

2. COUNTRY PROFILE SPAGNA

SOMMARIO: I) LE ISTITUZIONI NEL QUADRO COSTITUZIONALE: I.1) Il tipo di Stato; *I.1.1) Ordinamento statale e natura degli enti territoriali: lo Stato autonomico; I.1.2.) Un regionalismo differenziato e "pactado"; I.1.3) Il bicameralismo e la (mancata) rappresentanza territoriale; I.1.4) Procedimento di revisione costituzionale e ruolo delle Comunità autonome; I.1.5) La risoluzione giudiziale delle controversie tra Stato e Comunità autonome;* I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali; *I.2.1) La Corona; I.2.2) Il Parlamento: le Cortes generales; I.2.2.1) I gruppi parlamentari; I.2.2.2) Il sistema delle fonti del diritto; I.2.3) Il Governo; I.2.4) Il rapporto fiduciario: la scelta per una forma di governo parlamentare monista e razionalizzata;* I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo; *I.3.1) Le elezioni per i membri spagnoli del Parlamento europeo; I.3.2) Le elezioni nazionali: il Congresso; I.3.3) Le elezioni nazionali: il Senato; I.3.4) Il sistema elettorale e la forma di governo delle Comunità autonome; I.3.5) Il caso Andalusia; I.3.6) Le elezioni a livello comunale.* II) LE ISTITUZIONI NELLA DINAMICA POLITICA: II.1) Il sistema dei partiti; II.2) Il sistema di governo; *II.2.1) Una stabilità duratura: fattori giuridici e politici; II.2.2) Il sistema di governo: le dinamiche effettive della forma di governo spagnola..* III. FOCUS TEMATICI: III.1) I meccanismi di raccordo tra lo Stato e le Comunità autonome; III.2) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento; *III.2.1) Status e riconoscimento dei partiti politici; III.2.2) Organizzazione e democrazia interna dei partiti politici; III.2.3) Il finanziamento dei partiti politici;* III.3) La rappresentanza di genere; III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione; III.5) Modalità di accesso al Tribunale costituzionale e ricorso delle minoranze parlamentari; III.6) La disciplina del contenzioso elettorale; III.7) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico. IV) RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.

I) LE ISTITUZIONI NEL QUADRO COSTITUZIONALE

I.1) Il tipo di Stato

I.1.1) *Ordinamento statale e natura degli enti territoriali: lo Stato autonomico*

Lo Stato spagnolo è ispirato a un principio di ampio e complesso decentramento politico. L'articolo 2 della Costituzione del 1978 stabilisce, infatti, che «La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime». Ciò senza dubbio anche come naturale reazione alla politica di centralismo forzato portata avanti nel corso della dittatura franchista.

A fronte di questo principio generale a tutela delle autonomie territoriali, la forma organizzativa dello Stato, ovverosia l'insieme dei rapporti tra lo Stato centrale e gli enti autonomi territoriali, trova una più compiuta disciplina all'interno del Titolo ottavo della Costituzione¹⁴⁴. L'articolo 137, in particolare, stabilisce che lo Stato si organizza territorialmente in municipi, province e Comunità autonome (*Comunidades Autónomas*).

La tipologia di distribuzione territoriale del potere nel caso spagnolo non ha una denominazione costituzionalmente vincolata, per questo la dottrina ha principalmente definito quello spagnolo "*Estado autonómico*"¹⁴⁵. Difatti il Costituente spagnolo non ha definito in maniera precisa la tipologia di Stato, in ragione delle profonde differenze che intercorrono sia tra le istanze autonomiste delle popolazioni delle varie regioni, sia tra i partiti politici. Si è dato dunque avvio ad un decentramento: «La forma di Stato, infatti, risulta decostituzionalizzata, perché la Costituzione si limita a definire il limiti istituzionali e procedimentali, rinviando al futuro la sua concreta e progressiva definizione attraverso gli EEAA»¹⁴⁶.

A testimonianza diretta della centralità che riveste il livello territoriale di governo delle Comunità autonome, assimilabile a quello regionale, senza dubbio il tipo di Stato spagnolo presenta delle peculiarità tali da giustificare l'impiego dell'espressione ricavabile dalla traduzione letteraria dell'aggettivo in lingua spagnola "*Stato autonomico*"¹⁴⁷, a voler indicare, peraltro, un modello ibrido che non ricade perfettamente nella classica distinzione tra stato federale e stato regionale.

¹⁴⁴ *Título VIII. De la Organización Territorial del Estado, Constitución Española* (CE).

¹⁴⁵ Ex multis L. Sánchez Agesta, *Artículo 2 «Las Autonomías», Comentario a la Constitución*, Madrid, 1983.

¹⁴⁶ Cfr. Bifulco, R., *Ordinamenti federali comparati*, Torino, Giappichelli, 2012, cit. pag. 72.

¹⁴⁷ Reposo, A., *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2000.

Nel citato titolo VIII della Costituzione non si rinviene, tuttavia, nessuna delle disposizioni che ci si sarebbe potuti aspettare ovvero un elenco delle Comunità autonome istituite oppure un elenco completo delle competenze ad esse attribuite¹⁴⁸. La Costituzione, infatti, non stabilisce quali e quante siano le Comunità autonome né impone un rigido catalogo di competenze identico per tutti gli enti regionali bensì prevede differenti modalità di aggregazione e istituzione delle Comunità autonome nonché la possibilità di creazione di modelli differenziati di competenze da parte delle stesse comunità¹⁴⁹. È come se la Costituzione avesse optato per una dinamica di differenziazione (tra le varie realtà regionali) e contrattazione (tra stato centrale e comunità autonome), piuttosto che per un modello rigidamente precostituito.

Per capire quanto differenziato sia il regime delle autonomie regionali spagnolo, occorre incrociare due criteri: il primo relativo alla distribuzione delle competenze (articoli 148 e 149 Cost.), il secondo relativo alle modalità di formazione/istituzione delle Comunità autonome (articoli 143, 144, 151 e II Disposizione transitoria Cost.).

Si parta dai livelli di competenza (in altre parole il numero di "materie" rispetto alle quali la Costituzione riconosce competenza legislativa alle Comunità). La Costituzione ne riconosce due di ampiezza differente.

Il primo livello è più ampio e si caratterizza per il fatto che le competenze delle Comunità autonome sono tutte fuorché quelle espressamente enucleate e riconosciute in capo allo Stato dall'articolo 149, comma 1 della Costituzione. Questo medesimo articolo prevede che gli statuti delle Comunità autonome possano auto-attribuirsi tutte le materie non espressamente riservate allo Stato. Come si può notare, questo livello di competenza, costruito attorno a una disposizione costituzionale che enumera competenze statali e una clausola residuale a favore delle Comunità autonome, amplia molto le competenze di quest'ultime.

Il livello inferiore di competenze, corrisponde ad un'autonomia limitata, perché costruita in maniera speculare rispetto a quelle dell'articolo 149. Infatti, le Comunità autonome riconducibili a questo secondo livello, sono titolari di competenze limitatamente alle 22 materie espressamente enucleate come di competenza regionale (art. 148¹⁵⁰). Questa medesima disposizione prevede che dopo cinque anni dall'istituzione, una Comunità autonoma possa, riformando il proprio statuto, accedere anche a ulteriori e rafforzate competenze richiamate dall'articolo 149. Questo possibile, ma solo eventuale, accrescimento

¹⁴⁸ Bosco, A., *Da Franco a Zapatero, La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Bologna, il Mulino 2005, p. 113.

¹⁴⁹ Scarciglia, R., Del Ben, D., *Spagna*, Bologna, il Mulino 2005, p. 40 ss.

¹⁵⁰ Tra queste materie si segnalano, a titolo esemplificativo: organizzazione interna e auto-governo, enti territoriali, sport, collettività locali, agricoltura, pesca.

delle competenze in più fasi è ciò che ha fatto parlare di questa seconda tipologia di competenze come di "via lenta" all'autonomia¹⁵¹.

A questi differenti livelli di competenza si accede con modalità e tempi differenti ma primariamente su istanza degli enti locali territorialmente interessati.

Vi è un solo esempio di istituzione di una Comunità autonoma non su istanza locale, ed è quella prevista dall'articolo 144 della Costituzione, impiegata per riconoscere l'autonomia alle due città extra-territoriali di Ceuta e Melilla in Marocco. Secondo questo articolo, il Parlamento può autorizzare, mediante legge organica, la formazione di una Comunità autonoma anche in un ambito territoriale che non sia superiore a una provincia oppure le Camere possono sostituirsi all'iniziativa degli enti locali prevista dal secondo comma dell'articolo 143, che ora si vedrà nel dettaglio.

L'iniziativa locale si concretizza, invece, attraverso tre differenti modalità: una procedura normale, una procedura speciale e una derogatoria¹⁵².

