

GUIDO GUIDI

BICAMERALISMO E « SENADO » SPAGNOLO



SOMMARIO: 1. Molteplicità delle funzioni bicamerali e loro classificazione. La funzione di contrappeso in particolare. Sua ridefinizione negli ordinamenti contemporanei. — 2. Alcuni avvertimenti in ordine all'opportunità di considerare le caratteristiche socio-politiche degli ordinamenti presi in esame. — 3. La configurazione del *Senado* nella *Ley para la reforma política*. — 4. Il dibattito all'Assemblea Costituente e la posizione dei partiti. — 5. Sulla natura giuridica: principi generali e sistemi elettorali. I senatori « provinciales » e « comunitarios ». — 6. L'art. 69 Cost.: momento di compromesso tra due diverse prospettive costituenti? — 7. Le funzioni del *Senado* nell'ambito della problematica autonomistica. — 8. Le altre funzioni senatoriali e la prevalenza del *Congreso*. — 9. Il *Senado* come istituzione di stabilità e di continuità. — 10. La dottrina spagnola. — 11. Alcune riflessioni di carattere comparato tra il sistema spagnolo e l'italiano. — 12. La riaffermazione della prospettiva garantista della Commissione Bozzi e la conferma delle diversità funzionali tra Senato italiano e spagnolo pur nell'ambito della comune concezione organica. — 13. Le influenze del bicameralismo francese.

1. La seconda Camera adempie una pluralità di funzioni, talora solo nominalisticamente differenziate, che si è soliti indicare come: funzioni di moderazione, di riflessione, d'intermediazione, di controllo della volontà popolare, di contrappeso, di conciliazione, di revisione legislativa, di perfezionamento tecnico delle leggi, di specializzazione delle funzioni parlamentari, d'integrazione democratica, di rappresentanza degli Stati membri e delle entità territoriali, delle professionalità e degli interessi, di equilibrio interistituzionale, di omogeneizzazione dell'indirizzo politico, di garanzia dell'ordinamento e delle minoranze, di « custodia » della Costituzione, di stabilizzazione degli esecutivi. Di queste la dottrina ha fornito ampie ricostruzioni nella comprensione delle singole esperienze nazionali, non senza giungere a pregevoli risultati d'inquadramento e di classificazione (1).

---

(1) Per una panoramica delle funzioni espletate dai parlamenti bicamerali, sia pur assumendo diversi criteri classificatori, cfr.: BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Tomo VI, Paris, 1971, pp. 304 ss.; P. LUCAS VERDU', *Curso de Derecho Político*, III, Madrid 1976, pp. 318-181; BON VALSASSINA, *Il bicameralismo imperfetto o limitato nelle costituzioni contemporanee*, *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, special. pp. 321-326; GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi Senesi*, 1953, special. pp. 215 ss.;

Volendo andare però alle ragioni fondamentali, soprattutto sotto il profilo politico, dell'istituzione senatoriale, in specie per quanto attiene gli ordinamenti non federali (2) di tipo parlamentare, è necessario fermare l'attenzione su due di tali funzioni, che, com'è stato detto (3), rappresentano il nucleo centrale di ogni, pur articolato, *animus constituendi*, e cioè: la cosiddetta funzione di garanzia (dell'ordinamento e) delle minoranze e la funzione di stabilizzazione delle maggioranze e degli esecutivi (4). Si tratta, come si può ben capire, di scopi tra loro per molti aspetti antitetici; infatti: là dove ci si propone di tutelare le minoranze sarà senza dubbio minore il predominio dei governi e delle maggioranze che li sostengono in parlamento, mentre, là dove s'intende tutelare l'efficienza e la stabilità dei governi, ridotti saranno i margini d'incidenza delle minoranze.

Con questo non si vuol escludere l'eventualità di tendenze bicamerali ispirata alla contemporanea tutela delle due esigenze, ma, per quanto attiene l'esperienza europea, si deve ammettere che la filosofia costituente rincorre in prevalenza, volta per volta, ora l'uno ora l'altro obiettivo, nell'attuazione di un indirizzo politico e strategico legato in gran parte a circostanze storiche e ad interessi contingenti (5).

È pertanto errato pretendere di operare una classificazione dei fini del bicameralismo nell'ambito del diritto costituzionale generale, procedendo per concetti astratti, utilizzabili per la comprensione di

---

MADISON, JAY, HAMILTON, *Il Federalista*, edizione italiana a cura di AMBROSINI, D'ADDIO, NEGRI, Pisa, 1955, pp. 421 ss.; G. NEGRI, voce *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, pp. 345-354; LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, pp. 626-628; TRIVELLI, *Le bicaméralisme*, Lausanne, 1975; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, pp. 465 ss., per il quale: « Impropiamente si chiamano bicamerali quei sistemi, sempre più diffusi nell'attuale fase storica, che attribuiscono ad una delle camere una posizione di inferiorità rispetto all'altra, privandola di un vero potere deliberante ».

(2) Per una disamina delle problematiche connesse al bicameralismo negli Stati federali, cfr.: W.R. SHARP, *Le problème de la Seconde Chambre et la Démocratie moderne*, Bordeaux, 1922.

(3) GUARINO, *Del sistema bicamerale*, cit., pp. 215 ss.

(4) CORTA, in *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di un'analisi struttural-funzionale del parlamento*, *Rassegna italiana di scienza politica*, 1971, p. 559, parla di modelli « minoritari » o « negoziali » e di modelli « maggioritari ».

(5) Circa il carattere relativo e prevalentemente storico-politico della problematica bicamerale, tra gli altri: S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, pp. 33 ss.

ogni ordinamento statuale (6). Con questo convincimento si è affrontato spesso il tema del bicameralismo come uniforme fenomeno, volto a conseguire individuati obiettivi, soggetto a identiche cause di giustificazione e di adattamento evolutivo. Alla luce della moderna esperienza, però, e della multiforme sua concretizzazione, se di univocità si vuol parlare ci si può riferire soltanto alle origini storiche del fenomeno e alle sue prime teorizzazioni, mentre, gli adattamenti e, talvolta, le radicali modificazioni subite all'interno degli ordinamenti contemporanei non autorizzano passive trasposizioni di dogmatismi non aggiornati.

Volendo andare dunque alla ricerca delle ragioni della conservazione della seconda assemblea fino ad oggi e della sua vitalità anche negli odierni dibattiti di revisione costituzionale, si devono obbligatoriamente ricercare le rinnovate ragioni politiche che ne costituiscono il nuovo fondamento.

Le classificazioni tradizionali offrono tutt'ora un utile e comodo strumento d'interpretazione, vanno però rilette tenendo conto della mutata articolazione dello Stato partitocratico. In questo diverso contesto, infatti, il tradizionale ruolo di contropotere, storicamente espresso in termini negativi, di freno, di tutela d'individuati interessi o di conservazione, è arricchito di nuovi, più articolati contenuti, definibili genericamente come fini di garanzia dell'ordinamento e di equilibrio costituzionale che incidono complessivamente all'interno della forma di governo come fattori regolatori dei rapporti governo-parlamento (7).

Con questo non si vuol negare la validità dell'antica e sempre valida qualificazione del Senato come camera di « contrappeso », si

---

(6) Per un richiamo a non considerare in termini astratti il tema del bicameralismo, cfr.: TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, p. 3 ss.

Sulle differenze tra teoria generale del diritto e diritto comparato, cfr.: LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986, p. 25 e PIZZORUSSO, *Corso di diritto comparato*, Milano, 1983, pp. 103 ss.

(7) Come osserva SANTI ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, p. 219: « La storia ci offre parecchi esempi di istituzioni che, sorte per una causa speciale e contingente, sono rimaste anche quando tale causa è venuta meno, attingendo da nuovi e sopravvenuti elementi vitali forza ed autorità ».

Circa la « novazione » del ruolo delle seconde Camere in generale, cfr.: *Les Parlements bicaméraux*, numero speciale di *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, N. 68, Ginevra, 1966 e S.S. BHALERAO, *The Second Chamber: its role in modern Legislatures*, Nuova Delhi, 1977.

deve ammettere però che, anche per quanto concerne la Spagna, come si vedrà in seguito, questa qualificazione si è arricchita e può essere oggi accettata soltanto se assunta in un significato più ampio, neutro e generale, non necessariamente incasellabile come scelta di reazione e definibile piuttosto, più genericamente, come scelta per la continuità, per la stabilizzazione dell'indirizzo politico e dell'ordinamento (8).

2. Della necessità di partire dalla conoscenza del quadro socio-politico ed istituzionale prima di rischiare ogni tentativo di comprensione del fenomeno bicamerale, aveva già parlato il Guarino, nello scritto sopra citato in nota, in cui si affermava che il bicameralismo persegue fini totalmente antitetici a seconda che si attui in ordinamenti democratici *omogenei* o *non omogenei*. Nell'un caso infatti il Senato realizzerebbe il fine della stabilità, nell'altro invece, quello della garanzia delle minoranze e della Costituzione (9).

Le considerazioni del Guarino si sviluppano essenzialmente in chiave evolutiva nell'analisi delle ragioni del bicameralismo durante il passaggio del predominio dalla proprietà feudale alla borghesia; tuttavia, i presupposti di omogeneità-disomogeneità sociale sono utilizzati anche per comprendere l'evoluzione dell'istituto all'interno delle forme di Stato contemporanee.

La relazione omogeneità-stabilità/disomogeneità-garanzia resta dunque di grande aiuto anche oggi ed è ampiamente utilizzabile con l'avvertenza però di non assumerla in termini rigidamente alternativi. Ciò si rileva anche da una preliminare analisi del caso spagnolo, caratterizzato, da un lato, da un sistema politico dominato da due partiti (UCD e PSOE) di indiscussa democraticità, dall'altro, da una particolare, e per alcuni aspetti eccezionale, complessità del quadro etnico.

Qui infatti l'istituzione bicamerale ineguale, a duplice rappresentanza politica, pur se ispirata dai timori della destra post-franchista preoccupata di perdere la maggioranza nel *Congreso*, non si caratte-

---

(8) Simili argomentazioni aveva sostenuto l'on. Vanoni all'Assemblea Costituente italiana nel difendere il principio bicamerale. Cfr.: NEGRI, voce *Bicameralismo*, cit., p. 353. Sul punto, in generale, si veda: C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, pp. 386-400.

(9) In un contesto più ampio, per una distinzione tra parlamenti che si organizzano per la tutela delle minoranze e parlamenti che si orientano prevalentemente sulle maggioranze, si può vedere: G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare*, Bologna, 1978, pp. 252-53.

rizza soltanto, come vedremo, per essere un fattore di stabilizzazione del Governo e dell'indirizzo politico maggioritario, bensì si configura anche, pur se parzialmente, come strumento di allargamento della base rappresentativa dello Stato. Per tali ragioni prendendo in esame il *Senado* spagnolo (10) — ma l'avvertimento è valido in ordine al-

---

(10) Per una bibliografia in lingua spagnola, oltre agli Autori segnalati nelle note del testo, cfr.: L. AGUILO LUCIA, *Composición y organización de las Cortes*, in *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, pp. 302-312; A. BALLARIN MARCIAL, *El Senado*, in *Constitución, economía y regiones*, II, Madrid, 1978, pp. 379-402; J. CAPO GIOL, *El debate sobre el bicameralismo: La Cámara denominada de representación territorial*, in *Parlamento y Sociedad civil*, Barcelona, 1980, pp. 283-289; M. GONZALO, *Posición de las Cortes Generales en la nueva Constitución*, in *Lecturas sobre la Constitución*, Madrid, 1978, pp. 639-675; P. LUCAS VERDU', *El control por el Senado de la política gubernamental (Responsabilidad política del Gobierno ante el Senado?)*, in *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, pp. 361-371; M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: el caso de las Cortes Generales*, in *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, pp. 187-224; E. RERCORDER DE CASSO, *Artículo 66.1*, in *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, pp. 1011-1019; Id., *Artículo 69*, in *Comentarios a la Constitución*, cit., pp. 1053-1068; Id., *Artículo 74*, in *Comentarios de la Constitución*, cit., pp. 1141-1151; SANCHEZ FERRIZ - SEVILLA MERINO, *La provincia y el Senado en la Constitución de 1978*, in *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, pp. 425-433; J.A. SANTAMARIA PASTOR, *Artículo 89*, in *Comentarios*, supra cit., pp. 1274-1280; Id., *Artículo 90*, in *Comentarios*, cit., pp. 1281-1291; C. VALVERDE MAZUELAS, *El Senado, pieza clave para la convivencia democrática*, in *Club siglo XXI. Convivencia y respecto social*, III, pp. 9-49; DE CARVAJAL, *El Senado un año después*, in *Vida Pública*, N. 21, 1984, pp. 21; R. L. CHUECA RODRIGUEZ, *Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española*, *Revista española del Derecho Constitucional*, N. 10, 1984, pp. 63-90; F. FERNANDEZ SEGADO, *El bicameralismo y la naturaleza del Senado*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, N. 6, 1982, pp. 61-113; Id., *La composición del Congreso y del Senado desde la perspectiva del Derecho Comparado*, *Revista de Derecho Público*, N. 76-77, 1979, pp. 621-642; Id., *La construcción del Senado en el proceso constituyente*, *Revista de Estudios Políticos*, N. 38, 1984, pp. 63-125; P. GARCIA ESCUDERO MARQUEZ - B. PENDAS GARCIA, *El Senado en el Sistema constitucional español: Realidades y perspectivas*, *Revista de las Cortes Generales*, N. 2, 1984, pp. 51-112; L. VANDELLI, *Opciones estatales e instancias regionales: aspectos de las relaciones entre el Estado y las autonomías en España y en Italia*, in *Revista de Política Comparada*, N. 4, 1981, pp. 85-97; E. AJA, *Por un Senado de las Nacionalidades y de las Regiones*, in *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, 1979, pp. 447-465; R. PUNSET, *El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978*, in *Revista del Departamento de Derecho Político*, 1980, N. 6, pp. 105-118; J. J. GONZÁLES ENCINAR, voce «Bicameralismo», in *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984, pp. 33-44.

l'intero fenomeno bicameralistico — non si potrà prescindere da una valutazione complessiva della forma di Stato e di Governo, nonché dal ruolo che la seconda Camera, da taluni definita « *pieza para la convivencia democrática* » (11), svolge in quel sistema (12).

3. Già la *Ley para la reforma política* del 4 gennaio 1977, approvata dalle *Cortes* organiche, delineava nettamente il sistema che s'intendeva creare: un sistema di bicameralismo imperfetto che, fatta eccezione per la fase costituente (13), privilegiava il *Congreso de los Diputados*, con un *Senado* privo di funzioni colegislative necessarie, composto di 207 membri eletti « *en representacion de las entidades territoriales* », con « *criterios de escrutinio mayoritario* » in ragione di quattro per provincia.

Il comma 2 dell'art. 3 prevedeva inoltre: « *El Rey podrá designar, para cada legislatura, Senadores en numero no superior a la quinta parte del de los elegidos* ».

Pur se definita Camera di rappresentazione delle entità territoriali, tuttavia, la Camera Alta era formata con gli stessi criteri di rappresentanza politica del *Congreso* e, come questo, eleggeva i propri rappresentanti nell'ambito della medesima circoscrizione territoriale: la Provincia. Pertanto si deve ritenere che il generico riferimento secondo cui: « *Los senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales* » (14), abbia prevalentemente costituito, come si vedrà in seguito, la giustificazione teorica ed offerto il consenso necessario all'istituzione senatoriale, senza per questo produrre la conseguenza di farne la Camera delle regioni.

Si riconosce anche al *Senado* una potenzialità funzionale in

---

(11) Così: C. VALVERDE MAZUELAS, *El Senado*, cit., p. 37.

(12) In merito si veda, in un più ampio contesto: TOSI, *op. e loc. supra cit.* Sulla impossibilità di valutare il ruolo del Senato italiano fuori dal contesto istituzionale, cfr.: BARBERA, *Oltre il Bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, pp. 43 ss., in più punti; nonché: CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1981, p. 65 ss.

(13) L'art. 3, comma 2, della *Ley* diceva: « *Qualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado* » ... « *Las discrepancias se someterán a una Comisión mixta* » ... « *Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieren la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras* ».

(14) Cfr. l'art. 2, comma 3, della *Ley*.

gran parte parificata a quella del *Congreso*, con l'intenzione di renderlo idoneo a svolgere un effettivo ruolo di contropotere nei confronti della rinnovata prima Camera (15). Allo scopo il sistema elettorale adottato per la sua composizione agevola, come vedremo, la rappresentanza delle aree periferiche, agricole e più conservatrici del Paese (16).

È con queste statuizioni che la *Ley para la reforma política* avvia il processo di transizione alla democrazia, attraverso la creazione di un parlamento democraticamente eletto che s'inserisce perfettamente nella strategia di transizione, cosiddetta di « reformismo continuista » (17), unanimemente perseguita dal Governo, dalla maggioranza dell'oligarchia post-franchista e dell'insieme delle forze politiche. All'interno di questo processo il *Senado*, potendo contare su una maggioranza preordinata alla realizzazione di un tale progetto, risponde perfettamente alle dichiarate esigenze di continuità (18). In questo modo s'inquadra nell'evoluzione classica e ricorrente di molti regimi che, nell'ampliare le proprie istituzioni democratiche, hanno introdotto specifiche cautele a difesa degli antichi equilibri.

