



GABRIELE MAESTRI\*

## SISTEMI ELETTORALI E REGOLAMENTI PARLAMENTARI: ALLA RICERCA DEI PASSI PERDUTI (O INCOERENTI) TRA SPAGNA E ITALIA\*\*

**Abstract [It]:** Il sistema elettorale ha un ruolo fondamentale nell'analisi della forma di governo, ma è importante considerare anche il rapporto tra norme elettorali e norme di diritto parlamentare: è utile verificare se esse sono coerenti, prestando attenzione soprattutto alle disposizioni sulla formazione dei gruppi parlamentari e sui poteri conferiti all'opposizione. Questo contributo propone una comparazione tra Spagna e Italia, esaminando le differenze e alcune inattese somiglianze tra i due ordinamenti.

**Abstract [En]:** The electoral system has a fundamental role in the analysis of the form of government, but it is important to consider also the relationship between electoral rules and parliamentary rules of procedure: it is useful to verify whether they are coherent, paying attention especially to the provisions on the formation of Parliamentary Groups and on the powers granted to the opposition. This contribution offers a comparison between Spain and Italy, examining their differences and some unexpected similarities.

**Parole chiave:** Spagna, Italia, elezioni, Parlamento, opposizione.

**Keywords:** Spain, Italy, elections, Parliament, opposition

**SOMMARIO:** 1. Premesse all'analisi, muovendo dall'ultimo voto politico spagnolo. – 2. La Spagna: proporzionale a effetti maggioritari, ma senza statuto dell'opposizione. – 3. L'Italia: ipercinetica, a tendenza maggioritaria, tra ritardi e incoerenze. – 4. Osservazioni finali (pensando al «cittadino come arbitro»).

\* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate – Sapienza Università di Roma, e in Scienze politiche – Università degli Studi Roma Tre.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*. Il contributo costituisce lo sviluppo dell'intervento realizzato in occasione della *Spring School* della Scuola di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo "Dinamiche delle forme di governo e sistemi elettorali" (Vatolla - SA, 29-30 aprile 2023), destinato nella sua versione originale alla pubblicazione nei relativi atti.

## 1. Premesse all'analisi, muovendo dall'ultimo voto politico spagnolo

Il risultato delle elezioni generali anticipate del 23 luglio 2023 in Spagna ha ricevuto l'attenzione di studiosi e studiosi di varie discipline. È noto che il *Partido Popular* (PP) ha ottenuto un esito migliore rispetto al *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) in termini di seggi al *Congreso de los Diputados* ancor più che di voti<sup>1</sup>: ciò ha condotto alla designazione del presidente del PP Alberto Núñez Feijóo quale incaricato ad assumere il ruolo di *Presidente del Gobierno*<sup>2</sup>, in coerenza con la consuetudine che dall'entrata in vigore della Costituzione spagnola (CE) ha visto investire dell'incarico il *representante* del partito con più seggi al *Congreso*. Ciò è avvenuto anche questa volta, benché i seggi a disposizione (quelli di PP e di *Vox*) non raggiungessero la maggioranza assoluta, anche per l'assenza di una netta maggioranza alternativa<sup>3</sup>.

Il *debate de investidura* nell'assemblea parlamentare si è peraltro prevedibilmente concluso con due voti negativi<sup>4</sup> e Feijóo non ha ottenuto la *confianza* del *Congreso*: re Felipe VI ha così compiuto un nuovo giro di consultazioni con le forze politiche rappresentate in Parlamento<sup>5</sup>, all'esito del quale ha investito dell'incarico il segretario del PSOE e *Presidente*

<sup>1</sup> Secondo i dati riportati dal sito <https://resultados.generales23j.es>, il PP con 8.091.840 voti (33,05%) per il *Congreso* aveva ottenuto 136 seggi su 350, mentre il PSOE con 7.760.970 voti (31,70%) aveva conseguito 122 seggi; lo scrutinio delle schede degli spagnoli residenti all'estero ha però fatto guadagnare un seggio ai popolari, sottratto ai socialisti (ora il PP ha 137 seggi, il PSOE 121). Completano il quadro i 33 seggi di *Vox* (12,39%), i 31 di *Sumar* (il nuovo blocco tra *Movimiento Sumar*, *Podemos*, *Izquierda Unida*, *Más País*, *Verdes Equo*, *Alianza Verde* e vari partiti regionali ha raccolto il 12,31%); dispongono di 7 seggi *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC, 1,89%) e *Junts per Catalunya* (JUNTS, 1,6%), mentre tra le forze basche *Euskal Herria Bildu* ha conseguito 6 seggi (1,36%) e il *Partido Nacionalista Vasco* ne ha ottenuti 5 (1,12%); *Bloque Nacionalista Galego* (0,62%), *Coalición Canaria* (0,47%) e *Unión del Pueblo Navarro* (0,21%), infine, hanno un seggio a testa.

<sup>2</sup> Per l'analisi del passaggio politico-costituzionale avviato con l'indizione del voto anticipato del 23 luglio 2023, v. L. FROSINA, *Bipolarismo, polarizzazione e Governi di coalizione: i nuovi elementi della politica spagnola*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2023. Sui precedenti sforzi di stabilizzazione del sistema politico spagnolo (in una logica sostanzialmente bipolare), a fronte però di un aumento di fratture interne alle principali forze politiche, cfr. M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *Estabilización del sistema político y fractura interna de los partidos. Crónica política y legislativa del año 2022*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 127/2023, 151-176, spec. 153-157.

<sup>3</sup> Cfr. il comunicato della *Casa Real* del 22 agosto 2023 (successivo alle consultazioni del 21-22 agosto), leggibile all'indirizzo [https://www.casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area\\_prensa\\_comunicados\\_interior.aspx?data=123](https://www.casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=123). Non sembra fuori luogo notare che l'esplicito riferimento al dato numerico, oltre che alla mancata constatazione della «*existencia de una mayoría suficiente para la investidura*», si inserisce in una concezione volutamente neutrale del ruolo del Re e fa intendere la scelta di legare a elementi oggettivi la decisione regia (senza peraltro dimenticare che l'atto di proposta del Presidente del *Gobierno*, oltre che la sua nomina, in base all'art. 64.1 CE dev'essere controfirmato dal Presidente del *Congreso*); un Capo di Stato elettivo, tipico dei regimi repubblicani, avrebbe forse considerato ulteriori dettagli in vista delle sue decisioni.

<sup>4</sup> L'esito è stato di 172 sì e 178 no in prima votazione il 27 settembre (quando occorreva la maggioranza assoluta), di 172 sì, 177 no e un voto nullo il 29 settembre (quando era sufficiente la maggioranza semplice). V. *Diario de sesiones - Congreso*, XV leg., n. 5, 27 settembre 2023 (*Sesión Plenaria* n. 5), 48 e n. 6, 29 settembre 2023 (*Sesión Plenaria* n. 6), 24 (ma anche 23, per spiegare l'unico voto nullo – di Eduard Pujol Bonell (JUNTS), che alla chiama ha risposto «sì», salvo correggersi subito dopo senza che la segretaria recepisce la correzione – alla luce delle norme e della prassi parlamentare, con la *Presidenta* che ha deciso di annullare il voto, impiegando i poteri direttivi riconosciuti dall'art. 32.1 del *Reglamento del Congreso de los Diputados* dopo una discussione in sede di *Mesa*).

<sup>5</sup> Cfr. il comunicato della *Casa Real* del 29 settembre 2023 (successivo ai due voti sfavorevoli a Feijóo), leggibile all'indirizzo [https://www.casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area\\_prensa\\_comunicados\\_interior.aspx?data=124](https://www.casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=124).

del Gobierno uscente Pedro Sánchez Pérez-Castejón<sup>6</sup>; questi, alla fine del nuovo dibattito e in virtù degli accordi frattanto stipulati – non senza difficoltà – con varie forze politiche, è riuscito a ottenere la fiducia già in prima votazione, raggiungendo la maggioranza assoluta<sup>7</sup> e acquisendo così la guida dell'esecutivo. L'iter di scelta del Premier<sup>8</sup>, dunque, ha richiesto l'applicazione quasi integrale dell'art. 99 CE, con la sola eccezione dell'ultimo paragrafo: lo scioglimento delle Camere e il ricorso a nuove elezioni generali si erano invece concretizzati nel 2019, alla fine della XIII Legislatura, quando elettrici ed elettori di Spagna votarono per due volte nel giro di pochi mesi (28 aprile e 10 novembre) per rinnovare le *Cortes Generales*, benché tra i due appuntamenti elettorali si sia registrato un solo doppio tentativo di ottenere la fiducia parlamentare da parte dello stesso Sánchez, pure in quel caso presidente uscente e – sia pure solo nella legislatura successiva – anche entrante<sup>9</sup>.

Le *elecciones generales* spagnole del 2023, così come le tornate precedenti, costituiscono l'occasione per riflettere sui meccanismi e sulle norme in tema di trasformazione dei voti in seggi, nonché sui rapporti – esaminati soprattutto in chiave diacronica – tra sistema elettorale, sistema dei partiti e forma di governo<sup>10</sup>. Qui si vuole però considerare anche il rapporto tra norme elettorali e diritto parlamentare: esso rappresenta un ambito di rilievo nella disciplina individuata a lungo dalla dottrina spagnola come *derecho político*<sup>11</sup>, almeno fino all'avvento della vigente Costituzione, dopo il quale si è parlato più spesso di *derecho*

<sup>6</sup> Cfr. il comunicato della *Casa Real* del 3 ottobre 2023 (successivo alle consultazioni del 2-3 ottobre), leggibile all'indirizzo [https://www.casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area\\_prensa\\_comunicados\\_interior.aspx?data=125](https://www.casareal.es/ES/AreaPrensa/Paginas/area_prensa_comunicados_interior.aspx?data=125).

<sup>7</sup> L'esito è stato di 179 sì e 171 no nella prima e unica votazione il 16 novembre. V. *Diario de sesiones - Congreso*, XV leg., n. 8, 16 novembre 2023 (*Sesión Plenaria* n. 8), 50: la fiducia è stata accordata, oltre che dal PSOE, da *Sumar*, ERC, JUNTS, *Euskal Herria Bildu*, *Partido Nacionalista Vasco*, *Bloque Nacionalista Galego* e *Coalición Canaria*.