La procedura normale (art. 143) stabilisce che venga istituita una Comunità autonoma ove vi sia un duplice accordo: province limitrofe con caratteristiche storiche, economiche e culturali comuni, con il consenso di almeno 2/3 dei comuni compresi nel loro territorio che rappresentino almeno la maggioranza degli elettori di ogni provincia. Le comunità autonome formatesi secondo questa procedura possono accedere al più basso livello di autonomia ovvero quello definito dall'art. 148 della Costituzione.

La procedura speciale (art. 151) prevede che province limitrofe possano istituire una Comunità autonoma qualora ottengano il concorso di tre quarti dei comuni del loro territorio, la cui popolazione ammonti almeno alla maggioranza del corpo elettorale di ciascuna provincia. La proposta di istituzione così avanzata è sottoposta ad un referendum e la procedura si completa se la istituzione della Comunità è approvata dalla maggioranza assoluta degli elettori di ciascuna provincia. Le Comunità istituite secondo questa procedura accedono direttamente al livello maggiore di competenze ovvero a quelle di cui all'art. 149 della Costituzione.

Infine c'è una procedura, che si potrebbe definire "derogatoria", rinvenibile all'interno della Seconda disposizione transitoria della Costituzione e che ha consentito alle "nazionalità storiche" di Catalogna, Galizia e Paese Basco di costituirsi immediatamente come Comunità autonome, accedendo subito alla procedura che ha permesso loro di attribuirsi, per il tramite degli statuti, le più ampie competenze, senza attendere il periodo dei cinque anni. Le tre comunità sono definite storiche, poiché avevano nel 1931 ottenuto uno Statuto regionale approvato con referendum (la disposizione costituzionale si limitava a sancire ciò). Gli statuti basco e catalano vennero proclamati già nel 1979, mentre la Galizia dovrà attendere il 1981.

¹⁵¹ Bosco, A., *Da Franco a Zapatero, La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, cit.

¹⁵² Lauvaux P., *Les grandes démocraties contemporaines*, (3a ed.) Paris, Puf, 2012, p. 992.

Descritto il quadro differenziato delle autonomie, rimane ora da analizzare il meccanismo di ripartizione delle competenze. Il modello ricorda molto più quello del federalismo cooperativo di stampo tedesco che non il federalismo duale e competitivo. La maggior parte delle competenze ripartite tra i due ordini sono di tipo compartido (*competencia compartida*, concetto associabile alla nostra competenza concorrente) e non esclusivo. Difatti anche le due clausole delle competenze esclusive già menzionate (art. 148 a favore delle Comunità; art. 149 a favore dello Stato) non escludono rigidamente interventi dell'uno o dell'altro soggetto.

Tanto per fare un esempio l'articolo 149 prevede che lo Stato abbia competenza esclusiva solo sulle "*normas básicas*" o anche sulla "*legislación básica*" in materia di ambiente, diritto amministrativo dei contratti, stampa e radio-televisione, lasciando chiaramente aperta la porta al completamento legislativo in tali materia da parte delle Comunità autonome, e questo, come riconosciuto dal Tribunale Costituzionale, anche in assenza di una legge di base statale¹⁵³. Così come, sempre tra le materie esclusive statali, vi sono quelle in cui è riconosciuto chiaramente un potere d'esecuzione autonomo alle Comunità (si pensi in materia di diritto del lavoro, art. 149, comma 1, n. 7 Cost.).

Infine il Tribunale Costituzionale ha riconosciuto l'esistenza per alcune materie di una sorta di coordinamento verticale ovvero di un potere di direzione generale dello Stato in alcuni settori, quali, soprattutto, la salute pubblica e le questioni economiche¹⁵⁴.

Come si è accennato, poi, la Costituzione stabilisce, all'articolo 150, la possibilità che lo Stato devolva alcune competenze legislative alle comunità autonome o per intero (comma 2, tramite una legge organica ad hoc) o in parte (comma 1, lo Stato disciplina con le norme di base e le Comunità autonome il dettaglio).

È importante sottolineare che la Costituzione prevede, sempre in linea con il modello di federalismo cooperativo tedesco, tanto una clausola residuale a favore dello Stato, quanto una clausola di primazia dello Stato e una clausola di sussidiarietà, tutte contemplate al terzo comma dell'art. 149.

La competenza nelle materie che gli statuti d'autonomia non si sono auto-attribuiti, appartiene allo Stato, le cui norme prevarranno in caso di conflitto su quelle delle comunità autonome (fatte salve le materie di esclusiva competenza di quest'ultime). Ma una competenza di una comunità autonoma non potrà mai ostacolare una esclusiva dello Stato, in virtù della supremazia dell'interesse generale della nazione¹⁵⁵.

¹⁵³ Sentenza del Tribunale Costituzionale n. 64 del 4 novembre 1982 relativa a una legge catalana in materia di attività estrattive e minerarie.

¹⁵⁴ Sentenza del Tribunale Costituzionale n. 32 del 28 aprile 1983.

¹⁵⁵ Sentenza del Tribunale Costituzionale n. 76 del 5 agosto 1983 relativa alla *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* (LOAPA).

Più complessa l'interpretazione data dai giudici costituzionali della clausola di sussidiarietà ("Il diritto dello Stato è in tutti i casi suppletivo di quello delle Comunità autonome"). In un primo momento essa è stata interpretata in maniera estensiva, intendendo per potere suppletivo quasi una competenza a carattere generale anche in materia riservate alle Comunità; successivamente a partire da metà degli anni '90, la giurisprudenza costituzionale ha ridimensionato la portata uniformante ed estensiva di tale clausola, imponendo requisiti più stringenti per un intervento suppletivo statale¹⁵⁶. Questo in particolare a partire dalla sentenza del Tribunale Costituzionale n. 61 del 1997, nella quale i giudici hanno chiarito che la clausola di sussidiarietà non può, tra le altre cose, essere utilizzata dallo Stato se l'oggetto dell'intervento è riconducibile a una materia di competenza di tutte le Comunità autonome.

Per ciascuna competenza attribuita alle Comunità autonome, lo Stato ha nel corso del tempo trasferito risorse come beni immobili e personale amministrativo, con la conseguenza che le Comunità con più competenze sono anche quelle che gestiscono apparati amministrativi e conseguentemente bilanci più complessi (questo al fine di offrire servizi ai cittadini quali istruzione e sanità). Peraltro tra le varie Comunità un'importante differenziazione esiste anche rispetto al tipo di regime fiscale vigente. In attuazione della I Disposizione addizionale della Costituzione, infatti, si è riconosciuta la peculiarità del regime cd. "forale" esistente in due Comunità: Paese Basco e Navarra. In questi territori storicamente esistono sin dal XV secolo – sebbene con alterne vicende – dei regimi fiscali caratterizzati da un elevato grado di autonomia (il regime è denominato "*Concierto*" nel Paese Basco e "*Convenio*" in Navarra), in forza della quale le Comunità trasferiscono allo Stato solo una quota parte delle proprie entrate, avendo una ampissima autonomia impositiva e di riscossione (il meccanismo è l'esatto opposto di quello vigente nelle altre Comunità). Peraltro questa differenziazione – uno dei tanti *hechos diferenciales*¹⁵⁷ dello stato spagnolo – implicando una disponibilità maggiore di risorse finanziarie non ha mancato di suscitare in altre Comunità rivendicazioni di maggiore autonomia, come si vedrà in seguito relativamente al caso della Catalogna.

In un sistema sì complesso, numerosi sono stati e sono i conflitti sorti relativamente al riparto di competenze legislative tra Stato e Comunità autonome, rispetto ai quali, in mancanza di una reale sede di elaborazione "politica" delle controversie – come si vedrà il Senato non è configurabile come vera e propria camera territoriale – l'arbitro è sempre stato il Tribunale costituzionale.

¹⁵⁶ Lauvaux, P., *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., p. 1055 ss.

¹⁵⁷ Con il termine "*hechos diferenciales*" si fa riferimento a quelle rilevanti caratteristiche che distinguono le varie parti di territorio e che richiedono un trattamento specifico e differenziato. Tra questi assumono una particolare rilevanza i diritti storici, l'applicazione di un diritto civile speciale, la lingua, etc. Proprio in merito a quest'ultima, l'art. 3 della CE ha introdotto come lingue ufficiali il Castellano e una lingua regionale propria delle Comunità (come ad es. il catalano, il basco, il galiziano etc). Per un approfondimento, cfr. Blanco Valdes, R.L., *Dove sono le differenze? Fatti differenziali, uguaglianza ed asimmetria*, in Dominici, D., (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004

1.1.2) Un regionalismo differenziato e "pactando"

Come si è visto, il testo della Costituzione non ha previsto un rigido modello di distribuzione di competenze tra Stato ed enti decentrati. Questo in considerazione di due fattori principalmente: la necessità di individuare un accordo tra i fautori dello status quo (un modello accentrato con uno Stato forte, principalmente le forze politiche di destra) e coloro che si ispiravano al federalismo (le forze di sinistra, principalmente i socialisti, nonché le varie formazioni politiche a livello locale), da un lato, e la difficoltà di individuare un modello omogeneo a fronte delle numerose differenze storiche, economiche e linguistiche delle province spagnole, dall'altro.