Questa preoccupazione, tutt'altro che infondata, aveva trovato espressa manifestazione nello stesso Preambolo alla *Ley* che, volendo anteporre una premessa di carattere ideologico alle singole disposizioni normative, pur nell'affermare il valore della democrazia e l'« imperio y la supremacía de la ley », pretendeva nel contempo di porre come punto di partenza del nuovo ordinamento, non il rifiuto del passato, ma l'accoglimento della « realidad social existente y de la historia asumida ».

---

(15) L'art. 4 della *Ley Suarez* detta: « En la tramitación de los proyectos de ley ordinaria, el Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso. En caso de que éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión mixta, compuesta de la misma forma que se establece en el artículo anterior. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación por mayoría simple, de una y otra Cámara, el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros ».

(16) Si veda il Real Decreto-Ley N. 20 del 18 marzo 1977, del quale ci occuperemo trattando del sistema elettorale.

(17) In tal senso: P. LUCAS VERDU', *La octava ley fundamental - Crítica jurídico-política de la reforma Suarez*, Madrid, 1976, pp. 13 ss.

(18) D'accordo con questa interpretazione è, tra gli altri: ALVAREZ CONDE, *El regimen político español*, Madrid, 1983, p. 109.

Il Preambolo, come logico, scompare dal testo definitivo (19) ed i cinque articoli di legge con le tre disposizioni transitorie apparentemente non rivelano tutto il valore politico della normativa di transizione. Tuttavia, dalla stessa *Ley*, dall'*Informe del Consejo Nacional del Movimiento* e dall'*Informe de la Ponencia de las Cortes*, pubblicati congiuntamente alla legge, balza lucidamente tutto il valore strategico dell'accordo raggiunto dalle forze di destra e di sinistra, arbitro e autore il Gabinetto (20).

Sintetizzando il contenuto dell'accordo si può dire che la destra franchista aveva convenuto sulla necessità di pervenire alla trasformazione dello Stato organico in Stato partitocratico; aveva anche preteso però, quale contropartita, almeno per la prima fase, di assumere un ruolo di guida in tale processo di cambiamento, affinché nel nuovo sistema parlamentare le forze « conservatrici » fossero in condizione di mantenere rilevanti margini di manovra e, possibilmente, anche l'esercizio del potere.

È utile riferire al riguardo, pur se brevemente, alcune delle osservazioni più significative contenute negli *Informe* sopra citati, al fine di documentare e confermare la funzione che la struttura bicamerale doveva assumere nella visione strategica della destra.

In particolare il *Movimiento* non rinuncia, in linea di principio e in omaggio evidente alla storia costituzionale trascorsa, alla configurazione del *Senado* come camera organica degli interessi e delle istanze territoriali. Scopo di tale scelta però non è tanto la ricerca di una più articolata rappresentazione della società, quanto esclusivamente l'istituzionalizzazione di un organismo in grado di svolgere una « función equilibradora », limitatrice della supremazia del *Congreso* (21).

La ricerca di questo obiettivo è confermata anche dalla raccomandazione di differenziare la durata del mandato parlamentare in

---

(19) Ciò avviene per espressa richiesta del *Consejo Nacional del Movimiento* che pretese, in alternativa, la pubblicazione del proprio *Informe* del 16 ottobre 1976. Per un approfondimento di tali questioni, si veda: P. LUCAS VERDU', *op. supra cit.*, pp. 97-102.

(20) P. LUCAS VERDU', *op. cit.*, p. 65, afferma che la *Ley Suarez* è una legge « sucinta, con el fin de soslayar los obstáculos de la clase política franquista, el llamado *bunker*, e intentar, de paso, satisfacer en alguna medida a la oposición ».

(21) Cfr. il par. 4 dell'*Informe del Consejo Nacional del Movimiento*, in: *Normas políticas y administrativas de la transición (1975-1978)*, a cura del Servicio central de publicaciones della Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982, p. 21.

modo da non far coincidere i periodi elettorali delle due Assemblies « y existan, en una y otra Cámara, espacios de tiempo de mayor madurez parlamentaria coincidiendo con otros de iniciación en la Cámara correlativa » (22).

La prevista « facoltà » di nomina da parte del Re di una consistente quota di senatori, poi, rappresenta l'estremo rimedio contro un *Senado* eccessivamente sbilanciato, in ipotesi, su posizioni inidonee a garantire la vecchia e la nuova borghesia spagnola.

Per espressa teorizzazione della *Ponencia* delle *Cortes*, infine, si dice anche che, mentre il *Congreso* rappresenta in qualche modo le correnti di pensiero che il dinamismo democratico produce, il *Senado*, invece, deve puntare più sulla continuità e la stabilità politica, sulla riflessione ed il perfezionamento tecnico dei testi, dal momento che: « El Congreso es la asamblea política por excelencia, (mentre) el Senado está concebido como regulador de la Constitución y equilibrador de las relaciones ejecutivo-legislativo » (23).

Su tale ultima proposizione sarà utile fermare più avanti la nostra attenzione. Qui è sufficiente mettere in evidenza che, fin dalla fase precostituzionale è chiarissimo il ruolo che dovrà assumere il blocco *Ejecutivo-Senado* nell'ambito della nuova forma di governo spagnola. Infatti, come cercheremo di dimostrare dettagliatamente, si può fin d'ora anticipare che, nella visione della destra e del Governo Suarez, il *Senado* deve rappresentare essenzialmente uno strumento del Gabinetto per il controllo dell'attuazione dell'indirizzo politico in Parlamento. Questa sarà, tra l'altro, una delle ragioni, se non la principale, dell'abissale diversificazione di funzioni tra le due assemblee, con sottrazione di importanti attribuzioni al *Senado*, prima fra tutte il voto di sfiducia.

4. Si deve dar conto che nei lavori preparatori non è traccia di alcuna reale contrapposizione mono o bicameralista (24), sia a

(22) Cfr. l'*Informe del Consejo Nacional del Movimiento*, *supra cit.*, p. 22.

(23) Si veda l'*Informe de la Ponencia de las Cortes* del 10 novembre 1976, in *Normas políticas*, *cit.*, p. 34. Al riguardo, negli stessi termini: SANTI ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, *cit.*, pp. 220-21.

(24) Per un excursus storico delle realizzazioni mono-bicameraliste in Spagna, si legga: C. VALVERDE MAZUELAS, *El Senado*, *pieza cit.*, pp. 14-20. Sull'alternativa monocameralismo-bicameralismo, in generale, cfr.: LUCAS VERDU', *Curso de Derecho Político*, *cit.*, pp. 327 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Pa-

causa del recente tragico fallimento della Costituzione monocamerale del 1931 (25), sia perché il nodo era già stato sciolto dal legislatore di transizione, sia soprattutto perché, un po' in tutti i partiti e per diverse motivazioni, esisteva una netta opzione favorevole alla struttura bicamerale (26).

Se infatti, come è storicamente accertato, il bicameralismo persegue finalità di garanzia e/o di stabilizzazione degli ordinamenti, la presenza in Spagna di entrambe tali esigenze, pur se sostenute da opposti schieramenti, ha fatto sì che il principio dell'istituzione senatoriale riscuotesse un generale consenso. Al riguardo, mentre le sinistre, con sfumature più o meno accentuate, spingevano sul progetto tendente a far nascere un'istituzione dello Stato federale, i partiti di centro-destra, al contrario, si proponevano di far svolgere alla seconda Camera il tipico ruolo di contrappeso, frenando nel contempo ogni ipotesi di strutturazione federalizzante (27).

È opportuno dunque prendere in esame dettagliatamente le singole posizioni emerse durante il dibattito costituente, al fine di conoscere le premesse dei due schieramenti ed offrire un contributo d'interpretazione alle soluzioni adottate. In merito si considerino: l'attuale art. 66, c. 1, Cost. e l'art. 69 nel suo complesso.

L'art. 66, unanimemente votato dalle Cortes (28), si limita ad affermare il principio bicamerale.

---

dova, 1981, pp. 262-266; N. OLIVETTI RASON, voce *Bicameralismo*, in *Dizionario di politica*, Torino, 1976, pp. 97-98; COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo*, cit., pp. 545 ss.

Per una panoramica delle diverse soluzioni vigenti nel mondo cfr. COLLIARD, *Les regimes parlementaires contemporains*, 1978, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, pp. 55-58.

(25) Ampiamente sul punto: NICETO ALCALA ZAMORA, *Los defectos de la Constitución de 1931*, Madrid, 1981, Cap. IX.

(26) Cfr. F. FERNANDEZ SEGADO, *El bicameralismo y la naturaleza del Senado*, cit., p. 71 e CHUECA RODRIGUEZ, *Teoría y práctica*, cit., s. p. 77.

(27) Per un'analisi delle diverse posizioni sul punto, anche se riferite, in particolare, all'istituzione regionale, cfr.: Y. MENY, *La posizione delle regioni nello sviluppo e nella trasformazione dello Stato: un'analisi comparata delle politiche di regionalizzazione in Francia, Italia e Spagna*, in *Le Regioni*, 1984, n. 6, p. 1144, 1146. Sul tema, più specificatamente, cfr.: M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximacion al derecho constitucional español*, Valencia, 1982, specific. p. 163.

(28) Per un resoconto dello svolgimento del dibattito parlamentare e per la conferma dell'affermazione contenuta nel testo, cfr. F. FERNANDEZ SEGADO, *El bicameralismo*, cit., pp. 71-74.

Sulla formulazione dell'art. 69 Cost., soprattutto per quanto concerne la definizione del *Senado* come « Cámara de representación territorial », è opportuna invece qualche precisazione per cui è utile ricostruire dettagliatamente il dibattito parlamentare.

Nel testo dell'*Anteproyecto* di Costituzione, pubblicato il 5 gennaio 1978, il territorio da rappresentare in *Senado* era individuato nei « territorios autónomos que integran España », cioè nelle Comunità Autonome. Si specificava: « Los senadores serán elegidos por las asambleas legislativas de los territorios autónomos, entre sus miembros, por un período igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del territorio ». « Cada territorio autónomo designará diez senadores y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000 habitantes. Ningun territorio autónomo podrá designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro territorio autónomo » (29).

Su tale articolo che, se confermato nel testo definitivo, avrebbe inequivocabilmente configurato il *Senado* come Camera delle Comunità Autonome, non si sono appuntate inizialmente obiezioni sostanziali da parte di nessun partito, ivi compresi l'Unione di Centro Democratico e Alianza Popular. Ciò si può far risalire al fatto che la definizione del *Senado* come: « Cámara de las entidades territoriales » risaliva alla stessa *Ley Suarez* (30). Nell'evoluzione del confronto, però, la difesa della Camera regionale è stata sostenuta fino in fondo solo dal PCE e dal Partito Vasco: due raggruppamenti fortemente minoritari. UCD, infatti, sospinta da orientamenti prevalentemente antiregionalisti, fin dalle prime discussioni in *Congreso* aveva proposto di assumere come circoscrizione di riferimento la Provincia e il PSOE, a seguito di un accordo intervenuto con UCD e AP, si era convertito a tale tesi in cambio della costituzionalizzazione del metodo proporzionale per l'elezione del *Congreso*, secondo la richiesta sostenuta dall'insieme delle forze di sinistra e dalla *Minoría Catalana* (31).

---

(29) Cfr. il *Boletín Oficial de las Cortes*, N. 44 del 5 gennaio 1978.

(30) Leggasi l'art. 2, comma 3.

(31) Così interpretano: AJA e ARBOS, *El Senado, Camara posible de las autonomías*, in *Revista de estudios Políticos*, 1980, N. 17, pp. 39-40.

Se questa è verosimilmente la circostanza « contrattuale » che ha consentito il prevalere della posizione di UCD, si deve anche ricordare l'atteggiamento complessivo del PSOE nello svolgimento di tutta la fase costituente per capirne le reali motivazioni. Infatti, con una forza elettorale di poco inferiore a quella di UCD, il PSOE, conscio di poter diventare — così com'è avvenuto — forza di governo, ha contrattato i suoi voti con molto realismo e, con prese di posizione scevre da ogni ideologismo, si è mostrato particolarmente attento a preconstituire le condizioni per la governabilità complessiva del sistema, senza nulla cedere alle possibilità di rafforzamento delle spinte centrifughe tipiche delle forze regionaliste (32). Pertanto, quando l'On. Oscar Alzaga ha presentato nella Commissione del *Congreso* l'emendamento volto a trasformare il *Senado* in camera di predominante rappresentanza provinciale, ad esso il gruppo socialista ha dato immediato assenso.

Il testo attuale dell'art. 69 Cost. non ricalca per la verità integralmente quello proposto dall'On. Alzaga (33), ad esso s'ispira però l'adozione del criterio base volto a fare eleggere, a suffragio universale e diretto, quattro senatori all'interno di ogni provincia.

Similmente, all'interno del *Senado*, il fronte per la configurazione della seconda Camera come assemblea delle autonomie era composto da: PCE, partito *Vasco*, *Entesa dels Catalans* e partito dei *Progresistas y socialistas Independientes* (34), mentre il PSOE si era coerentemente allineato sulle posizioni già assunte in *Congreso*, facendosi esso stesso latore dell'emendamento che stabilisce soltanto

---

(32) Circa il « deseo de las dos grandes formaciones políticas de configurar una Cámara Alta con una estructura que les posibilitara en las mejores condiciones posibles su predominio », cfr.: F. FERNANDEZ SEGADO, *La construccion del Senado*, cit., p. 124.

(33) Tale emendamento recitava: « El Senado se compone de cuatro senadores elegidos por los votantes de cada provincia en los términos que señale una ley orgánica ». « Las Comunidades Autónomas que se constituyan podrán proponer, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, dos candidatos a senadores que serán nombrados por el Rey. Este numero se reducirá a uno en el caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de una provincia ». Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Seduta del 20 giugno 1978, pp. 3524 ss.

(34) Si vedano in proposito gl'interventi dei Senn.: Martin-Retortillo Baquer (PCE), Villar Arregui (PSI), Audet Puncernau (Gruppo Misto), Benet Morell (*Entesa dels Catalans*), in *Diario de Sesiones del Senado, Comision de Constitucion*, pp. 2236 ss.

in uno più uno ogni milione di abitanti il numero dei senatori designabili da parte di ogni Comunità Autonoma (35).

Pertanto oggi, in base all'art. 69 Cost., il *Senado* risulta costituito di 208 senatori « provinciales », eletti in ragione di « quattro per ogni provincia a suffragio universale, libero, eguale, diretto e segreto da parte dei votanti di ciascuna di esse, nei termini indicati da una legge organica » (c. 2), e da 45 senatori « autonomicos » (36) designati dall'assemblea legislativa delle Comunità Autonome in ragione di « un Senatore più un altro per ogni milione di abitanti del loro rispettivo territorio... in accordo con quel che stabiliscono gli Statuti che assicureranno, comunque, la rappresentanza proporzionale » (c. 5).

Sul sistema di elezione e sull'insieme dei rapporti esistenti tra le due categorie di senatori con gli enti territoriali di provenienza, è opportuno fermare qui, sia pure brevemente, la nostra attenzione, anche perché dal tipo di risposte che daremo in merito, potremo trarre conclusioni diverse in ordine all'individuazione della natura giuridica del *Senado*.

La Costituzione a questo riguardo contiene alcune affermazioni di principio che, essendo il frutto di differenti concezioni sull'organizzazione dello Stato, se individualmente prese, prospetterebbero soluzioni contraddittorie; le prendiamo pertanto in esame congiuntamente al fine di coglierne il significato complessivo e compiere gli opportuni approfondimenti.

5. L'art. 66, co. 1, Cost., dispone: « Le Cortes Generales rappresentano il popolo spagnolo e sono formate dal Congresso dei Deputati e dal Senato ». L'art. 69, co. 1, Cost., specifica: « Il Senato è la Camera di rappresentanza territoriale » (37).

---

(35) *Diario de Sesiones del Senado, Comision de Constitución*, p. 2261.

(36) Per un quadro complessivo della distribuzione dei senatori, per Provincia e per Comunità, si può vedere il quadro critico N. 1, pubblicato da: E. ALVAREZ CONDE, *El regimen politico cit.*, p. 130.

(37) Sull'intera problematica, cfr.: R. PUNSET, *El Senado en la nueva Constitución española*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 57, pp. 137 ss.; Id., *El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978*, cit., pp. 105 ss.; E. AJA, *Por un Senado de las Nacionalidades y de las Regiones*, cit., pp. 449-465. Per il commento dell'art. 69 Cost. cfr.: RECORDER DE CASSO, *Comentarios*, cit.

Secondo il principio per cui la norma di carattere speciale derogava la generale, dovremmo dedurre che soltanto il *Congreso* si configura come camera di rappresentanza politica, mentre il *Senado* costituisce la camera di rappresentanza degli enti territoriali, secondo lo schema classico degli ordinamenti federali o prefederali.

Un primo dubbio in merito lo pone però l'art. 67, co. 2, Cost., secondo cui: « I membri delle *Cortes Generales* non saranno vincolati a mandato imperativo ». La negazione del carattere « regionale » del *Senado* è negata poi in modo risolutivo se si considera il metodo utilizzato per la selezione dei suoi membri e il rapporto di dipendenza elettorale cui essi sottostanno.

Più specificatamente il problema non si pone tanto per i senatori di estrazione provinciale, quanto piuttosto per gli « autonomi » o « comunitari » sui quali è necessario fissare la nostra attenzione, in quanto membri elettivi di secondo grado, senza dimenticare per altro che i « provinciali », rappresentando i 4/5 dell'assemblea, paiono in grado di caratterizzare da soli l'organo nella sua complessità (38).

