

# LA LEGISLAZIONE ELETTORALE NELLE COSTITUENTI SPAGNOLA E ITALIANA

MARCO CECILI\*  
Università di Roma Tor Vergata

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il caso spagnolo: una recente costituzionalizzazione del principio proporzionale. 3. Il dibattito in Italia. 4. Brevi conclusioni. 5. Riferimenti bibliografici.

## 1. INTRODUZIONE

In Europa<sup>1</sup>, la stabilità dei sistemi elettorali è un valore diffusamente tutelato in forma diretta da norme costituzionali di principio o, in loro assenza, dal vasto consenso politico che si coagula attorno a regole considerate fondamentali per garantire il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche.

Il patrimonio elettorale europeo può essere riassunto in alcuni principi fondamentali che, secondo il *Codice di buona condotta in materia elettorale* elaborato dalla Commissione di Venezia nell'ambito del Consiglio d'Europa,

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico.

<sup>1</sup> Nell'intero lavoro l'esame dei sistemi elettorali è circoscritto – salva diversa indicazione – alla Camera bassa nel caso in cui sia presente un Parlamento bicamerale.

consistono nel suffragio universale, libero, eguale, segreto e diretto<sup>2</sup>. Al fine di rendere effettivi tali principi, tuttavia, la Commissione di Venezia ha identificato anche le condizioni necessarie per la loro attuazione, in particolare attraverso la garanzia della stabilità del sistema elettorale, considerata cruciale per la credibilità dell'intero procedimento elettorale<sup>3</sup>. In questa prospettiva, devono essere garantiti non soltanto i principi di fondo, che difficilmente potrebbero essere messi direttamente in discussione, ma soprattutto alcuni aspetti specifici, come il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni. Per raggiungere tale scopo la Commissione di Venezia suggerisce di costituzionalizzare tali norme o, comunque, di conferire loro una posizione gerarchicamente sovraordinata alla legge ordinaria; in alternativa all'irrigidimento delle fonti normative si suggerisce anche un peculiare meccanismo di salvaguardia, secondo cui in caso di riforma della legge elettorale, le nuove norme entreranno in vigore solo dopo il primo rinnovo del Parlamento, perlomeno nel caso in cui le elezioni si tengano nell'anno successivo alla riforma<sup>4</sup>.

Se si prendono in esame le Costituzioni dei 3 ventotto Paesi dell'Unione europea e le Costituzioni delle tre democrazie europee consolidate ad essa estranee (Svizzera, Norvegia e Islanda) si può facilmente verificare che su un totale di trentuno testi costituzionali<sup>5</sup> ben venti accolgono la costituzionalizzazione del sistema elettorale<sup>6</sup>; mentre altre dieci Costituzioni si affiancano alla Costituzione italiana e non contengono alcuna indicazione in merito alle caratteristiche fondamentali del sistema elettorale<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> *Codice di buona condotta in materia elettorale*, Linee guida, n. I, «I cinque principi del patrimonio elettorale europeo sono il suffragio universale, eguale, libero, segreto e diretto. Inoltre, le elezioni devono essere periodiche».

<sup>3</sup> TRUCCO, 2011, 25, sottolinea il rischio di tentazioni «irresistibili» per le forze politiche di maggioranza di modificare le regole elettorali a proprio vantaggio.

<sup>4</sup> Sul principio della stabilità delle leggi elettorali si veda, con riferimento alla legge italiana del 2005, CAPORILLI, 2005.

<sup>5</sup> È simile il risultato della comparazione condotta da TRUCCO, 2011, 516 che prende in considerazione anche la Costituzione ungherese del 1949 ora abrogata che, pur non costituzionalizzando il sistema elettorale, garantiva, al pari della Costituzione vigente, l'approvazione della legge elettorale da parte di una maggioranza dei due terzi.

<sup>6</sup> Si tratta delle Costituzioni di Austria (art. 26); Belgio (art. 62); Danimarca (art. 31); Estonia (art. 60); Finlandia (art. 25); Irlanda (art. 16.5); Islanda (art. 31); Lettonia (art. 6); Lussemburgo (art. 51); Malta (art. 56); Norvegia (art. 59); Paesi bassi (art. 53); Polonia (art. 96); Portogallo (art. 113); Repubblica ceca (art. 18); Slovenia (art. 80); Spagna (art. 68), Svezia (art. 1 del Cap. III dello Strumento di Governo); Svizzera (art. 149). A questi si aggiunge il Regno Unito dove il sistema elettorale è di fatto parte integrante della Costituzione.

<sup>7</sup> Si tratta delle Costituzioni di Bulgaria, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Romania, Slovacchia, Ungheria e Croazia.