In questo contesto si preferì inserire in Costituzione un modello ad alta flessibilità e con una elevata possibilità di differenziazione tra le varie realtà locali, definito anche "asimmetrico"¹⁵⁸. Molte delle scelte di volta in volta fatte tanto dal Governo centrale quanto dal Governo locale sono dipese da equilibri di forza e capacità di raccogliere il consenso da parte delle varie forze politiche nazionali e regionali coinvolte. Per tutti questi motivi lo studio dell'organizzazione territoriale del potere in Spagna non può essere compreso – ferma restando la centralità delle (alquanto) complesse disposizioni costituzionali – senza guardare contestualmente alla strutturazione e all'evoluzione del sistema partitico spagnolo (si veda *infra*) e persino al concreto funzionamento della forma di governo (si veda *infra*). In generale, volendo provare a semplificare, si può sostenere che, allorquando i partiti nazionali (es: *Partido popular* - PP) per governare hanno bisogno del sostegno di partiti regionalisti o nazionalisti (es: *Convergencia i Unió*, partito nazionalista catalano) con proiezione nazionale, le politiche di decentralizzazione sono più frequenti e viceversa, poiché l'impossibilità di formare governi monocolori aumenta il potenziale coalizionale dei partiti regionalisti, a tutto vantaggio delle loro rivendicazioni. Per comprendere quanto appena detto, basti pensare alle continue contrattazioni relative alla quota di Irpf (imposta sul reddito delle persone fisiche) che lo Stato concede alle Comunità autonome non forali di incassare direttamente.

Nel luglio 1981 il Presidente del Governo dell'UCD (il partito di centro principale artefice della transizione democratica) Adolfo Suárez (e poi il suo successore Leopoldo Calvo Sotelo) assieme al principale partito di opposizione, il *Partido socialista obrero español* (PSOE), siglano i cd. "*pactos autonomicos*" o accordi autonomici.

Nel tentativo di incentivare il regionalismo in un quadro di complessiva omogeneità, i primi patti autonomici vennero formalizzati nella Legge organica di armonizzazione del processo autonomico (acronimo L.O.A.P.A.)¹⁵⁹.

¹⁵⁸ López Aguilar, F., *Lo stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella costituzione spagnola del 1978*, Padova, Cedam, 1999.

¹⁵⁹ Le *Leyes orgánicas* sono atti normativi approvati dalle *Cortes Generales* e disciplinati dall'art. 81 CE, che costituiscono un livello intermedio tra le norme costituzionali e la legislazione ordinaria, come si vedrà più avanti.

Questa legge determina i contenuti standard dello statuto autonomico, per sollecitare la nascita delle Comunità autonome secondo però la cd. via lenta. All'epoca, infatti, solo 4 Comunità autonome erano già state istituite e godevano del livello maggiore di competenza (Paese Basco, Galizia, Catalogna e Andalusia).

L'intento era, dunque, di stimolare la concreta articolazione dello stato autonomico spagnolo, incentivando però una omogeneizzazione di competenze tra le varie comunità. Fortemente contestata soprattutto in Catalogna e Paese Basco, la legge, sulla base di una modalità di ricorso preventivo oggi non più vigente, venne impugnata dinanzi al Tribunale Costituzionale. Quest'ultimo riconobbe gran parte della legge incostituzionale, con la motivazione che questa volesse impropriamente interporre tra la Costituzione e gli Statuti delle Comunità autonome, la cui autonomia politica non poteva essere limitata da alcuna legge statale (Sentenza n. 76 del 5 agosto 1983). Ciò nonostante nel maggio del 1983 ebbero luogo le prime elezioni in 13 nuove Comunità autonome, le quali – ad eccezione di Navarra, Valencia e Canarie che videro un'estensione delle loro materie secondo una particolare procedura – da lì a cinque anni avrebbero potuto attivare le procedure per un accrescimento delle proprie competenze, ai sensi del già citato secondo comma dell'art. 148 della Costituzione.

La L.O.A.P.A fu frutto del consenso tra i due principali partiti di rilievo nazionale (UCD e PSOE) ma in sostanza, a fronte del progressivo indebolimento del partito centrista, essi anticiparono l'orientamento di politica istituzionale che i Socialisti poi confermeranno una decina d'anni dopo.

Nel 1992, infatti, con i secondi "*pactos autonomicos*", stavolta a parti invertite (PSOE controllava governo, Parlamento e la maggior parte delle Comunità autonome mentre il *Partido popular* era all'opposizione), si giungerà ad un ulteriore ampliamento delle competenze di queste Comunità. La procedura attivata in quell'occasione sarà quella prevista dall'articolo 150 della Costituzione, ovvero la possibilità che lo Stato trasferisca tramite legge organica particolari funzioni relative a materie di competenza statale. Questo fece sì che, praticamente a metà degli anni '90, il regionalismo differenziato e "contrattato" o "*pactado*" spagnolo avesse raggiunto pressoché un medesimo livello di omogeneità tra tutte le Comunità autonome, tanto quelle che avevano sin dall'inizio intrapreso la "via rapida" che quelle che avevano intrapreso la "via lenta".

Pertanto, a seguito dei numerosi tentativi di omogeneizzazione a cui si è assistito nella storia dell'ordinamento spagnolo, si può sostenere che la principale differenza tra il primo e il secondo gruppo sia identificabile nelle materie della sanità, competenza esclusa alle comunità della "via lenta". Fino ai citati "Patti autonomici" o "Accordi autonomici" del 1992, anche la competenza in materia di istruzione era preclusa alle comunità della "via lenta", ma gli accordi tra Governo socialista e principale partito di opposizione, il *Partido popular*, hanno ampliato tali competenze.

Importanti sviluppi si registrano a partire dal 1996, anno in cui il Partito Popolare guidato da José Maria Aznar sottoscrive un patto di coalizione con *Convergència i Unió* (CiU, forza regionalista catalana) a cui si associano poi con accordi separati sia Coalición canaria che il partito nazionalista basco. L'accordo reca con sé un incremento dell'autonomia finanziaria delle Comunità così come il trasferimento di competenze alla Catalogna in termini di lavoro, gestione dei porti, finanziamenti per specifiche infrastrutture e l'ottenimento di una polizia autonoma.

Tra 2003 e 2004 il regionalismo spagnolo entra in una fase di elevata conflittualità, soprattutto alla luce delle rivendicazioni basche e catalane.

Nel 2003 il Governo basco approva un progetto di modifica dello Statuto (poi denominato *Plan Ibarretxe* dal nome del capo dell'esecutivo basco) che di fatto creerebbe una libera associazione tra la Comunità basca e la Spagna, in una sorta di assetto confederale, a fronte del riconoscimento di una nazionalità basca. Il piano viene respinto a grande maggioranza dal Congresso dei deputati nel 2005 perché giudicato incompatibile con il vigente assetto costituzionale spagnolo. Le rivendicazioni basche proseguono fino al 2008, quando il Tribunale Costituzionale nella sentenza n. 103 boccia la proposta di consultazione popolare indetta dal Governo basco per sancire l'autodeterminazione del popolo basco.

Altrettanto controversa – sebbene, almeno in origine, meno conflittuale – vicenda catalana, il cui nuovo statuto è approvato nel 2006, primariamente in attuazione di un accordo politico tra il Governo Zapatero e il leader di CiU, Artur Mas¹⁶⁰. Se le rivendicazioni basche si incentrano su vere e proprie istanze indipendentiste, quelle catalane inizialmente sono volte soprattutto ad ottenere maggiore autonomia finanziaria, avvicinandosi al modello fiscale delle comunità forali. Non mancano poi nel nuovo statuto riferimenti alla "nazione catalana", disposizioni in tema di diritti e doveri, disposizioni in tema di amministrazione della giustizia e persino relazioni internazionali.

Su ricorso dei parlamentari del Partito Popolare e di altre Comunità autonome, il Tribunale Costituzionale si pronuncia il 28 giugno 2010 (sent. n. 31), con una sentenza che più che bocciare il nuovo statuto catalano, in larga parte tenta di darne una interpretazione costituzionalmente conforme. Le disposizioni statutarie maggiormente ridimensionate sono però proprio quelle relative all'autonomia finanziaria e all'amministrazione della giustizia.

La tensione torna a salire come conseguenza della crisi economica e il malcontento della Comunità autonoma più ricca della Spagna cresce soprattutto rispetto al problema delle risorse finanziarie e alla loro distribuzione in termini di restituzione da parte del Governo di

¹⁶⁰ Ciò anche a fronte del fatto che la stessa Catalogna era governata da una coalizione guidata dal partito socialista catalano.