I senatori « provinciali » in attesa dell'emanazione della legge organica, se mai verrà (39), cui rinvia il secondo comma dell'art. 69 della Costituzione, ancor oggi vengono eletti in base alla legislazione contenuta nel *Real Decreto-Ley* n. 20 del 18 marzo 1977, ispirato dalla *Disposición transitoria primera* della *Ley para la reforma política* (40).

In base a tale Decreto trasfuso poi nelle linee essenziali nel-

---

(38) Così anche: L. AGUILO LUCIA, *Composicion y organizacion*, cit., p. 310. Giova ricordare, tra l'altro, che le *Comunidades Autonomas* non sono previste come organi necessari e pertanto, pur se soltanto in linea teorica, il Senato avrebbe potuto essere formato esclusivamente di senatori provinciali.

Per un aggiornato quadro del processo di regionalizzazione, che si è tuttavia esteso all'intero territorio nazionale, cfr.: VANDELLI, *Influenza delle autonomie regionali sull'assetto e sull'attività di organi costituzionali nel sistema spagnolo*, in *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, a cura di Pizzorusso e Varano, Milano, 1985, Tomo II, p. 1336, 1338.

(39) È notorio che, una volta fissate le regole per la selezione di una classe dirigente, difficilmente questa ne accetterà la loro modificazione.

(40) La *Disposición* detta: « El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 207 senadores, a razón de cuatro por provincia, y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los senadores serán elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio ». ... « Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario ».

l'art. 69, co. 2, Cost.: « Cada distrito electoral — cioè ogni provincia indipendentemente dal numero di abitanti — elegirá cuatro Senadores » (art. 19, co. 4), salvo le eccezioni ivi riferite (41). « Los electores sólo podrán dar su voto a un máximo de tres de entre los candidatos proclamados en el distrito », e resteranno proclamati eletti « aquellos candidatos que mayor número de votos obtengan hasta completar el de Senadores asignados al distrito » (art. 21, co. 1 e 2 del Decreto).

È evidente l'adozione di un metodo accentuatamente maggioritario soprattutto in rapporto alla composizione del *Congreso*, come avevano del resto dimostrato le elezioni del 1977, convalidate poi, nella tendenza bipartitica, dalle elezioni del 1° marzo 1979, del 28 ottobre 1982 (42) e del 22 giugno 1985 (43). Infatti, nelle prime elezioni il partito di maggioranza ha ottenuto il 51,2% dei seggi (UCD), nel 1979 il 57% (UCD), nel 1982 (con il passaggio della

(41) Si veda l'art. 19, co. 4, del decreto.

(42) Per alcune riflessioni di natura politologica sul sistema partitico spagnolo definito, con terminologia Sartoriana, di « pluralismo polarizzato », cfr.: J. MARIA MARAVALL, *La transizione alla democrazia. Allineamenti politici ed elezioni in Spagna*, *Riv. it. di Sc. Pol.*, 1981, n. 3, pp. 377-421. Più possibilista sull'evoluzione del sistema in senso bipartitico, è: JUAN J. LINZ, *Il sistema partitico spagnolo*, in *Riv. it. di Sc. Pol.*, 1978, n. 3, pp. 363-414. Sul tema, pur se incidentalmente, cfr. anche: M. MARTINEZ CUADRADO, *La Costituzione spagnola del 1978 nella storia del costituzionalismo spagnolo*, in *La Costituzione spagnola del 1978*, Milano, 1982, pp. 11-12. Per un'analitica lettura dei risultati elettorali nelle prime due consultazioni politiche, cfr.: F. VEGA MARISCAL DE GANTE Y MIRON, in *Diccionario de la Constitución*, Barcelona, 1983, pp. 144-145.

(43) In questa ultima recente tornata elettorale si sono avuti i seguenti risultati:

|                                       | Camera          | Senato          |
|---------------------------------------|-----------------|-----------------|
| PSOE                                  | 184 seggi 52,5% | 124 seggi 59,6% |
| Coalizione popolare (comprendente AP) | 105 seggi       | 63 seggi        |
| CDS (Adolfo Suarez)                   | 19 seggi        | 3 seggi         |
| Convergenza e unione                  | 18 seggi        | 8 seggi         |
| Sinistra unita                        | 7 seggi         | — seggi         |
| PNV                                   | 6 seggi         | 7 seggi         |
| Herri Batasuna                        | 5 seggi         | 1 seggio        |
| Euzkaido Ezkerra                      | 2 seggi         | — seggi         |
| Altri                                 | 4 seggi         | 2 seggi         |

maggioranza assoluta al PSOE) il 64,03% e nel 1986 il 59,6% (PSOE). Il secondo partito, invece, ha riportato rispettivamente: il 23,18% (PSOE), il 33,65% (PSOE), il 28,07% (AP) e il 30,2% (Coalizione Popolare) dei seggi.

Per tali ragioni, assieme al riconoscimento di un forte premio elettorale al partito vincitore delle elezioni (44) è chiara anche la tendenza a voler concentrare il ruolo di opposizione prevalentemente su un partito di struttura nazionale, capillarmente presente sull'intero territorio nazionale (45).

In proposito, si è molto parlato della funzionalità del sistema alle esigenze del partito di Adolfo Suarez e dell'intera area socio-politica rappresentata dai partiti di centrodestra costituenti lo spirito democratico del *continuismo* post-franchista (48); per questo si è additata anche la fortissima sproporzione tra le province più popolate e le meno popolate di Spagna a tutto vantaggio della sovrarappresentazione delle aree rurali e più conservatrici (47). Ciò costituisce un problema reale. Tuttavia si deve riconoscere — l'andamento delle consultazioni elettorali dell'82 e dell'86 ne sono conferma — che quel sistema ha puntato prima di tutto e soprattutto alla formazione di un partito nazionale maggioritario, di qualsiasi tendenza esso fosse, nell'intento di fissare così un solido presupposto per la stabilità politica e, secondariamente, per la semplificazione dei ruoli di governo e di opposizione.

Per la fase costituente e per la prima legislatura il sistema ha premiato anche il partito della « conservazione », così però non è stato per le ultime consultazioni elettorali che, in ogni caso, confermano la medesima tendenza bipartitica inseguita (48).

---

(44) Cfr.: ALVAREZ CONDE, *El regimen*, cit., pp. 129-133 e gli altri Autori ivi citati.

(45) Analoghe conclusioni si traggono anche dalla « simulazione » del sistema spagnolo sul caso italiano operata da LANCHESTER, pur se con riferimento all'elezione della Camera dei Deputati, in: *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, pp. 267-268. A conferma delle affermazioni contenute nel testo, cfr.: CHUECA RODRIGUEZ, *Teoría y práctica*, cit., pp. 89-90.

(46) Cfr. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in *La Costituzione spagnola del 1978*, supra cit., special. p. 515.

(47) La provincia di Soria, notoriamente la meno popolosa, ha un senatore ogni 26.151 abitanti, quella di Barcellona, un senatore ogni 1.134.014. Cfr. in merito: CACIAGLI, *op. e loc. cit.*

(48) Cfr. in tal senso: AJA-ARBOS, *El Senado*, cit., p. 49.

Dentro questo quadro, il complesso dei senatori che abbiamo definito « provinciales » e che sono eletti in attuazione dei punti 2, 3 e 4 dell'art. 69 Cost., non sottendono alcun requisito di « territorialità », a meno di non voler ritenere determinante, così come si è tentato durante il dibattito parlamentare, la circostanza per cui ogni provincia, di qualsiasi dimensione essa sia, elegge un egual numero di senatori; ma tali argomentazioni, artatamente utilizzate in sede politica, non possono trovare spazio in questa sede.

Radicalmente diverso è il modo di elezione della quota di membri « designados » dall'Assemblea legislativa delle Comunità Autonome.

Il fatto che tali senatori siano designati può, a prima vista, far pensare all'instaurazione di un vincolo di mandato con l'organismo designante (49), sull'esempio del *Bundesrat*, tanto più che a favore di questa conclusione proponendo alcuni elementi in gran parte contrastanti con il principio del divieto del mandato imperativo di cui all'art. 67, co. 2, Cost.

Ci riferiamo in particolare: alla possibilità di vincolare la durata del mandato senatoriale alla durata della legislatura dell'Assemblea comunitaria di provenienza, così come previsto da alcuni statuti e ribadito recentemente dallo stesso *Tribunal Constitucional* (50); all'ammessa possibilità di cumulare il mandato senatoriale col mandato di membro del Parlamento di una Comunità Autonoma (51); nonché alla facoltà di costituire « grupos territoriales », ai sensi degli artt. 32 e 33 del regolamento interno del *Senado* (52).

È chiaro che, pur senza sanzionare un legame istituzionalizzato, queste ipotesi di collegamento con le Comunità Autonome, possono

---

(49) In tal senso si sono espressi: AJA-ARBOS, *op. cit.*, pp. 63-64.

(50) Cfr.: F. FERNANDEZ SEGADO, *El bicameralismo y la naturaleza del Senado*, *cit.*, pp. 95-97 e PUNSET, *La designación de senadores por las Comunidades Autónomas (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981)*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, N. 8, 1983, pp. 161-185.

(51) Per una disamina esauriente del punto, con riferimento al disposto degli statuti regionali e alle decisioni del Tribunal Constitucional, cfr. anche: F. FERNANDEZ SEGADO, *supra cit.*, pp. 93-95.

(52) Sul tema: J. SANCHEZ GARCIA, *Los grupos territoriales del Senado* in *Jornadas de derecho parlamentario*, I, 1984, II, p. 1175-1196 e J. GARCIA FERNANDEZ, *Los grupos territoriales del Senado*, in *Jornadas, cit.*, I, vol. I, pp. 141-160.

Circa l'analogo fenomeno della *state delegation* del Congresso americano, si può vedere: CORTA, *Il problema, cit.*, p. 552.

costituire un indiscutibile legame politico ed elettorale di non secondaria importanza con gli organismi di designazione. In particolare, aver voluto legare la decorrenza del mandato senatoriale alla decorrenza del mandato comunitario, ha l'indubbio significato di produrre una dipendenza politico-territoriale strettamente connessa alle caratteristiche di composizione dell'ente designante. Così disponendo cioè, si è voluto ribadire che le Comunità Autonome non sono soltanto l'ambito di elezione indiretta dei senatori « autonomicos », bensì anche e soprattutto organismi che incidono, con le proprie mutevoli caratterizzazioni interne, sulla formazione di un organo preposto alla determinazione dell'indirizzo politico generale.

Non tutti i riscontri, però, conducono nella stessa direzione. La stessa prevista facoltà di costituire « grupos territoriales », se esaminata in tutti i suoi aspetti, si mostra assai meno determinante di quanto appare a prima vista. Questi, infatti, non sono parificati agli altri gruppi politici e, con l'assegnazione di limitatissime funzioni (53), si possono formare soltanto « dentro de los grupos parlamentarios » già esistenti, con due conseguenze altamente significative: la prima, che anche i senatori « autonomicos » sono obbligati a una preliminare opzione per un gruppo politico nazionale (con l'effetto di produrre una frantumazione dell'istanza regionalista nella più generale istanza politica), la seconda, che si potranno avere senatori « autonomicos » che, pur designati dalla stessa Comunità, aderiranno a gruppi parlamentari diversi e, per conseguenza, anche a gruppi territoriali differenziati. Per questi motivi i gruppi territoriali, anche per il limitatissimo ruolo che adempiono, non costituiscono il tramite per l'esecuzione di deleghe comunitarie ma, più semplicemente, il luogo attraverso cui manifestare, in forme e con strumenti privilegiati, le specifiche istanze delle Comunità Autonome, la cui concreta attivazione nelle procedure parlamentari resta all'iniziativa dei maggiori raggruppamenti politici.

I « grupos territoriales » non sono dunque « delegazioni » delle Comunità Autonome ma si configurano come sottosistemi di rappresentazione delle istanze territoriali frazionate e preventivamente fil-

---

(53) L'art. 32, co. 3, del regolamento del *Senado* prevede soltanto che: « Los Grupos territoriales podrán intervenir en los casos y en la forma establecidos en los artículos 43 y 85 de este Reglamento »; cioè: possono intervenire alle riunioni della *Junta de Portavoces* e godono di un ampliamento del diritto di parola a favore dei gruppi parlamentari cui aderiscono.

trate dai gruppi politici. Non per niente la loro costituzione è ammessa soltanto all'interno dei gruppi già precostituiti che siano composti da membri provenienti da due o più Comunità, ond'evitare aggregazioni caratterizzate per la tutela d'interessi geograficamente limitati (art. 32, co. 1, R.S.).

A confermare il peso determinante del sistema dei partiti e dei gruppi politici sui membri « autonomicos » sta, infine, la disposizione dell'ultima parte del comma 5 dell'art. 69 che, nel predisporre le regole di designazione, vincola gli statuti comunitari ad assicurare comunque la « rappresentanza proporzionale » dell'Assemblea designante. In questo modo ci si discosta dall'elezione paritaria o ponderata tipica degli ordinamenti federali e si punta a frazionare ulteriormente la rappresentanza nel sistema partitico e gruppocratico nazionale.

A ciò si può aggiungere, anche se solo come cenno, la natura accentuatamente gruppocratica delle *Cortes* che caratterizza l'organizzazione interna del *Congreso* e del *Senado* (54).

Con tutto ciò non si vuole negare la sostanziale diversità dei 45 senatori espressi dalle Comunità Autonome, anche perché si ritiene che il vincolo dell'investitura comunitaria costituirà comunque un legame ineludibile, vincente talvolta sugli stessi appelli alla disciplina di partito. Ma, risulta evidente che, tanto per l'organizzazione rigidamente partitocratica dell'ordinamento del suo complesso, quanto soprattutto per il limitato numero dei rappresentanti territoriali così designati, il *Senado* finirà per costituire prevalentemente una proiezione del *Congreso*, dominata dalla stragrande prevalenza delle componenti politiche nazionali (55). Così per lo meno è oggi e continuerà ad essere finché il sistema elettorale per la selezione dei « provinciali » resterà l'attuale, con i noti effetti distorsivi e l'irrimediabile penalizzazione dei raggruppamenti minori.

6. Secondo i rappresentanti di UCD la causa dell'attuale formulazione dell'art. 69 Cost. si deve rinvenire nella ricerca di un punto di sintesi tra le istanze provinciali e le istanze regionali. Tale

---

(54) Sul punto: SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1984, s. pp. 113-113 e MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in *La Costituzione spagnola del 1978*, cit., pp. 459-463.

(55) Così anche: CHUECA RODRIGUEZ, *op. cit.*, pp. 82-83 e SANCHEZ FERRIZ-SEVILLA MERINO, *La provincia y el Senado*, cit., p. 433.

articolo realizzerebbe cioè un compromesso tra l'esigenza di garantire la rappresentanza delle Province e delle Comunità Autonome.

Un qualche tentativo di compromesso in vero esiste (56) e balza evidente se si tiene conto delle rispettive posizioni di partenza e dello svolgimento del dibattito successivo. Tuttavia, si deve avvertire che, se di compromesso si vuol parlare, questo non è soltanto tra la scelta provinciale e la regionale, quanto piuttosto tra due concezioni, di valenza politica più ampia, tra loro radicalmente divergenti, che hanno coinvolto sia l'organizzazione territoriale dello Stato che ragioni più profonde. Su questo tema, del resto, si sono scontrate la prospettiva che abbiamo definito « continuista » e la prospettiva « innovatrice ». Infatti, nell'opinione corrente, storicamente diffusa e radicata, la provincia ha rappresentato il legame con la restaurazione e il vecchio regime, mentre la regione il suo distacco; la provincia il centralismo, mentre la regione l'autonomismo e il federalismo (57); la provincia la conservazione, la regione l'innovazione; l'una il vecchio, l'altra il nuovo; e, più recentemente, la provincia il metodo maggioritario, mentre la regione il proporzionale.

Tutto ciò ovviamente non è apparso nelle argomentazioni dei partiti di centro destra (58) i quali, anzi, speculando sull'unanime richiesta di dover garantire una qualche rappresentanza alle « entità territoriali », hanno preteso di risolvere il contrasto a tutto vantaggio delle Province, per giunta considerate soltanto come circoscrizioni elettorali, ben consci che l'adozione di un collegio elettorale provinciale non è assolutamente sufficiente a garantire una qualsiasi rappresentatività dell'ente Provincia (59).

---

(56) Sul tema si può vedere: DIAZ LOPEZ, *The Autonomic State: a Democratic Challenge to the Creative Imagination*, in *Dix ans de régionalisation en Europe: Bilan et Perspectives*, Paris, Cujas, 1982, pp. 132 ss.

(57) Cfr. in merito: PORTERO MOLINA, *El Senado en la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, p. 221.

(58) È apparso però nelle argomentazioni dei partiti di sinistra. Per il Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes si legga l'intervento di Villar Arreguì, in *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Constitución*, Seduta del 5 settembre 1978, pp. 2236-37; per il Grupo Vasco, si veda: Unzueta Uzcanga, in *Diario supra cit.*, pp. 2253-54-55.

(59) Per SOLE' TURA e APARICIO PEREZ, in *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1984, p. 34: « Los senadores, al igual que los diputados, son elegidos en la provincia, no por la provincia ».