## 2. IL CASO SPAGNOLO: UNA RECENTE COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO PROPORZIONALE

Una rilevante peculiarità dell'assetto normativo afferente alla regolamentazione del sistema elettorale spagnolo risiede nel grado di incidenza – tutt'altro che marginale – che, rispetto alla relativa configurazione, esercita la fonte costituzionale. In Spagna è la Costituzione stessa a occuparsi, prima di qualunque altra fonte, della disciplina della materia elettorale, fissando nel suo testo alcuni presupposti diretti a condizionare inevitabilmente le scelte di dettaglio del legislatore, limitando, con ciò, il suo margine di discrezionalità e vincolandolo al rispetto di alcune inderogabili esigenze. Infatti, la scelta per cui, all'esito di un *iter* costituente piuttosto travagliato, le forze politiche impegnate nella stesura del nuovo testo costituzionale optarono, fu quella di procedere alla costituzionalizzazione dei sistemi di elezione delle *Cortes generales*, consacrandone all'interno della norma suprema dell'ordinamento alcuni aspetti di fondo che il legislatore ordinario non avrebbe potuto, di conseguenza, modificare. Per quanto specificamente attiene alla composizione del Congresso dei Deputati (*Congreso de los Diputados*), sono quattro gli elementi cardine che l'art. 68 Cost. individua al fine di condizionare l'espletamento dell'attività di legislazione elettorale<sup>8</sup>.

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

Il comma secondo della medesima disposizione sottopone l'attività del legislatore ordinario a due ulteriori limitazioni, stabilendo, anzitutto, una con-

---

<sup>8</sup> «El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones».

nessione – *rectius*, una identificazione – tra le circoscrizioni elettorali e la Province, per giungere, in seconda battuta, a disporre che a ciascuna di queste venga assegnata una rappresentanza minima paritaria, e rimettendo la ripartizione dei seggi restanti a operazioni successive che provvedano a distribuirli in maniera proporzionale rispetto alla popolazione di ognuna<sup>9</sup>.

Al terzo comma dell'art. 68 Cost. si rinviene, infine, l'ultimo elemento attraverso il quale i costituenti hanno voluto condizionare le modalità di designazione dei deputati, prevedendo che la loro elezione abbia luogo, nell'ambito di ogni circoscrizione, secondo criteri di rappresentanza proporzionale<sup>10</sup>.

In relazione alla disciplina che la Costituzione predispone in ordine all'elezione del Congresso dei Deputati, il richiamo esplicito e, dunque, formale al principio proporzionale va necessariamente contemperato con le previsioni che danno corpo agli altri tre «punti-chiave» della disciplina medesima, i quali incidono in modo assolutamente rilevante sulla sua implementazione effettiva. C'è da tenere presente, infatti, che «la rappresentanza proporzionale non è sufficiente se non è accompagnata da altre variabili che garantiscano il suo corretto funzionamento, quali sono, essenzialmente, una determinata dimensione delle circoscrizioni e un numero relativamente elevato di seggi da assegnare in ciascuna di esse. [Infatti,] [...] la rappresentanza proporzionale è direttamente proporzionale al numero dei seggi da assegnare e inversamente proporzionale al numero delle circoscrizioni, in virtù del fatto che gli effetti richiesti da questo sistema sono maggiori quanto maggiore è il numero dei deputati da eleggere e decrescono nella misura in cui è maggiore il numero delle circoscrizioni» (Perez-Serrano Jauregui, 1989, 123-124).

A tale proposito va anzitutto precisato che, secondo l'opinione maggioritaria, con l'espressione testuale «*criterios de representación proporcional*» i costituenti spagnoli non avrebbero inteso richiamare il principio proporzionale solo nella sua qualità di estensione del principio democratico, ma avrebbero, invece, voluto meramente esprimere e, dunque, sancire a livello costituzionale la predilezione per un meccanismo specifico di traduzione dei voti in seggi. In effetti – e nonostante il pluralismo politico venga prospettato dalla Costituzio-

---

<sup>9</sup> Con l'eccezione dei distretti di Ceuta e Melilla, rispetto alle cui popolazioni il medesimo comma dispone che vengano rappresentate ciascuna da un solo deputato.

<sup>10</sup> Il principio proporzionale è costituzionalizzato anche con riferimento all'elezione degli organi rappresentativi delle Comunità autonome. Il primo periodo dell'art. 152, c. 1°, CE. stabilisce, infatti, che «Negli Statuti approvati attraverso il procedimento cui si riferisce l'articolo precedente, l'organizzazione istituzionale autonoma si baserà su una Assemblea Legislativa, eletta a suffragio universale, in conformità a un sistema di rappresentanza proporzionale che garantisca, inoltre, la rappresentanza delle varie zone del territorio».

ne stessa nei termini di un *valor superior* dell'ordinamento giuridico<sup>11</sup> – l'interpretazione che, del riferimento in questione, è stata diffusamente accolta non vi ha letto la volontà dei costituenti di assicurare l'instaurazione di un parlamentarismo compromissorio, quale esito della realizzazione di una rappresentanza democratica che fosse di necessità massimamente inclusiva (Vallés, 1986, 24 ss.). In vero, laddove il richiamo alla *representación proporcional* venisse interpretato secondo tale accezione, non potrebbe non riscontrarsi l'esistenza di un evidente discostamento fra il modello prefigurato dalla prescrizione costituzionale e la realtà dei fatti: una realtà, questa, che – come si osserverà – si caratterizza per la presenza di procedimenti elettorali che, di fatto, favoriscono una rappresentazione semplificata della pluralità delle istanze che trovano espressione in seno alla comunità.

