significato di una riduzione del numero dei deputati che siedono nei Parlamenti autonomi, a seconda che questo taglio intervenga nelle Comunità autonome dotate di un maggior grado di autonomia, quindi quelle istituite ai sensi dell'art. 151 CE, o che avvenga in quelle cosiddette "di secondo grado", che mutuano la disciplina delle prime solo con riferimento all'organizzazione delle istituzioni interne, non anche per ciò che concerne il grado di autonomia. Semplificando, sul piano delle funzioni svolte, della rappresentanza territoriale e del grado di autonomismo riconosciuto alle *Comunidades*, ridurre il numero dei deputati che siedono nel *Parlament de Catalunya* non è certamente assimilabile a ridurre i loro omologhi di una Comunità più piccola, come potrebbe essere Murcia o La Rioja, i cui Parlamenti svolgono funzioni pressocché amministrative.

Descritto ora il contesto in cui sono inseriti tali interventi, appare doveroso indagare quali sono stati gli effetti di tali proposte.

A ben vedere, come è stato anche puntualizzato nel primo paragrafo, il numero dei rappresentanti da eleggere determina il grado di proporzionalità di un sistema e la possibilità, per le formazioni più piccole, di ottenere una, seppur minima, rappresentanza. Il numero dei componenti di un'assemblea elettiva è altresì importante ai fini della rappresentanza dei territori: maggiore è il numero dei seggi, maggiori saranno le *chances*, anche per i territori più piccoli e meno popolosi, di vedersi rappresentati.

Si ricorderà che il *Consejo de Estado* ha suggerito, come soluzione per ridurre le diseguaglianze tra le circoscrizioni e incrementare complessivamente la proporzionalità del sistema, di aumentare il numero dei deputati del *Congreso*, diminuire il numero minimo di ogni circoscrizione provinciale e, da ultimo, cambiare la formula di riparto dei seggi. Tali suggerimenti avrebbero potuto essere validi anche per i sistemi elettorali delle Comunità

[1528] Art. 143 CE – "1. Nell'esercizio del diritto alla autonomia riconosciuto nell'art. 2 della Costituzione, le province limitrofe dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche, i territori insulari e le province costituenti entità regionali storiche, potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome in base a quanto previsto in questo Titolo e nei rispettivi Statuti. 2. L'iniziativa del procedimento diretto ad ottenere l'autonomia spetta a tutte le Deputazioni interessate o al corrispondente organo interinsulare e ai due terzi dei municipi la cui popolazione costituisca almeno la maggioranza del corpo elettorale di ogni provincia o isola. Tali requisiti dovranno essere verificati entro il termine di sei mesi dalle prime intese adottate allo scopo da alcuni degli Enti locali interessati. 3. Ove il procedimento non possa perfezionarsi, l'iniziativa non potrà ripresentarsi prima del decorso di cinque anni".

[1529] STCE n. 225/1998, de 25 de noviembre de 1998 in *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 312, de 30 de diciembre de 1998, p. 18 ss.

autonome. Tuttavia, i recenti interventi, volti a ridimensionare la rappresentanza dei Parlamenti autonomi, disattendono tali indicazioni.

Sul piano degli effetti sul sistema della rappresentanza, ridurre in maniera significativa il numero dei deputati regionali, come è stato fatto nel caso di Castiglia-La Mancia, determina un innalzamento della percentuale richiesta alle forze politiche per far scattare i seggi, convertendo, di fatto, un sistema sulla carta proporzionale in uno ad effetti maggioritari[1530]. È da tenere presente che, anche a livello regionale, non è possibile aspirare a un sistema totalmente proporzionale, stante le previsioni dell'art. 152.1 CE. il quale richiede una rappresentanza alle diverse zone del territorio. Questa proporzionalità "corretta" dovrebbe fungere da freno a chi volesse introdurre novità, come ad esempio la riduzione del numero dei deputati, che possano limitare ulteriormente la rappresentanza[1531].

Rimanendo sul caso di Castiglia-La Mancia, risulta evidente che la drastica riduzione del numero dei deputati ha comportato che la percentuale di voti necessari per ottenere seggi si è incrementata considerevolmente in alcune piccole circoscrizioni (a Cuenca e Guadaljara si stimava che un partito avesse dovuto ottenere almeno il 15%)[1532]. Ciò avrebbe avvantaggiato, prima della crisi dei partiti, le due formazioni più grandi[1533].

Un altro effetto che produrrebbe la riduzione del numero dei parlamentari afferisce al funzionamento interno delle Assemblee legislative. Se è vero che lo scopo principale del numero dei deputati è quello di garantire una quanto più ampia rappresentazione della cittadinanza, non deve dimenticarsi che, affinché le istituzioni rappresentative possano funzionare, è richiesto un certo numero di parlamentari, al fine di rendere l'organo legislativo efficace e permettergli di operare adeguatamente[1534]. La Costituzione spagnola, pur non prevedendo un modello unico, delinea i tratti di una forma di governo parlamentare per le *Comunidades autónomas*. In tutte le Comunità esiste un organo legislativo e un organo esecutivo, al cui vertice siede un Presidente eletto dall'Assemblea e nominato dal Re[1535]. Il sistema designato dalla Costituzione evidenzia chiaramente che il Parlamento è al centro del sistema politico delle *Comunidades autónomas*: esso controlla il Governo e detiene la funzione legislativa. La riduzione dei componenti dell'organo rappresentativo non porta con sé elevati risparmi, se consideriamo che in molte comunità si è proceduto altresì a incidere sulle indennità spettanti ai deputati, ma comporta soltanto una seria menomazione nel funzionamento dell'organo.