È allora chiaro che, quando UCD sostiene che l'art. 69 Cost. contiene un *equilibrio* tra richieste discordanti (60), fa riferimento ad un equilibrio puramente nominale, dato che solo in via teorica ha dimostrato di acconsentire ad un'ipotesi di evoluzione verso schemi di tipo regional-federalista, mentre, di fatto, si è dimostrata fermissima nella difesa della propria concezione unitaria dello Stato. Del resto, la sintesi tra Province e Comunità Autonome sta soltanto in questo, e cioè nell'immediata costituzionalizzazione dell'attuale articolo 69, in cambio della generica proclamazione d'intenti a pervenire, in futuro, alla formazione di uno Stato delle nazionalità. UCD, in accordo con lo PSOE, cioè, ha riconosciuto tutto il valore programmatico dell'« autonomia de las nacionalidades y regiones » di cui all'art. 2 Cost., ha riaffermato l'opportunità che questa trovi concreta attuazione definendo, in linea di principio, il *Senado* « Cámara de representación territorial », ma, nel contempo, si è limitata, a prevedere la designazione di un limitatissimo numero di senatori « autonomicos », intendendo con ciò segnalare soltanto l'inizio del cammino verso la costituzione di un ipotetico Stato delle autonomie (61), ancora tutto da disegnare e costituzionalizzare.

La battaglia per il *Senado* delle Comunità Autonome era dunque perduta. Lo stesso partito Vasco, il più acceso su posizioni indipendentiste, ha dovuto prenderne atto e, guardando realisticamente i margini di manovra rimasti, ha dovuto cedere alle esigenze « continuiste », pur senza rinunciare in prospettiva alle originarie posizioni (62).

Da questo tipo di valutazioni era nata la proposta avanzata

---

(60) Per Jimenez Blanco, relatore di UCD, la soluzione contenuta nell'attuale art. 69 rappresenta « un equilibrio entre la realidad territorial de la región y la realidad territorial de la provincia, tan amada por muchos de nosotros », in *Diario de Sesiones del Senado, Comision de Constitución*, Seduta del 5 settembre 1978, p. 2250.

(61) Si vedano al riguardo gl'interventi dei senatori Satrustegui (PSOE) e Blanco (UCD), secondo i quali il Senado « es una Cámara de representación territorial y hemos procurado encontrar una fórmula entre varios Grupos, que supone armonía entre el sentido actual de la organización territorial y la vocación de futuro que se anuncia ». Inoltre, con la previsione di cui all'art. 69 Cost.: « se inicia el camino de dar una representación a la región », in *Diario de sesiones del Senado*, Seduta del 5 settembre 1978, pp. 2249 e 2240.

(62) Cenni in proposito si trovano in: AJA-ARBOS, *El Senado, Camara posible de las autonomias*, cit., p. 40.

da questo partito per l'aggiunta di una disposizione transitoria che, senza modificare per il presente il testo costituzionale, consentisse in futuro alle singole Comunità la scelta di un diverso sistema di elezione dell'*insieme* dei propri rappresentanti in *Senado* (63). Anche questa richiesta però non ha ottenuto il favore della maggioranza che l'ha respinta perché il livello di autonomia statuito rappresentava il massimo consentito (64).

Ad ulteriore conferma, se ce ne fosse bisogno, della totale preminenza dei timori e delle ragioni politiche addotte a difesa dell'attuale composizione del *Senado*, stanno infine le dichiarazioni del capogruppo del PSOE al *Senado* stesso, secondo il quale: nella formulazione dell'art. 69 Cost. non si è potuta dimenticare la posizione centrale in cui il costituente ha voluto collocare il pluralismo politico che si concreta in prevalenza nel *sistema di partiti*, in quanto sistema in grado di ricostruire la vita nazionale e garantire solidarietà e integrazione politica tra i diversi popoli di Spagna. Nell'assolvere questo essenziale ruolo, dunque la Camera Alta non adempie solo il compito di attuare, anche se parzialmente, il diritto all'autonomia di cui all'art. 2 Cost., ma integra anche i presupposti per formare e consolidare la nuova forma di Stato partitocratico, sociale e di diritto proclamato nell'art. 1 Cost. (65).

7. Che il *Senado* non è la Camera delle Regioni si ricava, oltre che dalla disamina degli aspetti strutturali, anche, e in misura altrettanto convincente, dall'analisi degli aspetti funzionali connessi alla problematica autonomistica (66).

---

(63) Cfr. l'intervento del Sen. Unzueta Uzcanga volto ad illustrare la proposta di un emendamento aggiuntivo all'art. 69, in *Diario de Sesiones del Senado*, *supra cit.*, pp. 2253-55.

(64) Ciò traspare anche dall'intervento del Sen. Jimenez Blanco, in *Diario de Sesiones*, *supra cit.*, p. 2255.

(65) Così: Ramos Fernandez-Torrecilla, in *Diario de Sesiones*, *supra cit.*, pp. 2257-58.

(66) Per un'analisi delle funzioni svolte dal *Congreso* e dal *Senado* nelle relazioni con le Comunità Autonome, si legga: SOLE' TURA - APARICIO PEREZ, *Las Cortes Generales*, *cit.*, pp. 271-284. VANDELLI, in *L'influenza cit.*, p. 1338-39, si limita a definire il *Senado*: «un punto di riferimento di interessi ed esigenze ... territoriali»; e sotto l'aspetto funzionale: parziale «organo di coordinamento tra Stato ed autonomie regionali».

Si prendano in proposito in esame gli articoli: 81 Cost., 150 co. 1, co. 2, co. 3 Cost., 155 co. 1, 145 co. 2 e 158 co. 2 Cost. (67).

L'art. 81 Cost. dispone che gli Statuti di autonomia delle Comunità Autonome si approvano con *leggi organiche*, per le quali si richiede, com'è noto, ordinariamente, il consenso della maggioranza assoluta del *Congreso* (68).

Art. 150, co. 1: « Le Cortes Generales, nelle materie di competenza statale, possono *attribuire* a tutte o ad alcune delle Comunità Autonome la facoltà di emanare, per proprio conto, norme legislative nel quadro dei principi, norme di base e direttrici fissate da una *legge statale*. Ferma restando la competenza dei Tribunali, in ogni legge quadro saranno stabilite le modalità di controllo delle *Cortes Generales* su queste norme legislative delle Comunità Autonome ».

Art. 150, co. 2: « Lo Stato potrà *trasferire o delegare* alle Comunità Autonome, mediante *legge organica*, determinate facoltà relative a materia di titolarità statale che per propria natura siano suscettibili di trasferimento o delegazione. La legge prevederà in ciascun caso il corrispondente trasferimento di mezzi finanziari, così come le forme di controllo che lo Stato si riserva ».

---

(67) Per la classificazione delle potestà legislative regionali e per gli altri aspetti connessi alla problematica autonomistica, cfr.: VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, 1980; LEGUINA VILLA, *Le Comunità Autonome*, in *La Costituzione spagnola*, cit., s. p. 760 ss. Per la dottrina in lingua spagnola, cfr.: ALVAREZ CONDE, *El regimen*, cit., pp. 399-544.

(68) Circa il depotenziamento del ruolo del *Senado* nel procedimento di approvazione delle leggi organiche in generale, e in particolare nell'approvazione degli Statuti delle Comunità Autonome, relativamente al combinato disposto degli articoli 90.2 Cost. e 81.2 Cost., cfr. PIZZETTI, *Rigidità e garantismo nella costituzione spagnola*, I, Torino, 1979, pp. 138-139, 150-151. In vero, nell'approvazione delle leggi organiche è previsto un appesantimento della procedura solo per quanto riguarda il Congresso, mentre al Senato è richiesto lo stesso apporto statuito per l'approvazione della legge ordinaria.

Con riferimento specifico all'approvazione degli Statuti di autonomia, come fa notare lo stesso Pizzetti (*op. supra cit.*, p. 146), oltre al procedimento « normale », cioè per legge organica, la Costituzione prevede anche un'ipotesi straordinaria, contenuta nell'art. 151.4 Cost., in base alla quale, al termine di un lungo e laborioso iter, il progetto di statuto verrà trasmesso alle *Cortes Generales* che deliberano entrambe in seduta plenaria « mediante un voto de ratificación ». In questo caso, anche se del tutto straordinario, si afferma una maggiore parità tra *Congreso* e *Senado* (PIZZETTI, *op. cit.*, pp. 150-51), con una qualche preminenza, però, ancora per il *Congreso* (VANDELLI, *Opciones estatales e instancias regionales: aspectos de las relaciones*, cit., s. p. 89).

Art. 150, co. 3: « Lo Stato potrà dettare leggi che stabiliscano i principi necessari all'*armonizzazione* delle disposizioni normative delle Comunità Autonome, anche nel caso di materie attribuite alla loro competenza, quando lo esiga l'interesse generale. Compete alle *Cortes Generales* valutare, a *maggioranza assoluta di ciascuna Camera*, questa necessità ».

Art. 155, co. 1: « Qualora una Comunità Autonoma non abbia adempiuto agli *obblighi* che la Costituzione o altre leggi le impongano, o abbia agito in forma tale da attentare gravemente all'interesse generale della Spagna, il Governo, dopo aver diffidato il Presidente delle Comunità Autonome, e, se disatteso, dopo aver ottenuto il voto favorevole nella *maggioranza assoluta del Senato*, potrà adottare le misure necessarie per obbligare la stessa Comunità Autonoma all'*adempimento forzoso* di detti obblighi o per tutelare il menzionato interesse generale » (69).

L'art. 145, co. 2, prevede che gli accordi di cooperazione tra le Comunità Autonome dovranno essere autorizzati dalle *Cortes Generales* (70).

L'art. 158, co. 2, infine, dispone che: « Al fine di correggere squilibri economici interterritoriali e di rendere effettivo il principio di solidarietà sarà costituito un *Fondo di compensazione* destinato a spese di investimento, le cui risorse saranno distribuite dalle *Cortes Generales* tra le Comunità Autonome e, all'occorrenza, tra le Province ».

Nelle prime tre fattispecie i due rami delle *Cortes* sono coinvolti entrambi o nell'ambito della procedura di approvazione delle leggi organiche, oppure all'interno del procedimento legislativo ordinario. Pertanto, in base all'*iter* legislativo di cui agli artt. 81 e 90 Cost., un ruolo del tutto preminente è assegnato al *Congreso* deli-

---

(69) Al riguardo, cfr.: VANDELLI, *L'influenza*, cit., pp. 1342-43. Come sostengono SOLE' TURA e APARICIO PEREZ, *op. supra cit.*, p. 276: « Este es el único caso de relación entre el poder central y una Comunidad Autónoma en el que la intervención de las Cortes Generales se hace únicamente a través del Senado ». « Este es el caso más explícito de mantenimiento de la concepción federal del Senado ».

Circa la presa a modello del meccanismo della *Bundesexecution* di cui all'art. 37 della legge fondamentale tedesca, cfr.: G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 16.

(70) Sul tema: SANTAOLAYA MACHETTI, *En torno al principio de cooperacion*, in *Revista de Derecho Político*, N. 21, 1984, pp. 83-109.

berante a maggioranza semplice o assoluta, mentre il *Senado*, come si vedrà in seguito, svolge un ruolo marginale e non imprescindibile.

Per quanto riguarda invece le fattispecie previste negli artt. 150, co. 3 (leggi di armonizzazione) e 155, co. 1, Cost. (adempimento forzoso), la Costituzione impone un maggior coinvolgimento senatoriale, prevedendone l'obbligatorio intervento con proprie deliberazioni a maggioranza assoluta.

Le diverse modalità di coinvolgimento del *Senado* hanno una spiegazione coerente con il progetto costituente complessivo volto ad assegnare alla seconda Camera un ristretto ambito funzionale. Nelle prime tre ipotesi in vero ci troviamo in presenza di funzioni « ampliative » della sfera di azione delle Comunità Autonome, talché è sembrato inopportuno attribuire un potere *codeliberante* all'Assemblea che per definizione si colloca fra gli organismi di « rappresentanza territoriale »; negli altri due casi invece ci troviamo di fronte a disposizioni tramite cui si può incidere soltanto « restrittivamente » sull'ambito funzionale delle stesse, pertanto il ruolo del *Senado* diventa imprescindibile (71).

Non mi soffermerò, a questo punto, sulle cause che hanno condizionato questa scelta; è tuttavia chiaro che qui, come in altre ipotesi, la paura del costituente per una possibile rottura dell'unità del sistema a causa delle note tendenze indipendentiste di alcune Comunità rappresentate nel *Senado*, ha giocato un peso determinante.

Pertanto, così come identificate in questi ristretti ambiti, le funzioni del *Senado* non si possono definire « *propulsive* » del sistema regionalistico in quanto tale e testimoniano più che altro l'assolvimento di attribuzioni di mera garanzia dei livelli di autonomia regionale disposti in Costituzione (72).

Per quanto riguarda poi gli artt. 145, co. 2 (accordi di coope-

---

(71) In riferimento all'art. 150, co. 3, Cost., SOLE' TURA e APARICIO PEREZ, *op. cit.*, pp. 279-80, affermano che: « Al no preverse la posibilidad de conflicto entre las decisiones de una y otra Cámara y al no arbitrar, por consiguiente, ningún órgano de conciliación de las discrepancias en forma de Comisión Mixta, cada Cámara cuenta con un autentico derecho de veto ». Analogamente vedasi: L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1984, p. 324.

(72) Sul punto cfr.: MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in *La Costituzione spagnola*, *cit.*, pp. 453-457 e R.L. CHUECA RODRIGUEZ, *Teoría y práctica*, *cit.*, p. 83.

razione) (7) e 158, co. 2, Cost. (fondo di compensazione), in essi si prevede, in una prima fase, il coinvolgimento complessivo delle due Camere, iniziando dal *Senado*, ma si aggiunge: « Se non ci sarà accordo fra *Congreso* e *Senado*, si procurerà di ottenerlo mediante una *Comisión Mixta* composta di un egual numero di deputati e senatori. La Commissione presenterà un testo che sarà votato da entrambe le Camere. Se non lo si approva nella forma stabilita, deciderà il *Congreso* a maggioranza assoluta » (art. 74, co. 2 Cost.).

Queste due ultime fattispecie non si qualificano necessariamente per un effetto « restrittivo » della sfera d'intervento delle Comunità, tuttavia, nell'ipotesi di un insanabile contrasto fra le due Camere, la Costituzione privilegia ancora una volta il *Congreso* nella ricerca, fuori da ogni preoccupazione garantista, di una sintesi, tutta di natura politico-procedimentale, che esclude il *Senado*. Non si può dunque che ribadire il limitatissimo e secondario ruolo assegnato alla seconda Camera nell'intera problematica autonomistica, confermando la conclusione per cui esso non è e non svolge le funzioni di Camera delle regioni talché, depotenziato nelle attribuzioni, esplica unicamente circoscritti e limitati compiti di tutela dei livelli di autonomia statuiti, contro le più gravi involuzioni centralizzatrici.

8. La maggiore differenza funzionale dei due rami parlamentari a tutto vantaggio del *Congreso*, si riscontra nella normativa concernente la funzione legislativa e di controllo. Sia che si tratti di legge ordinaria o di legge organica, infatti, in entrambi i casi il *Congreso* ha sempre la possibilità di superare il veto o gli emendamenti del *Senado* riapprovando il testo originario in seconda lettura, a maggioranza assoluta o a maggioranza semplice.

Al riguardo l'art. 90, co. 2, Cost., sulla « competenza legislativa del *Senado* », dispone: « Il Senato, nel termine di due mesi dal giorno in cui ha ricevuto il testo legislativo, può con messaggio motivato, porvi il suo veto od emendarlo. Il veto dovrà essere deciso a maggioranza assoluta. Il progetto non potrà essere sottoposto all'approvazione del Re se prima il *Congreso* non ne avrà ratificato, in caso di veto, il testo originario a maggioranza assoluta, o a maggioranza semplice trascorsi due mesi dall'interposizione del medesimo, oppure

---

(73) Sul tema: A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.

non si sarà pronunciato sugli emendamenti, accettandoli o meno a maggioranza semplice » (74).

In tema di emanazione delle leggi organiche, poi, l'art. 81, co. 2, Cost. detta: « L'approvazione, la modifica o la deroga delle leggi organiche esigerà la maggioranza assoluta del Congresso, in una votazione finale sull'insieme del progetto » (75).

Per tali ragioni l'intervento senatoriale nei due procedimenti può produrre soltanto un temporaneo prolungamento dell'*iter legis*, allungando se mai i termini di approvazione, senza però poter arrestare risolutivamente le determinazioni della maggioranza congressuale.

Nessuna prerogativa infine esplica la Camera Alta in tema di « convalidación o derogación » dei decreti legge che, per il disposto dell'art. 86, co. 2, Cost., devono essere sottoposti a discussione e votazione del solo *Congreso* (76).

---

(74) Per un'analisi dell'articolo, arricchita dalla normativa dei regolamenti parlamentari, cfr.: SOLE' TURA - APARICIO PEREZ, *op. cit.*, pp. 256-63, nonché SANTOALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario, cit.*, pp. 215-299. Per il riscontro di alcune analogie con il « Consiglio della Repubblica » della Costituzione francese del 1946, cfr.: MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, pp. 230-232.

(75) Sul tema in generale, cfr.: PREDIERI, *Le fonti del diritto nella Costituzione spagnola del 1978*, in *La Costituzione spagnola, cit.*, pp. 186-195; LOMBARDI, *La nuova Costituzione di Spagna, cit.*, pp. 77-79 e MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo, cit.*, p. 480, secondo cui: « La categoria delle leggi organiche fa delle Cortes una costituente permanente ». Nella bibliografia spagnola, cfr.: JAVIER PEREZ ROYO, *Las fuentes del derecho*, Madrid, 1985, pp. 55-80.