Ad avvalorare la tesi secondo la quale il richiamo costituzionale alla proporzionalità non si imporrebbe – informandoli – agli effetti prodotti dal sistema elettorale provvedono proprio i tre punti-chiave succitati, il cui inserimento in Costituzione ha fatto in modo che, con riferimento al medesimo, potesse e possa tuttora parlarsi di un sistema proporzionale *fortemente corretto*<sup>12</sup>.

In primo luogo, attraverso l'allestimento di una camera che è composta da un numero di parlamentari piuttosto ridotto, il costituente ha voluto senz'altro correggere la proporzionalità del sistema, limitando in maniera intuitiva l'accesso alla rappresentanza. Correlativamente, l'individuazione di un alto numero di circoscrizioni contribuisce, a sua volta, a ridimensionare in via ulteriore la probabilità che il sistema produca degli effetti di rappresentanza proporzionale, essendo un «legge sicura» dei meccanismi elettorali quella per cui «tanto più alto è il numero delle circoscrizioni [...], tanto più ridotto è il potenziale di proporzionalità» (Caciagli, 1982, 509-510). Rispetto all'ultima variabile considerata e disciplinata dal legislatore costituente spagnolo, infine, è piuttosto agevole riscontrare quanto la garanzia di una rappresentanza minima

<sup>11</sup> Art. 1, comma 1, CE.: «La Spagna si costituisce come Stato sociale e democratico di Diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'eguaglianza e il pluralismo politico».

<sup>12</sup> CACIAGLI, 1994,130, «Le interpretazioni espresse intorno a questo precetto, in una prospettiva giuridica, sono state molteplici e diverse, come del resto non poteva non essere. Ciononostante, la spiegazione più accreditata, e a sua volta rispettosa della interpretazione letterale del testo costituzionale, probabilmente è quella proposta da Montero e Vallés in un recente scritto sulla riforma elettorale. Secondo tali autori, a fronte di altri tentativi dottrinali per salvare la proporzionalità globale del sistema elettorale risultante dalla congiunzione degli elementi citati, l'art. 68 suindicato non costituzionalizza tanto un principio di rappresentanza proporzionale quanto una determinata formula elettorale. Di conseguenza, secondo questa interpretazione, il testo costituzionale è soddisfatto con la istituzione di una qualsiasi fra le formule elettorali presenti nel panorama dottrinale, senza preoccuparsi se i risultati pratici della applicazione di questa siano più vicini ai sistemi elettorali propri del principio maggioritario». Si veda anche AGUIAR DE LUQUE, 1995,369; MONTERO E VALLÉS, 1992.

iniziale a ciascuna delle circoscrizioni elettorali possa produrre degli evidenti effetti di disparità tra le medesime, favorendo la sovra-rappresentazione di quelle più piccole e la corrispondente sotto-rappresentazione di quelle più grandi.

Come è stato detto, «aver deciso di inserire i criteri fondamentali di un sistema elettorale nella costituzione ed aver adottato quei criteri invece che altri è stata una fondamentale scelta politica, come tale oggetto di uno scontro e parto di una contrattazione che hanno conosciuto fasi molto difficili» (Caciagli, 1982, 502). Ciononostante, e in particolare a dispetto delle profonde diversità di veduta propugnate dai vari schieramenti politici partecipi al processo costituente<sup>13</sup>, lungi dall'esser risultata foriera di un qualche apporto creativo o innovatore, la decisione adottata all'esito di quel processo finì per convalidare – attribuendogli peraltro dignità costituzionale – lo stato dei fatti allora esistente, recependo la disciplina elettorale<sup>14</sup> predisposta, nel rispetto della legalità franchista, dal governo di Adolfo Suárez<sup>15</sup> al fine di regolare le modalità di composizione delle medesime *Cortes* costituenti<sup>16</sup>, istituzioni centrali della sua opera di «rottura patteggiata» (Prieto, 1977, 23 ss.).

La transizione dall'autoritarismo alla democrazia che la Spagna conobbe a partire dalla morte del Generale Franco, infatti, «non si produsse» – come è stato osservato – «attraverso un processo di auto trasformazione del regime, né attraverso una rottura frontale radicale. Si trattò del prodotto di una serie di negoziati e patti tra vari attori politici finalizzati, attraverso un processo riformista, a raggiungere l'obiettivo del cambio di regime» (Aguilera De Prat, 2001, 40).

Animato dall'intenzione di conciliare la soddisfazione delle nuove istanze di rappresentatività – implicata dalla necessità di riconoscere e dare garanzia al principio del pluralismo politico – con delle (in ogni caso) imprescindibili esigenze di governabilità, in relazione alle modalità di elezione del

---

<sup>13</sup> Ostili all'opera di costituzionalizzazione del sistema elettorale per il Congresso dei Deputati – perché proporzionale – erano gli esponenti di AP (*Alianza Popular*), i quali nutrivano una decisa predilezione per il maggioritario, molto più confacente alla loro strategia politica; pure una buona sezione dell'UCD (*Unión de Centro Democrático*), d'altra parte, si era inizialmente dichiarata contraria all'idea di costituzionalizzare il sistema elettorale del Congresso, avendo, di seguito, mutato la propria posizione al fine di preservare la politica consensuale avviata con i partiti di sinistra e con quelli nazionalisti. PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*), PCE (*Partido Comunista de España*), PNV (*Partido Nacionalista Vasco*), PDC (*Pacto Democrático por Cataluña*) e i diversi indipendenti di sinistra, infatti, si erano mostrati, sin dal principio, favorevoli alla consacrazione costituzionale del sistema proporzionale.