<sup>8</sup> Sul tema v. di recente S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2023, 100 ss.

<sup>9</sup> La ricostruzione di quei mesi piuttosto convulsi si ritrova in L. FROSINA, *La Spagna ritorna al voto tra cambiamenti del sistema partitico e nuove dinamiche della forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2019 ed EAD., *La mancata investitura di Sánchez e il ricorso a nuove elezioni. crisi e cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2019; A. MASTROMARINO, *La Spagna dopo il voto: l'ombra catalana sul Governo, la prospettiva delle riforme*, in *DPCE online*, n. 2/2019; A.I. DUEÑAS CASTRILLO, *Elecciones generales y posibles pactos de gobierno en España*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 3/2019; 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, 34 ss. L'esito delle seconde elezioni generali del 2019 (con la nascita del primo esecutivo frutto di un accordo di coalizione) è analizzato in L. FROSINA, *Una nueva vía para España. Il primo governo di coalizione e l'apertura politica al problema catalano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2019; L. FERRARO, *Le elezioni politiche del 2019 in Spagna e la formazione del nuovo esecutivo di coalizione: nuove prospettive per la forma di governo spagnola?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2020; M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *Formar Gobierno. Crónica política y legislativa de 2019*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 118/2020, 141-165.

<sup>10</sup> Sul punto v. di recente E. ARANDA ÁLVAREZ - A. CARMONA CONTRERAS - P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ - E. GUILLÉN LÓPEZ - J. RIDAO I MARTÍN - E. SEIJAS VILLADANGOS, *Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 52/2023, 15 ss.

<sup>11</sup> Per un'illustrazione storica dell'ambito di studio del *derecho político* («el estudio del conjunto de las instituciones por que se rige una sociedad», comprendendo peraltro «no sólo la organización formal, material y exterior de las magistraturas, sino también y antes de eso la idea que las anima, el fin a que responden, el modo, en una palabra, como el derecho da vida espiritual, ética, á esos instrumentos materiales que constituyen el Gobierno»), v. A. POSADA, *Principios de Derecho político. Introducción*, Madrid, Imprenta de la Revista de legislación, 1884, 14-15; cfr. pure ID., *Tratado de Derecho político*, vol. II, Madrid, Libr. Gral. de Victoriano Suárez, 1935 (5ª ed.), spec. 72-73, per il mantenimento della citata etichetta anche durante la Seconda Repubblica. V. pure, in seguito, P. LUCAS VERDÚ, *En torno al problema conceptual del derecho político*, in *Boletín informativo del Seminario de Derecho político de la Universidad de Salamanca*, n. 2/1964, 81-100, spec. 97 ss.

*constitucional*<sup>12</sup>. Rispetto a quest'espressione, la prima conserva un significato più ampio e attento ai profili teorici; si è però tentati di rileggere l'etichetta «derecho político» vedendovi pure riferimenti alle regole come frutto prevalente, e talora esclusivo, della volontà delle forze politiche e delle mediazioni tra loro (ciò connota il *derecho parlamentario* come e forse più di altri ambiti di studio).

Chi scrive ritiene opportuno considerare anche le norme di diritto parlamentare e i loro effetti per una riflessione più completa in tema di elezioni: alla trasformazione dei voti in seggi, che proietta nell'emiciclo il risultato elettorale, segue logicamente l'organizzazione dei seggi nel sistema parlamentare. Il peso di una forza politica in assemblea dipende, oltre che dai seggi ottenuti grazie ai voti trasformati dal sistema elettorale, dagli spazi di azione riconosciuti dalle norme di procedura parlamentare. Non è senza conseguenze il fatto che ai rappresentanti di una forza politica che non sostiene il Governo (non) siano riconosciute prerogative come “gruppo di opposizione”; di più, se un partito o un'aggregazione di partiti entra in Parlamento con più persone, ma a causa delle norme interne non ottiene una proiezione riconosciuta, spesso nella forma del gruppo parlamentare, quel soggetto vede limitata la sua capacità di incidere. In ambito politico-istituzionale una situazione non è mai frutto di mere contingenze, ma anche di espresse volontà di uno o più attori di rilievo: l'eventuale mancato riconoscimento di forme di soggettività parlamentare dipende pure dal mancato accordo delle forze politiche; pesa soprattutto la contrarietà, manifesta o tacita, dei partiti maggiori<sup>13</sup>.

Le relazioni tra sistema elettorale e norme di diritto parlamentare saranno analizzate con riguardo alla Spagna e all'Italia. La scelta di accostare l'ordinamento spagnolo e quello italiano può apparire anomala, come una “comparazione tra opposti” o *a contrario*<sup>14</sup>. Esaminando le rispettive norme elettorali, in effetti, sembra difficile trovare realtà più distanti: da una parte il contesto “quasi granitico” della Spagna, che mantiene intatte dal

<sup>12</sup> V. J. PÉREZ ROYO, *Del derecho político al derecho constitucional: las garantías constitucionales*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 12/1992, 233-249; Ó. ALZAGA VILLAAMIL - I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ - F. REVIRIEGO PICÓN - M. SALVADOR MARTÍNEZ, *Derecho político español. Según la Constitución de 1978*, vol. I, Madrid, Marcial Pons, 2011 (5ª ed.), spec. 35-46.

<sup>13</sup> I rapporti politici nelle assemblee entrano nella definizione di diritto parlamentare di V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. IV, Milano, Vallauri, 1910, 1 («quel complesso di rapporti politico-giuridici, i quali si sviluppano all'interno di un'assemblea politica o fra le assemblee politiche esistenti in uno Stato e fra di esse e gli altri pubblici poteri; quindi le norme che definiscono tali rapporti e li regolano, nonché la scienza che li studia»), definita come «data e comprensiva» in V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013 (5ª ed.), 2013, 3.

<sup>14</sup> Ma cfr. G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986, 38: «tutti i sistemi possono essere comparabili fra loro, a patto di comprenderne, prima che le analogie, le differenze di fondo». Non si trascuri poi il fatto che nella «fase di massima turbolenza della materia elettorale, registratasi in Italia nella XVII legislatura» si sia assistito in Spagna a un «mutamento delle dinamiche della forma di governo spagnola», nel senso di un'alterazione «di quello schema che, dopo una primissima fase di assestamento del sistema democratico, aveva visto il prodursi di [...] un'alternanza al governo tra socialisti e popolari, esecutivi monocolori tendenzialmente di legislatura e la coincidenza tra *premiership* di governo e *leadership* di partito»: così G. FERRAIUOLO, *Regole elettorali, frammentazione partitica, instabilità. Affinità e distanze tra sistemi*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 1/2020, 3; sul periodo precedente e sul passaggio temporale 2015-2019, v. la riflessione anche in chiave comparata di I. DELGADO SOTILLOS, *La formación de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45/2020, 261-290.

1978 (in realtà da ancor prima) le regole principali per trasformare i voti in seggi; dall'altra il famigerato ipercinetismo elettorale<sup>15</sup> italiano degli ultimi trent'anni. Pur con tali differenze, però, si nota un significativo tratto comune ai due ordinamenti: guardando al rapporto tra norme elettorali e regolamenti parlamentari si possono individuare in entrambi i casi “passi perduti”<sup>16</sup> (occasioni perse o non sfruttate) o almeno incoerenti, che se sviluppati diversamente avrebbero forse potuto migliorare il funzionamento dei sistemi.

Il discorso appare di estrema attualità anche in Italia, pur essendo trascorso oltre un anno e mezzo dalle ultime elezioni politiche. Quella in corso, infatti, è la prima legislatura successiva alla riduzione del numero dei membri di Camera e Senato, dunque con una conformazione che inevitabilmente incide sugli effetti concreti delle norme elettorali in vigore. Per giunta, questa stessa legislatura è iniziata – come si vedrà meglio oltre – con un chiaro “passo incoerente”: le norme regolamentari sulla formazione dei gruppi erano già state adattate alla nuova consistenza del Senato, mentre alla Camera l'intervento è stato fatto solo alcuni mesi dopo il voto e, comunque, con efficacia a partire dalla legislatura successiva, applicandosi a quella attuale le disposizioni dettate per il *plenum* di 630 e non di 400 deputati. Anche ove non si ipotizzassero nel breve periodo modifiche alle norme elettorali (cosa su cui, peraltro, in Italia non è consigliabile avere granitica certezza), le vicende della prima legislatura “a ranghi ridotti” possono suggerire riflessioni sul funzionamento e sull'efficacia delle nuove regole sui gruppi o di quelle non ancora applicate.

## 2. La Spagna: proporzionale a effetti maggioritari, ma senza statuto dell'opposizione

L'ordinamento spagnolo trova nella Costituzione i tratti essenziali del sistema elettorale. L'art. 68<sup>17</sup> indica il numero minimo e massimo dei seggi del *Congreso de los Diputados*, riserva le norme di dettaglio alla legge (una *ley orgánica* per il «régimen electoral general»: art. 81), fissa la provincia come circoscrizione elettorale (assimilandovi le città autonome di Ceuta e

<sup>15</sup> L'espressione si trova in F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2017, 6-7 e ID., *L'ipercinetismo e la giurisdizione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017, 2 (testi rivisti in F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano, Wolters Kluwer - Cedam, 2020, 97 ss.).

<sup>16</sup> Del resto, in Spagna l'ampio ambiente adiacente all'aula parlamentare (adibito a eventi, incontri tra eletti e conversari coi giornalisti) è noto come *salón de los pasos perdidos*, versione castigliana del francese *salle des pas perdus*; l'omologo spazio alla Camera dei deputati (il “Transatlantico”) nel progetto di Ernesto Basile era la «Galleria dei Passi Perduti» (cfr. il testo e le immagini rinvenibili in M. PACELLI - G. GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio. I luoghi, l'istituzione, le persone*, Torino, 2020, 78 e 87).