Una valutazione complessiva dell'amplissimo ruolo attribuito dalla Costituzione alla legge organica, unitamente all'interpretazione dell'art. 81 Cost., si trova anche in: PIZZETTI, *Rigidità e garantismo, cit.*, pp. 132-234. Come osserva l'Autore: « Questa particolare fonte, e il procedimento che la caratterizza, trova la sua prima ragion d'essere nella necessità di rinviare a una fase successiva a quella costituente, e attraverso un procedimento che richiede comunque un consenso più ampio della maggioranza di governo, il compimento del processo di trasformazione dell'ordinamento » (pp. 6 e 16-17). Analogamente anche: P. LUCAS VERDU', *Constitución y dinamica constitucional*, Relazione presentata alle V *Jornadas internacionales de ciencia política y derecho constitucional*, Granada, 7-8 giugno 1979.

Al riguardo si può osservare che, con l'estesa previsione di questa procedura « d'integrazione costituzionale », il ruolo del *Senado* scema grandemente rispetto al ruolo, del tutto paritario, svolto in sede costituente. A ulteriore conferma di ciò si può anche evidenziare che, ai sensi dell'art. 81, co. 1, Cost., al *Senado* è sottratta la stessa disciplina elettorale per la propria formazione (PIZZETTI, *op. cit.*, p. 151).

(76) Per alcune considerazioni in merito, si può vedere: ENRIQUE LINDE PA-

Per quanto concerne il controllo politico del Gabinetto il predominio del *Congreso* è ancora maggiore. Com'è noto, la forma di governo parlamentare spagnola prevede, secondo una tendenza diffusa, un rapporto di fiducia soltanto con il *Congreso* (77) cui compete, in forma esclusiva: « la votación de investidura » (art. 99, co. 2, Cost.), la « cuestión de confianza » (art. 112 Cost.) e la « moción de censura » (art. 113 Cost.) (78). Al *Senado*, come alla prima Camera, rimane dunque soltanto la possibilità di inoltrare « interpelaciones » (79) e « preguntas » (80) nei modi previsti dal regolamento

---

NIAGUA, *Ley y Reglamento en la Constitución*, in *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1979, p. 267.

(77) Così è previsto anche dalle Costituzioni di: Austria, Australia, Gran Bretagna, Giappone, Irlanda, RFT.

Per uno sguardo comparatistico e critico in tema di esclusione della seconda Camera dal controllo politico, cfr.: TESAURO, *Il sistema bicamerale*, cit., pp. 6, 14 e 16. In generale, sull'instaurazione del rapporto di fiducia nel quadro del diritto comparato: GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1973, pp. 333-415.

(78) Art. 99 Cost. (*Votación de investidura*) « El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara » (comma 2). « Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple » (comma 3).

Art. 112 (*Cuestión de confianza*) « El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados ».

Art. 113 (*Moción de censura*) « El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura ».

(79) L'art. 181, co. 1, del Reglamento del *Congreso*, analogamente all'art. 170, co. 2, del Reglamento del *Senado*, detta: « Las interpelaciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento ministerial ».

(80) In diritto spagnolo si distinguono: preguntas orales en sesión plenaria (art. 191 R.C., art. 162, co. 1, R.S.), preguntas orales en comisión (art. 189 R.C., art. 168 R.S.), preguntas de contestación escrita (art. 190 R.C., art. 169 R.S.).

parlamentare, richiedere informazioni (81) e nominare « comisiones de investigación » (82).

Una diversa collocazione su posizioni parzialmente paritarie assume la Camera Alta nella procedura per la *reforma constitucional*, che si configura come revisione « totale » o « parziale ». All'interno del laboriosissimo *iter* approvativo, infatti, in caso di revisione « totale », la seconda Camera viene coinvolta, secondo il disposto dell'art. 168 Cost., negli stessi termini e modi in cui è coinvolta la prima, con una doppia deliberazione a maggioranza dei due terzi inframmezzata dallo scioglimento di entrambe le assemblee. In caso di revisione « parziale », invece, se non si ottiene la maggioranza dei tre quinti delle *Cortes* in prima battuta, in mancanza di accordo, l'approvazione della riforma può avvenire anche col solo voto dei due terzi del *Congreso* e la maggioranza assoluta del *Senado* (art. 167, co. 2, Cost. (83). Pertanto, considerata la composizione delle due Camere, si deve ritenere che tale ultima disposizione punti essenzialmente a penalizzare la componente rappresentativa delle Comunità Autonome costituita dai senatori comunitari, cui si preclude la possibilità di ostacolare le deliberazioni di una forte maggioranza politica del *Con-*

---

(81) Dispone l'art. 109 Cost.: « Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas ».

(82) La normativa base è contenuta nell'art. 76 Cost.: « El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas ». « Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación ». Sul tema del controllo parlamentare del Governo, in generale, cfr.: J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

(83) Per una problematica disamina dei due tipi di procedimenti e dei rapporti tra loro esistenti, cfr.: PIZZETTI, *Rigidità*, cit., pp. 49-129. Per quanto concerne la *ratio* costituente dell'art. 167, co. 2, Cost. ed il conseguente « depotenziamento » del *Senado*, come « influenza, spesso non perfettamente amalgamata, delle esperienze costituzionali straniere », vedasi in particolare l'*op. supra cit.*, pp. 100-101, nota n. 16. Per la bibliografia spagnola, cfr.: P. DE VEGA, *La reforma constitucional*, in *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978 e M. CONTRERAS, *La reforma de la Constitución*, *Estudios sobre la constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 405-421.

greso. Il pericolo da contrastare sta, ancora una volta, nell'eventualità di un blocco del procedimento a causa di alcune rigidità delle posizioni autonomistiche, per cui, pur nell'ampliamento dell'ambito di partecipazione, si punta ad emarginare le minoranze territoriali garantendo esclusivamente le minoranze politiche (84). La normativa che ne esce non risulta negatoria delle motivazioni garantiste in assoluto ma si configura tesa a privilegiare, ancora una volta, il sistema dei partiti in generale (85).

Per il disposto dell'art. 116 Cost. lo *stato di allarme* sarà dichiarato dal Governo mediante decreto deliberato in Consiglio dei Ministri per un periodo massimo di quindici giorni, *avvisandone il Congresso dei deputati*, cui compete l'eventuale autorizzazione alla proroga di detto termine. La dichiarazione dello *stato di eccezione* compete al Governo *previa autorizzazione del Congresso*. Lo *stato di asedio* è dichiarato dalla *maggioranza assoluta del Congresso dei deputati*, su proposta esclusiva del Governo (86). Nessuna prerogativa è riconosciuta dunque al *Senado* nella dichiarazione dello stato di « alarma », « excepción » e « sitio »; anzi, di fronte alla dichiarazione di uno di tali « stati » il 5° comma dell'art. 116, nell'ipotizzare un rischio grave per l'integrità territoriale dello Stato, autorizza lo scioglimento del *Senado* stesso nella convinzione che in quello potrebbero trovare appoggio tali tensioni (87).

L'art. 92 Cost., in prevedere che le decisioni politiche di speciale importanza potranno essere sottoposte a referendum consultivo, dispone che esso: « Será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente *autorizada* por el Congreso de los Diputados ».

Anche l'incriminazione del Presidente e degli altri membri del Governo davanti alla *Sala de lo Penal del Tribunal Supremo* per l'accusa di tradimento o di qualsiasi delitto contro la sicurezza dello Stato può essere promossa soltanto per iniziativa di un quarto dei

(84) Sul punto, con differenti valutazioni, cfr.: MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, cit., p. 479.

(85) Sul riconoscimento e la valorizzazione del sistema partitocratico in Spagna, si può vedere: PINELLI, *Discipline e controlli sulla « democrazia interna » dei partiti*, Padova, 1984, pp. 125-192, il capitolo dedicato all'ordinamento spagnolo.

(86) Per un'ampia bibliografia sullo « stato di crisi » in generale, cfr.: G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 218 ss.

(87) Così: R. L. CHUECA RODRIGUEZ, *Teoria y practica*, cit., p. 81.

membri del *Congreso* e con l'*approvazione della maggioranza assoluta* dello stesso (art. 102 Cost.).

Maggior spazio, pur se sempre in posizione subordinata, è riservato alla seconda Camera in tema di autorizzazione alla conclusione dei Trattati internazionali. Se si tratta di autorizzare la conclusione di trattati « con cui si attribuisce ad una organizzazione o istituzione internazionale l'esercizio di competenze derivate dalla Costituzione » (si pensi all'adesione della Spagna alla Cee), si richiede l'adozione di una *legge organica* (art. 93 Cost.). Nel caso della stipula di trattati ai sensi dell'art. 94 Cost. (88), è richiesta la previa autorizzazione di *entrambe le Camere, con prevalenza del Congreso a maggioranza assoluta* in caso di dissenso col *Senado*. Negli altri casi, *Congreso* e *Senado* « serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios » (art. 94, co. 2, Cost.).

È noto che attraverso gli accordi internazionali sono possibili rilevanti limitazioni della sovranità interna. I trattati istitutivi delle Comunità Europee, ad esempio — per restare nell'ipotesi certamente più presente in sede di elaborazione costituente — nel consentire l'emanazione di decisioni e regolamenti direttamente efficaci in tutti i Paesi aderenti, esplicano una notevole incidenza nei settori tradizionalmente conferiti alla potestà legislativa regionale. È pertanto inevitabile che la « Camera di rappresentanza territoriale » ne sia coinvolta, nei modi qui sopra considerati. Di fronte al caso di un'insanabile contrapposizione tra le due Assemblee, però, la soluzione del contrasto è affidata, secondo uno schema ricorrente, alla maggioranza assoluta del *Congreso* che, in tal modo, viene a rappresentare lo strumento di aggravamento per superare il bicameralismo « a base territoriale ». In tal modo, ancora una volta, si punta a privilegiare la Camera dominata dai maggiori partiti nazionali, garantendo l'allargamento del consenso unicamente alle minoranze partitiche.

Gli artt. 95 e 162 Cost. assegnano, inoltre, ad *entrambe le Ca-*

---

(88) Trattasi di: « Tratados de carácter político. Tratados o convenios de carácter militar. Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I. Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública. Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución ».

mere la facoltà di ricorrere preventivamente al *Tribunal Constitucional* per richiedere una valutazione di conformità dei trattati e delle leggi alla Costituzione (89). Qui però il *Senado* non esplica funzioni tali da incidere direttamente sull'indirizzo politico e si limita ad attivare, in chiave garantistica, l'intervento giurisdizionale di un organo di giustizia costituzionale.

*Congreso* e *Senado*, infine, in posizione totalmente equiparata, designano, mediante elezione qualificata, una parte dei membri del *Tribunal Constitucional* (90), del *Consejo General del Poder Judicial* (91), del *Consejo de Administración del Ente Público RTVE* (92), del *Tribunal de Cuentas* (93) e, con una lieve preminenza per il *Congreso*, il *Defensor del Pueblo* (94). In tutti questi casi le due Camere designano la stessa quota di componenti, in alternativa organizzatoria alla seduta comune adottata invece, per analoghe ipotesi, in Italia.

L'adozione di tale formula da parte del legislatore spagnolo costituisce un'ovvia valorizzazione dei senatori che, sia pure a questi limitati fini, si ritengono portatori di specifiche rappresentatività, anche se, ancora una volta, filtrate dal predominante sistema dei partiti cui compete la negoziazione dell'ampio consenso richiesto.

Da tutto quanto detto si ricava pertanto che il sistema bicamerale spagnolo s'inquadra perfettamente nell'ambito della diffusa tenden-

(89) Secondo l'art. 162 Cost. sono legittimati a presentare ricorso d'incostituzionalità cinquanta deputati e cinquanta senatori.

(90) Art. 159, co. 1, Cost.: «El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial».

(91) In base all'art. 122, co. 3, Cost., le *Cortes* eleggono otto dei venti membri previsti, di cui quattro da parte del *Congreso* e quattro da parte del *Senado*, a maggioranza dei tre quinti dei componenti.

(92) L'art. 7, co. 1, della legge 4/1980 del 4 gennaio, stabilisce: «El Consejo de Administración estará compuesto por doce miembros, elegidos para cada Legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado mediante mayoría de dos tercios de la Cámara, entre personas de relevantes méritos profesionales».

(93) Art. 30 della legge organica 2/1982 del 12 maggio: «Los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras».

(94) Per il procedimento si rinvia a: SOLE' TURA - APARICIO PEREZ, *Las Cortes*, cit., pp. 286-87.

za contemporanea volta a diffondere sistemi di bicameralismo imperfetto o, com'è stato da taluni detto, proprio con riferimento alla Spagna, di « monocameralismo articolato » (95). Tale assetto, tra l'altro, riscuoteva l'assenso di UCD e del Partito socialista che, pur perseguendo finalità diverse e talora discordanti, si sono trovati d'accordo nel perseguire il medesimo disegno di depotenziamento del *Senado*, nel timore che potesse svolgere un ruolo ostruzionistico e destabilizzante. Infatti, mentre il PSOE ne temeva la natura « conservatrice », UCD voleva evitare che l'eccessivo aggravio delle procedure parlamentari nelle due sedi potesse compromettere il carattere rigidamente « governato » del sistema.

Si aggiunga da ultimo che la riduzione delle attribuzioni senatoriali, nonostante il buon esito offerto dalla parificazione delle due Assemblee in sede costituente, si deve anche ad alcune valutazioni contingenti del partito socialista che, avendo registrato nella consultazione del 1977 un risultato più negativo al *Senado* rispetto al *Congreso*, avrebbe preteso una restrizione delle sue competenze specie nell'esercizio dell'attività legislativa (96).

9. Come si è visto il *Senado* esplica funzioni sia in relazione all'attuazione del decentramento autonomistico sia nell'ambito più generale connesso al funzionamento della forma di governo. Il suo ruolo si svolge dunque, in parte, per la verità del tutto marginale, nell'ambito del sistema delle autonomie e, in parte prevalente, nel quadro più generale delle istituzioni di governo.

Questa duplice anima che in alcuni ordinamenti si riassume nell'istituzionalizzazione di una « Camera delle regioni » (97), scivola invece in Spagna e si appiattisce essenzialmente sulle esigenze del Governo centrale, giustificandosi prevalentemente per ragioni di natura politico-procedimentale (98).

---

(95) Così: MANZELLA, *Il sistema parlamentare nel progetto costituzionale spagnolo*, *Politica del diritto*, 1978, N. 1-2, p. 330.

Per una qualificazione del sistema italiano, nel periodo della solidarietà nazionale, come « monocameralismo imperfetto », cfr.: LONG, *Il monocameralismo imperfetto*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979, pp. 177-82.

(96) Così: VALVERDE MAZUELAS, *El Senado*, *pieza*, *cit.*, p. 47.

(97) Per una rilevazione comparatistica sul punto, cfr.: J. ELIZALDE, *El Senado como Cámara de representación territorial en el Estado autonómico: una perspectiva comparada*, *Revista de Política Comparada*, 1981, N. 6, pp. 195 ss.

(98) Per LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, p. 626, le ragioni del bicameralismo possono essere: sociali, etnico-federative, politico-procedurali.

In questo quadro il costituente spagnolo, tenuto conto che i Senati possono rafforzare le prerogative dei parlamenti o collocarsi a fianco dei governi (99): possono cioè servire o per allargare le basi della democrazia parlamentare (100) o per consolidare l'indirizzo governativo (101); tenuto anche conto delle considerazioni precedentemente fatte in ordine ai connotati, entrambi presenti nella società spagnola, di relativa omogeneità (politica) e di disomogeneità (etnica), ha avuto presenti entrambe le esigenze (per questo si è preoccupato di garantire anche una qualche rappresentanza alle Comunità Autonome), su tutte però ha prevalso la seconda prospettiva, in quanto storicamente necessitata come condizione per il cambio di regime.

Nei primi anni di vita della democrazia, in vero, i motivi d'instabilità avrebbero potuto essere numerosi di fronte a una società frazionata e con un sistema partitico tutto da collaudare. Si è pertanto preferito rinunciare a un'eccessiva « ricchezza » istituzionale (102), andando innanzitutto alla ricerca della stabilità.

E il *Senado*, per le funzioni che gli sono riconosciute oltre che per quelle che gli sono negate, contribuisce in gran parte allo scopo. Determinante sotto tale profilo è il suo ruolo all'interno del procedimento legislativo che, se per un verso non può contrastare il predominio del *Congreso* — cui, tra l'altro, vanno prioritariamente presentate le *proposiciones*, i *proyectos de ley* e i bilanci dello Stato (103) — può però incidere notevolmente in caso di necessità di recupero dei

(99) Per un'esplicita collocazione del *Bundesrat* a fianco del Governo tedesco, anche a causa delle sue specifiche modalità di elezione, cfr.: W. APELT, *Quelques remarques sur les rapports entre le Parlement et le gouvernement dans la démocratie parlementaire*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1957, IX, p. 667.

(100) In questo senso, cfr.: LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., p. 628 e COTTA, *Il problema del bicameralismo*, cit., p. 593. Con specifico riferimento al caso italiano, cfr.: SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del parlamento*, in *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milano, 1980, pp. 120-122; Id., *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Istituzioni politiche e politica delle istituzioni, Studi in onore di Marcello Capurso*, volume edito dalla Rivista *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Roma, 1985, pp. 63-70.

(101) Il tema è estesamente analizzato da: Y. WEBER, *La crisi du bicaméralisme*, *Revue du droit public et de la Science Politique*, 1972, pp. 599-603.

(102) Per l'opposto atteggiamento tenuto dal costituente della seconda Repubblica spagnola, cfr.: LOMBARDI, *La nuova Costituzione*, cit., p. 22.

(103) Si vedano tuttavia gli artt. 125 R.C. e 108 R.S. che autorizzano la preventiva « toma in consideración » da parte del *Senado* delle « proposiciones de ley ».

provvedimenti sfuggiti al controllo della maggioranza in prima istanza (104).