<sup>14</sup> Disciplina contenuta nella *Ley para la reforma política* n. 1 del 4 gennaio 1977 e nel *Real Decreto Ley* n. 20 del 18 marzo 1977.

<sup>15</sup> Re Juan Carlos nominò Adolfo Suárez capo del Governo il 3 luglio 1976, dopo aver imposto ad Arias Navarro l'obbligo di dimettersi.

<sup>16</sup> Le cui elezioni – le prime libere dopo quarant'anni di dittatura – si svolsero il 15 giugno 1977.

Congresso dei Deputati il Governo Suárez optò per l'allestimento di un sistema elettorale proporzionale, aggiustandolo, però, attraverso l'introduzione di alcuni correttivi che gli avrebbero permesso di produrre, nella sostanza, gli effetti tipici di un sistema maggioritario.

I contrasti che animarono i dibattiti sul punto nel corso dell'*iter* costituente non riuscirono a essere superati se non attraverso l'accettazione, da parte delle diverse forze politiche coinvolte, dell'accordo generale concluso tra UCD<sup>17</sup> e PSOE<sup>18</sup>, il quale accordo si proponeva sostanzialmente di recepire e di trasfondere nel testo costituzionale i principi sui quali aveva tratto il proprio fondamento la disciplina elettorale del 1977<sup>19</sup>. Con la volontà di proseguire, e auspicatamente di completare, il processo di transizione democratica in un'ottica di compromesso, equilibrio e prudenza, i legislatori costituenti optarono finalmente per la costituzionalizzazione di un sistema elettorale che aveva già dato buona prova di sé; un sistema, come si è visto, formalmente proporzionale ma produttivo di effetti maggioritari, il quale avrebbe contribuito, per il tramite della relativa consacrazione costituzionale, ad allontanare la minaccia del ritorno all'autoritarismo e tuttavia pure ad assicurare la governabilità a un sistema in crisi.

Con lo sfondo del quadro costituzionale che si è sommariamente illustrato, il legislatore spagnolo, nell'espletamento del compito assegnatogli dalla Costituzione medesima, ha provveduto ad assemblare la disciplina elettorale di dettaglio soltanto sette anni dopo l'entrata in vigore della legge fondamentale, attraverso l'approvazione della *Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio, del Régimen Electoral General*<sup>20</sup>.

La formula utilizzata nel richiamarsi al principio proporzionale è infatti una formula volutamente raffreddata, cosicché quel principio ne esce depotenziato già in termini lessicali. L'art. 68, al comma 3, afferma infatti che il sistema deve essere orientato al rispetto dei criteri di proporzionalità (*atendiendo a*

<sup>17</sup> Il partito di governo.

<sup>18</sup> Il principale partito di opposizione.

<sup>19</sup> Infatti, «Come quasi tutti i sistemi elettorali, anche quello della Spagna postfranchista è nato da un compromesso fra i maggiori attori politici nella fase di transizione da un regime politico all'altro. Il compromesso fu però governato e imposto dalla «coalizione dominante» che era uscita dal ventre del regime. I rapporti di forza e il contesto della transizione, avvenuta secondo una *reforma pactada* e non secondo la *ruptura* che le forze antifranchiste avevano reclamato ma che non erano riuscite ad ottenere, consentirono al partito di governo, la Unión de Centro Democrático (UCD), composto in gran parte da ex esponenti del franchismo, di far accettare ai partiti dell'opposizione, in sede di elaborazione della Costituzione, lo stesso sistema con il quale erano state elette le prime Cortes democratiche nel giugno 1977». (Caciagli, 1994, 131).

<sup>20</sup> D'ora in poi LOREG. L'adozione della nuova legge elettorale avvenne soltanto nel 1985 perché solo allora fu possibile rinvenire, in seno al Congresso, la presenza di una chiara maggioranza (socialista), la quale, invece, mancò nel corso della prima legislatura post-costituente.

*criterios de representación proporcional*) nonostante il costituente abbia mostrato di saper utilizzare, quando voluto, formule decisamente più incisive. Un referente evidentemente più impegnativo dello stesso principio si ritrova, d'altronde, solo poco più in là nello stesso testo, all'art. 152 CE, laddove si stabilisce, con riferimento alle elezioni delle Assemblee Legislative delle Comunità Autonome<sup>21</sup>, che le stesse debbano avvenire secondo un sistema di rappresentanza proporzionale (*con arreglo a un sistema de representación proporcional*) (Pauciullo, 2007, 348 ss.).

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

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

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

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

---

<sup>21</sup> Art. 152, comma 1, CE: «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea».

accesso ampio al Congresso, specialmente in sede regionale (Caciagli, 1994, 142 ss.).