<sup>17</sup> Sull'articolo v. Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Artículo 68*, in ID., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Marcial Pons, 2016 (2ª ed.), 346-366; M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, *Artículo 68*, in L.M. CAZORLA PRIETO (diretto da), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. I, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi 2018, 1835-1863; E. PAJARES MONTOLÍO, *Artículo 68*, in P. PÉREZ TREMPES - A. SAIZ ARNAIZ (diretto da), *Comentario a la Constitución Española*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, 1109-1121. Di recente, cfr. E. ARNALDO ALCUBILLA - M. AZPITARTE SÁNCHEZ - F. BASTIDA FREIJEDO - P. BIGLINO CAMPOS - R.L. BLANCO VALDÉS - L. GÁLVEZ MUÑOZ - R. GARCÍA MAHAMUT - J.C. GAVARA DE CARA, *Encuesta sobre el sistema electoral*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45/2020, 19 ss.

Melilla, ognuna con un seggio) e regola il riparto territoriale dei seggi, prevedendo un'attribuzione minima uguale per ogni provincia e distribuendo i seggi restanti in base alla popolazione; soprattutto, però, l'*apartado* 3 sancisce il principio dell'elezione a livello circoscrizionale secondo «criterios de representación proporcional».

Tali elementi c'erano già nella *Ley 1/1977 para la Reforma Política* (art. 2 e I disp. trans.)<sup>18</sup>, non anche nell'art. 59 dell'*Anteproyecto* elaborato nel 1977 dai sette deputati della *Ponencia* eletta in seno alla *Comisión Constitucional del Congreso*: il testo si limitava ai caratteri del voto, alla durata del mandato e all'elettorato<sup>19</sup>. I partiti di minoranza, interessati a non essere danneggiati dal ritorno a un sistema maggioritario, avevano presentato *votos particulares*<sup>20</sup> e poi vari emendamenti<sup>21</sup> per inserire in Costituzione il riparto proporzionale dei seggi; nella *Ponencia* mancò però l'accordo sulla costituzionalizzazione del sistema elettorale e del rapporto proporzionale tra abitanti e seggi<sup>22</sup>.

Il dibattito nella (rinominata) *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Publicas* richiese due passaggi e una “decantazione”. All'inizio il confronto parve non lasciare spazi di mediazione<sup>23</sup>; alla fine dei lavori in *Comisión* il socialista Gregorio Peces-Barba Martínez

<sup>18</sup> Sui precedenti, v. Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45/2020, 113-138; M.A. PRESNO LINERA, *El origen del derecho electoral español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96/2012, 163-186; L. ORTEGA - P. SANTOLAYA, *Espagne*, in A. PANTÉLIS - S. KOUTSOUBINAS (diretto da), *Les régimes électoraux des pays de l'Union Européenne*, London, Esperia, 1998, 135 ss.

<sup>19</sup> V. *Boletín Oficial de las Cortes*, 44, 5 gennaio 1978, 679. Nel primo testo dell'articolo, discusso dalla *Ponencia* a partire da una proposta dell'*Unión de Centro Democrático* (UCD) e approvato il 4 ottobre 1977, il riparto dei seggi – uno ogni 75000 abitanti o con un resto superiore a 40000 – era proporzionale alla popolazione, rinviando altri criteri alla *ley electoral* (v. i resoconti in *Revista de las Cortes Generales*, 1984, 2, 284 ss.); l'UCD propose di approfondire la rappresentanza proporzionale, tra i dubbi di Manuel Fraga Iribarne (*Alianza Popular* - AP) sull'inserimento del tema in Costituzione. Meno chiaro è il passaggio dal primo testo a quello dell'*Anteproyecto*.

<sup>20</sup> V. *Boletín Oficial de las Cortes*, 44, 5 gennaio 1978, 698 ss., coi *votos particulares* del gruppo comunista (che voleva inserire il requisito di un «sistema de representación proporcional» e fissare per legge numero e confini delle circoscrizioni, legando la quantità dei deputati alla popolazione totale), della minoranza catalana (le richieste sul proporzionale e sul numero di deputati erano uguali; la legge elettorale avrebbe stabilito la distribuzione territoriale dei seggi in base alla popolazione) e dei socialisti (la proposta era simile a quella catalana).

<sup>21</sup> V. le *enmiendas* all'indirizzo <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>. A parte gli emendamenti nn. 2 e 691, non rilevanti, la proposta n. 146 della minoranza catalana si rifaceva al suo *voto particular* (era simile l'*enmienda* n. 64 di Francisco Letamendía Belzunce - *grupo mixto*). Ampliava il *voto particular* socialista la proposta n. 396 del PSOE, come il testo n. 275 dei socialisti catalani; il n. 505 del gruppo misto fissava il proporzionale e mirava a eleggere un deputato ogni 75000 abitanti. L'emendamento comunista n. 697 riprendeva il *voto particular* del PCE, con possibilità di proroga del mandato *in bello*; la proposta n. 736 (José Miguel Ortí Bordás - UCD) optava invece per il sistema maggioritario, «[p]ara evitar la caída en una crónica inestabilidad política».

<sup>22</sup> V. l'*Informe de la Ponencia*, nella parte dedicata all'art. 59 (divenuto art. 63), in *Boletín Oficial de las Cortes*, 82, 17 aprile 1978, 1558-1559; il testo del par. 1 era stato approvato a maggioranza dai rappresentanti di UCD e AP.

<sup>23</sup> *Diario de sesiones - Congreso*, 78, 1° giugno 1978 (*Comisión de Asuntos Constitucionales...*, *Sesión* n. 14), 2828-2857. Chiedeva di fissare il sistema proporzionale («soporte auténticamente democrático» alla monarchia parlamentare) e un riparto dei seggi tendente a «una justicia en la distribución geográfica y poblacional» il socialista catalano Eduardo Martín Tóval; il basco Francisco Letamendía (Euskadiko Ezkerra) esigeva una proporzionalità stretta per non escludere i partiti minori. Criticò le riserve di UCD e AP il socialista Luis Fajardo Spínola (il proporzionale concorreva all'equilibrio politico-sociale e pochi seggi non avrebbero rappresentato ampie parti dell'elettorato); per Jordi Solé Tura (PCE) chi escludeva riferimenti al proporzionale voleva le contrapposizioni del maggioritario. Miquel Roca Junyent (minoranza catalana) e Marcos Vizcaya Retana (PNV) chiedevano criteri di riparto territoriale dei seggi per evitare degenerazioni del legislatore. Per Enrique Tierno Galvan (*grupo mixto*, *Partido Socialista Popular*) la proporzionalità definiva «la intencionalidad del texto constitucional»; sulle tendenze di voto diverse tra campagna e città propose «un sistema de representación proporcional acorde con la población y la estructura social de la nación».

propose un testo quasi uguale a quello del futuro art. 68 CE, con gli elementi essenziali visti (numero minimo-massimo di deputati, circoscrizione-provincia, dotazione minima di seggi per ognuna e riparto degli altri in base alla popolazione, elezione in ogni circoscrizione con «criterios de representación proporcional»)<sup>24</sup>. Il *Pleno del Congreso* approvò quel testo<sup>25</sup>; in *Senado*, infine, la *Comisión* decise all'unanimità che Ceuta e Melilla avrebbero eletto un deputato ciascuna<sup>26</sup>.

Il legislatore intervenne solo in seguito: il *Real Decreto-ley 20/1977*, emanato in vista dell'elezione delle *Cortes* costituenti, come l'art. 1 precisava, operò anche per le elezioni generali del 1979 e del 1982, a norma dell'ottava disp. trans. (terzo *apartado*). Quando maturarono le condizioni per approvare la *Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General* (LOREG), tale fonte sviluppò i caratteri previsti dall'art. 68 CE e riprese gli altri elementi proposti dal *Real Decreto-ley 20/1977*: la fissazione del numero di 350 *Diputados*, il minimo di due seggi per ognuna delle 50 province, la formula D'Hondt, la clausola di sbarramento al 3% a livello circoscrizionale, le liste chiuse e bloccate. La combinazione di tali elementi fa ritenere il sistema elettorale per il *Congreso*<sup>27</sup> “proporzionale a effetti maggioritari” o almeno “quasi maggioritari”: se nelle circoscrizioni di Madrid e Barcelona, cui il meccanismo *ex art.*

---

Oltre a Fraga, erano contrari alle *enmiendas* Federico Silva Muñoz di AP (per preservare la libertà del legislatore, come su altri temi), i membri dell'UCD Óscar Alzaga Villaamil (suggerì di non idealizzare il proporzionale e mirare a un testo condiviso, da non riformare presto; propose poi di dare peso alle zone depresse per una più equa rappresentazione territoriale), José Pedro Pérez-Llorca (fissare il proporzionale con correttivi territoriali avrebbe stabilmente favorito i due partiti maggiori, imponendo interessi particolari), José Luis Meilán Gill e José María Martín Oviedo (benché l'UCD non avesse posizioni ufficiali sul sistema elettorale, lui invocò non «la Constitución para salir de la Dictadura, sino la Constitución intertemporal»). Martín Toval ottenne il rinvio del voto sull'articolo (e su quello sul *Senado*) alla fine dell'esame del progetto, perché fosse chiara la posizione delle *Cortes Generales* nel nuovo disegno istituzionale.

<sup>24</sup> *Diario de sesiones - Congreso*, 93, 20 giugno 1978 (*Comisión de Asuntos Constitucionales...*, Sesión n. 24), 3521-3524. Per il proponente fissare la provincia come circoscrizione avrebbe evitato future manipolazioni; Solé Tura chiese con un subemendamento (respinto) di aumentare il minimo di deputati da 300 a 350 per non ridurre la rappresentanza rispetto al *Congreso* operante; Fraga Iribarne rinnovò i suoi dubbi, respingendo la circoscrizione come provincia e il proporzionale. Venute meno le altre *enmiendas*, il testo di Peces-Barba passò, all'unanimità nelle parti incontestate, con 31 sì e 2 no sui punti avversati da AP: dai numeri emerge un accordo tra UCD, PSOE e altre forze (incluso in parte il PCE). Cfr. C.R. AGUILERA DE PRAT, *Actores políticos y estrategias en la transición*, in J. MONTABES - A. MARTÍNEZ (a cura di), *Gobierno y Política en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, 47-62.