4.3. La vexata quaestio della riforma del Senado.

[1530] E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios,* cit., p. 142.
[1531] *Ibidem*.
[1532] *Ivi,* p. 143.
[1533] F. RUIZ, *Austeridad versus Representatividad en la ley electoral de Castilla-La Mancha*, in *Parlamento y Constitución*, n. 15, 2012-2013, p. 209.
[1534] *Ivi*, p. 144.
[1535] Art. 152.1: "Negli Statuti approvati tramite 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, un Consiglio di Governo con funzioni esecutive a amministrative e un Presidente, eletto dall'Assemblea fra i suoi membri e nominato dal Re, cui spettano la direzione del Consiglio di Governo, la suprema rappresentanza della rispettiva Comunità e quella ordinaria dello Stato nella medesima. Il Presidente e i membri del Consiglio di Governo saranno politicamente responsabili verso l'Assemblea".

Come è stato anticipato in apertura del primo paragrafo, la Costituzione spagnola prevede un numero variabile di senatori. L'art. 69 CE[1536], dopo aver chiarito che il *Senado de España* è la camera di rappresentanza territoriale, specifica che il relativo *plenum* è costituito sia da una componente eletta direttamente[1537], sia da una componente designata dalle Comunità autonome[1538]. Ad oggi, i senatori spagnoli sono 265: di essi 208 sono eletti direttamente dal corpo elettorale, mentre i restanti 57 sono designati dalle assemblee delle 17 Comunità autonome[1539].

Potremmo dire che da quando esiste il *Senado* esiste un dibattito sulla sua riforma o sulla sua eliminazione. Molteplici, infatti, sono stati i tentativi per addivenire a una modificazione delle regole che governano la Camera alta de *las Cortes Generales.* Non volendo qui riproporre un vastissimo dibattito dottrinale circa il ruolo della Camera in esame nel sistema bicamerale spagnolo e le funzioni da essa svolte nel procedimento legislativo, ci limiteremo a enunciare qual è stata la principale proposta volta a incidere sulla consistenza numerica dell'assemblea sita in *Plaza de la Marina Española* di Madrid.

In partenza, un dato risulta evidente: differentemente che per il *Congreso de los Diputados*, per incidere, seppur minimamente, sul numero dei senatori è necessaria una riforma costituzionale. A questo proposito, il dibattito più recente su una possibile riforma costituzionale, volta a ridefinire la composizione del Senato, risale agli anni 2005-2006, allorquando il Consiglio dei Ministri richiese al *Consejo de Estado* un *Informe* per analizzare alcune proposte di modifica[1540].

Quanto alla composizione del *Senado*, la proposta del *Consejo de Estado* si espresse nel senso di una moderata preferenza per l'elezione di tutti i senatori a suffragio universale diretto, da svolgersi contemporaneamente alle elezioni per il rinnovo delle Assemblee legislative delle *Comunidades autónomas* [1541].Nonostante ciò, l'*Informe* ha cura di segnalare

---

[1536] L'art. 69 CE è attuato dagli artt. 165 e 166 della LOREG.

[1537] L'art. 69.2 CE prevede che in ogni provincia (peninsulare) si eleggeranno - a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto – 4 senatori, secondo le modalità individuate da una legge organica. Tale disposizione va integrata con quanto previsto dall'art. 69.3 CE, il quale specifica che: "nelle province insulari, ogni isola o loro raggruppamento, con Capitolio o Consiglio Insulare, costituirà una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei Senatori, spettandone tre a ciascuna delle isole maggiori —Gran Canaria, Maiorca e Tenerife— e uno per ognuna delle seguenti isole o raggruppamenti: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma". Il successivo art. 69.4 CE riconosce, infine, una forma di rappresentanza "rafforzata" per le città di Ceuta e Melilla, dove vengono eletti, rispettivamente, 2 senatori.

[1538] L'art. 69.5 CE specifica che ciascuna Comunità Autonoma designa un senatore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio.

[1539] Tale numero si è incrementato a partire dalla prima legislatura de *las Cortes Generales*, quando il numero dei senatori designato dalle Comunità Autonome era di 10 (considerando che era in corso la fase di costituzione delle Comunità Autonome, stante quanto previsto dalla Costituzione). Nella seconda legislatura tale componente, infatti, aumentò a 46 senatori, subendo nel corso del tempo minime variazioni in ragione dell'aumento o della diminuzione della popolazione. Oggi, nella XIV legislatura del *Senado*, i senatori designati dai Parlamenti delle Comunità Autonome sono 57 (dati disponibili in www.senado.es).

[1540] *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española*, disponibile in http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf [Ultimo accesso 22/05/2020].

[1541] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La reforma constitucional del Senado*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 28, 2006, p. 7.

quelle che sono le questioni maggiormente complesse, legate alla composizione della Camera alta: la tipologia di circoscrizione elettorale utilizzata per eleggere o designare i senatori; la distribuzione dei seggi all'interno delle *Comunidades autónomas* e, infine, le modalità di designazione o elezione dei senatori. Il Supremo organo consultivo del Governo formula alcune proposte che incidono sulla composizione del *Senado*, in ordine:

1) attribuire 5 senatori ad ogni Comunità autonoma, con la previsione di un senatore aggiuntivo per ogni milione di abitanti e 2 senatori per ogni Provincia, per un totale di 223 seggi. Una simile composizione avrebbe il pregio di limitare alcune differenze nella variazione della partecipazione che si producono nelle diverse Comunità autonome e garantirebbe alcuni seggi addizionali alle Comunità autonome più popolose;
2) la seconda proposta parte da quella di cui al punto 1), prevedendo, però, l'esclusione dell'attribuzione di seggi aggiuntivi alle Comunità autonome con una sola Provincia. La conseguente riduzione della dimensione del Senato che ne deriverebbe, permetterebbe di ampliare a 7 il numero assegnato a ogni Comunità autonoma. Sulla base di questa seconda proposta, dunque, si attribuirebbero 7 senatori per ogni Comunità autonoma, a cui si aggiungerebbero i seggi attribuiti in ragione della popolazione (un senatore per ogni milione di abitanti) e i seggi attribuiti, nelle Comunità pluri-provinciali, fissati in 2 per ogni Provincia. La dimensione della Camera si sarebbe attestata in 243 seggi.
3) con il terzo modello formulato, si sarebbe attribuito un solo senatore per ogni Provincia, a cui si sarebbe aggiunto un numero fisso di 6 senatori da eleggere in ciascuna Comunità Autonoma[1542].

Il modello che viene preferito dal *Consejo de Estado* è quello di cui al punto 3), poiché avrebbe dato maggiore risalto alle Comunità autonome, con ciò garantendo meglio le esigenze e le istanze dell'*Estado Autonómico* spagnolo.

Come si è potuto osservare dalle indicazioni dell'*Informe*, finalità precipua del tentativo di riforma non era quella di ridurre il numero dei senatori. Invero, il dibattito originatosi nel 2006, di cui il *Consejo de Estado* è stato uno dei protagonisti, verteva in primo luogo sulla ridefinizione del ruolo che avrebbe dovuto avere la Camera alta nel sistema bicamerale spagnolo, nonché sulle funzioni ad essa spettanti. A questo proposito il numero dei senatori sembrava essere una scelta conseguente alle modalità di elezioni che venivano proposte allo scopo di tenere in considerazione le esigenze dell'*Estado Autonómico*.

[1542] *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española,* cit., p. 274-295.

Conclusioni. Le modeste dimensioni del *Congreso de los Diputados* e il "fattore inerzia"

Con il presente contributo si è tentato in primo luogo di far luce sulle origini delle attuali "dimensioni" della rappresentanza parlamentare in Spagna, ricostruendo l'evoluzione dei "numeri" delle *Cortes* succedutesi nel corso della moderna storia costituzionale spagnola. Si è poi proceduto ad esaminare i caratteri fondamentali del sistema elettorale spagnolo così come definiti dalla Costituzione del 1978 e dalla *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* del 1985, a partire dall'analisi delle disposizioni che concorrono a definire in modo peculiare il numero dei rappresentanti presso il *Congreso de los Diputados* e il *Senado*. In seguito, è stata offerta una panoramica del dibattito politico e dottrinale degli ultimi decenni circa le proposte di riforma del numero dei deputati del *Congreso* ipotizzate e/o ufficialmente formalizzate in abbinamento o meno alla modifica di altri elementi del sistema elettorale, corredandola con una disamina delle riduzioni dei rappresentanti delle Assemblee delle *Comunidades autónomas* tentate e/o praticate negli anni della crisi economica. Infine, si è riflettuto sugli effetti che un eventuale intervento sul numero dei seggi presso il *Congreso* potrebbe produrre sul sistema dei partiti e le dinamiche della forma di governo.

Volendo a questo punto trarre delle conclusioni con riguardo al tema della consistenza numerica del *Congreso* si ritiene opportuno prendere le mosse da un confronto con le *Cortes* del passato più remoto per poi progressivamente avvicinarci a quelle dei giorni nostri. Anzitutto, volgendo lo sguardo alle *Cortes* della storia costituzionale spagnola a partire da quelle gaditane, merita d'essere messo in risalto un elemento di netta discontinuità rispetto ad una tradizione costituzionale ben consolidata: a differenza che nelle Costituzioni del 1812, 1837, 1845, 1869 e 1876, con le quali si è provveduto a stabilire una relazione numerica proporzionale tra la quantità di seggi aggiudicabili presso le *Cortes* e la popolazione, la soluzione accolta dall'art. 68 delle Costituzione del 1978, nello stabilire uno specifico duplice limite alle dimensioni del *Congreso*, non meno di 300 e non più di 400 deputati, si è rivelata espressione di una scelta che nel voler realizzare un compromesso tra le esigenze di funzionalità e di rappresentatività dell'organo parlamentare ha decisamente fatto pendere l'ago della bilancia sul lato delle prime anziché su quello delle seconde.

Sempre da un punto di vista storico, la cifra di 350 deputati fissata dall'art. 162 c. 1 della LOREG entro la forbice individuata dalla Costituzione ci consegna l'immagine di un *Congreso* delle dimensioni contenute, non potendosi non tenere conto del decisivo aumento della popolazione avutosi nella seconda metà del secolo scorso rispetto alla realtà demografica della Spagna dell'Ottocento e della prima metà del Novecento. Nello specifico, l'attuale numero dei deputati coincide con quello dei rappresentanti eletti presso il *Congreso* nel 1846, si avvicina a quello registratosi nel 1865 così come nel 1868 e risulta ben inferiore a quello delle Camere basse di tutto il periodo della Restaurazione. Soprattutto, si allontana di molto da quello delle *Cortes* monocamerali della Seconda Repubblica.