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

### 3. IN DIBATTITO IN ITALIA

Nell'Assemblea costituente italiana una questione centrale fu quella relativa ai sistemi elettorali per le due Camere. Si registrò un consenso di fondo a non attribuire alla carta costituzionale una valenza prescrittiva in merito alle tecniche di traduzione dei voti in seggi. Il dibattito è stato particolarmente interessante. Durante la discussione relativa al sistema elettorale per la Camera dei deputati, Mortati, da proporzionalista convinto, sostenne che il sistema elettorale non è un elemento di contorno e non è una scelta che risulti ininfluente. Sulla stessa lunghezza si posero i repubblicani, che attraverso Zuccarini, affermarono l'imprescindibilità della proporzionale per una «vera democrazia», mentre Ruini la riterrà «logica e inevitabile», a fronte della presenza dei partiti di massa nella gestione della vita pubblica. Ovviamente risultavano contrari i liberali. Nonostante questo quadro ci si orientò a non costituzionalizzare la proporzionale, sostenendo l'inopportunità di legare possibili opzioni politiche future alla messa in discussione di tutta la Costituzione<sup>22</sup>. Questa scelta condiziona anche la normativa costituzionale sul Senato. Al momento di decidere sulla costituzionalizzazione del sistema elettorale (questa volta uninominale), si preferì il rinvio alla legge ordinaria, ribadendo il vincolo di un sistema elettorale a suffragio universale.

Un primo progetto di legge elettorale venne presentato da Scelba all'Assemblea Costituente il 10 maggio 1947. Si rilanciò di nuovo il problema del collegamento parlamento-governo e quello della ricaduta che il sistema elettorale ha sulla governabilità dello stato, dimostrandosi dunque aperti anche a soluzioni tecniche di mediazione che demitizzavano il ruolo del sistema elettorale all'interno del sistema politico.

---

<sup>22</sup> Opzione sostenuta da Perassi.

Il modello di legge proposto dal governo partiva sostanzialmente dal d.d.l. 74/1946, che aveva regolato le elezioni per l'Assemblea Costituente. In realtà il governo, pur mantenendo la griglia già sperimentata, introdusse significative modifiche: l'aumento del numero delle preferenze, il ridimensionamento dei collegi, l'abolizione del collegio unico regionale e il trasferimento dei resti su collegi regionali, al cui riparto partecipavano solo le liste che avessero conquistato almeno un quoziente all'interno della regione<sup>23</sup>. Il profilarsi di uno scontro con i partiti minori indusse il governo al ritiro del progetto e alla presentazione di un nuovo disegno di legge più vicino al modello del d.d.l. 74/1946. Il garantismo ministeriale per la sopravvivenza dei partiti intermedi era indubbiamente rafforzato dalla crisi di governo che si profilava all'orizzonte, dopo la rottura del tripartito. Di fronte a questo progetto<sup>24</sup> l'unico dibattito che si registrò, fu ancora una volta sul problema del collegio unico nazionale e del riparto dei resti<sup>25</sup>. Qui non si tratta più di *tecnalities*, ma dell'ultimo tentativo di non trasfondere all'interno dell'impianto parlamentare la logica della politica organizzata per partiti<sup>26</sup>.

Il criterio di formazione del Senato appare fin dai dibattiti preparatori molto più complesso. Se non c'erano dubbi circa la natura politica della rappresentanza della Camera dei deputati, rispetto alla Camera alta i partiti proposero ipotesi molto più eterogenee. La Democrazia cristiana riteneva che attribuendo al Senato la valenza di rappresentanza per organi, si potesse realizzare all'interno di questa camera una felice sintesi tra professioni ed interessi. Vicino a questa posizione si collocava la Democrazia del lavoro (Bonomi, Ruini, Nitti), che nel binomio economia-cultura riteneva di aver individuato il principio informatore del Senato. Nel mondo liberale prevalse, invece, l'idea di una rappresentanza di origine territoriale, che passasse attraverso i corpi decentrati dello stato. Questa idea non era lontana neppure dal mondo azionista. Le sinistre, che privilegiavano a livello ideologico una organizzazione monocamerale, avanzarono la richiesta di due camere *fotocopia*. I socialisti e parte degli azionisti, tuttavia, erano disposti anche ad una camera tecnica, purché priva del rapporto di fiducia (Aimo, 1977, 79-109). Quando queste diverse posizioni dovevano essere portate ad unità nel dibattito costituente, l'operazione si fece rischiosa. Il tentativo di Lussu di far passare, nel disorientamento gene-

---

<sup>23</sup> Si stabiliva un numero massimo di 4 preferenze nelle circoscrizioni con *Magnitudo* superiore a 15.

<sup>24</sup> Prima del dibattito in aula, il nuovo progetto viene discusso da un'ulteriore commissione.

<sup>25</sup> A questo riguardo va segnalato che nell'ultima versione della legge elettorale si stabilisce di aumentare in tutte le circoscrizioni di tre unità il divisore, per abbassare il livello del quoziente elettorale ed aumentare quindi la distribuzione dei seggi all'interno delle circoscrizioni territoriali.