<sup>25</sup> *Diario de sesiones - Congreso*, 108, 12 luglio 1978 (*Sesión Plenaria* n. 37), 4176-4189. Proposero *enmiendas* Fraga Iribarne (per tornare all'*Anteproyecto*) e Solé Tura (per un sistema “più proporzionale” e territorialmente equo con almeno 350 seggi). Alzaga avversò gli emendamenti anche a nome del PSOE: disse che l'UCD aveva mutato idea sul costituzionalizzare il sistema elettorale perché la Costituzione non potesse dar spazio a formule poco rappresentative. Respinti i testi di Fraga (21 sì, 251 no, 2 astenuti) e di Solé (115 sì, 146 no, 7 astenuti), l'articolo passò – 260 sì, 14 no, un astenuto – coi voti contrari di AP; sulla “forchetta” dei seggi il PCE votò diversamente (243 sì, 16 no, 17 astenuti).

<sup>26</sup> *Diario de sesiones - Senado*, 49, 5 settembre 1978 (*Comisión de Constitución*, Sesión n. 11), 2222-2236. Oltre a quello citato, proposto dall'UCD per mantenere lo *status quo*, si approvarono due emendamenti, rimossi però in seguito.

<sup>27</sup> V. almeno A. BOSCH, *The Spanish Electoral System*, in D. MURO - I. LAGO (a cura di), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2020, 389-408; J.R. MONTERO - C. FERNÁNDEZ ESQUER, *Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016*, in *Política y Gobernanza*, n. 2/2018, 5-46; J.-M. CASTELLÀ ANDREU, *Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 27/2012, 73-103; G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007, 335-375; T. GROPPI, *Sistemi elettorali e forma di governo: il caso spagnolo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995, 109-130; L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, 362-390; M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI - G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, il Mulino, 1994, 129-153.

162 LOREG assegna il maggior numero di seggi (nel 2023 rispettivamente 37 e 32), la formula produce effetti in sostanza proporzionali, con poche distorsioni e lo sbarramento del 3% può operare<sup>28</sup>, ben altro scenario riguarda le 4 circoscrizioni medie (dagli 11 seggi di Málaga ai 16 di Valencia), le 17 piccole (da 6 a 10 seggi) e ancor di più le 27 piccolissime (da 2 a 5 seggi). Lì sono via via maggiori sia l'effetto disproporzionale – a vantaggio dei due partiti più forti e, in misura minore, dei partiti concentrati in singole province, a danno degli altri – sia, a monte, la soglia di sbarramento “implicita” (assai più elevata rispetto a quella prevista *ex lege*), che rende il sistema molto selettivo nella maggior parte della Spagna.

Non sorprende la non neutralità di «strumenti tecnici che si caratterizzano per un'alta valenza politica»<sup>29</sup>; la comunità scientifica spagnola ha avuto presto contezza<sup>30</sup> di tali effetti, frutto in gran parte di una soluzione di compromesso-equilibrio – poi diffusamente accolta – tra i conservatori post-franchisti, interessati a non lasciare il potere, e le maggiori forze di opposizione, non più clandestine<sup>31</sup>. Non stupisce neppure che, così com'è intatto l'art. 68 CE, nessuna riforma della LOREG abbia toccato gli artt. 162 (numero e distribuzione dei seggi) e 163 (formula elettorale).

Il *Tribunal Constitucional* (TC), pur non essendosi espresso sui due articoli, ha chiarito che i «criterios de representación proporcional» non individuano una formula univoca, ma mirano a «una cierta adecuación» tra voti e seggi: solo il legislatore, con margini non ristretti di movimento, ha il compito di rendere concreti quei criteri. La proporzionalità è «una orientación o criterio tendencial, porque siempre [...] quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral»<sup>32</sup>, previsti dalla Costituzione (scelta del numero di

<sup>28</sup> Sul funzionamento della soglia come «guillotina de los pequeños» e su possibili riforme di quell'istituto v. J. OLIVER ARAUJO, *La barrera legal en las elecciones al Congreso de los Diputados y su posible reforma*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45/2020, 233-259.

<sup>29</sup> F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, 177. V. M. BARAS - J. BOTELLA, *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos, 1996, 99: «[l]a ley electoral no es un mecanismo neutro, [...] capaz de retratar sin distorsiones la voluntad de los votantes».

<sup>30</sup> V. R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli, 1999, 75 ss.; M. ALBA NAVARRO, *Art. 162 e Art. 163*, in L.M. CAZORLA PRIETO *et al.*, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas, 1986; 1317 ss.; F. FERNANDEZ SEGADO, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Madrid, Dykinson, 1986. V. pure J. RAMÓN MONTERO - C. FERNÁNDEZ, *Los sistemas electorales de las Cortes Generales*, in C. ORTEGA - J. MONTABES - P. OÑATE (a cura di), *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2020, 19-29.

<sup>31</sup> Per P. LAUVAUX - A. LE DIVELLE, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Puf, 2015 (4<sup>a</sup> ed.), par. 291 prevale la preoccupazione di integrare le minoranze nelle nuove istituzioni per scoraggiare opposizioni extraparlamentari.

<sup>32</sup> V. TC, sentt. n. 75/1985 e n. 193/1989; per la sent. n. 40/1981, negli organi delle *Comunidades Autónomas* poteva esigersi una «“adecuada representación proporcional” [...] solo [...] imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la hagan flexible, siempre que no altere su esencia». Cfr. TC, sentt. nn. 19/2011, 197/2014 («De [...] supresión de la proporcionalidad sólo podría hablarse con rigor [...] si la norma impugnada introdujerà, directa o indirectamente, un sistema mayoritario o con mínimas correcciones») e 15/2015. La posizione pare distante da quella di Corte cost., sent. n. 1/2014, nella parte in cui – citando il *Bundesverfassungsgericht* – afferma che, costituzionalizzando solo il voto uguale e non la formula elettorale, se il legislatore adotta anche solo in parte un sistema proporzionale si genera «nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare». Anche il TC chiede di non alterare l'essenza della proporzionalità (sent. n. 40/1981), ma l'ordinamento spagnolo, pur fissando in Costituzione il criterio della *representación proporcional*, pare privilegiare l'obiettivo della stabilità (già la prima disp. trans. della *Ley 1/1977* annunciava una soglia di sbarramento «para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara»).

seggi, distribuzione territoriale) o dalla legge, come il metodo D'Hondt o la soglia circoscrizionale al 3% (non illegittima, perché volta a rendere compatibile il criterio proporzionale con una *representación* non troppo frammentaria, a beneficio dell'efficienza degli organi rappresentativi e della funzionalità dei partiti).

Ricostruita la nascita degli elementi chiave del sistema elettorale per il *Congreso*, cioè l'assemblea che concede la fiducia al *Gobierno*, si analizza il rapporto tra sistema elettorale e diritto parlamentare; esso ha molto valore in Spagna, anche al di fuori dell'attività delle Camere *stricto sensu*, se si ricorda che il Re – *ex art. 99.1 CE* – propone la candidatura alla Presidenza del *Gobierno* «a través del Presidente del Congreso» (individuato, oltre che dai numeri prodotti dalla trasformazione dei voti in seggi e dagli accordi tra forze politiche, pure dalle norme di diritto parlamentare, con l'elezione al primo scrutinio a maggioranza assoluta o, se ciò non avviene, al secondo scrutinio a maggioranza relativa tra le due persone più votate)<sup>33</sup> e con la sua controfirma.

Il *Reglamento del Congreso*, approvato nel 1982 (nell'ultima parte della I Legislatura) dopo oltre due anni di lavori<sup>34</sup>, contiene le norme – discusse nella genesi, ma mai modificate dopo l'entrata in vigore – sui gruppi parlamentari, che attribuiscono una soggettività collettiva riconosciuta in assemblea<sup>35</sup>, in termini di presenze negli organi e di poteri da esercitare. L'art. 23.1 R.Congr. richiede almeno 15 *diputados* per formare un gruppo; la consistenza minima scende a 5 se l'esito elettorale della forza o delle forze politiche è stato non trascurabile su scala nazionale (almeno il 5% dei voti) o rilevante a livello locale (almeno il 15% dei voti nelle circoscrizioni in cui hanno presentato liste, alla portata di partiti regionalisti o nazionalisti senza essere sovrarappresentati<sup>36</sup>); *ex art. 27.2 R.Congr.*, il gruppo

<sup>33</sup> Le consultazioni si svolgono tra il Re e «los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria» (art. 99.1 CE). Referenti non sono i «grupos parlamentarios» (citati all'art. 78.1) ma i partiti presenti al *Congreso* (non al *Senado*: lì il *Gobierno* non chiede la fiducia): «se obliga al Rey a abrir consultas con cualquier partido político con tal de que tenga un solo Diputado» (F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2019, 374). Sull'espressione «grupos políticos con representación parlamentaria» o altre affini nei regolamenti delle Comunità autonome, v. Á.L. SANZ PÉREZ, *Fundamentos de derecho parlamentario español*, A Coruña, Colex, 2023, 430-432.

<sup>34</sup> Per un bilancio sui primi quarant'anni di vigenza, v. il numero speciale monografico pubblicato nel 2022 dalla *Revista de las Cortes Generales* (rilevano soprattutto i contributi di L.M. Díez-Picazo, *Sobre el Reglamento del Congreso de los Diputados y sus normas de funcionamiento*, ivi, 95-120; G. CÁMARA VILLAR, *El estatuto de los diputados del Congreso. Viejos y nuevos problemas*, ivi, 305-359 e di J.L. PEÑARANDA RAMOS, *El estatuto del diputado: nuevos y viejos problemas*, ivi, 361-396).