Madrid¹⁶¹. Nel 2013 su sollecitazione di Artur Mas, il Presidente della *Generalitat* catalana (questo il nome della Comunità autonoma), il Parlamento catalano approva una risoluzione ("Dichiarazione di sovranità e del diritto a decidere del popolo della Catalogna") con la quale è indetto per il 9 novembre 2014 un referendum popolare sulla indipendenza statale della Catalogna. Il Tribunale Costituzionale, su istanza del Governo di Madrid guidato dal Popolare Mariano Rajoy, sospende la validità della risoluzione, bloccando così il referendum (sent. n. 42 del 25 marzo 2014) e poco dopo anche il Congresso dei deputati boccherà la proposta di legge organica con cui la Catalogna voleva attribuirsi la competenza in materia di convocazione di consultazioni referendarie¹⁶².

1.1.3) Il bicameralismo e la (mancata) rappresentanza territoriale

Il Parlamento bicamerale spagnolo è denominato *Cortes Generales* ed è costituito da Congresso dei Deputati e Senato. Si tratta di un bicameralismo asimmetrico o imperfetto per modalità di elezione, funzioni e natura, le cui origini vanno individuate nella volontà dei Costituenti di istituire una Camera di rappresentanza territoriale da affiancare a quella politica, titolare del potere fiduciario, seguendo una tendenza propria degli ordinamenti decentrati. Tuttavia all'epoca della stesura dell'articolo 69 della Costituzione relativo alla composizione e funzioni del Senato, l'ordinamento autonomico spagnolo non era ancora tanto sviluppato da giustificare una vera e propria elezione di secondo grado e comunque una più marcata territorializzazione del Senato (si è visto che le prime comunità nasceranno solo tra 1979 e 1981). Fu questo il motivo per cui si giunse a individuare una soluzione di compromesso quanto alla composizione e alle funzioni del Senato, a partire da una prima bozza di testo costituzionale dove si dava, invece, una netta prevalenza ai senatori eletti indirettamente dai legislativi regionali¹⁶³.

¹⁶¹ Cfr. Parodi M., *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria dell'Europa sulle rivendicazioni indipendentiste nello stato spagnolo*, in P. Vipiana (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, Giappichelli, 2014.

¹⁶² Frosina, L., [Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna](#), in *Federalismi.it* n. 10/2014.

¹⁶³ Come ricorda dettagliatamente Salvatore Curreri in *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, University Press, 2005, pag. 112 nota 128 che qui si riporta quasi integralmente: «Ben diversa sarebbe stata la composizione del *Senado* se fosse stato approvato l'articolo 60 dell'*Anteproyecto* della Costituzione che, ispirandosi al modello federale, ne faceva una "Cámara autonómica" ("El Senado se compone de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España"). Nel corso dei lavori della costituente, tale prima formulazione fu però superata in favore di altre, in base alle quali il *Senado* si poneva: a) dapprima come assemblea rappresentativa "de las diferentes entidades territoriales que integran España en los términos que determine la ley orgánica" (art. 64 dell'*Informe* [relazione] della *Ponencia* che, quindi, decostituzionalizzava la materia rinviando ad un'apposita legge organica); b) indi, come camera di rappresentanza delle province, ciascuna delle quali avrebbe eletto quattro senatori (v. emendamento dell'on. Alzaga Villaamil); c) infine, come camera ibrida di rappresentanza territoriale, che avrebbe integrato il proprio carattere sostanzialmente provinciale con una certa presenza delle Comunità autonome».

Esso è composto attualmente da 266 membri, eletti per circa 4/5 direttamente dal corpo elettorale (sistema maggioritario e voto limitato, art. 69 commi da 2 a 4 Cost.), mentre il restante 1/5 è eletto in maniera indiretta dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome secondo le modalità previste dai rispettivi statuti (art. 69 comma 5 Cost.).

Il numero dei componenti del Senato non è fisso, proprio perché vi sono i senatori eletti indirettamente il cui numero varia col variare della popolazione di ciascuna delle Comunità autonome. La suddivisione tra senatori eletti direttamente e quelli eletti indirettamente (cd. "*designados*") è prevista in Costituzione ma le proporzioni 4/5 e 1/5 non sono esplicitate bensì ricavabili dalla distribuzione dei senatori eletti direttamente fatta dalla Costituzione. Sulla base di un principio di rappresentanza paritaria per le province la Costituzione, infatti, stabilisce che vi siano 4 senatori eletti direttamente per ciascuna delle 47 province, 3 per ciascuna delle isole maggiori di Tenerife, Maiorca e Gran Canaria, 1 senatore per altre 7 isole minori e 2 senatori per ciascuna delle città autonome di Ceuta e Melilla¹⁶⁴.

Pur nella consapevolezza dei motivi contingenti che furono alla base delle scelte dei Costituenti, l'istituzione di una seconda camera in larga parte elettiva si presenta alquanto in controtendenza con i principali sistemi bicamerali europei e rappresenta, assieme alla composizione del Senato italiano a Costituzione vigente, certamente un *unicuum* nel panorama degli stati decentrati. Tanto più che, come si vedrà, ad una prevalente elezione diretta dei senatori – e ad un loro numero molto elevato se lo si compara con le altre camere alte dei sistemi bicamerali – non corrisponde una maggiore incisività dei poteri dell'organo, anzi è ben vero il contrario¹⁶⁵.

Tanto che la composizione del Senato è stata oggetto di ampia discussione politica e dottrinale in Spagna¹⁶⁶ fino a divenire uno dei punti maggiormente discussi della mai realizzata riforma costituzionale del Governo Zapatero I nel 2004. Tale proposta si articolava in quattro punti: riconoscimento costituzionale dell'Unione europea; ingresso delle donne della famiglia reale nella linea di successione monarchica; costituzionalizzazione delle Comunità autonome; trasformazione del Senato in camera territoriale. In riferimento a quest'ultimo aspetto, oltre a una revisione delle funzioni, si mise apertamente in discussione proprio la composizione del Senato, avanzando l'ipotesi di una elezione indiretta dell'insieme dei senatori. Sebbene la riforma Zapatero non sia giunta ad un grado di maturazione tale da sciogliere il nodo della derivazione dagli esecutivi o, piuttosto, dai legislativi delle Comunità

¹⁶⁴ Ma sul punto si veda più approfonditamente infra par. I.3.

¹⁶⁵ [Informe sobre modificaciones de la constitución española](#), Consejo de Estado, febbraio 2006.

¹⁶⁶ Ruiz Ruiz J. J., *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del Senado nel sentido federal*, in S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Padova, Cedam 2008.

autonome, è indubbio che il nodo della composizione è stato e viene percepito come prodromico al ridisegno delle funzioni.

L'articolo 69 definisce il Senato camera di rappresentanza territoriale e tuttavia la maggior parte degli studiosi ormai è portata a ritenere che il carattere di "territorialità" del Senato sia invero debole e poco incisivo, proprio per l'esiguità del numero di componenti eletti indirettamente dagli enti regionali e per le funzioni che gli sono assegnate. Difatti non si rinvengono particolari competenze legislative ad esso assegnate e i poteri di impulso rispetto al procedimento legislativo sono limitati a pochi casi. Il Senato può solo attivare i procedimenti rispetto agli articoli 145 e 158 della Costituzione ovvero sia l'iniziativa per le leggi volte ad autorizzare accordi di cooperazione tra le Comunità autonome e a ripartire il Fondo di compensazione territoriale, spettando l'avvio di qualsiasi altro iter legislativo alla sola Camera bassa. Inoltre il Senato, ai sensi dell'art. 155, interviene approvando le misure necessarie a una comunità autonoma che abbia trasgredito agli obblighi della Costituzione o della legge.

La funzione legislativa, sebbene formalmente appartenente ad entrambe le Camere, vede una prevalenza del Congresso, il quale ha sempre l'ultima parola nell'intero procedimento legislativo. Il Senato, infatti, oltre ad avere tempi molto ristretti per l'analisi dei progetti di legge, può solo proporre degli emendamenti (voto a maggioranza semplice) o porre il veto (voto a maggioranza assoluta) sul testo approvato dal Congresso (art. 90, comma 2 Cost.).

Tale blocco può essere rimosso sulla base di un principio maggioritario in forza del quale il Congresso dei deputati ha il monopolio del procedimento legislativo. Difatti questo può superare il veto del Senato con voto a maggioranza assoluta oppure può approvare la legge a maggioranza semplice nel caso in cui siano trascorsi almeno due mesi dal voto nella Camera alta. Come si evince da quanto appena descritto, il Senato non appare, dunque, in grado di garantire le competenze degli enti regionali all'interno del bicameralismo imperfetto¹⁶⁷.

La modifica del Senato in senso maggiormente rappresentativo delle comunità autonome è così uno dei temi costanti del dibattito costituzionalistico spagnolo e tuttavia mai nessuna ipotesi di modifica costituzionale ha sortito successo.