<sup>26</sup> Di fronte alle intemperanze liberali, Piccioni disse: «Alla personalitocrazia io preferisco sempre la partitocrazia», cfr. Assemblea Costituente, tornata del 20 dicembre 1947, 3491.

rale, l'affermazione di principio: «La seconda Camera è la Camera delle Regioni»<sup>27</sup>, venne abilmente aggirato dal democristiano Tosato, che corresse il tiro facendo approvare la formula secondo la quale la «seconda Camera è eletta su base regionale»<sup>28</sup>. Questo significa che già delle originarie istanze autonomistiche, può rimanere in gioco anche solo il collegio elettorale allargato, concepito come mero contenitore territoriale di voti. È ancora la DC che, per bocca di Mortati, a cercare una sintesi che contemperasse l'esigenza di collegi professionali con quella dell'elezione diretta, proponendo, ferma restando l'acquisita circoscrizione regionale, di demandare metà degli *eligendi* al suffragio diretto e metà a collegi formati su base professionale. Le critiche a questa proposta giunsero prontamente da destra, dove Einaudi evidenziò come la circoscrizione territoriale allargata alla regione non introduceva elementi di differenziazione tra Camera e Senato, mentre Patricolo sottolineò di sentire nella proposta di collegi professionali «nostalgia della Camera Corporativa»<sup>29</sup>.

Il limite che penalizzava l'idea della DC di una Camera delle professioni era, a dire il vero, noto agli stessi democristiani. Fu, infatti, Mortati ad affermare: «La verità è che contro il principio della rappresentanza organica agiscono delle prevenzioni alimentate dal ricordo del passato e fors'anche dalla dizione stessa che spesso si usa per indicare tale tipo di rappresentanza. L'espressione di «rappresentanza degli interessi» suscita dell'avversione»<sup>30</sup>.

È evidente che la Democrazia cristiana, che aveva ottenuto da destra un appoggio sul collegio territoriale, trovasse ora difficoltà sul tema professionale, su cui questa parte politica non era disponibile a convergere. D'altro canto, aprire a sinistra significava rivedere la linea prescelta sul criterio di formazione della seconda Camera.

A sinistra, infatti, su proposta del comunista Grieco, venne presentato un ordine del giorno che, accettando la base regionale e cambiando i parametri di rapporto per la definizione del numero dei senatori, in realtà ipotizzava l'idea del *Senato-fotocopia*<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, tornata del 26 settembre 1946, 290.

<sup>28</sup> *Ivi*, 293.

<sup>29</sup> Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, tornata del 27 settembre 1946, 302.

<sup>30</sup> Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, tornata del 28 settembre 1946, 308.

<sup>31</sup> «La seconda Sottocommissione decide: 1) i deputati della seconda Camera sono eletti a suffragio universale, diretto, uguale e segreto; 2) sono eleggibili a membri della seconda Camera tutti i cittadini che abbiano compiuto il 30° anno di età e che rispondano alle condizioni di eleggibilità indicate dalla legge elettorale; 3) la votazione ha luogo su base regionale e con lo stesso sistema della prima Camera. I deputati sono eletti in ragione di uno ogni 150.000 abitanti», Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, tornata del 1° ottobre 1946, 314.

Nell'autunno del 1947 si affrontò il problema della seconda Camera nell'adunanza plenaria dell'Assemblea Costituente. Lussu attaccò frontalmente Togliatti, che faceva sponda con i liberali per un ritorno all'uninomiale, ritenendo grave «il fatto che Togliatti – questo illustre, freddo e incorreggibile maestro di errori – abbia dimostrato le sue simpatie per l'istituto del collegio uninominale. Io oso sperare che il collega Togliatti non voglia aggiungere ancora una perla alla sua collana già lunga. Questo collegio uninominale sarebbe il duplicato laico dell'art. 7»<sup>32</sup>.

Nonostante i tentativi democristiani e repubblicani di spostare l'asse liberali-comunisti, la *vexata questio* dell'elezione del Senato fu risolta da un ordine del giorno Nitti: «L'Assemblea costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto e col sistema del collegio uninominale»<sup>33</sup>, approvato con 190 voti favorevoli e 181 contrari.

La successiva scelta di Terracini di eliminare il riferimento al sistema elettorale dal testo costituzionale, lasciandolo come indicazione per la futura legge elettorale, rappresentava in realtà l'ultimo ristretto spazio di manovra lasciato alle opposizioni<sup>34</sup>.

La legge elettorale per il Senato viene predisposta dal Governo e presentata all'Assemblea da Scelba l'11 dicembre 1947, con un disegno che cerca di unire il collegio uninominale alla base regionale<sup>35</sup>.

La tecnica di traduzione dei voti in seggi predispondeva, però un meccanismo di elezione che si allontana sia dal maggioritario secco che da quello a due turni, ricorrendo ad uno stratagemma che richiama in vita il proporzionale: i candidati si presentavano singolarmente nei collegi uninominali e risultavano eletti solo una volta raggiunti almeno il 50%+1 dei voti; i seggi non assegnati con questo metodo venivano invece attribuiti su base regionale ai gruppi di senatori che avevano precedentemente dichiarato un collegamento, avvalendosi di un uguale simbolo di riconoscimento, in forza del sistema del quoziente corretto e dei resti più alti, come nel sistema vigente alla Camera.