Anche volendo concentrare l'attenzione sui dati che possiamo trarre dal panorama comparatistico le dimensioni del *Congreso* continuano ad apparire davvero modeste, sia in termini assoluti che relativi. Si pensi ai "grandi" Stati europei. Il *Bundestag* tedesco consta

attualmente di 709 membri, tenendo conto dei seggi soprannumerari così come di quelli compensativi. Alla *House of Lords* i cittadini britannici eleggono 650 rappresentanti. L'*Assemblée nationale* francese si compone di 577 *députés*. Alla Camera dei deputati italiana siedono 630 rappresentanti, anche se tale numero è destinato a scendere a 400 qualora fosse confermata in sede di *referendum ex* art. 138 Cost. il "taglio" dei parlamentari approvato dalla Camere lo scorso autunno. I risultati della comparazione con gli stati presi in considerazione non cambiano neppure optando per un'analisi incentrata sul rapporto sussistente tra il numero degli abitanti e quello dei rappresentanti che siedono nelle Camere basse sopramenzionate. In questa speciale classifica, la Spagna, ove si registra l'elezione in media di un deputato ogni 133.312 abitanti, verrebbe nuovamente a collocarsi all'ultimo posto, dietro l'Italia (uno ogni 96.006 abitanti, sempre che non venga ad essere confermata dal corpo elettorale la ben nota riforma sulla riduzione dei parlamentari, dalla quale discenderebbe un rapporto pari ad un deputato ogni 151.210 abitanti), il Regno Unito, (uno ogni 101.905 abitanti), la Francia (uno ogni 116.053) ed infine la Germania (uno ogni 116.855 abitanti, facendo riferimento al numero di seggi presso il *Bundestag* scaturito dalle elezioni del 2017). Anche estendendo il confronto ai Paesi europei che presentano una popolazione dal volume simile a quella spagnola l'impressione non muta. Ad esempio, il *Sejm* polacco è formato da 450 deputati (uno per ogni 82.558 abitanti).

La percezione che la mole del *Congreso* fosse modesta era noto agli esponenti del Governo dell'ultimo periodo del franchismo che redassero la LRP e il RDLNE del 1977: come abbiamo visto, un *Congreso* dalle dimensioni ridotte costituiva il primo dei "dispositivi correttivi" pensati per ridurre il carattere proporzionale del sistema elettorale. Questa consapevolezza era diffusa anche tra i membri del PSOE, ma, soprattutto, tra gli esponenti del PCE. Questi ultimi, infatti, come si è ricostruito, in sede di dibattito costituente rilevarono ad ogni piè sospinto quanto fosse oltremodo contenuto il numero di 350 seggi di cui si componeva il *Congreso*, denunciandone proprio l'inidoneità a garantire il pieno dispiegarsi del principio di rappresentanza proporzionale che pure si stava consacrando in Costituzione.

Soppesate le dimensioni del *Congreso*, rimane da chiedersi quale sia il motivo sottostante al mancato intervento nell'arco di questi quarant'anni sui "numeri" di quest'ultimo, così come peraltro sui restanti elementi cardinali del sistema elettorale spagnolo. Ebbene, volendo dare una valutazione complessiva, si potrebbe affermare che tale esito sia dipeso da un fattore tanto semplice quanto fondamentale: l'inerzia.

In sede costituente, sappiamo che le forze politiche presenti nel *Congreso*, a fronte della profonda diversità di opinioni con riguardo alle sorti del futuro sistema elettorale, si limitarono a cristallizzare all'art. 68 CE la normativa tardofranchista sulla base delle quale si erano svolte le elezioni delle prime *Cortes* democratiche dopo quasi mezzo secolo di dittatura. Questo risultato sembra confermare quanto ebbe ad osservare il 12 luglio 1978 nel corso del dibattito costituente Alzaga, ossia che quando ci si trova a che fare con la materia elettorale, "l'inerzia pesa enormemente, come tutto il mondo sa. Però questo non significa nella pratica [difendere] l'inerzia per l'inerzia: significa piuttosto consacrare un sistema elettorale che è già legittimato, un sistema elettorale che è già stato provato"[1543].

[1543] La citazione si trova in O. ALZAGA VILAAMIL, *La composición de las Cámaras*, cit., p. 347. Occorre rammentare, tuttavia, come si sia trattato di un intervento tutt'altro che disinteressato. Infatti, Alzaga era un esponente di primo piano del partito di maggioranza relativa, la UCD del Presidente del Governo Suárez, e, dunque, favorevole a non pregiudicare mediante la Costituzione quanto stabilito con il RDLNE del 1977, visto che tale decreto, conformemente alle

Il «peso dell'inerzia»[1544] non si è arrestato nemmeno in occasione della redazione e votazione della LOREG del 1985. Nel 1982 era asceso al Governo il PSOE. Nonostante le critiche rivolte negli anni precedenti da questo partito al sistema elettorale del tempo, la LOREG mantenne inalterate le previsioni contenute nel RDLNE del 1977. La mancata introduzione di modificazioni sostanziali a quanto statuito in epoca tardofranchista si spiega agevolmente in ragione del fatto che il PSOE aveva tratto beneficio da una normativa elettorale che sebbene fosse stata inizialmente concepita per "fabbricare" maggioranze conservatrici gli aveva poi spalancato le porte del Governo. Stante questo quadro, sulla scorta di un atteggiamento in genere diffuso tra i partiti "governativi", si capisce bene perché il PSOE abbandonò senza crucci i suoi progetti di riforma: una volta conquistata la guida del Paese, ragionando in termini di convenienza, non sussisteva più per quel partito alcun motivo per modificare un sistema elettorale che nonostante avesse in un primo tempo criticato si era rivelato in seguito decisivo per la sua vittoria.