Come si anticipava, nel 2004 il primo Governo del socialista José Luis Rodríguez Zapatero presenta una proposta di riforma costituzionale imperniata su quattro profili principali tra cui la trasformazione del Senato in camera rappresentativa delle Autonomie territoriali e la costituzionalizzazione delle diciassette Comunità autonome e delle due città autonome di Ceuta e Melilla. Tuttavia all'epoca non si riuscì ad aggregare sulla riforma un

¹⁶⁷ Iacometti, M., *La Spagna*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2009, pp. 242-266.

consenso trasversale in Parlamento, tale da coinvolgere nelle scelte costituenti anche il *Partido popular* (PP) sul punto¹⁶⁸.

1.1.4) Procedimento di revisione costituzionale e ruolo delle Comunità autonome

Relativamente alla procedura di revisione costituzionale non è possibile rinvenire particolari poteri riconosciuti al Senato in quanto camera di rappresentanza territoriale né un ruolo particolare è previsto per le Comunità autonome. Il debole ruolo del Senato nei procedimenti di revisione costituzionale è determinato, dunque, non tanto dai suoi poteri che, in termini generali su questo specifico aspetto sono abbastanza paritari rispetto al Congresso, quanto piuttosto in generale al "deficit di territorialità" che è stato già rappresentato poc'anzi. Difatti, il Senato ha potere di iniziativa legislativa in materia di riforma costituzionale al pari del Congresso, del Governo e, a determinate condizioni, delle Comunità autonome (per effetto del combinato disposto degli artt. 87 e 166 della Costituzione). Questo ruolo paritario per il Senato nel procedimento di revisione costituzionale è particolarmente evidente nel procedimento di "revisione" costituzionale, più che in quello di "riforma".

Gli articoli da 166 a 169 della Costituzione, infatti, individuano due differenti procedure di revisione costituzionale, a seconda della parte della Costituzione che si intende modificare. La presenza di due distinte modalità di revisione ovvero la previsione di diversi livelli di rigidità e di aggravamento è propria delle Costituzioni che consentono la revisione di larghe parti dei testi costituzionali, sino alla revisione totale.

In altre parole vi sono procedimenti aggravati diretti a modificare le disposizioni costituzionali ma vi sono anche altri procedimenti maggiormente aggravati finalizzati a modificare parti del testo costituzionali ritenute più sensibili¹⁶⁹.

Pertanto l'art. 168 della Costituzione spagnola indica con il termine di "revisione" costituzionale quella procedura che consente di modificare tanto l'intera Costituzione (*revision total*) quanto le norme relative ai principi politici fondamentali dell'ordinamento (Titolo preliminare), alle libertà pubbliche e ai diritti fondamentali (Capitolo secondo, Sezione I del Titolo I), nonché alla Corona (Titolo II). Questa procedura si giustifica sulla base del fatto che esistono norme costituzionali fondamentali e norme costituzionali ordinarie.

Nel caso di modifica di norme costituzionali fondamentali o di revisione totale ("*revision*"), l'art. 168 prevede un aggravamento procedurale che consiste: nell'approvazione dei principi a maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere, che vengono immediatamente

¹⁶⁸ Cfr. Frosina, L., *Spagna. Dall'apogeo alla crisi. Il cammino incidentato delle riforme del Governo Zapatero*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012.

¹⁶⁹ de Vergottini, G., *Diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 2013.

sciolte (comma 1); in una seconda approvazione da parte delle Camere neo-elette con la maggioranza dei due terzi (comma 2) e l'obbligatoria sottoposizione della revisione a referendum confermativo (comma 3). Si segnala che il dettato costituzionale è integrato dalle previsioni contenute negli artt. 146 e 147 del Regolamento del Congresso e negli artt. 152-159 del Regolamento del Senato.

Per le norme costituzionali ordinarie, ovverosia tutte le altre norme costituzionali al di fuori di quelle già citate, la Costituzione parla di "riforma" e non di "revisione" (artt. 166-167 CE).

Per quanto riguarda il procedimento, che si potrebbe anche definire parziale, il progetto di riforma deve essere approvato dalla maggioranza dei tre quinti in ogni Camera; se essa non viene raggiunta, si costituisce una Commissione di conciliazione mista e paritaria – composta da 50 deputati e 50 senatori – chiamata a presentare un testo alternativo da sottoporre a votazione da parte di entrambe le Camere (art. 167, comma 1). Qualora non si dovesse giungere all'approvazione mediante tale procedimento, ma il testo avesse comunque ottenuto il voto favorevole della maggioranza assoluta del Senato, il Congresso dei Deputati può approvare la revisione a maggioranza dei due terzi (art. 167, comma 2). In questo passaggio la più esigente maggioranza prevista per la Camera bassa denota la preminenza di quest'ultima nel procedimento di riforma costituzionale, quasi a voler significare che il consenso più elevato vada ricercato tra i deputati piuttosto che tra i senatori.

La revisione costituzionale approvata dalle *Cortes Generales* deve essere sottoposta a referendum per ratifica quando lo richiedano, entro quindici giorni dalla sua approvazione, un decimo dei membri di una delle due Camere (art. 167, comma 3)¹⁷⁰.

La Costituzione spagnola è stata modificata finora solo due volte e in entrambi i casi non vi è stato né ricorso al referendum né allo scioglimento delle Camere. La prima nel 1992, a seguito della firma del Trattato di Maastricht da parte della Spagna. In quell'occasione fu necessario riformulare l'articolo 13 della Costituzione per poter dare copertura costituzionale al diritto di elettorato attivo e passivo per i cittadini europei residenti in Spagna in occasione delle elezioni amministrative locali¹⁷¹.

La seconda volta nel 2011, sempre su sollecitazione del processo d'integrazione europea, il legislatore costituzionale spagnolo ha modificato l'articolo 135 della Costituzione al fine di introdurre il principio di equilibrio tendenziale di bilancio, come si vedrà meglio in seguito¹⁷².

¹⁷⁰ Per le modalità di svolgimento del referendum si veda la *Ley organica 2/1980*, del 18 gennaio *Sobre regulacion de las distintas modalidades de referendum*.

¹⁷¹ *Reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución Española*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 207 del 28 agosto 1992.

¹⁷² *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 233 del 27 settembre 2011.

1.1.5) La risoluzione giudiziale delle controversie tra Stato e Comunità autonome

Come in ogni forma di stato decentrato, numerose possono essere le controversie destinate ad insorgere tra Stato centrale e Comunità autonome, soprattutto considerata la già citata mancanza di una più incisiva caratterizzazione territoriale della Camera alta.

Le controversie tra centro e periferia possono riferirsi ad atti legislativi e ad atti non legislativi: in entrambi i casi esse sono sottoposte alla giurisdizione del Tribunale Costituzionale.

Nel caso di atti legislativi statali e delle comunità autonome, il Tribunale Costituzionale può essere adito in via diretta e astratta (*recurso de inconstitucionalidad*, art. 161, comma 1, lettera a) e art. 162, comma 1 lettera a) Cost.) da parte del Presidente del Governo, del *Defensor del Pueblo*, di 50 deputati o 50 Senatori o dagli organi collegiali ed esecutivi delle Comunità autonome entro tre mesi dalla pubblicazione di leggi o atti parificati (si veda anche l'art. 33 della *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*). Ispirandosi al principio di leale collaborazione tra differenti livelli di governo, nel 2000 una legge organica ha esteso questo termine a nove mesi per i soli ricorsi presentati dal Presidente del Governo e dagli esecutivi delle Comunità autonome. È stata, difatti, introdotta una procedura di pre-contenzioso volta, per il tramite della Commissione bilaterale tra lo Stato e la Comunità interessata, a risolvere la controversia, suggerire modifiche alla norma in questione ed evitare la presentazione del ricorso vero e proprio. Rimane comunque ferma la possibilità per entrambi i soggetti, qualora non soddisfatti degli esiti della negoziazione, di presentare il ricorso di incostituzionalità¹⁷³.

Il conflitto di competenza relativo ad atti di natura non legislativa tra Stato e Comunità autonome e tra queste ultime può assumere due forme: a) una forma positiva ovvero in merito ad atti non legislativi che ledano la distribuzione di competenza prevista dalla Costituzione, dagli Statuti o dalle leggi organiche; b) una forma negativa, ovvero il Governo nazionale può eccepire che l'esecutivo regionale non abbia attivato un suo potere e contesta, dunque, un caso di inerzia¹⁷⁴. Infine si ricordi la peculiare disposizione prevista all'articolo 161 comma 2 della Costituzione, la quale prevede che il Governo nazionale possa impugnare, con un immediato effetto sospensivo dell'atto, atti non legislativi e risoluzioni approvate dalle Comunità autonome per ragioni differenti dal mancato rispetto delle competenze legislative.

In realtà questa disposizione è stata interpretata poi dallo stesso Tribunale Costituzionale come una clausola che consente al Governo di sospendere automaticamente gli atti legislativi e non legislativi delle Comunità autonome tanto nel ricorso di incostituzionalità che nel conflitto di competenze.