<sup>35</sup> Sulla facoltà di formare gruppi come «manifestación costituzionalmente rilevante del ius in officium del representante» v. TC, sent. n. 141/2007 (e già sent. n. 64/2002; cfr. sentt. nn. 49/2018 e 36/2020). V. almeno AA.VV., *Los grupos parlamentarios: evolución y perspectivas de futuro*, Bilbao, Eusko Legebiltzarra / Parlamento Vasco, 2022; J. LOZANO MIRALLES, *Il Parlamento. Organizzazione e funzioni*, in S. GAMBINO - J. LOZANO MIRALLES - F. PUZZO - J.J. RUIZ RUIZ, *Il sistema costituzionale spagnolo (Trattato di diritto pubblico comparato fondato da G.F. FERRARI)*, Milano, Wolters Kluwer - Cedam 2018, 188-189; S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, 216 ss.; J.L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996; A. SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989; N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989; A. TORRES DEL MORAL, *Los grupos parlamentarios*, in *Revista de Derecho Político*, n. 9/1981, 21-66. Dopo le prime norme sui gruppi nella *Disposición de la Presidencia de las Cortes* dell'8 luglio 1977 (artt. 12-22), il *Reglamento provisional* del 1977 chiedeva almeno 15 seggi, con deroga per i partiti che alle elezioni avessero ricevuto almeno il 20% dei seggi nel totale delle circoscrizioni in cui si erano presentati; dopo un patto tra UCD e socialisti andalusi (3 maggio 1979) la consistenza minima scese a 5 eletti, senza altri requisiti.

<sup>36</sup> A parte un lieve vantaggio del PNV (prevalente di solito nelle sue province), altre forze politiche simili non mostrano rilevanti scostamenti tra percentuali ottenute e seggi conseguiti; quei partiti però in proporzione sono più

sopravvive con un minor numero di deputati, pari almeno alla metà del minimo richiesto (rispettivamente, 7 e 3 membri)<sup>37</sup>. In percentuali, nel *Congreso* una forza politica deve contare sul 4,29% (o, in deroga, sull'1,43%) dei deputati per ottenere un gruppo, sul 2% (o, in deroga, sullo 0,86%) per mantenerlo.

Le norme regolamentari sui gruppi appaiono molto rispettose degli esiti elettorali, pure a costo di irrigidire la conformazione parlamentare. L'art. 23.2 non consente di creare gruppi diversi né a deputati dello stesso partito (per non moltiplicare prerogative, presenze e risorse destinati a una sola forza politica), né a deputati «que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado»; le forze federate in una lista possono costituire solo il gruppo comune di lista, non quello riferito al singolo partito. Se – *ex art. 24.1 R.Congr.* – la costituzione di ogni gruppo deve avvenire entro i cinque giorni che seguono la *sesión constitutiva* del *Congreso*, pare non possano sorgere nuovi gruppi in corso di legislatura, magari espressione di un nuovo partito, che potrà quindi ottenere una proiezione parlamentare solo nella legislatura seguente<sup>38</sup>.

Il *grupo mixto* (artt. 25-26 R.Congr.), che accoglie i deputati che non scelgono un gruppo nei tempi previsti e i membri dei gruppi ridotti e sciolti, nella III Legislatura raggiunse dimensioni di rilievo. La *Resolucion de la Presidencia sobre organizacion y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto*<sup>39</sup> permise di formare raggruppamenti (*agrupaciones*) di almeno cinque deputati, aderenti a uno stesso partito già partecipante alle elezioni generali (non dunque un soggetto nuovo): il documento fissava prerogative simili a quelle dei gruppi, ma già dalla legislatura successiva le *agrupaciones* non erano più previste nella conformazione del *Pleno* del *Congreso*.

Gli effetti maggioritari delle norme elettorali renderebbero opportuni mezzi per istituzionalizzare e valorizzare l'opposizione parlamentare, cioè le compagini che non votano la fiducia, se non altro per offrire contrappesi alle situazioni in cui la maggioranza è più forte, senza alterare il gioco democratico; non si è però mai normato – a livello

---

determinanti rispetto alle “terze forze” (diverse dalle due maggiori), svantaggiate dal riparto territoriale e dalla formula D'Hondt. V. A. BOSCH, *The Spanish Electoral System*, cit., 402 ss.; E. DE ALBA BASTARRECHEA, *Los sistemas electorales y su repercusión sobre los grupos parlamentarios*, in AA.VV., *Los grupos parlamentarios*, cit., 254-255. Sul dibattito nell'accidentato iter che portò al vigente *Reglamento* del *Congreso* (e che costrinse a rinviare l'applicazione delle nuove severe norme sui gruppi alla nuova legislatura), v. A. SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios*, cit., 93-99, 104-118.

<sup>37</sup> La nascita o la sopravvivenza di un gruppo possono essere aidate dal “prestito” (*préstamo*) di parlamentari da parte di altri gruppi, operazione poco commendevole ma di fatto ammessa (cfr. TC, sent. n. 76/2017, relativa al *Senado*). V. Á.L. SANZ PÉREZ, *Fundamentos de derecho parlamentario español*, cit., 406-408; v. pure (sulle differenze rispetto ai casi del c.d. *transfuguismo*) B. TOMÁS MALLÉN, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, 70-76.

<sup>38</sup> La lettura si basa sul precedente di *Acción Democrática*, frutto di una scissione dall'UCD alla fine del 1981: la *Mesa* del *Congreso* non concesse di formare il gruppo (mentre vigea il regolamento del 1979 che ammetteva il sorgere dei gruppi entro la costituzione della *Mesa* definitiva) e pochi mesi dopo entrò in vigore il *Reglamento* attuale, col suo termine espresso. Cfr. M. ALBA NAVARRO, *La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura*, in *Revista de Derecho Político*, n. 14/1982, 79-95; E. LINDE PANIAGUA, *El grupo parlamentario de Acción Democrática*, ivi, 133-136.

<sup>39</sup> V. *Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso*, III Leg., serie E, 21, 11 febbraio 1987, 545 ss. Sul punto cfr. A. SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios*, cit., 255-270.

costituzionale, legislativo o parlamentare – lo statuto dell’opposizione o delle minoranze<sup>40</sup>. Le norme vigenti riconoscono uguali prerogative a tutti i gruppi, di maggioranza o di opposizione<sup>41</sup>; le minoranze godono poi della tutela di diritti e libertà che la Costituzione riconosce a ogni soggetto (inclusi i parlamentari che non sostengono il governo<sup>42</sup>) e degli strumenti a disposizione di singoli eletti (come l’insindacabilità e l’immunità, art. 71 CE<sup>43</sup>) o di gruppi di esse (oltre all’istituzione di commissioni d’inchiesta *ex art. 76 CE*, si noti che *ex art. 162 CE* possono presentare *recurso de inconstitucionalidad* 50 deputati o 50 senatori).

Si sono registrati via via singoli episodi di accordi tra partiti – includenti pure forze rilevanti di minoranza – volti a ottenere determinati risultati, come la regolazione di una materia ritenuta importante e delicata<sup>44</sup>. Non pare tuttavia fuori luogo parlare, almeno in parte, di una convenzione “a non regolare” determinati istituti in grado di valorizzare le minoranze: sembra suggerirla il fatto che, come anticipato, le norme costituzionali, di legge e del regolamento parlamentare necessarie per “contarsi” e “far contare” la propria presenza non siano state ritoccate.

Venute meno le *agrupaciones*, simili alle componenti politiche del gruppo misto italiane, non si possono far emergere soggettività politico-parlamentari “minori”, di entità non trascurabile ma non sufficiente per diventare gruppo: ciò può riguardare anche forze politiche di maggioranza, ma l’impossibilità di ottenere il riconoscimento almeno di uno *status* “minore” ha un peso più rilevante per una forza di opposizione. A monte, tentativi di intervenire sul “cuore” del sistema elettorale, per limitarne gli effetti maggioritari, sono stati

<sup>40</sup> V. storicamente J.F. LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988. Nota J.J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, in *Revista de Derecho Político*, n. 101/2018, 273-308 che nel regolamento del *Congreso* manca la parola «oposición» (mentre c’è, nel concetto di “capo dell’opposizione”, sta nel regolamento dell’assemblea della Catalogna dal 2015). V. pure J.J. RUIZ RUIZ, *Espagne*, in J.-P. DEROSIER (diretto da), *L’opposition politique. Les Cahiers du ForInCip n°1*, Paris, LexisNexis, 2016, 107-138.

<sup>41</sup> V. M.A. PRESNO LINERA, *Sistema de partidos y control parlamentario*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 46/1999, 99 ss.

<sup>42</sup> V. S. CURRERI, *Lo stato dell’opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 13: «de libertà di culto e ideologica [...], d’espressione [...], di riunione [...], d’associazione [...], d’informazione [...] e il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente o per mezzo di propri rappresentanti», essendo inseriti nel Capitolo II del Titolo I, sono «coperti da riserva assoluta di legge e soggetti al controllo di costituzionalità» (art. 53.1 CE).

<sup>43</sup> Su tali prerogative v. P.L. MURILLO DE LA CUEVA, *Las garantías parlamentarias en la experiencia constitucional española*, in *Revista De Las Cortes Generales*, n. 108/2020, 131-175.

<sup>44</sup> Sembra un esempio la vicenda della *Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos*, voluta dal PP ma con l’accordo del PSOE sui contenuti: cfr. M. CHERCHI, *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto incostituzionale?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2003, 867.

condotti a vario titolo<sup>45</sup>, ma non hanno trovato la collaborazione dei partiti maggiori, che hanno preferito dare spazio ad altre riforme in materia elettorale<sup>46</sup>.

Tra queste riforme, vale qui la pena segnalare quella apportata con la *Ley Orgánica 2/2011*, intervenuta su vari articoli della LOREG: tra le disposizioni modificate, c'è anche l'art 169.3, che regola i requisiti per la presentazione delle candidature. In precedenza solo i partiti non registrati dovevano raccogliere la sottoscrizione di almeno l'1% del corpo elettorale della circoscrizione (si dava così rilievo allo *status* di partito politico); dopo l'intervento della *Ley Orgánica*, anche i soggetti politici registrati che alle ultime elezioni generali non abbiano ottenuto eletti devono provvedere alla raccolta firme, ma in quel caso è sufficiente ricevere il sostegno dello 0,1% del corpo elettorale della singola circoscrizione<sup>47</sup>.