Negli anni successivi i partiti ad impianto nazionale "minoritari" hanno formulato molteplici proposte allo scopo di attenuare il tasso di disproporzionalità del sistema elettorale: l'innalzamento del numero dei deputati fino al massimo consentito dalla Costituzione (400), la sostituzione della formula elettorale d'Hondt con la formula Hare o quella Sainte-Laguë e, infine, la riduzione da due ad uno del numero minimo di seggi attribuiti a ciascuna circoscrizione provinciale. Tali proposte, come si è visto, non hanno avuto esito. La ragione è da rintracciarsi nell'assetto di stampo bipartitico, ancorché non perfetto, che ha contraddistinto sino agli anni più recenti il caso spagnolo, i cui equilibri hanno a lungo riposato sull'alternanza al Governo tra PSOE e PP, nel frattempo succeduto alla UCD come principale forza del polo conservatore. Com'era prevedibile, i partiti "maggioritari" si sono ben guardati dall'appoggiare le proposte sopramenzionate, temendo che la loro adozione avrebbe comportato un ridimensionamento della centralità che tali forze politiche avevano acquisito proprio grazie agli effetti disproporzionali del sistema elettorale.

Ecco svelato il perché della «tendenza inerziale» e della «resistenza al cambio»[1545] che hanno contrassegnato la lunga vita del sistema elettorale della Spagna democratica e che nemmeno gli ultimi anni di relativa instabilità governativa pare siano riusciti a mettere in discussione. Tuttavia, merita di essere ricordato che proprio per reagire al tramonto della stagione del bipartitismo il PP, per bocca del suo presidente Casado, ha dichiarato, sia nel 2018 che nel 2019, di voler innalzare a 400 i deputati al fine di attribuire a titolo di premio di maggioranza i nuovi 50 deputati al partito che avesse ottenuto alle elezioni il maggior numero di voti. Si tratta di una soluzione che modificherebbe i termini con cui è stato fino ad ora condotto il dibattito in materia elettorale, in quanto non si rivela preordinata a correggere la disproporzionalità dell'odierno sistema elettorale, bensì si dimostra finalizzata a soddisfare le ragioni della governabilità in un'ottica tutta maggioritaria. Ad ogni modo, si è trattato solo

---

previsioni dei suoi stessi estensori, tra i quali figurava lo stesso Alzaga, aveva assicurato la sovrarappresentazione di questa formazione politica.

[1544] Così si è espresso G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, cit., pp. 81, 89. con riguardo agli esiti del dibattito costituente spagnolo a proposito della materia elettorale.

[1545] Queste le parole con cui A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *El sistema electoral del Congreso de los Diputados*, in *Revista de Derecho Político*, n. 52, 2001, p. 13, definisce alcuni dei tratti fondamentali della storia dei regimi elettorali nelle democrazie stabilizzate, inclusa la Spagna.

di annunci, che non si sono tradotti concretamente nella presentazione ufficiale di alcuna proposta legge, sicché possiamo affermare che al momento il dibattito politico sembra essersi arenato. Chissà se in futuro, a fronte di un quadro politico sempre più in evoluzione e della sperimentazione di formule di governo radicalmente nuove rispetto al passato, qualcosa potrà cambiare.

Bibliografia:

C. ADAGIO – A. BOTTI, *Storia della Spagna democratica: da Franco a Zapatero*, Mondadori, Milano, 2006.

L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettora*li, Laterza, Roma-Bari, 1995.

E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado Autonómico español*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2013.

E. A. ALCUBILLA – R. GARCÍA MAHAMUT – R. BLANCO VALDÉS – L. GALVEZ MUÑOZ, *Encuesta sobre el sistema electoral,* in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020.

J. ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, *Incidencia de los resultados electorales sobre el pluralismo político y la democracia interna de los partidos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017.

D. ALMAGRO CASTRO, *La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española?,* in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 112, 2018.

L. ÁLVAREZ REY, *Bajo el fuero militar. La dictadura de Primo de Rivera en sus documentos*, Ediciones Universidad de Sevilla, Sevilla, 2006.

O. ALZAGA VILAAMIL, *I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento*, in G. ROLLA (a cura di), *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Siena, 1989.

O. ALZAGA VILAAMIL, *La composición de las Cámaras*, in AA. VV., *Derecho político español. Según la Constitución de 1978*, II, Editorial Centro de Estudíos Ramón Areces, Madrid, VI ed., 2017.

O. ALZAGA VILLAAMIL, *En torno al concepto de Ley Orgánica en la Constitucion*, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 5, 2020.

E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades Autónomas*, in *Revista de Derecho Político*, n. 92, 2015.

O. ARAUJO, *Las Cortes en la Segunda República española: luces y sombras 85 años después,* in *Revista de Derecho Político*, n. 102, 2018.

J. M. AREILZA, *Diario de un ministro da la Monarquía*, Planeta, Barcelona, 1977.

M. AZPITARTE SANCHEZ, *La formación de Gobierno en el nuevo contexto multipartido. Crónica política y legislativa del año 2016*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017.

M. BAENA DEL ALCÁZAR – J. M. GARCÍA MADARIA, *Normas políticas y administrativa de la transición (1975-1978)*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982.

S. BARGIACCHI, *Conclusioni: one size does not fit all, il mandato imperativo tra Stato e Comunità Autonome*, in P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019.

P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, VIII ed., 1998.

F. J. BASTIDA FREIJEDO, *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 21, 1987.

J. M. BILBAO UBILLOS, *Encuesta sobre los partidos políticos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35, 2015.