¹⁷³ *Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*. Sul punto si veda più approfonditamente infra Par. III.1).

¹⁷⁴ Iacometti, M., *La Spagna*, cit.

Se non si considerano i ricorsi dei cittadini per la tutela dei diritti fondamentali (*recurso de amparo*¹⁷⁵, art. 53, comma 2 CE e art. 161, comma 1, lettera b), le decisioni numericamente più consistenti prese dal Tribunale costituzionale sono rappresentate proprio da ricorsi di incostituzionalità volti a verificare che le leggi (soprattutto quelle statali) e gli atti aventi forza di legge rispettino il riparto delle competenze legislative stabilito in Costituzione.

In ogni caso occorre notare come il Tribunale costituzionale si sia sempre più trasformato nella sede di definizione delle competenze statali e autonome, in ragione dell'assenza di strumenti politici e giuridici preposti e della "mancata" natura effettivamente territoriale del Senato. Difatti, solo tra il luglio 1980 e il luglio 1988 – gli anni più significativi nella definizione delle competenze autonome e nel concreto sviluppo dello stato autonomo – sono stati sollevati ben 188 ricorsi di incostituzionalità e 442 conflitti di competenza¹⁷⁶.

A quanto detto finora occorre aggiungere che la legge organica n. 7 del 1999¹⁷⁷ ha introdotto tra le competenze di controllo del Tribunale costituzionale il ricorso contro gli atti dello Stato e delle Comunità autonome che siano ritenuti lesivi del principio della autonomia locale così come consacrato all'art. 137 della Costituzione. Tale ricorso – della cui costituzionalità taluni hanno dubitato trattandosi di una nuova competenza che più propriamente avrebbe dovuto essere prevista tramite una riforma costituzionale¹⁷⁸ – può essere presentato dalle Municipalità e dalle Province e prevede una procedura molto complessa in due fasi, tra cui l'attivazione d'ufficio da parte del medesimo Tribunale costituzionale.

I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali

I.2.1) La Corona

La monarchia spagnola ha rivestito un ruolo centrale nella transizione democratica del Paese, una transizione non conflittuale e concordata ("*pactada*") tra le principali forze istituzionali e politiche che si affermarono dopo la morte del dittatore Francisco Franco¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Con il termine "*Recurso de amparo*" si fa riferimento al ricorso diretto individuale (avanzato da persone fisiche o giuridiche) che consente al singolo di adire al Tribunale costituzionale con l'obiettivo di ottenere la tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Tale istituto è stato introdotto dall'art. 53 co. 2 CE e successivamente integrato dalla Legge Organica sulla Corte Costituzionale del 1979.

¹⁷⁶ Cfr. D'Atena, A., *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2003 e Sarandrea, A., *Il tribunal costituzional spagnolo tra Stato e Comunità autonome*, in *Amministrare*, 2004, 3, pagg. 441 e ss.

¹⁷⁷ *Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*.

¹⁷⁸ Lauvaux, P., *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., p. 989.

¹⁷⁹ Caciagli, M., *Regioni d'Europa*, Bologna, il Mulino, 2006.

Essa è stata ininterrottamente legata, fino al 2 giugno 2014¹⁸⁰, alla figura di re Juan Carlos di Borbone.

In un primo momento Re Juan Carlos, incoronato nel 1975 durante la dittatura franchista, confermò il capo del Governo uscente, Arias Navarro ma cominciò ad assumere le prime iniziative di apertura verso la democratizzazione e, soprattutto, i primi atti di amnistia. Il 4 luglio 1976 il Re, a seguito delle dimissioni di Navarro, nomina Capo del Governo Adolfo Suarez ed entro al fine dell'anno si giunge all'approvazione tramite referendum popolare del Progetto di legge di riforma politica dello Stato, ovvero il testo che ha permesso la transizione democratica del Paese, prevedendo l'elezione di un Parlamento Costituente eletto democraticamente. Dopo i lavori costituenti (svoltisi principalmente all'interno della *ponencia*, ovvero una commissione del Congresso dei deputati) il testo costituzionale venne approvato pressoché all'unanimità delle due Camere e poi confermato dal referendum del 6 dicembre 1978 con quasi l'88 per cento dei voti popolari favorevoli. Il Re promulgherà la Costituzione il 29 dicembre 1978, consentendo l'entrata in vigore di un testo che opta espressamente per la monarchia parlamentare.

È la stessa Costituzione, infatti, a definire testualmente in tal modo la forma politica dello Stato spagnolo al terzo comma dell'articolo 1 ("*La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*") e a collocare, in ordine simbolico, la Corona prima degli altri organi all'interno del testo costituzionale, anteposta anche alle stesse *Cortes generales*, proprio a voler rimarcare il senso di unità nazionale impersonato dal Monarca.

Il ruolo di re Juan Carlos nella transizione democratica spagnola non fu quello di chi si trovava ad accettare una Costituzione democratica ma, al contrario, egli fu un attivo fautore del processo di democratizzazione. Tuttavia la sua figura comunque pose dei problemi ai Costituenti, rappresentando egli il principale collegamento con il Franchismo (Don Juan Carlos era stato scelto da Franco, che lo aveva preferito a suo padre). Il testo costituzionale spagnolo risolve questa aporia non prevedendo la restaurazione del regime monarchico, bensì istituendo la Monarchia e riconoscendo nominativamente il Re in Juan Carlos di Borbone e individuando come legittimata alla sua successione la sola discendenza diretta dello stesso.

La figura del Re, Capo dello Stato spagnolo, è disciplinata all'interno del Titolo II della Costituzione (artt. 56-65), ove si rinvencono le principali disposizioni riguardo la successione, la reggenza e le varie attribuzioni costituzionali.

Nel modellare il testo costituzionale relativamente alle attribuzioni della Corona, il Costituente spagnolo si è ispirato al modello della Monarchia britannica ma anche a quello della Monarchia belga e svedese senza recepire però gli eccessi di quest'ultimo ordinamento, dove il Re è relegato ad un ruolo, anche formalmente parlando, meramente onorifico. La

¹⁸⁰ Sulla scelta di Juan Carlos di abdicare e sulle conseguenze di tale scelta si veda Curreri, S., *I prevedibili (e evitabili) problemi sollevati dall'abdicazione di re Juan Carlos I*, in *Federalismi.it*, n. 15/2014.

principale differenza tra Spagna e Svezia, in questo senso, consiste proprio nel fatto che il Re svedese è totalmente escluso da qualsiasi funzione esposta a responsabilità politica, venendo integralmente sostituito in questo dalla figura del Presidente della Camera. Differentemente nel caso spagnolo il Monarca, proprio nei casi più delicati quali la proposta del candidato Presidente e lo scioglimento sanzione, ha dei poteri formali nell'esercizio dei quali è comunque affiancato – ma non del tutto sostituito – dal Presidente della Camera bassa. Nonostante questa differenza formale, in realtà, in termini sostanziali, anche il Monarca spagnolo è escluso dalla funzione di indirizzo politico; difatti, pure prevedendo, come si vedrà, la Costituzione, una serie di poteri in relazione alla nomina del Presidente del Governo, allo scioglimento delle camere e al procedimento legislativo, si tratta di competenze rigidamente vincolate in primis dallo stesso testo costituzionale e, in secondo luogo, dal concreto funzionamento del sistema politico. Si pensi all'individuazione del candidato Presidente del Governo, rispetto a cui il Re non può aspirare ad un ruolo rilevante e sostanzialmente decisivo, alla luce della omogeneità delle maggioranze parlamentari in virtù del sistema elettorale e del sistema dei partiti.

Il Re è, dunque, il simbolo dell'unità nazionale e della continuità delle istituzioni, nonché l'arbitro e il moderatore del regolare funzionamento delle istituzioni (art. 56, comma 1 Cost.).

L'articolo 56, comma 3 sancisce l'inviolabilità della sua persona e la sua irresponsabilità politica. Al pari dei capi di Stato repubblicani, ogni suo atto deve essere controfirmato dal presidente del Governo o dal Ministro competente. Solo due atti sono controfirmati dal Presidente del Congresso dei deputati ovvero sia la proposta di nomina del Presidente del Governo e il decreto di scioglimento delle Camere nel caso in cui sia impossibile formare un Governo (combinato disposto artt. 64, comma 1 e 99).

Proprio l'indicazione del candidato alla presidenza del Governo pare essere l'unica, tra le competenze tipiche dei Capi di Stato (potere di veto, scioglimento delle camere, ricorso al Tribunale costituzionale), che il Costituente spagnolo ha riconosciuto al Re. Si tratta di una proposta di nomina ovviamente legata al risultato elettorale e che, tramite l'istituto della controfirma, il Re in qualche modo esercita in virtù di una convergenza di volontà con il Presidente del Congresso, la cui autorità è la prima a derivare dal suffragio universale. In questo senso il ridimensionamento, formale e sostanziale, del ruolo del Sovrano richiama gli orientamenti espressi in sede costituente soprattutto da Socialisti e *Alianza popular* (il partito post franchista che poi evolverà nel principale partito di centro destra *Partido popular*), piuttosto che nelle intenzioni dell'UCD (*Unión de Centro Democrático*).