La riforma – voluta soprattutto dal PSOE – ha indubbiamente aggravato le condizioni per partecipare alle elezioni generali<sup>48</sup>; pare tuttavia ragionevole chiedere uno sforzo minimo ai partiti registrati (e già ritenuti “seri”) non presenti in Parlamento, a fronte di un impegno dieci volte superiore per i soggetti politici non registrati. In ogni caso, la modifica normativa del 2011 ha legato almeno in parte la conformazione dell'offerta elettorale e la composizione del nuovo *Congreso* al funzionamento del sistema elettorale in occasione del voto politico precedente, dunque meritava di essere considerata in questa sede.

---

<sup>45</sup> V. l'Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General (24 febbraio 2009), con l'Informe sobre la Reforma del Sistema Electoral di J. RAMÓN MONTERO e P. RIERA (<https://www.consejo-estado.es/actividad/estudios-informes-mociones-y-propuestas-de-reformas-constitucionales/>); M. DELGADO-IRRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, *La reforma electoral en ciernes: a propósito del informe sobre la reforma electoral aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 30 de junio de 2010*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 24/2010, 43-62; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Comentario a la reforma electoral propuesta por el Consejo de Estado*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 77/2009, 63-95; M. GARROTE DE MARCO, *El Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados*, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 36/2009, 91-125. Sulle proposte di riforma v. J.M. SAN SEGUNDO MANUEL, *El sistema electoral: una reforma obligada*, Vallirana, J.M. Bosch, 2016, 231 ss.; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA - A. URIBE OTALORA, *La reforma del sistema electoral español: la elección del congreso de los diputados a examen. Diversas soluciones para un mismo problema*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 74/2000, 47-103.

<sup>46</sup> Ci si riferisce soprattutto alle leggi organiche 2/2011 e 3/2011, non strettamente attinenti al sistema elettorale, anche se – come si vedrà subito – in parte non risultano irrilevanti per la materia che si tratta qui.

<sup>47</sup> R. GARCÍA MAHAMUT, *La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los Españoles en el exterior (CERA)*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30/2012, 259-289.

<sup>48</sup> Per TC, sent. n. 163/2011, però, la richiesta della raccolta firme «constituye una limitación objetiva no carente de fundamento constitucional, pues obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política, cuyo adecuado funcionamiento puede verse efectivamente afectado por la excesiva proliferación de candidaturas carentes, por las razones que fueran, de respaldo o arraigo en el cuerpo electoral». In più, lo stesso preambolo della LO 2/2011 cita «la exigencia de avales, en términos de números de firmas exigibles a los partidos sin representación parlamentaria para poder presentarse a las elecciones, a fin de salir al paso de prácticas no admisibles desde la perspectiva de la seriedad del procedimiento electoral».

### 3. L'Italia: ipercinetica, a tendenza maggioritaria, tra ritardi e incoerenze

Anche in Italia finora non è stato regolato in modo organico lo statuto dell'opposizione<sup>49</sup>, a dispetto delle modifiche al sistema elettorale in senso maggioritario. Sono state introdotte nei regolamenti della Camera (R.C.) e del Senato (R.S.) disposizioni che rafforzano, pure indirettamente, il ruolo delle minoranze<sup>50</sup>; in altri casi ci si è affidati a prassi e convenzioni, specie con riferimento alla presidenza degli organi di garanzia e controllo affidata a esponenti delle minoranze<sup>51</sup> (benché ciò non assicuri efficacia e si siano registrate anomalie, a partire dal noto “caso Villari” del 2008-2009). I due principali tentativi di introdurre nella Costituzione riferimenti alle minoranze parlamentari e al loro *status*, inseriti in più ampi progetti di revisione costituzionale – prima col disegno di legge elaborato

---

<sup>49</sup> In Italia il tema si diffonde soprattutto dalla fine degli anni '90, accentuandosi la tendenza maggioritaria. Tra i volumi v. A. RINELLA, *Materiali per uno studio di diritto comparato su Lo “Statuto costituzionale” dell'opposizione parlamentare*, Trieste, Eut, 2000; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, Nocchioli, 2001; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004; E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, Cedam, 2004; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005; V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, Satura, 2006; E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, il Mulino, 2012; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013.

<sup>50</sup> V. le norme che esigono «una rappresentanza paritaria» di maggioranza e opposizioni nel Comitato per la legislazione (art. 16-*bis*, comma 1, R.C.), garantiscono nel programma spazi per le proposte dei «Gruppi dissenzienti» (artt. 23, comma 6 e 25, comma 2 R.C.; v. pure l'art. 24, comma 2 per il calendario; il comma 3 prevede che, senza la maggioranza prescritta per approvare il calendario, il Presidente della Camera deve garantire alle proposte dei gruppi di opposizione almeno un quinto degli argomenti o del tempo, mentre il comma 7 chiede alla Conferenza dei capigruppo di riservare all'opposizione più tempo rispetto alla maggioranza) o di gruppi qualificati di persone elette («almeno un terzo dei Senatori»: art. 53, comma 3 R.S.), nonché tempi dedicati e riservati a ogni gruppo nelle discussioni in aula (artt. 24, comma 7 e 25, comma 3 R.C.) e alternano maggioranza e opposizione nel *question time* (art. 151-*bis*, comma 4 R.S.). *Ex* art. 18, comma 3-*bis* R.S., le questioni interpretative del regolamento possono essere sollevate da uno o più presidenti di gruppo di consistenza pari ad almeno un terzo dei senatori: per L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2023 (4<sup>a</sup> ed.), 41, ciò spicca in «una serie di elementi tipici di uno statuto dell'opposizione».

<sup>51</sup> Il riferimento è alle presidenze delle commissioni di indirizzo, vigilanza e controllo (incluso il Copasir, per il quale la legge impone una presenza paritaria di maggioranza e opposizioni) e alle Giunte delle elezioni e per le autorizzazioni; ora l'art. 19, comma 1 R.S. attribuisce a un membro di un gruppo di opposizione la presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. Si tratta di prassi e convenzioni diverse da quelle tipiche del parlamentarismo consociativo (come l'assegnazione della presidenza di una delle Camere a una figura indicata dalle minoranze), nello spirito da «*conventio ad integrandum*» (A. MANNINO - S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, FrancoAngeli, 2019, 24).

nella XIV Legislatura<sup>52</sup>, poi con quello approvato nella XVII Legislatura<sup>53</sup> – non sono però riusciti: il corpo elettorale ha respinto col *referendum* costituzionale entrambe le riforme ed è difficile sostenere che ciò sia avvenuto per la presenza delle disposizioni sulle minoranze parlamentari.

Quelli citati si possono ritenere “passi perduti” dell’ordinamento italiano nell’analisi del rapporto tra forma di governo, sistemi elettorali e norme di diritto parlamentare. Si sono registrati vari interventi sulle regole in tema di formazione, sussistenza e scioglimento delle articolazioni parlamentari (gruppi e componenti del gruppo misto): in più casi, tuttavia, si può parlare di “passi incoerenti”, poiché compiuti in sensibile ritardo rispetto alle modifiche delle norme elettorali o costituzionali nel frattempo operate (influenando così sulla “visibilità” di alcune forze politiche e sulla loro capacità di incidere nei lavori delle Camere) o in modo disomogeneo tra le due assemblee.

E noto che in Assemblea costituente, così come negli altri organi collegiali preparatori che avevano operato in precedenza, alla scelta di non costituzionalizzare il sistema elettorale per le Camere si unì il favore per una formula proporzionale; la stessa previsione dei collegi uninominali per il Senato fu temperata dall’introduzione della soglia del 65% e dalla distribuzione proporzionale a livello regionale dei seggi non attribuiti nei collegi. L’impianto proporzionalista permeò i primi 45 anni di vita del Parlamento repubblicano (inclusa l’elezione della Camera del 1953, non essendo stato attribuito il premio di maggioranza previsto dalla legge approvata in quell’anno), quelli del parlamentarismo «della statualità» e,

---

<sup>52</sup> Il d.d.l. cost. Senato n. 2544-D avrebbe inserito all’art. 64 Cost. il seguente testo: «Il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza ed i diritti delle opposizioni. Riserva a deputati appartenenti a gruppi di opposizione la Presidenza delle commissioni, diverse da quelle di cui agli articoli 70, terzo comma, e 72, primo comma, delle Giunte e di cui all’articolo 70, sesto comma, cui sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia. / Il regolamento del Senato federale della Repubblica garantisce i diritti delle minoranze». Cfr. P.L. PETRILLO, *Quale statuto costituzionale per l’opposizione parlamentare?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2005; G. DE VERGOTTINI, *Il regime della opposizione*, in P. CALDERISI - F. CINTIOLI - G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma* (Fondazione Magna Carta), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, 29-41; M. CAMOLESE, *Lo statuto dell’opposizione nella riforma costituzionale: un’occasione perduta?*, in B. PEZZINI - S. TROILO (a cura di), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, 75-80.

Già la riforma (incompiuta) proposta dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. “Bicamerale D’Alema”) aveva previsto di inserire questo testo nell’articolo della Costituzione sui regolamenti parlamentari: «Il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell’attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei presidenti delle Commissioni aventi funzioni di controllo o di garanzia. Prevede l’iscrizione all’ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale» (v. N. LUPO, *Statuto dell’opposizione, poteri di controllo e autonomia regolamentare delle Camere (artt. 83, 88 e 105)*, in V. ATRIPALDI - R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998, 348 ss.).

<sup>53</sup> Il d.d.l. cost. Camera n. 2613-D avrebbe inserito all’art. 64 Cost. il seguente testo: «I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. / Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni». Senza pretese di completezza, v. G. CAVAGGION, *Quali prospettive per lo statuto delle opposizioni? Riflessioni a partire dall’esperienza degli ordinamenti regionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016, 147-152; N. SCARPELLINI, *Regolamenti delle Camere, statuto delle opposizioni, inchieste parlamentari*, in A. APOSTOLI - M. GORLANI - S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, Giappichelli, 2016, 159-179; S. CECCANTI - S. CURRERI, *L’opposizione politica in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015; E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015.

dopo le riforme regolamentari del 1971, del «parlamentarismo del consenso»<sup>54</sup>: in quel contesto erano maturate le disposizioni in materia di gruppi parlamentari, che richiedevano un minimo di 20 deputati e di 10 senatori, pari (dal 1963, anno della riforma costituzionale che fissò il numero dei membri elettivi delle Camere) al 3,17% del *plenum* di ciascuna assemblea. In tempi diversi si è regolato anche l'istituto dei “gruppi in deroga”, in cui a un requisito numerico meno severo si accompagna un requisito politico-elettorale a garanzia di un minimo di consistenza della forza politica che chiede di potersi ugualmente costituire in gruppo, fruendo dei relativi benefici<sup>55</sup>.