R. L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2018.

R. L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017.

A. BOSCO, *Le quattro crisi della Spagna,* il Mulino, Bologna, 2018.

L. BURGUERA AMEAVE – C. VIDAL PRADO, *Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812*, in *Revista de Derecho Político*, n. 83, 2012.

M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in E. GARCÍA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982.

M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

M. CARRASCO DURAN, *La democracia no representativa: sistema electoral, partidos y elites politicas en España,* in *El Cronista del Estado Social y Democratico de Derecho*, n. 48, 2014.

Q. CASALS BERGES, *Proceso electoral y prosopografía de las Cortes Extraordinarias de Cádiz (1810-1813),* in *Historia Constitucional*, n. 13, 2012.

Q. CASALS BERGÉS, *La representación parlamentaria en España durante el Primer Liberalismo (1810-1836)*, Ediciones de la Universitat de LLeida, LLeida, 2014.

C. A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2019.

J. M. COLOMER, *El arte de la manipulación. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Anagrama, Barcelona, 1990.

J. M. COLOMER, *La transición a la democracia: el modelo español,* Anagrama, Barcelona, 1998.

M. CONTRERAS CASADO – O. CEBRÍAN ZAZURCA, *La Ley para la Reforma Polìtica: memoria y legimitad en los inicios de la Transición española a la democracia*, in *Revista de Estudios Polìticos*, n. 168, 2015.

P. S. COSANO, *La desigualdad y el valor de un voto: el malapportionment de las Cámaras bajas en perspectiva comparada,* in *Revista de Estudios Políticos (nueva época),* n. 143, 2009.

M. S. CRESPO, *Sistema electoral, sistema de partidos y formación del Gobierno en España. Situación actual*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 1, 2020.

V. CUESTA LÓPEZ, *Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020.

S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005.

E. DE ALBA BASTARRECHEA, *Los modelos electorales y su repercusión sobre los Grupos Parlamentarios*, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 1, 2007.

J. DE ESTEBAN ALONSO – J. M. CASTELLA ANDREU, *Encuesta sobre la representación politica*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014.

J. DEL PALACIO, *Spagna: è la fine del bipartitismo?*, in *Il Mulino*, n. 1, 2016.

I. DELGADO SOTILLOS, *La formación de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020.

G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

M. ESTRADA SÁNCHEZ, *El enfrentamiento entre doceañistas y moderados por la cuestión electoral (1834-1836)*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 100, 1998.

M. ESTRADA SÁNCHEZ, *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1999.

P. M. FERNANDEZ BARBADILLO, *Dónde viven los españoles. La asignación de escaños del Congreso desde 1977 a 2008*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 24, 2011.

G. FERNÁNDEZ DE LA MORA, *Rio arriba. Memorias*, Planeta, Barcelona, 1995.

A. FERNÁNDEZ DOMINGUEZ, *Leyes electorales españolas de diputados a Corte en el siglio XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Civitas, Madrid, 1992.

A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *El sistema electoral del Congreso de los Diputados*, in *Revista de Derecho Político*, n. 52, 2001.

P. FERNÁNDEZ-MIRANDA – A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, Plaza & Janés, Barcelona, 1995.

G. FERRAIUOLO, *Regole elettorali, frammentazione partitica, instabilità, Affinità e distanze tra sistemi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 1, 2020.

S. FORTI, *Tutto il potere allo Stato centrale: il coronavirus è la prova del fuoco per la Spagna*, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, 19/03/2020.

L. FROSINA, *Una nueva via para España. Il primo governo di coalizione e l'apertura politica al problema catalano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019.

J. GARCÌA ANDRADE GÒMEZ, *La reforma del articúlo 135 en la Constitución española*, in *Revista de Administración Pública*, n. 87, 2012.

M. V. GARCÌA ATANCE, *Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para la regulacion de las elecciones al Parlamento Europeo*, in *Revista de Derecho Político*, 25, 1987.

P. GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, *La reforma constitucional del Senado*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 28, 2006.

M. GARCÍA MUÑOZ, *La documentación electoral y el fichero histórico de los diputados*, in *Revista General de Información y Documentación*, n. 1, 2002.

M. GARROTE DE MARCOS, *La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los diputados. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral*, in *InDret – Revista para el análisis del derecho*, n. 4, 2009.

J. GIL PECHARROMÁN, *La estirpe del camaleón. Una historia política de la derecha en España 1973-2004,* Taurus, Barcelona, 2019.

M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *Las primeras Cortes del Franquismo, 1942-1967: una dócil cámara para la dictatura*, in *Vinculos de Historia*, n. 1, 2012.

M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *La representación política en España durante la dictadura de Primo de Rivera*, in *Estudos Estóricos*, n. 64, 2018.

E. M. GIULIANI, *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali* (Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna), Lalli, Firenze, 1991.

E. GUERRERO, *El socialismo en la Dictadura de Primo de Rivera*, in *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, n. 1, 1978.

P. F. GUTIÉRREZ CARRERAS, *Antecedentes de la Ley Para la Reforma Polìtica. La decantación de diversas propuestas reformistas (diciembre 1975-agosto de 1976)*, in *Aportes*, n. 2, 2017.

C. GUTIERREZ VICEN, *La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados,* in *Revista de las Cortes Generales*, n. 104, 2018.

M. HERRERO DE MIÑON, *Memorias de estío*, Temas de Hoy, Madrid, 1993.

M. HERRERO DE MIÑÓN, *Génesis del Real Decreto-Ley de marzo de 1977*, in *Revista de Derecho Político*, n. 100, 2017.

S. JULIÁ, *Polìtica y Sociedad*, in AA. VV., La *España del siglo XX,* Marcial Pons, Madrid, 2007.

S. JULIÁ, *Né riforma, né rottura: solo una transizione dalla dittatura alla democrazia*, in *Ventunesimo secolo*, n. 23, 2010.