A confermare l'assunto ci sono poi le ipotesi in cui il *Senado* non esplica alcun tipo di funzioni e, pertanto, non può incidere in alcun modo nel contesto istituzionale, in specie per quanto riguarda la vita e l'azione del Gabinetto. Basti considerare: l'impossibilità di votare l'*investidura* al Presidente del Governo, l'impossibilità di discutere la *moción de censura* e la *cuestión de confianza* (105), l'interdizione a far valere la responsabilità penale del Presidente del Governo e dei Ministri, il diniego di competenza nel convalidare i decreti legge e l'esclusione della previa autorizzazione del referendum consultivo d'iniziativa governativa per le « *decisiones políticas de especial transcendencia* » di cui all'art. 92 Cost. Cioè là dove non serve di supporto all'azione del Gabinetto si può anche prescindere dal *Senado*, che viene così escluso da ogni circuito procedimentale.

La Camera Alta rappresenta dunque uno strumento per la stabilizzazione complessiva dell'ordinamento e del Governo parlamentare di gabinetto, pur non potendosi attribuirle, a causa del carattere elettivo, il ruolo conservatore in senso politico tipico di altre esperienze (106).

La seconda Camera spagnola infatti, a differenza della Camera dei *Lords*, da taluni definita « classista » e « conservatrice » (107), non esplica un ruolo politicamente e contenutisticamente orientato,

---

(104) Sulla « *utilización del Senado por el Gobierno como instrumento para renegociar un proyecto que no fue aprobado en el Congreso de forma satisfactoria* », cfr.: AJA-ARBOS, *El Senado*, cit., p. 54.

(105) Circa la considerazione generale per cui due centri di controllo aumentano le occasioni di crisi del Gabinetto, cfr.: N. OLIVETTI, voce *Bicameralismo*, in *Dizionario di politica*, cit., p. 97.

(106) Per una tale caratterizzazione della Camera dei *Lords* e del Senato francese della terza Repubblica, cfr.: Y. WEBER, *La crisi du bicaméralisme*, cit., p. 590.

(107) Così soprattutto: LASKI, *Parliamentary Government in England*, London, 1950, pp. 11 ss. Sulla sua evoluzione, le ragioni di permanenza e il ruolo svolto nell'ordinamento britannico, con note critiche rispetto alle affermazioni del testo, cfr.: L. STURLESE, *La crisi del bicameralismo in Inghilterra*, Milano, 1967 p. 57 ss.; DE CESARE, *La Camera dei Lords e la crisi del bicameralismo limitato in Gran Bretagna*, in *Riv. Trim. di Scienza Politica e della Amministrazione*, 1968, N. 3, pp. 75-93; BON VALSASSINA, *Il bicameralismo*, cit., pp. 223-262. Circa alcune perplessità sul carattere conservatore della *House of Lords* desumibili dalla sua composizione sociologica, anche: J. R. VINCENT, *The House of Lords*, in *Parliamentary Affairs*, vol. XIX, N. 4.

quanto piuttosto funzioni di equilibrio interistituzionale (108) che potremmo definire *neutre*, dal momento che s'inquadrano in un ambito parlamentare tendente a garantire alla maggioranza, qualunque essa sia, alcune condizioni per la governabilità. Del resto, mentre la posizione del veto da parte dei *Lords*, col vietare la riapprovazione del progetto di legge prima di un anno, può effettivamente determinare, soprattutto nell'ultimo periodo della legislatura, la definitiva caduta del testo con gravi conseguenze ostruzionistiche (109), in Spagna invece, a causa del termine di sospensione previsto in soli due mesi, ciò non si verifica.

Si consideri inoltre che il già scarso margine di manovra concesso al *Senado* in termini temporali molto ristretti è ulteriormente riducibile, ad opera del *Congreso* o del *Governo*, in caso di *proyectos declarados urgentes* (art. 90, co. 3, Cost.), ciò che ribadisce la filosofia di fondo del costituente volta a privilegiare il momento governante.

Il *Senado* dunque non è stato concepito come contropotere nei riguardi del Gabinetto e, appunto per questo, non gli è stato attribuito il potere di esprimere la sfiducia nonostante possa essere sciolto qualora deviasse dalla precipua funzione di stabilizzazione che gli è assegnata (art. 115 Cost.).

Tale configurazione senatoriale s'inserisce perfettamente nella prospettiva più generale che delinea un ruolo di preminenza del Governo sul Parlamento nel suo insieme. Di ciò è evidentissima riprova la previsione, certamente non originale, contenuta nell'art. 134, co. 6, Cost., per cui: « Ogni proposta o modifica che comporti un aumento dei crediti o una riduzione delle entrate di bilancio richiederà l'accordo del Governo perché possa avere corso ».

Confermano queste deduzioni, tra l'altro, talune previsioni contenute nei regolamenti parlamentari che, nel complesso, mostrano

---

(108) Cfr. in particolare: SOLE' TURA - APARICIO PEREZ, *Las Cortes*, cit., special. p. 245; PORTERO MOLINA, *El Senado en la Constitucion Española*, cit., p. 229 e AJA-ARBOS, *El Senado, Camara posible*, cit., special. p. 54. Sulla funzione di equilibrio delle seconde camere negli ordinamenti non federali, si veda, in generale: Y. WEBER, *La crise du bicaméralisme*, cit., special. pp. 584-85.

(109) Sul punto: BON VALSASSINA, *Il bicameralismo*, cit., special. p. 224, che riferisce alcune osservazioni di CADART, contenute in: *Le Parlement Act de 1949 et la consolidation du bicaméralisme limité en Grande-Bretagne*, *Revue du droit public*, 1952, pp. 681 ss.

notevole attenzione verso le esigenze di governo. Nel raffronto tra *Congreso* e *Senado*, poi, pur nel riconoscimento di una maggior autonomia individuale riservata talvolta ai singoli senatori (110), in tema d'iniziativa legislativa il procedimento senatoriale si rivela di gran lunga più rigido di quello previsto per il *Congreso* (111). In tema di ordine del giorno, poi, mentre per il *Congreso* è previsto un procedimento che privilegia i partiti assieme ad alcune esigenze prioritarie del Gabinetto (112), per quanto concerne il *Senado*, la scelta di potenziare le prerogative degli organi istituzionali (*Gobierno e Mesa*) (113), rafforza ulteriormente le aspettative del Governo.

In questa stessa ottica e nella stessa prospettiva, inquadrata genericamente nell'ambito delle esigenze di continuità e di stabilità, con rilevanza e conseguenze ovviamente molto più incidenti, si debbono tra l'altro allineare, accanto all'istituto monarchico: i procedimenti altamente rigidi di revisione costituzionale, l'istituzionalizzazione della mozione di censura « costruttiva » (114), il rigido controllo partitocraticizzato delle procedure elettorali (115), di quelle costituzionali e parlamentari (116), il ridotto spazio lasciato alle opposizio-

---

(110) Ad esempio, in tema di presentazione di « enmiendas », si leggano gli artt. 110 R.C. e 107 R.S.

(111) In proposito, l'art. 108 R.S. prevede che le *proposiciones de ley* devono essere sottoscritte da un gruppo parlamentare o da venticinque senatori, mentre l'art. 126 R.C. si riferisce a un gruppo o quindici deputati.

(112) Si veda l'art. 67 del regolamento del *Congreso*.

(113) L'art. 71 del regolamento del *Senado* detta: « El orden del día del Pleno será fijado por el Presidente del Senado de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces. El representante del Gobierno podrá incluir un solo asunto con carácter prioritario ».

Si deve ricordare che la *Mesa del Senado* è composta da un Presidente, due Vicepresidenti e quattro Segretari eletti ai sensi degli artt. 8 e 9 del R.S., con accentuazione del principio maggioritario (Cfr. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, cit., p. 131).

(114) Si veda l'art. 113, punto 2) Cost.

(115) Si ricordi che il sistema elettorale adottato per l'elezione del *Congreso* si basa su liste cosiddette « cerradas y bloqueadas ». Sul tema, con note critiche, cfr.: E. LINDE PANIAGUA, *Il meccanismo elettorale*, in *Una costituzione democratica per la Spagna*, a cura di G. De Vergottini, Milano, Angeli, pp. 121-142.

(116) L'organizzazione del lavoro parlamentare avviene per soggetti politici e non per individualità. A titolo esemplificativo si consideri che i dibattiti parlamentari sono organizzati sulla partecipazione dei gruppi, che la fissazione dell'ordine del giorno nel *Congreso* avviene su deliberazione della *Junta des Portavoces* con voto

ni (117), la generale sottovalutazione dell'istituto referendario (118), nonché, pur se in una cornice di carattere più propriamente garantista, l'istituzionalizzazione del *Tribunal Constitucional* (119).

In questo articolato e, a un tempo, coerente schema organizzativo la seconda Camera spagnola dunque s'inserisce perfettamente, e, collocandosi tra le istituzioni sorte appositamente per garantire continuità (120), consolida il carattere tutto pragmatico di una Costitu-

---

ponderato (art. 67, c. 1, R.C.) e che l'iniziativa legislativa è consentita soltanto ai gruppi o a una consistente quota di deputati o senatori (artt. 126, co. 1, R.C., 108, co. 1, R.S.). Per rafforzare poi la disciplina di gruppo il regolamento del *Congreso* dispone che: « En ningún caso la votación podrá ser secreta en los procedimientos legislativos » (art. 85, co. 1, R.C.).

Sulle tendenze gruppocratiche dell'ordinamento spagnolo si veda, tra gli altri: MANZELLA, *Il sistema parlamentare nel progetto costituzionale spagnolo*, cit., pp. 329-334 e ID., *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, cit., pp. 460-63.

(117) Conformemente, si veda: GALEOTTI, in *La Costituzione Spagnola*, cit., pp. 61-62 e DE VEGA, in *op. supra cit.*, pp. 9-20.

(118) Circa il ruolo decisamente secondario attribuito all'istituto del referendum come conseguenza dell'accoglimento di un rigido pluralismo partitocratico, cfr.: Sor, *Pluralismo e supremazia dei partiti nella nuova costituzione spagnola*, Riv. Trim. dir. pubbl., 1979, pp. 209 ss. e ALVAREZ CONDE, *El Regimen politico español*, cit., p. 189. Per MANZELLA, *Le Cortes nella nuova Costituzione spagnola*, nell'estratto dal *Commentario alla Costituzione spagnola a cura di E. Garcia De Enterría e A. Predieri*, Madrid, Civitas, 1979, p. 61, secondo la prospettiva che qui si sostiene, il referendum è stato concepito come: « strumento di governo e non già anche come contropotere popolare al potere dello Stato-apparato ».

(119) In merito, si può vedere: ROLLA, *Giustizia costituzionale ed indirizzo politico in Spagna: prime riflessioni sull'esperienza del Tribunale Costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984, pp. 115 ss. Sulla configurazione del *Tribunal Constitucional* come garante del « cambio politico », cfr.: ROLLA, *Indirizzo politico e Tribunale costituzionale in Spagna*, Napoli, 1986, pp. 103-112, special. p. 110.

(120) Al fine di valutare lo spirito che ha animato il partito di Suarez, ma non solo questo, fin dall'approvazione della *Ley para la reforma politica*, è interessante leggere il testo del discorso letto dallo stesso Suarez, di fronte alla TVE, l'11 settembre 1976, in: P. LUCAS VERDU', *La octava ley fundamental*, cit., pp. 109-119. Inoltre, nell'*Informe della Ponencia*, tra le osservazioni all'art. 3 del progetto di legge, specificatamente, si legge che: mentre « el Congreso de los Diputados se piensa debe representar de alguna forma las corrientes de opción que a corto plazo produce su dinamismo democrático, ... el Senado debe atender más a la continuidad y estabilidad política y a la reflexión reposada y perfeccionamiento técnico de los textos legales ».

In generale, sull'esistenza di meccanismi stabilizzanti all'interno del Parlamento, cfr.: GALEOTTI, in *La Costituzione Spagnola*, cit., p. 59.

zione non animata da grandi rotture ideologiche col passato (121) (come per esempio l'italiana (122)) e tesa, senza forti passionalità progettuali e senza radicali rifiuti storicamente ascrivibili, a disegnare unicamente una forma di Stato riconducibile agli schemi classici delle democrazie europee.

10. L'attuale configurazione del sistema politico spagnolo, caratterizzato dal conseguimento di schiaccianti maggioranze nei due rami del Parlamento da parte del partito vincitore delle elezioni, non ha consentito di sperimentare fin'ora il ruolo di riserva o, se si vuole, di recupero, assumibile dal *Senado*, anche perché il senso di disciplina di deputati e senatori ha garantito alle forze politiche di governo la massima compattezza. Se però, come lasciano intendere i risultati elettorali del 1986, soprattutto nell'ambito dei partiti di centro-destra si svilupperà una competizione tale da produrre la duplicazione del polo moderato, l'eventuale alternativa di centro-destra al partito socialista potrebbe configurare un sistema di relazioni intercamerali caratterizzato da un maggior peso del *Senado* nei termini sopra evidenziati.

Nella situazione odierna è ovvia la generica qualificazione di Camera di *reflexión* formulata recentemente dal Presidente del *Senado* José Federico De Carvajal (123); è tuttavia certo che il costituente ha prefigurato per la seconda Camera un ruolo politico più articolato ed incidente.

J. Capo Giol, ad esempio, pur nel definire « contraddittorio » il compromesso raggiunto nella delineazione della seconda Camera, la

---

(121) Per LOMBARDI, *La nuova Costituzione*, cit., p. 119, nel testo costituzionale spagnolo « l'ideologia, se non emarginata, risulta, per così dire filtrata in forme di divenire predeterminate e sdrammatizzate ». Analogamente, anche: J. J. GIL CREMADES, *Las ideologías en la Constitución española de 1978*, in AA. VV., *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 77 ss.

(122) Sul tema, cfr.: CHELI, *Il problema storico della Costituente*, *Politica del diritto*, 1973, special. pp. 510 ss.

Come afferma LUCATELLO, in *Riflessioni sulle riforme istituzionali (dopo la Commissione Bozzi)*, *Il Politico*, giugno 1985, p. 311, diverso è stato lo spirito che ha animato i lavori della Commissione Bozzi. Allo « spirito di frontiera » del 1948, si è sostituito, infatti, un atteggiamento difensivistico, volto a conservare le « posizioni raggiunte ».

(123) J. F. CARVAJAL, *El Senado un año después*, cit.

inquadra complessivamente nell'ambito dei sistemi di « bicameralismo classico » (124).

P. Garcia Escudero Marquez e B. Pendas Garcia specificano che la funzione di « reflexión » va intesa nel senso di consentire « que se perfilen pactos políticos o que se logren acuerdos en materias controvertidas » (125).

Ramón Punset parla di funzioni di « repercusión » e di « moderación del poder » (126).

J. De Esteban e L. Lopez Guerra mettono in risalto che, pur di fronte a una prassi parlamentare ancora tutta da sviluppare, la « segunda lectura » consentirà i miglioramenti tecnici consentiti dall'attenuata « tension partidista » (127).

R. L. Chueca Rodriguez in un articolato studio, già citato (128), condivisibile quasi *in toto*, sostiene tra l'altro che: « La homogeneidad en términos de fuerzas políticas que se produce entre Congreso y Senado ... favorece y potencia la coherencia del poder ejecutivo en la medida en que la coordinación entre ambas Cámaras reside ... en las fuerzas políticas mayoritarias, al no existir ningún tipo de oposición estructural entre las mismas ».

Potremmo anche continuare con i riferimenti alla dottrina spagnola passando in rassegna le interpretazioni dei vari Autori ricche di sfumature e di specificazioni (129); non lo facciamo però perché sono tutte riconducibili agli schemi del bicameralismo classico contemporaneo, con ciò che ne segue in ordine all'individuazione delle funzioni che la dottrina suole in essi ricomprendere.

Nella stessa direzione, tra l'altro, s'inseriscono le osservazioni contenute nell'*Informe del Consejo Nacional del Movimiento*, secondo cui: « Las ventajas esenciales del sistema bicameral se pueden considerar resumidas en dos fundamentales. Una, la de la mayor eficacia de la representación política, incorporando a la tarea legislativa la representación territorial. ... Otra, la función equilibradora que el

(124) J. CAPO GIOL, *El debate sobre el bicameralismo*, cit., p. 289.

(125) P. GARCIA ESCUDERO MARQUEZ e B. PENDAS GARCIA, *El Senado en el sistema constitucional*, cit., p. 57.

(126) R. PUNSET, *El Senado en la nueva Constitución española*, cit., pp. 158-159.

(127) J. DE ESTEBAN - L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, vol. 2, Barcelona, 1984, p. 45.

(128) R. L. CHUECA RODRIGUEZ, *Teoría y práctica*, cit., pp. 83-84.

(129) Si vedano in merito gli Autori di cui alla nota n. 10.

ejercicio simultaneo e independiente de la tarea legislativa por ambas Cámaras comporta, racionalizando el proceso parlamentario, sometiendo a mayor reflexión los procesos de poder, limitando, en su justa medida, la tendencia a la supremacía de cada Cámara, e imponiendo los controles precisos, para la mayor eficacia de la tarea legislativa » (130).

Analogamente, tra le osservazioni contenute nell'*Informe de la Ponencia de las Cortes*, si legge: « El Senado debe atender más a la continuidad y estabilidad política y a la reflexión reposada y perfeccionamiento técnico de los textos legales » (131).