La commissione speciale<sup>36</sup> nominata all'interno dell'Assemblea Costituente ritenne che il disegno avesse reintrodotta la proporzionale e non avesse ottemperato all'ordine del giorno Nitti. In forza di questo giudizio vennero apportate notevoli modifiche. La maggioranza della commissione riformò il

---

<sup>32</sup> Assemblea Costituente, tornata del 15 settembre 1947, 200.

<sup>33</sup> Assemblea Costituente, tornata del 7 ottobre 1947, 977.

<sup>34</sup> Assemblea Costituente, tornata dell'8 ottobre 1947, 1002 e 1003.

<sup>35</sup> Assemblea Costituente, tornata dell'11 dicembre 1947, 3040.

<sup>36</sup> Presieduta da Micheli. La relazione di maggioranza è redatta da Fausto Gullo (PCI), mentre quella di minoranza da Mortati.

progetto in senso uninominalista, tornando al classico meccanismo dei due turni nel caso nessun candidato avesse raggiunto il 40% dei voti. La minoranza, invece, attraverso le parole di Mortati, cercò di rivalorizzare il progetto ministeriale, sostenendo come tale progetto potesse esaltare la specificità regionale che era andata perduta durante il dibattito assembleare. Le modifiche che Mortati introdusse erano dirette a consentire un collegamento dei senatori indipendentemente dal partito di appartenenza, e a individuare un quoziente regionale senza legami con l'assegnazione dei seggi in prima istanza.

Il dibattito che seguì in assemblea, trovava la destra contraria sia all'originario progetto governativo sia alle correzioni apportate dalla minoranza. Rafforzava questa convinzione la consapevolezza di poter contare sull'appoggio comunista nella lotta per l'uninomiale.

Proprio in aula, invece, si invertirono le parti e i comunisti si trovarono a rivedere la loro posizione sull'uninomiale. I comunisti appoggiarono un ordine del giorno di Dossetti che, rielaborando ulteriormente i correttivi della minoranza, fece scomparire il maggioritario per fare spazio, nei fatti, all'uninomiale. Secondo questo o.d.g. avrebbero dovuto essere eletti col sistema uninomiale solo i candidati che avessero raggiunto una percentuale pari al 65% dei voti espressi, mentre i seggi non attribuiti in prima istanza avrebbero dovuto essere assegnati su un collegio unico regionale, recuperando il modello proporzionale. Su questa proposta i comunisti si trovarono d'accordo. La convergenza di Togliatti sulla proposta Dossetti si legava all'orientamento dell'Assemblea in favore della consolidata posizione che il partito stava ottenendo nella repubblica. Ricordando quei momenti Dossetti commentò: «L'impegno mio nel dibattito sulle modalità d'elezione del Senato era nel senso di far scattare una clausola che impedisse il collegio uninomiale. Il collegio uninomiale mi preoccupava [...] ritenendo che si dovesse perseguire una democrazia più democratica possibile – quindi una democrazia proporzionale» (Dossetti, 1994, 47). Solo 67 seggi sono stati assegnati per il raggiungimento del 65% dei voti dal 1948 al 1992 (prevalentemente in Trentino-Alto Adige).

#### 4. BREVI CONCLUSIONI

Il tema dei limiti al potere del legislatore è quindi fondamentale in un sistema democratico. In genere, le costituzioni liberaldemocratiche prescrivono taluni limiti alla potestà legislativa in materia elettorale (ad esempio i casi di previsione di una specifica formula elettorale, oppure di norme procedurali *ad hoc*). Si devono, però, anche prendere in considerazione gli eventuali mar-

gini d'azione lasciati al legislatore, che possono essere amplissimi. Basti pensare al più rilevante prototipo di positivizzazione di una formula elettorale, quello spagnolo, che dimostra come la previsione di «*criterios de representación proporcional*» da parte della Costituzione (art. 68.3), non ha impedito ampi margini di apprezzamento politico-legislativo in sede di attuazione. La legge elettorale vigente (ley n. 5/1985), mediante la distribuzione dei 350 seggi del *Congreso de los Diputados* in 50 circoscrizioni coincidenti con le province che eleggono in media 6/7 deputati, corregge l'assegnazione proporzionale con un premio di maggioranza occulto, che distorce in maniera rilevante la rappresentanza politica (pari al 16-18% a livello circoscrizionale), e con la presenza di un'elevata soglia di sbarramento implicita.

In Italia, l'instabilità elettorale è stata molto forte, passando da un sistema proporzionale a varie tipologie di «modelli misti». La recente approvazione del *Rosatellum* ha fatto sperare che si fosse giunti ad un periodo di stabilizzazione, ma sembra trattarsi semplicemente di una legge ponte, nell'attesa che venga raggiunto un nuovo equilibrio (Lupo, 2017)<sup>37</sup>.