Nello scioglimento delle Camere, per esempio, il ruolo del Re è quello di mero ratificatore delle scelte del Presidente del Governo o mero certificatore dell'impossibilità di formare un Governo (la già menzionata procedura dello "scioglimento automatico", prevista

dall'articolo 99, comma 5) o di consentire la procedura di revisione totale (art. 168, comma 1 Cost.).

Ad ogni modo le funzioni che la Costituzione attribuisce al Re sono riconducibili principalmente a quattro ambiti: a) funzione legislativa; b) funzionamento del Parlamento; c) relazioni internazionali; d) nomine¹⁸¹.

In primo luogo il Re promulga le leggi entro quindici giorni dalla loro approvazione e ne ordina l'immediata pubblicazione. Come si diceva, la Costituzione non prevede espressamente, a differenza di un Capo di Stato repubblicano, la facoltà di esercitare il veto né mai sono state date, nel corso del tempo, interpretazioni estensive del potere di promulgazione (art. 62, comma 1, lettera *a*) e art. 91).

Il Re convoca le elezioni generali nei casi previsti dalla Costituzione; convoca e scioglie le Cortes ma il suo è un potere solo formale e non discrezionale dal momento che è vincolato alla decisione del Presidente del Governo di sciogliere (art. 115 Cost.) oppure alle due procedure stabilite in Costituzione dello scioglimento automatico e dello scioglimento legato alla procedura di revisione totale delle elezioni.

Infine si ricordi che la Costituzione si è preoccupata di tutelare l'istituzione monarchica tramite alcune disposizioni, come per esempio quelle relative all'istituto della reggenza che riprendono la formulazione di precedenti costituzioni (soprattutto quella del 1812) unitamente alla disciplina dello status dei consorti di Re e Regine, che è modellato sulla Costituzione del 1845.

1.2.2) Il Parlamento: le Cortes Generales

Il sistema parlamentare spagnolo è caratterizzato da un Parlamento bicamerale denominato *Cortes generales* e composto dal *Congreso de los diputados* (Congresso dei deputati, Camera bassa) e *Senado* (Senato, Camera alta). Si è in presenza di un bicameralismo asimmetrico o imperfetto per modalità di elezione, funzioni e natura, le cui origini vanno individuate nella volontà dei Costituenti di individuare una Camera di rappresentanza territoriale da affiancare a quella politica, titolare del potere fiduciario, seguendo una tendenza propria degli ordinamenti decentrati. Come si è visto, questo intento non è stato propriamente raggiunto.

Ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione le *Cortes generales* rappresentano il popolo spagnolo, esercitano la potestà legislativa dello Stato, approvano il bilancio e controllano l'azione del Governo. Le due Camere si riuniscono congiuntamente solo nei casi strettamente previsti dalla Costituzione, ovverosia, ai sensi dell'articolo 74, nei casi di successione

¹⁸¹ Scarciglia, R., Del Ben, D., *Spagna*, cit.

dinastica e di reggenza, nonché nei casi di esercizio di funzioni eccezionali del Monarca legate allo stato di guerra¹⁸².

La Costituzione stabilisce per deputati e senatori le medesime prerogative e definisce il medesimo status in relazione a insindacabilità, inviolabilità, divieto di mandato imperativo, ineleggibilità e incompatibilità. Nessuna distinzione è operata tra deputati e senatori, cosa che pure sarebbe stata comprensibile alla luce della distinzione di funzioni tra le due Camere, della netta prevalenza della Camera bassa tanto nel procedimento legislativo quanto in quello fiduciario nonché della derivazione indiretta di parte dei Senatori.

Riguardo alle modalità di elezione, invece, si delineano le distinzioni tra le due Camere, in considerazione della differenziazione delle funzioni.

Il numero di membri del Congresso dei deputati è stabilito dalla legge elettorale e non è previsto in maniera fissa in Costituzione. Tuttavia l'articolo 68 prevede che tale numero debba oscillare tra un minimo di 300 e un massimo di 400. La durata del mandato parlamentare è di quattro anni, salvo i casi di scioglimento anticipato. Pur rinviando sul punto al paragrafo appositamente dedicato ai sistemi elettorali, si ricordi che riguardo alle modalità di elezione della Camera bassa la Costituzione fissa due fondamentali criteri: la legge elettorale deve ispirarsi al principio proporzionalista e la circoscrizione elettorale coincide con quella della provincia. In particolare la volontà di fissare in Costituzione il carattere proporzionale del sistema elettorale va ricercata nello spirito consensualista tipico della fase costituente. Anche se in sede di scrittura della Costituzione i due partiti di centro-destra quali UCD e AP avrebbero preferito inserire il riferimento a sistemi maggioritari, ma alla fine prevalse la volontà di individuare un sistema con la massima rappresentatività possibile, al fine di inglobare quanti più attori politici possibili, strappandoli così ad un probabile destino da opposizioni extra-parlamentare. Vero è, in ogni caso, che l'articolo 68 limita il principio della proporzionalità solo all'ambito di ciascuna circoscrizione, nella consapevolezza che l'adozione della provincia come circoscrizione-base può provocare significativi effetti maggioritari.

Peraltro già per le prime elezioni libere e democratiche del 1977 venne applicato il sistema proporzionale con formula D'Hondt e solo nel 1985 i decreti che avevano disciplinato le elezioni fino a quel momento vennero sostituiti con una legge organica in materia elettorale (cd. LOREG¹⁸³), che disciplina ora tutti gli aspetti relativi al procedimento elettorale¹⁸⁴.

A differenza del Congresso, per il quale è la legge a stabilire il numero dei membri, pure nei limiti minimi e massimi costituzionalmente previsti, il Senato, adottando un sistema di elezione sia diretto che indiretto (4/5 dei senatori eletti direttamente e 1/5 eletto dai legislativi

¹⁸² Tutti casi rinvenibili nel Titolo II della Costituzione relativo alla Corona.

¹⁸³ *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.*

¹⁸⁴ Per le modalità di elezione del Congresso dei deputati e per gli effetti della legge elettorale sul sistema partitico e sulla forma di governo si veda il Par. II.1.

regionali) e, in considerazione del rispetto del criterio demografico già descritto, ha una composizione variabile legislatura per legislatura.

Il Senato non era presente né nella Costituzione del 1812 né in quella repubblicana del 1931 e venne istituito per la prima volta dalla Legge di riforma politica del 1977. La scelta per il sistema bicamerale è stata a lungo discussa nelle *Cortes* costituenti, le quali alla fine optarono per un bicameralismo asimmetrico per le ragioni di rappresentanza delle realtà locali. Il rapporto fiduciario spetta al solo Congresso dei deputati (art. 108 e ss. Cost.) e, più in generale, anche in termini di procedimento legislativo non si rinvencono particolari competenze assegnate al Senato o poteri di impulso, come già visto in precedenza.

Ai sensi dell'articolo 74, comma 2, CE, il Senato può solo attivare i procedimenti rispetto agli articoli 145 e 158 della Costituzione ovverosia l'iniziativa per le leggi volte ad autorizzare accordi di cooperazione tra le Comunità autonome e a ripartire il Fondo di compensazione territoriale, spettando l'avvio di qualsiasi altro iter legislativo alla sola Camera bassa. Inoltre il Senato, ai sensi dell'art. 155, interviene approvando le misure necessarie a una comunità autonoma che abbia trasgredito agli obblighi della Costituzione o della legge. Tuttavia nella pratica il Senato non usa quasi mai il proprio potere di iniziativa legislativa.

La funzione legislativa, sebbene formalmente appartenente ad entrambe le Camere, vede, dunque, una prevalenza del Congresso, il quale ha sempre l'ultima parola nell'intero procedimento legislativo. Il Senato, infatti, oltre ad avere tempi molto ristretti per l'analisi dei progetti di legge, può solo proporre degli emendamenti (voto a maggioranza semplice) o porre il veto (voto a maggioranza assoluta) sul testo approvato dal Congresso (art. 90, comma 2 Cost.).

Tale blocco può essere rimosso sulla base di un principio maggioritario in forza del quale il Congresso dei deputati ha il monopolio del procedimento legislativo. Difatti questo può superare il veto del Senato con voto a maggioranza assoluta oppure può approvare la legge a maggioranza semplice nel caso in cui siano trascorsi almeno due mesi dal voto nella Camera alta. L'unico potere di veto significativo è quello di cui i senatori dispongono nei casi di revisione costituzionale totale [v. *supra*, [cap. I.1.4](#)].