Le riforme elettorali del 1993 archiviaronò la lunga fase proporzionalista, ma aprirono anche – anticipate dal *referendum* del 1991 sulla preferenza unica alla Camera – la fase di transizione, non ancora del tutto compiuta<sup>56</sup>, e del citato ipercinetismo elettorale, tra interventi parlamentari e sentenze della Corte costituzionale. A ciò si è accompagnato un adeguamento tardivo e solo parziale del diritto parlamentare (specie degli artt. 14 R.C. e R.S.), talora praticando soluzioni “convenzionali”, frutto di accordi ma non “codificate” o non trasfuse nei testi regolamentari.

Il primo passo “perduto” e “incoerente” si è avuto col mancato adeguamento alle leggi elettorali del 1993 delle disposizioni regolamentari sui gruppi “in deroga”, cioè dei requisiti politico-elettorali citati. Tale inerzia e le decisioni delle Giunte per il regolamento che non hanno ritenuto applicabili le norme vigenti alle nuove situazioni hanno privato della soggettività del gruppo partiti dalla consistenza parlamentare non irrilevante ma insufficiente (menomandone la visibilità e la possibilità di incidere) e reso affollato e disomogeneo il gruppo misto. Nel 2001 si è optato per un'interpretazione marcatamente adeguatrice della disposizione sui gruppi “in deroga”, autorizzando alla Camera gruppi con meno di 20 membri; tale lettura è continuata a Montecitorio tra la XV e la XVIII Legislatura, sempre senza ritocchi al regolamento, ma a fronte di altre due riforme elettorali (la prima con legge n. 270/2005, la seconda – successiva alle sentenze nn. 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale e al fallimento della riforma costituzionale nel 2016, dopo il

<sup>54</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003 (3ª ed.), 71.

<sup>55</sup> Nel primo Regolamento della Camera (1949) era prevista – mutuata dalle norme dettate per la Costituente e, già prima, per la Camera dei deputati del Regno d'Italia – la possibilità che l'Ufficio di Presidenza autorizzasse un gruppo di almeno 10 iscritti «purché questo riconosca che il Gruppo rappresenta un partito organizzato nel Paese»; nel 1963 fu approvata una modifica che, per tentare di decongestionare il gruppo misto, eliminò il requisito numerico, ma chiese che il gruppo rappresentasse «un partito organizzato nel Paese che abbia presentato proprie liste di candidati in tutte le circoscrizioni – ad eccezione della Valle d'Aosta – aventi il medesimo contrassegno, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi» (caratteristiche con cui la legge elettorale ammetteva una lista all'uso dei resti); dal 1971 bastò la presentazione di liste in almeno 20 collegi. In Senato, invece, nel 1977 si attribuì al Consiglio di Presidenza la facoltà di autorizzare gruppi di senatori rappresentanti «partiti organizzati nel Paese che abbiano presentato propri candidati, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni e siano stati eletti in almeno cinque regioni»; nel 1983 si aggiunse il requisito minimo di 5 senatori, ma si ridussero a tre le regioni in cui gli aspiranti membri dovevano essere stati eletti.

<sup>56</sup> Per i primi vent'anni v. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 431-555; F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993- 2013). Tra il già e il non ancora*, ivi, 557-609; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, Giappichelli, 2016.

referendum del 4 dicembre – con legge n. 165/2017) che per paradosso hanno creato condizioni più favorevoli all'applicazione della norma originaria<sup>57</sup>.

Quando vigevano le norme elettorali del 1993, alla Camera si è provato a rimediare all'ipertrofia snaturante del gruppo misto nel 1997, con l'istituto delle componenti politiche<sup>58</sup>, create col solo requisito numerico (10 deputati, l'1,59% del *plenum*) o, "in deroga", con un requisito numerico lieve (3 membri, 0,48% dell'assemblea) e uno politico (la rappresentanza di un partito partecipante alle ultime elezioni politiche «anche congiuntamente con altri» o di minoranze linguistiche). Ciò ha reso più razionale la composizione del gruppo misto, ridando in parte visibilità e strumenti a forze politiche non irrilevanti, ma si sono verificate applicazioni sempre più lontane dal senso letterale del testo; di più, nessuna modifica è stata apportata dopo la riforma elettorale del 2005.

Il cammino incoerente è proseguito dopo la legge elettorale del 2017. Alla Camera le regole, dopo l'avvio dell'*iter*<sup>59</sup>, non sono state modificate; al Senato la riforma regolamentare compiuta alla fine della XVII Legislatura<sup>60</sup> aveva eliminato la possibilità di creare gruppi con meno di 10 membri (se non per i partiti legati alle minoranze linguistiche), inserendo poi nuovi requisiti politico-elettorali per scoraggiare la frammentazione e la nascita di gruppi durante la legislatura, anche riferiti a nuove forze politiche: ogni gruppo doveva rappresentare un partito che aveva concorso alle ultime elezioni del Senato, ottenendo almeno un seggio; «gruppi autonomi», sempre di 10 senatori, potevano sorgere solo se legati a partiti presentatisi alle elezioni «uniti o collegati». Lo scopo di non far nascere in corso di legislatura gruppi espressioni di partiti costituiti dopo il voto non è però stato raggiunto: lo hanno dimostrato alcuni casi, a partire da quello che ha riguardato il sorgere del gruppo senatoriale di Italia viva<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Su queste vicende v. almeno i lavori monografici di A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, Cacucci, 2019; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008 e di V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, nonché – tra i contributi in rivista o in volume – S. CURRERI, *Considerazioni critiche sull'autorizzazione del gruppo parlamentare Per l'Italia – Centro Democratico alla Camera dei deputati*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015; ID., *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino, Giappichelli, 2006, 239-277.

<sup>58</sup> V. G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, 21-63.

<sup>59</sup> V. M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, Cacucci, 2020, 239 ss.

<sup>60</sup> V. almeno N. LUPO, *La riforma del 20 dicembre 2017 del (solo) regolamento del Senato, nella faticosa ricerca di un'omogeneità regolamentare tra i due rami del Parlamento*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 197-198/2017, 23-45; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Rass. parl.*, n. 3/2017, 637-666; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti – Interna corporis*, n. 3/2017; E. GIANFRANCESCO, *La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018; M. PODETTA, *Governare le Camere*, cit., 280 ss.

<sup>61</sup> Su questa vicenda e su quelle successive v. almeno M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 139-209; E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, 43-60; A. RUSSO, *Dopo la riforma: i gruppi parlamentari al Senato nella XVIII Legislatura*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, 59 ss.; G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi)*, cit., 41-43; N. LUPO, *L'evoluzione dei Regolamenti delle Camere in relazione alle trasformazioni del sistema politico ed elettorale*, in *Il Filangieri*, 2021 (*A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*), 11-42.

La legge costituzionale n. 1/2020, riducendo il numero dei parlamentari, ha avuto inevitabili riflessi sulla capacità delle forze politiche di formare gruppi o componenti; le due assemblee hanno però affrontato il passaggio in modo incoerente<sup>62</sup>.

In Senato il regolamento è stato rivisto alla fine (anticipata) della XVIII Legislatura: per formare un gruppo ora occorrono di norma 6 senatori (il 3% del nuovo *plenum* di 200 membri elettivi), nel rispetto di un requisito politico («rappresentare un partito [...], anche risultante dall'aggregazione di più partiti [...]»), dunque un partito o una federazione, che abbia concorso alle ultime elezioni avendo almeno un eletto) e delle norme anti-frammentazione<sup>63</sup>. Una deroga<sup>64</sup> consente di creare un gruppo a un partito «che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti»: ne possono fruire anche forze politiche nate durante la legislatura, purché abbiano ottenuto un seggio alle elezioni politiche – intese come suppletive – o europee di quegli anni; lo sfavore per la frammentazione e la mobilità ha portato però a esigere un requisito numerico più severo (almeno 9 membri, 4,5% del *plenum*) e l'uso dello stesso nome adottato nell'elezione che consente la nascita del gruppo. Nel regolamento del Senato si sono poi normate le componenti politiche del gruppo misto, prima ammesse solo a livello informale o sulla scorta di pareri della Giunta per il regolamento: non c'è un requisito numerico (basta una persona), ma gli iscritti devono rappresentare un partito (o una federazione di partiti) che abbia ottenuto almeno un seggio alle ultime elezioni del Senato o, durante la legislatura, abbia avuto almeno un eletto alle elezioni politiche (suppletive), regionali o europee. Si è infine precisato – come nella modifica precedente – che il requisito numerico deve persistere durante tutta la vita del gruppo.

Alla Camera la XVIII Legislatura è invece finita prima che si compisse l'*iter* per adattare il regolamento: le nuove Camere hanno iniziato a operare con le regole precedenti, applicate però al nuovo *plenum* di 400 deputati. Per creare un gruppo occorrono dunque sempre 20 membri, passati dal 3,17% al 5% del totale; per una componente *maior* (solo con il requisito

<sup>62</sup> In generale, sul tema, v. V. PUPO, *Riduzione dei parlamentari e modifica dei regolamenti delle Camere. Riforme costituzionali ed emergenza sanitaria*, Napoli, Jovene, 2021, spec. il secondo capitolo.