L'instabilità elettorale degli ultimi 20 annideve far riflettere sul tentativo di rinvenire nella Costituzione vincoli sul sistema elettorale. Il più noto è quello di Carlo Lavagna, che nel Suo «*Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*»<sup>38</sup> ha affermato l'implicita costituzionalizzazione del principio proporzionale. Lungi dall'apparire superati, dopo quasi sessanta anni dalla «prolusione» di Macerata e dopo circa venticinque di esperienza maggioritaria, gli argomenti di Lavagna appaiono molto solidi, raffinati e, anche qualora non considerati convincenti, sicuramente meritevoli di discussione e dibattito. Desta semmai meraviglia osservare come la scienza costituzionalistica si sia così rapidamente omologata al «pensiero unico prevalente [...]». Quasi che in materia elettorale la riflessione costituzionalistica fosse cos tretta a conformarsi alle scelte del legislatore, almeno per ciò che riguarda l'alternativa di fondo proporzionale/maggioritario» (Croce, 2011, 2). Il discorso portato avanti da Lavagna nel celebre saggio del 1952 ha come base di partenza un assunto fondamentale: la non indifferenza rispetto all'ordinamento costituzionale delle scelte in materia di legge elettorale. Secondo l'autore, infatti, «l'adottare un sistema anziché un altro può avere una profonda ripercussione sulla struttura e sulla vita dello Stato, e in ultima analisi, sulla concreta forma di governo. La disciplina costituzionale di quest'ultima potrebbe risultare, quindi, in pratica

---

<sup>37</sup> Il 9 settembre 2019 il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha inserito l'approvazione di una nuova legge elettorale tra i punti programmatici dell'Esecutivo.

<sup>38</sup> LAVAGNA, 1952, 849-875.

elusa o deformata dalla realizzazione di particolari sistemi di elezione» (Lavagna, 1952, 849). Il «cuore» dell'argomentazione di Lavagna è però la valorizzazione del principio dell'eguaglianza del voto<sup>39</sup>: interpretando l'art. 48 alla luce dell'art. 3, comma 2, Cost., l'autore pone l'accento sull'eguaglianza «in uscita» e sul principio di «identità delle valenze», concludendo che «il principio di eguaglianza sostanziale, per essere rigorosamente attuato, deve vedere attribuito ad ogni elettore, astrattamente considerato, un medesimo coefficiente individuale, tale da rendere in tutti identica la valenza del proprio voto» e che «tale identità può essere realizzata solo attraverso il sistema proporzionale puro» (Lavagna, 1952, 871-873)<sup>40</sup>.

Nella loro differenza, le esperienze spagnola e italiana sono molto simili. In Spagna pur essendoci la costituzionalizzazione del principio proporzionale, questo non ha impedito correzioni in senso maggioritario; in Italia, al contrario, l'assenza di qualsiasi indicazione sul sistema elettorale, ha portato all'adozione di varie tipologie di modelli elettorali e alla ricerca di vincoli costituzionali.

## 5. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGUIAR DE LUQUE, L. (1995), «Forma di governo e sistema elettorale in Spagna», in Luciani M. e Volpi M. (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari: Laterza.
- AGUILERA DE PRAT, C. R. (2001), «La transición política en España», in Alcantara M. e Martínez A. (a cura di), *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- AIMO, B. (1977), *Bicameralismo e regioni*. Ivrea: Edizioni Comunità.
- CACIAGLI, M. (1982), «Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69», in García De Enterría E. e Predieri A. (a cura di), *La costituzione spagnola del 1978*, Milano: Giuffrè.
- (1994), «Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari», in Massari O. e Pasquino G. (a cura di), *Rappresentare e governare*. Bologna: Il Mulino.
- CAPORILLI, F. (2005), «La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo», in *Forum di Quaderni costituzionali*.

<sup>39</sup> LAVAGNA, 1952, 865.

<sup>40</sup> Per l'autore, considerando «il voto di ciascun elettore alla luce dei risultati finali e concreti che esso produce, abbiamo il concetto di valenza del voto individuale, intesa come coefficiente individuale di conquista di un determinato seggio. In senso matematico, tale valenza è espressa dal numero dei seggi conquistati diviso per il numero dei voti validi emessi, a tale scopo, dai diversi gruppi di elettori: talché ogni elettore concorrerà, con una certa, esigua, percentuale a questo risultato».

■ SETENTA AÑOS DE CONSTITUCIÓN ITALIANA Y CUARENTA AÑOS...

- CROCE, M., «Appunti in tema di costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)», in *Rivista AIC*, n. 1/2011.
- LAVAGNA, C. (1952), «Il sistema elettorale nella Costituzione italiana», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 849-875.
- LUPO, N. (2017), «Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana», in *Federalismi*, n. 22.
- LEHNER, E. (2008), «La decretazione d'urgenza in materia elettorale», in Siclari, M. (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*. Roma: Aracne.
- MONTERO, J. L. Y VALLÉS, J. M. (1992), «El debate sobre la reforma electoral», in *Claves de la Razón Práctica*, n. 22.
- PAUCIULLO, G. (2007), «Il sistema elettorale delle Cortés in Spagna», in Oliviero M. e Volpi M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*. Torino: Giappichelli.
- PEREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1989), «Artículo 68», in *Revista de Derecho Público, Comentario a las leyes políticas-Constitución española de 1978*, tomo VI. Madrid: Edersa.
- PRIETO, F. (1977), «La Spagna verso la democrazia», in *Aggiornamenti Sociali*, 1977.
- TRUCCO, L. (2011), *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*. Torino: Giappichelli.
- VALLÉS, M. (1986), «Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política», in *Rev. Est. Pol.*, n. 53.