I. LAGO – J. R. MONTERO, '*Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español*, in *Zona Abierta*, nn. 110-111, 2005.

F. LANCHESTER, *Le funzioni pubblicistiche dei partiti e l'art. 49 della Cost.,* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019.

L. LATORRE CANO, *La documentación electoral de la segunda mitad del siglo XIX en los archivos municipales*, in *Códice. Revista de Investigación historica y Archivistica*, n. 19, 2006.

A. LIJPHART, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Edit. Centro de Estudos Constitucionales, Madrid, 1995.

E. LINDE PANIAGUA, *Il meccanismo elettorale*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, FrancoAngeli, Milano 1978.

J. LOZANO MIRALLES, *Transformación de la forma de gobierno y de la democracia: el caso español*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 1, 2020.

I. MARTINEZ NAVAS, *El Gobierno de las Islas de Ultramar. Consejos, juntas y comisiones consultivas en el siglo XIX*, Dykinson, Madrid, 2007.

M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *El concepto constitucional de circunscripción y sus efectos sobre la eficacia del principio de soberania popular*, in AA.VV., *I Jordanas de derecho parlamentario* (21-24 marzo 1984), vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

M. MARTÍNEZ SOSPEDRA¸ *La sombra de las political questions. Notas criticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la eleccion de las Cortes de Castilla-La Mancha*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 28, 2016.

F. MARZANO – P. ROSSI, *Un modello per il numero "ottimale" dei parlamentari in Europa*, in *Astrid Rassegna*, n. 4, 2020.

P. MELLADO PRADO, *Cronica parlamentaria de la elaboración de los articluos 68 y 69 de la Constitución española de 1978*, in *Revista de Derecho Político*, n. 25, 1987.

F. MIRANDA RUBIO, *Los procuradores de representaciòn familiar en la novena legislatura (1967-1981)*, in *Principe de Viana*, n. 203, 1994.

A. MOLINAR - I. CASTELLS, *Crisis del Antiguo Régimen y Revolucion Liberal: (1789-1845)*, Ariel, Barcelona, 2000.

J. R. MONTERO, *Le liste elettorali in Spagna: tra attese di riforma e fattori del comportamento elettorale*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991.

J. R. MONTERO*, El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma, in Revista de Estudios politicos*, n. 95, 1997.

J. R. MONTERO – C. FERNÁNDEZ ESQUER, *Cuatro décadas del sistema electoral español* (*1977-2016)*, in *Política y Gobernananza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, n. 2, 2018.

J. R. MONTERO – R. GUNTHER, *Sistemas "cerrados" y listas "abiertas": sobre algunas propuestas de reforma del istema electoral en España*, in AA. VV., *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

J. R. MONTERO - P. RIERA, *El sistema electoral España: cuestiones de desproporcionalidad de reforma*, in A. RUIZ MIGUEL - A. MACÍA MORILLO (a cura di), *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autonoma de Madrid*, n. 13, 2009.

L. MORLINO, *Dal pluralismo limitato al pluralismo competitivo. Partiti e sindacati*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di)*, Una Costituzione democratica per la Spagna*, FrancoAngeli, Milano, 1978.

M. MORLOK, *La función de los partidos y el Parlamento,* in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 44, 2019.

O. S. MUÑOZ, *El fin (momentaneo) del bipartidismo en España: analisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017.

S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981.

A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona, 1980.

G. PACIULLO, *Il sistema elettorale della Cortes Generales in Spagna*, in A. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007.

PCE (PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA), *Noveno Congreso del PCE*, Critica, Barcelona, 1978.

F. J. PALENCIA GONZÁLEZ - J. A. SEIJAS MACÌAS, *Matemáticas electorales:buscando la proporcionalidad*, in *Revista electrónica de Comunicaciones y Trabajo de ASEPUMA*, n. 17, 2016.

G. PASQUINO, *Partiti, Istituzioni, Democrazie*, Il Mulino¸ Bologna, 2014.

N. PEREZ SERRANO JAUREGUI, *Articulo 68*, in *Revista de Derecho Publico, Comentario a las leyes políticas – Constitución española de 1978*, vol. VI, Madrid, 1989.

H. PICADO LEÓN, *Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral*, in *Revista de derecho electoral*, n. 6, 2008

L. POMED SÁNCHEZ, *Las elecciones del 28 de abril (y 26 de mayo): reflexiones sobre la forma de gobierno y sobre el sistema de partidos*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online,* n. 1, 2020.

A. POSADA, *Tratado de Derecho Político,* II, Suárez, Madrid, 1935.

C. POWELL, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza & Janés, Barcelona, 2002.

M. A PRESNO LINERA, *El origen del Derecho electoral español,* in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, 2012.

M. A. PRESNO LINERA, *Régimen electoral «maquiavelico» y sistema de partidos (con sesgo mayoritario,* in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 104, 2015.

M. A. PRESNO LINERA, *El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1979*, in *Historia Constitucional*, n. 19, 2018.

P. PRESTON, *The Triumph of Democracy in Spain* (1986), Routledge, London-New York, 2005.

A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Ledizioni, Torino, 2018.

D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven - London, 1971.

A. RODRÍGUEZ*, El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos*, in *Revista de Derecho Político*, n. 36, 1992.