<sup>63</sup> Un contrassegno usato alle ultime elezioni e contenente più simboli può fondare la nascita di un solo gruppo o di una sola componente del gruppo misto, con l'assenso di chi ha depositato il contrassegno. Resta, come eccezione, l'ipotesi di «più partiti o movimenti politici [che] abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno»: si può formare un unico gruppo «che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti» o, in alternativa, uno o più gruppi autonomi, ognuno di almeno 6 membri (senza «sconti»), corrispondenti «a singoli partiti o movimenti politici che abbiano presentato il proprio contrassegno in coalizione alle ultime elezioni del Senato». La relazione alla proposta di modifica spiega che l'eccezione riguarda la creazione di un gruppo per ogni lista coalizzata (purché sia di almeno 6 membri) in alternativa all'unico gruppo di coalizione; tuttavia il solo modo in cui più partiti possono presentare «congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno» è che *quel contrassegno* sia composito, contenendo *più simboli*, eppure si era detto che da un contrassegno non possono nascere più gruppi. La formulazione sembra poco felice e non si esclude che passi da qui la possibilità di creare artificialmente nuovi gruppi: ciò, naturalmente, potrebbe accadere solo nel caso in cui i numeri delle compagini politico-parlamentari emergenti e legate ai simboli raccolti in altri contrassegni già legati a gruppi esistenti fossero tali da consentire la nascita delle nuove aggregazioni.

<sup>64</sup> Oltre a quella del gruppo delle minoranze linguistiche, che ha una consistenza minima di 4 membri (2% del *plenum*).

numerico) servono 10 deputati, pari ora al 2,5% dell'assemblea, mentre i 3 membri della componente *minor* pesano per lo 0,75%. La necessità indubitabile di adeguare il regolamento ha portato alla modifica di alcune norme alla fine di novembre del 2022: si sono tra l'altro ridotte le consistenze minime a 14 eletti per i gruppi (3,5%), a 7 membri per la componente *maior* (1,75%) e a 2 per la componente *minor* (0,5%). In quella sede si è però deciso anche di rinviare alla XX Legislatura l'entrata in vigore di queste disposizioni (decisione che non è stata estesa ad altre modifiche apportate): in questo modo si è creato dunque un altro caso – l'ultimo, si spera – di “passi incoerenti” tra diritto elettorale e diritto parlamentare (e anche, a ben guardare, di “passi perduti”, viste le occasioni perse di intervenire a tempo debito)<sup>65</sup>.

Restando nell'ambito delle interazioni tra diritto elettorale e diritto parlamentare, occorre segnalare come anche in Italia la legge elettorale politica leghi gli adempimenti richiesti per la presentazione delle candidature all'esito delle elezioni precedenti; rispetto alla Spagna, però, le norme italiane sono molto più legate agli effetti delle disposizioni dei regolamenti delle Camere sulla formazione dei gruppi. Nell'impossibilità di ripercorrere in questa sede l'evoluzione decisamente articolata delle regole e delle prassi in materia<sup>66</sup>, basti qui ricordare che alla fattispecie “normale” della raccolta delle sottoscrizioni per le candidature, la legge dal 1976 affianca ipotesi “eccezionali” di esenzione da quell'onere in caso di rappresentanza parlamentare qualificata di una forza politica: spesso tale rappresentanza qualificata è risultata legata alla costituzione di un gruppo parlamentare in uno o in entrambi i rami del Parlamento<sup>67</sup>. È sufficiente tale considerazione per rendersi conto di quanto lo stesso diritto parlamentare possa influire in misura nient'affatto secondaria sul funzionamento concreto delle norme elettorali e, a ben guardare, già sulla loro concezione e traduzione in formule testuali.

---

<sup>65</sup> Il rinvio dell'adattamento delle norme sulla formazione e sul mantenimento dei gruppi alla nuova consistenza della Camera, peraltro, non ha avuto un ruolo nella soluzione alla delicata vicenda della nascita “in deroga” (pur non essendo ufficialmente espressione del soggetto presentatore del contrassegno e delle candidature) del gruppo di Italia viva e alla sopravvivenza altrettanto “in deroga” del gruppo originario – ormai divenuto solo di Azione – accaduta a novembre del 2023: su di essa, v. L. BARTOLUCCI - N. LUPO, *L'effetto sui gruppi di Camera e Senato della rottura tra Azione e Italia Viva, tra asimmetrie (regolamentari) e simmetrie (nella prassi applicativa)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, 161-183.

<sup>66</sup> In proposito, v. G. MAESTRI, *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici de iure condito et condendo*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015; ID., *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia. Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 6/2021.

<sup>67</sup> Attualmente l'art. 18-*bis*, comma 2 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 recita: «Nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi. [...] Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica».

#### 4. Osservazioni finali (pensando al «cittadino come arbitro»)

Comparando Spagna e Italia emergono differenze sensibili nel concepire il modello parlamentare. Da una parte, in Spagna, c'è la sostanziale accettazione diffusa del disegno istituzionale elaborato nella transizione costituzionale, che assegna al *Gobierno* (e al suo Presidente) un ruolo rilevante, anche grazie alla maggioranza parlamentare che il sistema elettorale adottato (pur ispirato a criteri proporzionali) di norma facilita. Dall'altra, in Italia, da oltre trent'anni si avverte un'insoddisfazione marcata per il compromesso raggiunto (non senza fatica) nella fase costituente: la continua ricerca di soluzioni in grado – secondo le parole preconizzanti dell'ordine del giorno Perassi – di «tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo» ed «evitare le degenerazioni del parlamentarismo» è passata spesso attraverso scelte o decisioni normativo-tecniche in materia elettorale.

In entrambi i contesti, però, meritano attenzione il diritto parlamentare vivente e la sua evoluzione: al rilievo che, in modi diversi, si è provato a dare al Governo dovrebbe corrispondere il potenziamento del ruolo dell'opposizione parlamentare, volto a un più efficace esercizio della funzione di controllo che ci si attende in una democrazia matura. Colpisce che in Spagna – paese che ha guardato agli effetti maggioritari ben prima dell'Italia – si siano fatti pochi passi per seguire in pieno quel verso, mirando a un vero statuto dell'opposizione; la rappresentazione delle forze politiche attraverso i gruppi, invece, pare coerente col sistema e soddisfacente, al netto di certi profili che cristallizzano troppo il risultato elettorale. Quanto all'Italia, se si apprezzano alcuni passaggi parlamentari della fine degli anni '90 e altri più recenti, non possono non colpire i “passi perduti” o compiuti in modo incoerente sin qui: si spera che il cammino riprenda presto in modo più armonico e accorto (*in primis* a livello parlamentare, pure senza scomodare riforme costituzionali).

Tale auspicio sembra coerente con l'idea, espressa più di trent'anni fa da Roberto Ruffilli, del «cittadino come arbitro ultimo della battaglia fra i partiti per la guida del Paese e la formazione della maggioranza»<sup>68</sup>. Il pensiero è stato espresso guardando a una riforma in senso coalizionale; chi scrive ritiene però giusto “prendere sul serio” il concetto anche nella proiezione parlamentare del risultato elettorale, per rispettare in pieno l'indicazione di chi, mediante il voto, ha assegnato a qualcuno il *munus* del governo e ad altri il controllo dell'operato della maggioranza, compito assai delicato ma più agevole disponendo di un'adeguata rappresentazione in aula e di strumenti efficaci.

L'esercizio del ruolo di arbitro in modo corretto, peraltro, si fonda pure sulle fasi che precedono la competizione elettorale, come la presentazione delle candidature. Si è visto nei paragrafi precedenti come tanto in Spagna quanto in Italia, pur essendo prevista la raccolta delle sottoscrizioni come ipotesi “normale”, le disposizioni di entrambi i sistemi contemplino esenzioni per determinate forze politiche, anche sulla base della loro presenza

<sup>68</sup> R. RUFFILLI, *Premessa a Il Progetto della DC per il perfezionamento della democrazia repubblicana nella IX Legislatura*, in R. RUFFILLI - P.A. CAPOTOSTI (a cura di), *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1988, 307; ora anche in R. RUFFILLI, *Istituzioni società Stato - III*, a cura di M.S. Piretti, Bologna, il Mulino, 1991, 861.

parlamentare. In base a quanto si è notato prima, sembra di poter dire che la disciplina spagnola introdotta dalla *Ley Orgánica 2/2011* appare piuttosto ragionevole nel considerare tre livelli di “serietà” delle proposte politiche – quella dei partiti registrati e rappresentati al *Congreso*, quella dei partiti registrati ma privi di parlamentari e quella delle semplici aggregazioni politiche – con altrettanti regimi di presentazione delle liste che conseguono almeno in parte dai risultati elettorali, dunque dalle scelte compiute dai cittadini-elettori; l’intervento normativo citato, giunto oltre trent’anni dopo il primo voto politico, appare comunque piuttosto stabile, non essendo stato oggetto di altre modifiche.

Le norme ora ricordate appaiono in ogni caso più “aperte” e accettabili rispetto al contesto che da tempo interessa l’Italia: nel 2022 si è celebrata la quinta elezione politica di seguito con norme *una tantum* sulla raccolta delle sottoscrizioni o sull’esonero dalla stessa<sup>69</sup>; le norme stabili (severe) o *una tantum* (favorevoli secondo convenienza) sull’esenzione dipendono poi in gran parte dalle norme dei regolamenti parlamentari sulla costituzione dei gruppi o delle componenti<sup>70</sup>. Lo stesso diritto parlamentare può quindi influenzare il funzionamento dei sistemi elettorali (specie guardando al numero di soggetti che partecipano alla competizione) e nella scrittura delle regole, parlamentari ed elettorali, finiscono per giocare molti interessi particolari. Di nuovo, sembra più lungimirante “prendere sul serio” il “cittadino come arbitro”: ogni elettrici ed elettore può esercitare il suo ruolo arbitrale con più consapevolezza se, oltre che nelle regole del gioco, ha una ragionevole fiducia nelle regole di accesso al gioco, senza troppi imprevisti.

---

<sup>69</sup> Sul tema, v. G. MAESTRI, *I problemi sulla raccolta firme e sulle esenzioni (e alcune proposte)*, in *Isimbolidelladiscordia.it*, 23 luglio 2022; ID., *Le liste e le firme: il valore delle esenzioni, il peso delle parole*, in *Isimbolidelladiscordia.it*, 7 agosto 2022.

<sup>70</sup> Si rinvia ai contributi citati nella nota n. 66.