Considerazioni altrettanto significative ci sembrano, da ultimo, quelle svolte da P. Lucas Verdú nel suo *Curso* del 1976, dato che consentono di capire gli orientamenti più influenti della dottrina pre-costituzionale e mettono nella giusta luce i condizionamenti teorici cui sono stati sottoposti i costituenti. Per la verità l'Autore offre soprattutto un quadro del bicameralismo di carattere storico-comparativo senza prospettare immediate soluzioni *de jure condendo*, ma, sia pure velatamente, lascia intendere che l'istituzionalizzazione della seconda Camera nel suo Paese è auspicabile anche a causa della « peculiar distribución de los partidos políticos que numerosos, y con mayorías fluctuantes en la Cámara baja, han de ser contrapuestos por otra Asamblea capaz de mantener una línea política mas continua » (132).

Dall'insieme delle posizioni della dottrina, anche di quella che non è stata qui presa in esame, risulta pertanto netta la tendenza ad inquadrare prevalentemente il bicameralismo spagnolo tra gli istituti volti a condizionare il funzionamento della forma di governo più che tra quelli indirizzati a qualificare la rappresentanza parlamentare. Se è vero ciò, di fronte anche ad una prassi confortante (133), il *Senado* contribuisce grandemente a consolidare le fondamenta della recen-

(130) Cfr. l'*Informe del Consejo Nacional del Movimiento*, in *Normas politicas*, cit., p. 21.

(131) Cfr. l'*Informe de la Ponencia de las Cortes*, in *Normas politicas*, cit., p. 34.

(132) P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Politico*, cit., p. 333.

(133) Esemplicativamente si vedano: M. SENEN HERNANDEZ Y M. CAVERO GOMEZ, *Senado (Septiembre 1983 - Junio 1984)*, in *Revista de las Cortes Generales*, N. 2, 1984 pp. 153-193; Id., *Cronica del Senado, (Septiembre - Diciembre 1984)*, in *Revista de las Cortes Generales*, N. 4, 1985, pp. 215-247.

te democrazia spagnola: tipico esempio di « *democratie gouvernée* » (134).

11. S'impongono a questo punto alcuni raffronti di carattere comparato tra il sistema spagnolo e l'italiano (135) sia, in generale, per le affinità storiche e politiche che uniscono i due ordinamenti sia, in particolare, per la centralità che il tema del bicameralismo ha assunto nel recente dibattito italiano sulle proposte di aggiornamento delle nostre istituzioni. A quest'ultimo riguardo, se è vero che il costituente spagnolo ha avuto sott'occhio la Costituzione italiana, specie nel tentativo di evitare alcuni tipici difetti « nostrani » (136), sarà interessante vedere gli accorgimenti adottati in quell'ordinamento per valutarne l'applicabilità al caso nostro.

Prima di operare qualsiasi raffronto è però necessario passare preliminarmente in rapida rassegna le similitudini e le diversità politiche, storiche e ordinamentali tra i due sistemi, restando ovvio che, al di là della verifica di pur ampie analogie strutturali, per unanime convincimento è fondamentale l'analisi delle finalità complessive perseguite dentro la forma di governo prescelta e la valutazione degli scopi che in quell'ambito il bicameralismo specificatamente persegue (137).

Le più evidenti analogie tra il Senato italiano e quello spagnolo si ritrovano: — nella pari rappresentatività politica dei senatori che, nonostante l'elezione su base regionale in Italia e la derivazione « territoriale » in Spagna, non concretizzano la formazione di una vera Camera delle regioni; — nell'essere frutto di compromesso tra diverse concezioni istitutive (138); — nell'operare, genericamente, nell'ambito di una forma di governo parlamentare razionalizzato; — nel-

(134) BURDEAU, *Traité, cit.*, p. 304 ss.

(135) Sulla validità della comparazione tra i due ordinamenti, si veda: VANDELLI, *L'influenza, cit.*, p. 1337.

(136) Così, pur se in riferimento all'elaborazione dell'anteprogetto di Costituzione: GALEOTTI, in *La Costituzione Spagnola, cit.*, p. 50.

(137) Oltre TESAURO, *op. cit.*, p. 3, per un richiamo metodologico in tal senso, anche: PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, 1985, p. 50 e 64, nonché LAVAGNA, *Prime considerazioni per uno studio sulla migliore struttura del Parlamento*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1954, pp. 272-273.

(138) Per U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975, p. 96, il bicameralismo costituisce per definizione l'istituto del compromesso tra vecchie e nuove classi dominanti.

l'essere stati concepiti, a seguito di un comune ciclo autoritario, come istituti sostanzialmente garantistici ond'evitare il rischio di facili riflussi antidemocratici.

Se si esclude però l'elettività, che rappresenta l'autentica, vera analogia, si constata che le differenze prevalgono di gran lunga sulle analogie, anche su quei punti che sono stati qui sopra riferiti come fattori di similarità.

Innanzitutto, le più evidenti disparità si riscontrano sotto il profilo funzionale tanto da avere indotto qualcuno, com'è noto, a parlare di « monocameralismo articolato » piuttosto che di bicameralismo imperfetto (139).

Inoltre, pur se l'attuale configurazione del *Senado* scaturisce dall'accordo tra due concezioni portatrici di finalità divergenti, il compromesso raggiunto, a differenza che nel caso italiano, non snatura il primitivo progetto di UCD (140). La forma di governo, poi, a differenza di quella italiana, tutta volta alla creazione di contropoteri (141), si avvicina moltissimo alla monarchia parlamentare britannica (142), sia per il ruolo di Primo Ministro riconosciuto al Presidente del Governo (143), sia per il ruolo del Governo in Parlamento (144), sia per la struttura sostanzialmente bipartitica del si-

---

(139) Cfr. la nota n. 95.

(140) In tal senso anche: CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes*, in *La Costituzione spagnola del 1978*, cit., p. 542.

(141) Tra gli altri: CHELI, *Tendenze recenti della forma di governo italiana*, in *Costituzione*, cit., pp. 167-177; MIGLIO, *Una Repubblica migliore per gli italiani*, Milano, 1983, special. p. 11. G. AMATO e F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti alla Assemblea Costituente*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, III, Milano, 1984, p. 54, affermano che nel delineare la forma di governo i partiti si sono ispirati a criteri di massima « fluidità istituzionale ».

(142) Sulle più recenti tendenze del rapporto governo-parlamento in Gran Bretagna, cfr.: CHITI, *Riforma del parlamento e controllo dell'esecutivo in Gran Bretagna*, *Democrazia e diritto*, 1979, pp. 861-869.

(143) Così anche: GALEOTTI, *op. cit.*, special. pp. 50 e 57, nonché: MANZELLA, *Le Cortes della nuova Costituzione spagnola*, cit., pp. 57 ss. Per F. ROVERSI MONACO, *Brevi considerazioni su Governo ed amministrazione nella nuova Costituzione spagnola*, in *La Costituzione spagnola del 1978*, cit., pp. 583-591, il Presidente del Governo spagnolo è assimilabile alla figura del Cancelliere federale germanico.

(144) Sul ruolo del governo in tutto lo svolgimento dell'iter legislativo, si veda: MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in *La Costituzione*, supra cit., pp. 476 e 484-85.

stema che, nel complesso, offre — come già detto — scarsa protezione all'opposizione parlamentare (145).

Se è poi vero che i due Senati esplicano, genericamente, funzioni di garanzia, si deve dire che, mentre in Italia per ammissione unanime la seconda Camera, per com'è composta e per come opera, tutela sia i partiti di governo che le opposizioni (146), in Spagna invece, nasce prevalentemente come garante dell'indirizzo del partito (UCD) o dei partiti di maggioranza (147).

Del resto, com'è ampiamente noto, la prima consultazione del '77, per effetto del sistema elettorale applicato, aveva dato all'Unione di Centro Democratico un più marcato successo nell'ambito del *Senado*, cosa che si sarebbe sicuramente ripetuta se tale partito non fosse entrato in crisi a causa di un inarrestabile processo di smembramento che l'ha poi portato alla dissoluzione.

Per queste ragioni il prosieguo della vicenda politica non conferma le originarie premesse, per lo meno nelle valutazioni più uti-

(145) Sul punto si veda la precedente nota n. 117.

In proposito, a titolo meramente esemplificativo, si può ricordare che, in base all'art. 188, co. 2, R.C. ad ogni gruppo parlamentare compete la presentazione di un numero di interrogazioni proporzionale alla rispettiva consistenza numerica. Ciò, ovviamente, è a tutto svantaggio dell'opposizione.

(146) Specificatamente sul punto: ARMAROLI, *La democrazia di Saint Just non prevede il bicameralismo*, in *Prospettive nel mondo*, N. 39/40, 1979, s. pp. 71-73.

(147) Tale affermazione, in vero molto netta, non può in ogni caso far dimenticare che il *Senado* esplica anche talune funzioni garantiste a tutela dei diritti delle minoranze. Tra queste si può ricordare: il diritto d'impugnazione delle leggi e dei trattati al *Tribunal Constitucional* esperibile da parte di 25 senatori ex artt. 162 e 95 Cost.

(148) In proposito, CHIMENTI (in: *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini, 1985), nel ribadire la centralità del problema del superamento della *conventio ad excludendum*, afferma: «È difficile convincersi che il PCI possa davvero consentire alle miglierie degli appartamenti padronali, se gli è destinato di abitare soltanto nell'appartamento di servizio» (p. 446). Su tali questioni con analoghe conclusioni anche: ARMAROLI, *L'introvabile governabilità*, Padova, 1986, pp. 280-85 e pp. 331-336.

PASQUINO, in *Restituire lo scettro*, cit., p. 16 ss., sostiene che nell'ambito della Commissione Bozzi è prevalsa la totale mancanza di idee chiare, convinzioni nette e programmi coerenti.

Per l'ampio e variegato dibattito sviluppatosi sui temi istituzionali, con particolare riferimento alle risultanze della Commissione Bozzi, cfr.: CUCCODORO, *La riforma istituzionale in Parlamento*, Firenze, 1985 e *Verso la riforma delle istituzioni - Cronache*, Firenze, 1983.

litaristiche e contingenti, ribadisce però, con i successi elettorali del partito socialista di Felice Gonzales e la conquista della maggioranza assoluta nei due rami parlamentari con preponderanza per la maggioranza del *Senado*, la validità delle scelte costituenti, volte a predisporre in ogni caso i noti presupposti per la continuità.

Può insegnare qualcosa la pur giovane esperienza spagnola al riformatore italiano? Certamente sì, se si terrà conto di quanto le soluzioni spagnole siano state influenzate dal contingente storico e politico del momento. Preliminare ad ogni evoluzione del caso italiano è dunque il mutamento di strategia e di prospettiva delle forze politiche, di maggioranza e di opposizione, che, lo si deve dire, non paiono in questo momento intenzionate a delineare progetti ed assetti diversi da quelli tradizionali (148).

12. Se il riformatore italiano vorrà imboccare la strada della razionalizzazione dei rapporti Governo-Parlamento a partire dal consolidamento dell'egemonia della maggioranza, l'esempio spagnolo può offrire non pochi spunti imitativi.

Senza contare però le diffuse incertezze e resistenze in tema di modifiche del sistema elettorale (149), dopo un iniziale fervore verso ipotesi di revisione di tipo « efficientista » dei primi dibattiti della Commissione Bozzi (150), la maggioranza di pentapartito, divisa al suo interno e incalzata dal PCI, non pare più in grado di attuare gli originari propositi mentre si va incamminando in ordine sparso verso più ampi equilibri che confermano il noto quadro « partecipazionista » scaturito dalla Costituzione del '48 (151).

---

(149) Per tutti, cfr.: G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare*, cit., pp. 135-141, 146-148.

(150) Circa l'esistenza di due linee di politica istituzionale nel dibattito sulle riforme istituzionali, cfr.: ROBOTTA' *Relazione di minoranza del gruppo parlamentare della Sinistra Indipendente*, in *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, vol. II, *Relazioni di minoranza*, Pubblicazione a cura della Camera dei Deputati e del Senato, Roma, 1985, special. pp. 632-634. Sotto un profilo più propriamente politico: PASQUINO, in *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Roma-Bari, 1982, pp. 173-77, ipotizza due prospettive di approccio alla riforma istituzionale: l'una, più efficace, di natura *sistemica* e l'altra *partigiana*.

(151) In merito, in generale, cfr.: CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, p. 11; anche, più estesamente, in *Il problema storico*, cit. Per un'analisi del ruolo del parlamento a partire dal centrismo, al centrosinistra, alla cosiddetta « terza fase », con alcune precisazioni in ordine all'affermazione contenuta

Pertanto, pur essendo prematuro configurare il tipo di revisione cui andrà incontro il Senato italiano (152), si può già affermare con buona dose di certezza che, salvo mutamenti imprevedibili del quadro politico volti a rafforzare l'attuale coalizione di governo e l'eventuale sua strategia di lungo periodo, l'approccio al tema resterà sostanzialmente, anche per l'intreccio di veti incrociati già altre volte sperimentato, quello del '48, pur se in parte rimodernato (153).

Il costituente del 1948, in vero, aveva adottato la soluzione bicamerale perfetta nell'esplicito intento di fare del Parlamento il luogo *centrale* della negoziazione, del dialogo e della contrattazione più che della divisione, predisponendo un sistema partecipativo e di garanzie generalizzate a favore della *totalità* delle forze politiche (154).

---

nel testo, cfr.: BALDASSARRE, *Il parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1982, pp. 16-41.

Più limitatamente si deve dire che il quadro non cambia anche in riferimento alle recentissime modifiche del Regolamento della Camera del 5 maggio e 26 giugno 1986, relative agli artt. 36, 39, 40, 41, 44, 45, 73, 83, 86, 88, 94, 115, in tema di discussione dei progetti e disegni di legge.

(152) Per le proposte avanzate in merito dal « gruppo di Milano » cfr.: GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in « Governo di legislatura »*, in *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano, 1983, pp. 406-410, secondo cui il Senato dovrebbe diventare la Camera delle Regioni con funzioni ineguali, nel quadro degli schemi ricorrenti in Europa. Analogamente, anche: AMATO, *La riforma delle istituzioni centrali: la forma di governo e il sistema elettorale*, in *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, special. pp. 182-185 e TOSI, *Correggiamo i vizi della « Costituzione materiale »*, in *Prospettive nel mondo*, N. 39/40, 1979, pp. 34-35.

(153) In tal senso si può vedere: CALANDRA, *Il bicameralismo « snellito » della Commissione Bozzi*, *Quaderni Costituzionali*, 1984, pp. 269-82; PIZZORUSSO, *Riformare la Costituzione?*, *Democrazia e diritto*, 1980, pp. 101-102. Sulla riproposizione del bicameralismo come « momento » istituzionale necessario del contenzioso garantista, cfr.: TOSI, *Correggiamo i vizi*, cit., loc. *supra cit.*

(154) Tale soluzione, come tutte le soluzioni bicamerali, era perfettamente calata nel suo tempo e, nella sua logica di compromesso, risentiva delle preoccupazioni più vive dei costituenti che chiedevano e predisponavano essenzialmente garanzie. Garanzie chiedevano i comunisti che, perduta la battaglia del monocameralismo, volendo evitare il rischio di un Senato differenziato di stampo conservatore o a composizione organica, non dominabile dai partiti, hanno preteso nei due rami la stessa rappresentatività politica (Cfr. ROTELLI, nella *Prefazione* a: AIMO, *Bicameralismo e regioni*, Milano, 1977, p. 10). Garanzie chiedeva anche la democrazia cristiana, consapevole che l'attuazione di una costituzione « di principi » a contenuto altamente programmatico necessitava di un alto grado di verifica parlamentare. Per la ricostruzione del dibattito svoltosi all'Assemblea costituente, cfr. G. AMATO-F. BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., pp. 3-60.

Tale tendenza, in presenza di crescenti motivi di divisione della società italiana sempre più caratterizzata da un eccesso di attese, a causa della perdurante debolezza delle coalizioni di governo e per effetto anche delle divisioni interne ai partiti, com'è noto, nel corso degli anni '70 si è ulteriormente rafforzata e, pur se parzialmente attenuatasi ultimamente, perdura ancora, tanto da ribadire la valorizzazione complessiva dei partiti nel Parlamento, concepito come sede centrale e privilegiata della democrazia tendenzialmente consociata (155) e, com'è stata da taluni definita, « inerte » (156).

La stessa tendenza, notevolmente snellita e rimodernata, è nella

---

Sul ruolo garantistico della struttura bicamerale italiana e per un ampio rinvio alla bibliografia sul tema, cfr.: PIZZETTI, *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984, N. 2, p. 249, nota 20. Sull'argomento si può anche vedere: ARMAROLI, *La democrazia di Saint Just*, cit.; CARETTI, *Funzionalità*, cit., p. 66; LABRIOLA, *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milano, 1980, pp. 46-47; LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, pp. 186-87; G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare*, cit., in più parti; MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 75; MATTARELLA, *Il Bicameralismo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, pp. 1162 ss.; G. FERRARA, art. 55, in *Le Camere, Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Tomo I, pp. 7 e 9; PASQUINO, *Restituire lo scettro*, cit., p. 63; SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Parlamento, Istituzioni*, supra cit., p. 125.

Circa il carattere garantistico del modello proporzionalistico in generale, si veda: J. STEINER, *The Principles of Majority and Proportionality*, in *British Journal of Political Science*, n. 1, 1971.

In senso ancor più lato. È la stessa forma di governo parlamentare che, presupponendo il metodo della discussione e del compromesso, si pone in termini garantistici. Così, specificatamente, in un contesto di motivazioni storiche: LALUMIERE e DEMICHEL, in *Les régimes parlementaires européens*, Paris, 1978, in più parti.