J. RODRÍGUEZ-ZAPATA¸ *Comentario articúlo 152 de la CE "Estructura institucional de la Comunidades Autónomas",* in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo XI, Edit. Edersa, Madrid, 1996.

F. RUIZ, *Austeridad versus Representatividad en la ley electoral de Castilla-La Mancha¸* in *Parlamento y Constitución*, n. 15, 2012-2013.

J. M. SAN SEGUNDO MANUEL, *El sistema electoral: una reforma obligada*, Bosch, Barcelona, 2016.

I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas*, Seminario de Historia 2011-2012, Universidad Complutense de Madrid, Fundación José Ortega y Gasset, https://www.ucm.es/data/cont/docs/297-2013-07-29-1-12.pdf.

A. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *The Political Transition of the Francoist Cortes. Toward the Law for Political Reform (1975-1976*), in *International Journal of Political Economy*, n. 2, 1990.

G. SANCHEZ MEDERO – J. C. CUEVAS LANCHARES, *La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017.

P. SANTOLAYA MACHETTI, *Significado y función de la Ley de Regimén Electoral General*, in *Revista de Derecho Político*, n. 56, 1986.

G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito. Corso di scienza politica*, Giunti Editrice Universitaria, Firenze, 1965.

F. SEGADO, *Artículo 69: el Senado,* in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo XI, Edit. Edersa, Madrid, 1996.

F. SILVA MUÑOZ, *Memorias políticas,* Planeta, Barcelona, 1993, p. 352.

I. SIMÓN SUÁREZ, *Mujer: Asociaciones y Sindicatos. España 1875-1939,* Madrid, Sanz y Torres, 2014.

A. SOI, *Pluralismo e supremazia dei partiti nella nuova Costituzione spagnola*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 29, 1979.

S. SORIANO MORENO, *El sistema electoral de las Cortes Generales a travès de su proceso de constitucionalización*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020.

A. SOTO CARMONA, *De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas*, in *Ayer*, n. 15, 1994.

R. TAAGEPERA, *The size of national assemblies*, in *Social Science Research*, n. 1, 1972.

R. TAAGEPERA - S. RECCHIA, *The size of second chambers and European assemblies*, in *European Journal of Political Research*, n. 41, 2002.

R. TAMAMES, *Ni Mussolini ni Franco: la dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Plantea, Barcelona, 2008.

A. TORRES DEL MORAL, *El inicio del constitucionalismo español*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 26, 2012.

C. E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 2, 1968.

J. TUSELL, *Spain: From Dictatorship to the Democracy, 1939 to the Present*, Blackwell Publishing, Oxford, 2007.

E. ULL PONT, *Orígenes del Derecho electoral español*, in *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, n. 2, 1978.

J. M. VALLÉS, *Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1986, n. 53

J. VARELA SUANZES – CARPEGNA, *Propriedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)*, in *Historia constitucional*, n. 6, 2005.

J. M. VERA SANTOS, *Primo de Rivera: de la monarquía decadente a la "deseada" república*, Dykinson, Madrid, 2019.

C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?,* in *Rass. parl*., n. 1 /2011.

M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020.

P. ZABALA, *España bajo los Borbones*, Labor, Barcelona, 1926.

J. M. ZARATIEGUI LABIANO, *Efectos de la aplicación del sufragio universal en Navarra. Las elecciones generales de 1886 y 1891*, in *Principe de Viana*, n. 207, 1996.

E. C. ZAZURCA, *La Segunda República Española: Acción y omisión en materia electoral*, in *Revista de Derecho electoral*, n. 21, 2016.

Documentazione e sitografia:

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura, serie B, Proposiciones de ley, n. 99-1, 25 de abril de 2008.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. IX legislatura, n. 2, de 11 de enero de 2011.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura, serie D, Proposiciones no de ley, n. 7, 28 de septiembre de 2011.

Boletín Oficial de las Cortes Generals. *Congreso de los Diputados*. *X Legislatura*. Serie B, n. 130-1, de septiembre de 2013.

Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja de 10 de abril de 2014, Serie A., n. 103.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura, serie B, Proposiciones de ley, n. 192-1, 19 de septiembre de 2014.

Bolletí Oficial. Núm. 209 VIII Legislatura. Valencia, 18 de desembre de 2014.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados.. XII legislatura, n. 48-3, de 27 de octubre de 2016.

STCE n. 75/1985, de 21 de junio de 1985 *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 170, de 17 julio 1985.

STCE n. 225/1998, de 25 de noviembre de 1998 en *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 312, de 30 de diciembre de 1998

STCE n. 197/2014 en *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 11, de 13 de enero de 2015.

STCE n. 15/2015, de 5 de febrero en *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 52, de 2 de marzo de 2015

Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española, http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf [Ultimo accesso 22/05/2020]

www.senado.es

https://www.lavanguardia.com/politica/20200312/474099598073/el-parlamento-canario-se-compromete-a-aprobar-la-nueva-ley-electoral-en-plazo.html [Ultimo accesso: 24/05/2020]

https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2012/07/22/vou-proponer-xa-reducir-60-numero-parlamentarios/0003_201207G22P3991.htm [Ultimo accesso: 22/05/2020].

https://www.expansion.com/2011/10/25/economia/politica/1319564949.html [Ultimo accesso: 20/05/2020]

https://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/11/espana/1318356405.htm [Ultimo accesso 20/05/2020]

https://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/18/espana/1205846696.html [Ultimo accesso: 16/05/2020]

https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4313/4367 [Ultimo accesso 19/05/2020]

https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4312 [Ultimo accesso: 19/05/2020].