(155) Per un giudizio positivo sulle tendenze consociative del parlamento italiano e per un richiamo a tener conto di queste nelle ipotesi di riforma parlamentare, cfr.: CARETTI, *Funzionalità*, cit., p. 68 ss. Retrospectivamente anche: CHELI, *La vera crisi del parlamento italiano*, in *Costituzione e sviluppo*, cit., pp. 95-102.

Sul tema, pur se con diverse, più articolate e talora discordanti conclusioni, anche: ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. del Dir.*, XIX, p. 654 ss.; CHIMENTI, *Introduzione alla forma di governo*, cit., special. pp. 196 ss. e 424 ss.; CUOCOLO, *Rapporti fra parlamento e governo*, in *Justitia*, 1983, 96-113; CAPURSO, *Sistema parlamentare, principio di maggioranza e consenso delle minoranze negli ordinamenti democratici e l'esperienza italiana*, in *Riv. Internaz. di filosofia del diritto*, 1981, pp. 231-255; ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: Prime osservazioni*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, cit., pp. 195-221.

Sul modello consociativo in generale, con particolare riferimento al caso olandese

sostanza confermata anche dalle risultanze contenute nelle Relazioni della Commissione Bozzi. Da queste infatti si ricava, oltre alla quasi unanime preferenza per il mantenimento della seconda Camera: la conferma dell'adozione del criterio della rappresentanza politica proporzionale indifferenziata senza significativi premi di maggioranza (157); la permanenza di un'ampia riserva di leggi bicamerali (158); l'istituzionalizzazione del riesame senatoriale delle *leggi monocamerali* su richiesta del Governo o di un terzo di senatori, in conformità ad un'analogha previsione avanzata dal PCI, pur nell'am-

---

e sotto un profilo prevalentemente politologico, cfr.: LIJPHART, *The politics of accommodation. Pluralism and democracy in the Netherlands*, London, 1975, secondo cui presupposto dell'adozione della forma di governo parlamentare nella versione « consociativo-compromissoria » è il connotato di disomogeneità della società.

Per un giudizio fortemente critico nei confronti degli ordinamenti « parlamentari integrali » o compromissori, cfr.: MIGLIO, *Il Parlamento e la forma di governo, Relazione al Convegno di Padova del 25, 26 e 27 marzo 1984*, in *Le riforme istituzionali*, Padova, 1985, pp. 25-31, oltre che nel più noto: *Una repubblica migliore per gli italiani*, Milano, 1983.

Per un giudizio d'inopportunità e per una previsione pessimistica sulle capacità del sistema politico italiano a stabilizzarsi in assetti di tipo consociativo, cfr.: A. PAPPALARDO, *Partiti e governi di coalizione in Europa*, Milano, Angeli, 1978, pp. 98-114.

(156) Per G. DI PALMA, *Sopravvivere*, cit., special. p. 343 ss. e 351 ss., democristiani e comunisti trovano frequente e tacito assenso nel rinviare la trattazione delle grosse questioni, ricorrendo nel contempo all'abuso delle leggine a fini clientelari.

(157) In vero, la nota « proposta De Mita » per un premio elettorale alla coalizione di partiti vincente, non pare riscuotere un consenso tale da far pensare al suo possibile accoglimento. Sembra invece che un maggior consenso si raccolga sul documento presentato dai commissari: Scoppola, Barbera, Giugni, Pasquino, Pontello, Lipari e Segni (in: *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, vol. I, pp. 77-78), volto ad introdurre un sistema misto di tipo tedesco.

Recentemente, si è espresso a favore dell'introduzione di un premio di maggioranza: N. COLAJANNI, *Il premio di maggioranza*, in *La Repubblica*, 15 febbraio 1986. Per un rapporto più diretto tra scelte popolari e governi da formare. cfr.: INGRAO, *Alternativa di Stato*, in *L'Espresso*, 23 febbraio 1986. Per il mantenimento della proporzionale, invece, cfr.: FORLANI, in *La Repubblica*, 28 febbraio 1986.

Per un'analisi dei possibili riflessi producibili dalla modifica del sistema elettorale sulla riforma delle istituzioni, cfr.: ORTINO, in *Comunicazione al Convegno di Padova del 25, 26 e 27 marzo 1984*, cit., pp. 63-68.

Per un'esplicita presa di posizione favorevole all'introduzione del sistema elettorale misto simile a quello della Germania Federale, si veda: GIOVANNELLI, *Intervento al Convegno di Padova*, supra cit., pp. 141-145.

(158) Sul tema si veda: PIZZETTI, *Riforme istituzionali*, cit., pp. 258-59.

bito della solita proposta monocameralistica, dell'istituzione della « seconda lettura » ad iniziativa di un quinto di membri del Parlamento o di tre regioni (159).

Tutto ciò conferma che le motivazioni garantiste restano ancora prevalenti su ogni progetto di tipo « decisionista » e che la stessa proposta monocamerale avanzata dal PCI (160), al di là delle proclamazioni verbali in parte legate alla tradizione di questo partito, con l'istituzione della seconda lettura si mostra anch'essa largamente interessata alla conservazione di garanzie individuate nell'ambito procedimentale (161).

Per queste ragioni il Senato in Italia ed in Spagna continuerà a collocarsi su piani e con prospettive molto diverse, nonostante si annoveri dentro una comune concezione che considera il parlamento bicamerale come un'unica istituzione organicamente concepita e articolata in due assemblee (162).

(159) Cfr. *Relazione della Commissione parlamentare, cit.*, vol. II, p. 613.

(160) Per alcune prese di posizione in merito, si può vedere: INGRAO, *Masse e potere*, Roma, Ed. Riuniti, 1977, p. 277; MATTEUCCI, *Una democrazia modello Saint-Just*, in *Il Giornale nuovo*, 20 gennaio 1977; SECHI, *Proposta alle Sinistre: aprire una campagna per abolire il Senato*, in *Corriere della Sera*, 7 settembre 1979; nonché: JOTTI, intervista a *Il Tirreno*, 16 settembre 1979.

(161) Per queste ragioni il dilemma bicameralismo-monocameralismo non si pone in termini così radicalmente antitetici come può a prima vista sembrare, dal momento che, ribadita l'opportunità del mantenimento della stessa rappresentanza politica nelle due assemblee, e, accettata comunque l'utilità dell'istituto della « seconda lettura », la sua concretizzazione all'interno di un'unica camera o di due diverse assemblee, riveste un valore prevalentemente formale. In entrambi i casi, infatti, la seconda lettura finisce per essere procedimentalizzata all'interno della stessa « area parlamentare » integralmente costituita da rappresentanti politici, organizzati in una o due assemblee. Così stando le cose l'alternativa bicameralismo-monocameralismo diventa prevalentemente un fatto nominalistico differenziato soltanto da diversità procedimentali.

Per una conferma della sostanziale parità di posizioni tra monocameralisti e bicameralisti in ordine all'utilità dell'istituto del « riesame », si veda: BARBERA, *Oltre il bicameralismo, cit.*, pp. 56-57 e 62, che, nel proporre il superamento dell'attuale assetto bicamerale, afferma, indifferentemente, l'utilità di un « monocameralismo con procedimento rinforzato », o di un « bicameralismo non paritario ».

Circa « la survivance du bicaméralisme dans le cadre de la chambre unique », cfr.: Y. WEBER, *op. cit.*, pp. 603-606.

(162) Cfr.: MANZELLA, *Il Parlamento, cit.*, pp. 73-81.

Diversamente, come osserva H. H. KLEIN, in *Il Bundesrat della Repubblica Federale di Germania: la « seconda Camera »*, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1984, p. 5: « il

Tale caratterizzazione, già forte oggi in Italia con lo sviluppo delle Commissioni bicamerali, risulta rafforzata anche dalle indicazioni che scaturiscono dai lavori della Commissione Bozzi. Qui infatti, l'introduzione della legge monocamerale accanto alla bicamerale consolida la concezione di unitarietà complessiva dell'insieme delle istituzioni legislative, pur nella differente utilizzazione degli organi.

Questa concezione organica è applicabile anche, e a maggior ragione, al Parlamento spagnolo che, volta volta, viene coinvolto, ora come *Congreso*, ora come *Senado*, ora come organo complesso costituito da *Congreso e Senado*, ora con deliberazioni assunte a maggioranza semplice ora qualificata, con l'effetto di presentare una variegata diversificazione procedimentale arricchita, oltre che dalla utilizzazione dei *quorum* (163), anche dalla modulazione del sistema monocamerale con quello bicamerale (164).

13. Secondo l'opinione di alcuni commentatori, l'elaborazione della Costituzione del 1978 si deve considerare una specie di *mosaico* delle soluzioni più significative adottate negli ordinamenti parlamentari contemporanei (165).

Tale valutazione, viste le analogie strutturali col Senato italiano, quelle funzionali col *Sénat* francese e, in qualche limitata parte, col *Bundesrat*, si deve ritenere estensibile anche allo specifico tema bicamerale.

Si è già detto però che il bicameralismo spagnolo è essenzialmente frutto di scelte dettate da esigenze interne e da difficili compromessi tra le maggiori componenti politiche; pertanto, il raffronto riveste essenzialmente il valore di una rilevazione *ex post* delle soluzioni tecniche adottate nei vari ordinamenti.

---

*Bundesrat* non si presenta come parte integrante di un organo legislativo ad articolazione complessa ed unitaria sia dal punto di vista concettuale sia da quello istituzionale ».

(163) Sulla istituzione e funzionalizzazione dei sistemi e sottosistemi decisionali alla « dimensione » degli interessi da comporre mediante la diversificazione delle maggioranze dei collegi deliberanti, cfr.: PREDIERI, *Le fonti del diritto nella Costituzione spagnola del 1978*, cit., special. pp. 159-160.

(164) Sull'accentuazione procedurale più che strutturale del bicameralismo spagnolo, cfr.: MANZELLA, *Le Cortes*, cit., pp. 458-59, nonché R. L. CHUECA RODRIGUEZ, *op. cit.*, p. 80.

(165) Cfr.: J. DE ESTEBAN - L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, cit., vol. I, p. 43.

L'accostamento al bicameralismo italiano si deve all'elettività diretta dei due rami parlamentari, con l'avvertenza che il sistema adottato per l'elezione del *Senado*, producendo i noti effetti distortivi rispetto alla composizione del *Congreso*, ne diversifica il ruolo complessivo.

Qualche generico riferimento si può rinvenire anche rispetto al *Bundesrat*, specie per quanto concerne la configurazione del *Senado* come possibile organo di collegamento con le Comunità Autonome.

Le maggiori affinità funzionali e finalistiche si ritrovano però nel raffronto col *Sénat* francese (166) che, com'è stato chiaramente messo in luce, è prevalentemente un'istituzione funzionale all'operato del Governo (167). In proposito è significativo ricordare soprattutto il noto istituto del « dernier mot » di cui all'art. 45 della Costituzione francese, in base al quale il Gabinetto, secondo proprie insindacabili valutazioni, può alternativamente decidere di prescindere dalle deliberazioni del *Sénat*, oppure, non attivandosi, di mantenere la seconda lettura senatoriale, per tentare di bloccare, in ipotesi, l'iniziativa della prima Camera (168).

Tale istituto, come altri di chiara ispirazione francofona autorevolmente sostenuti da parte del raggruppamento di UCD in sede costituente (169), non ha trovato tuttavia accoglimento nel testo definitivo. Ciò non toglie che il modello francese (come per altri aspetti quello tedesco e britannico) abbia rappresentato nel suo insieme un riferimento costante, specie per quanto attiene la determi-

---

(166) Così anche: PIZZETTI, *Rigidità*, cit., p. 151.

(167) Cfr.: GIOVANNELLI, *Aspetti della V Repubblica, da De Gaulle a Mitterand*, Milano, 1984, pp. 185-190, anche per la peculiare situazione verificatasi con l'avvento del Governo Mitterand; C. DE CARO BONELLA, *Il bicameralismo nella V Repubblica francese, Quaderni Costituzionali*, 1984, pp. 283-315; indirettamente anche: PEGORARO, *Il Governo in Parlamento, l'esperienza della V Repubblica francese*, Padova, 1983, special. p. 48; DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1971, pp. 289-90; WEBER, *La crise*, cit., p. 601. Contra: AVRIL, *Il Parlamento francese nella quinta Repubblica*, Milano, 1976, pp. 135-40.

(168) Sull'istituto del « dernier mot » e sul ruolo svolto complessivamente dal *Sénat* nella V Repubblica, cfr.: GIOVANNELLI, *op. e loc. supra cit.* e M. VOLPI, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979, pp. 150-52.

(169) Mi riferisco in particolare all'originaria adozione di un sistema di fonti del tipo previsto dagli artt. 34 e 37 dell'attuale Costituzione francese e al diffuso favore per una forma di governo di tipo semipresidenziale.

nazione delle scelte connesse al rafforzamento dell'esecutivo, ai rapporti governo-parlamento (170) e ad alcuni aspetti della forma di governo.

In proposito si può ricordare: la comune origine « provinciale » dei due Senati (171), l'esclusione della responsabilità politica del Governo nei confronti della seconda Camera, la parziale analogia nella procedura di approvazione delle leggi organiche (172), l'istituzionalizzazione di una commissione mista paritetica per la soluzione dei conflitti intercamerali (173), il paritetico coinvolgimento delle due assemblee nella composizione degli organi di giustizia costituzionale, nonché la facoltà d'impugnazione preventiva delle leggi al giudice costituzionale da parte di una frazione minoritaria di deputati e senatori (174).

In termini più generali il *Senado* spagnolo s'inquadra nell'ambito del diffuso fenomeno del bicameralismo differenziato che, propagatosi dalla Gran Bretagna nel resto d'Europa, ha inteso rispondere complessivamente alle esigenze di equilibrio costituzionale, stabilità e garanzia degli ordinamenti. Nel collocarsi però solo oggi accanto alle più diffuse esperienze europee, con un'instabile tradizione

---

(170) Si ricordi in particolare il già citato art. 134, comma 6, della Cost. spagnola e l'art. 40 della Cost. francese sull'inammissibilità delle proposte o emendamenti parlamentari che comportino diminuzioni di entrate o creazione di maggiori oneri senza il consenso del Governo.

(171) Il riferimento alla « provincia » nei due sistemi si può assumere solo in relazione alla derivazione rurale, conservatrice e locale dei due Senati. Sul carattere rurale e conservatore del *Sénat* si veda, tra gli altri: MORTATI, *Le forme di governo*, cit., pp. 259-60 e LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, Milano, 1979, p. 72 ss.

(172) Si veda l'art. 46 della Costituzione francese.

(173) Per l'ordinamento francese cfr. l'art. 45 Cost. Per l'ordinamento spagnolo cfr.: GARCIA HERRERA, *La Comisión mixta Congreso-Senado*, in *Revista de Estudios Políticos*, N. 4, 1978, pp. 67-95. Analoghi istituti esistono negli USA e nella RFT.

(174) Si leggano, in merito, gli artt. 61 della Costituzione francese e 162 della Costituzione spagnola. Con specifico riferimento a quest'ultima, cfr.: S. GALEOTTI - B. ROSSI, *Il Tribunale costituzionale nella nuova costituzione spagnola: mezzi d'impugnazione e legittimati ad agire*, in *Justitia*, 1979, 1, pp. 40-69. Per l'ordinamento francese, cfr.: D. NOCILIA, *I recenti tentativi di revisione costituzionale in Francia e l'attribuzione alle minoranze del potere di adire il Conseil Constitutionnel*, in *Giur. cost.*, 1975, pp. 3491-3505. Circa l'esclusione dell'istituto nell'ordinamento italiano, cfr.: SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, pp. 240-249.

bicamerale (175), risente delle antiche motivazioni « conservatrici ». Pertanto, così com'è avvenuto per il caso italiano, non potendo contare né sul particolare prestigio e competenza specifica dei propri membri, né sulla forza proveniente dal legame con specifici interessi sociali e territoriali, dal momento stesso della sua istituzione è stato oggetto di aspre critiche volte a sollecitarne la riforma (176).

Sembra di assistere alla stessa storia post-costituzionale italiana in cui il dibattito sulla riforma del Senato non ha quasi mai conosciuto tregua (177). Sia il caso italiano che quello spagnolo rivelano però, al di là degli apparenti « ibridismi » istituzionali, un notevole grado di aderenza alla costituzione materiale, ciò che non renderà agevole la proposizione di rivoluzionari interventi riformatori soprattutto, come si è visto, in considerazione della precisa collocazione assunta dalla seconda camera all'interno della forma di governo.

*Autunno 1986*

---

(175) Per una ricostruzione dello sviluppo costituzionale spagnolo dalla Costituzione di Cadice in poi, cfr.: LOMBARDI, *La nuova Costituzione*, cit., pp. 3-41.

(176) Per tutti: AJA, *Por un Senado de las nacionalidades y de las regiones*, in *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979, pp. 448-465; AJA - ARBOS, *op. cit.*, pp. 61-66; F. FERNANDEZ SEGADO, *El bicameralismo y la naturaleza del Senado*, cit., pp. 100-113.

(177) Per i progetti di riforma e la dottrina, si veda: NEGRI, voce *Bicameralismo*, cit., pp. 353-54, nonché: ANTONELLI, *Note sul sistema bicamerale nell'attuale ordinamento italiano*, *Studi Urbinati*, XLVII. 1978-79, pp. 6 ss.; RUINI, *Il parlamento e la sua riforma*, cit., pp. 102-107; e, soprattutto, specie per il primo decennio postcostituzionale: ARISTA, *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, pp. 321-372.