Il funzionamento delle Camere è disciplinato, oltre che da quanto espressamente previsto in Costituzione, dai rispettivi regolamenti parlamentari, adottati e modificabili solo a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera (art. 72 Cost.).

Le controversie relative all'elezione dei membri delle Camere sono demandate alla magistratura ordinaria (art. 70, comma 2 della Costituzione) ma la LOREG ha previsto la possibilità di accedere in seconda istanza (dopo, dunque, una risoluzione del giudice ordinario) al Tribunale Costituzionale tramite *recurso de amparo* contro l'ammissione di candidature e gli atti di proclamazione degli eletti (art. 49 comma 3 e art. 114 comma 2 LOREG). Il vigente regolamento della Camera dei deputati, adottato il 10 febbraio 1982 – ma una disposizione simile è prevista nel regolamento del Senato – prevede all'articolo 3 che

nella seduta di insediamento delle Camere venga data lettura dei nomi dei deputati eletti e del numero di ricorsi presentati al giudice, indicando espressamente i deputati interessati da tali ricorsi. Inoltre il medesimo regolamento dispone, all'articolo 36, che si procederà con una nuova elezione dei membri della Presidenza della Camera (*Mesa*) quando le sentenze definitive relative al contenzioso elettorale determineranno la sostituzione di più del 10 per cento dei deputati.

Relativamente ai lavori parlamentari, la Costituzione stabilisce che vi siano due sessioni ordinarie di quattro mesi, una in autunno e un'altra in primavera, nonché delle sessioni straordinarie che possono essere convocate su uno specifico ordine del giorno su impulso della maggioranza assoluta di ciascuna camera o del Governo (art. 73 Cost.).

In ognuna delle due Camere è prevista l'istituzione di una commissione permanente (*Diputación Permanente*, art. 78 Cost.) che, rispettando la proporzionalità dei gruppi parlamentari assume le funzioni del plenum di ciascuna camera nei casi di scioglimento e fine mandato, sul modello della Costituzione tedesca ma soprattutto riprendendo quanto già previsto dalla Costituzione repubblicana del 1931.

1.2.2.1) I gruppi parlamentari

I gruppi parlamentari trovano menzione in Costituzione esclusivamente in relazione al criterio della proporzionalità per la formazione della *Diputación permanente* (art. 78 CE)¹⁸⁵ e alle consultazioni del Re prima della designazione del candidato alla presidenza del Governo (art. 99 CE).

Come in tutte le forme di governo parlamentari, il loro ruolo, sebbene scarsamente disciplinato in Costituzione, è di fondamentale importanza per il funzionamento e l'intera attività parlamentare, dal momento che essi articolano la rappresentanza politica nell'ambito del concreto funzionamento delle istituzioni parlamentari.

Il ruolo dei gruppi parlamentari, le regole della loro istituzione e il funzionamento sono demandati ai Regolamenti parlamentari di Congresso e Senato.

¹⁸⁵ Come ricorda Salvatore Curreri in *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 189 ss. su questa menzione costituzionale dei gruppi vi è chi, come Andrea Manzella, ha ritenuto che la Costituzione spagnola tratti i gruppi parlamentari in modo più intenso rispetto alla Costituzione italiana in considerazione dei compiti fondamentali attribuiti proprio alla *Diputación Permanente* (A. Manzella, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. García de Enterría e A. Predieri, a cura di, *La Costituzione spagnola del 1978*, Milano, Giuffrè, 1982). Per García Guerrero da tale articolo si ricava la costituzionalizzazione dei gruppi parlamentari e la loro rappresentanza proporzionale nei diversi organi della Camera; in virtù del ruolo essenziale attribuito alla Deputazione, la Camera deve strutturarsi in gruppi e questi devono essere rappresentati proporzionalmente in tutti i suoi organi (Cfr. García Guerrero, J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los diputados, 1996).

Gli articoli 23, comma 1 del regolamento del *Congreso* (RCD) e l'articolo 27, comma 1 del regolamento del *Senado* (RS) stabiliscono che il requisito numerico per costituire un gruppo parlamentare sia pari a 15 deputati e 10 senatori. I gruppi, con l'indicazione del nome – che al solo Senato deve formalmente corrispondere a quello del partito presentatosi alle elezioni –, del nome del portavoce e con l'elenco dei membri devono costituirsi entro cinque giorni dalla seduta d'insediamento della camera (con alcune limitate differenze tra camera alta e camera bassa in termini temporali).

In generale nel caso spagnolo si riscontra una volontà abbastanza netta di istituire un collegamento tra partito e gruppo parlamentare, con l'effetto di ridurre la frammentazione della rappresentanza "in uscita", agevolando così la stabilità dell'esecutivo, nonché una più chiara dialettica parlamentare.

Va detto che non esiste un esplicito divieto per il singolo parlamentare di aderire, al momento della Costituzione dei gruppi, ad un gruppo corrispondente ad un partito diverso da quello con cui è stato eletto, né potrebbe essere diversamente, essendo comunque previsto in Costituzione il divieto di mandato imperativo (art. 67, comma 2 CE). Tuttavia, pur senza contraddizione rispetto a ciò, è evidente la tendenza dei regolamenti a favorire una corrispondenza tra partito e gruppo in generale, al fine di evitare il frazionamento in più gruppi di parlamentari appartenenti al medesimo partito e a ridurre, in generale, la frammentazione della rappresentanza per agevolare la stabilità governativa.

Tale tendenza pare desumibile da una serie di disposizioni che, nell'ordine: a) consentono la Costituzione in gruppo dei deputati appartenenti a formazioni politiche che, pur non raggiungendo il requisito numerico richiesto, hanno in ogni caso ottenuto un certo seguito elettorale (art. 23, comma 1 RCD); b) vietano la Costituzione di gruppi parlamentari espressione di formazioni politiche non presentatesi dinanzi all'elettorato e dunque vietano la Costituzione di gruppi a legislatura in corso (artt. 23, comma 2 RCD) e, conseguentemente non è prevista la possibilità di costituire raggruppamenti politici all'interno del gruppo misto¹⁸⁶; c) vietano ai parlamentari appartenenti ad uno stesso partito di frazionarsi in più

¹⁸⁶ I deputati che non vogliono o non possono aderire ad alcuno dei gruppi parlamentari costituiti sono obbligati a confluire nel gruppo misto, al cui interno non possono costituire "agrupaciones", cioè autonomi raggruppamenti politici. Invero, tale facoltà fu introdotta ad inizio della III legislatura, e per la sola sua durata, dai Presidenti delle due Camere mediante apposite risoluzioni, V. per il Congreso la "Resolución de la Presidencia sobre Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto" del 9 settembre 1986 (in B.O.C.G., Congreso, III legislatura, serie E, n. 3, 11 settembre 1986), grazie a cui si costituirono in raggruppamento autonomo i ventuno deputati del Partido Demócrata Popular ed i sette di I.U. Tale risoluzione fu poi modificata dal "Texto refundido de la Resolución de la Presidencia sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto" del 10 febbraio 1987 (in B.O.C.G., Congreso, III legislatura, serie E, n. 21, 11 febbraio 1987) per permettere agli undici deputati del Partido Liberal, che avevano abbandonato il gruppo del Partido Popular, di costituire un proprio raggruppamento all'interno del gruppo misto. Per il Senado si veda la "Norma suppletoria de la Presidencia del Senado sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto" del 25 settembre 1986", (in B.O.C.G., Senado, III legislatura, serie I, n. 16, 1 ottobre 1986) modificata dalla "Norma de la Presidencia" del 13 febbraio 1987, in B.O.C.G., Senado, III legislatura, serie I, n. 49, 13

gruppi parlamentari (artt. 23, comma 2 RCD e 27 comma 3 RS); d) impongono la medesima denominazione tra gruppo e partito (art. 27, comma 4 RS)¹⁸⁷; e) prevedono un termine molto breve (cinque giorni) per la Costituzione dei gruppi, che rende difficile la creazione di gruppi non organizzati già in fase elettorale (art. 24, comma 1 RCD e art. 28, comma 1 RS)

Esistono, dunque, nella disciplina regolamentare di *Congreso* e *Senado* forti incentivi a far sì che gli eletti nelle liste di un partito aderiscano al corrispondente gruppo parlamentare e, *a contrario*, dei forti disincentivi a non farlo, entrambi tali da poter far affermare che in entrambe le *Cortes* possono costituirsi solo gruppi collegati ai partiti e/o il gruppo misto¹⁸⁸.

La predilezione per il collegamento tra partito e gruppo rispetto ad una applicazione radicale del divieto di mandato operativo emerge chiaramente anche dalla sentenza della Sala speciale del Tribunale supremo¹⁸⁹ del 20 maggio 2003, con cui si è stabilita la dissoluzione del gruppo parlamentare ricollegabile al partito *Batasuna* nel Parlamento basco. Le formazioni politiche degli indipendentisti baschi (*Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrok* e *Batasuna*) erano state dissolte pochi mesi prima in attuazione della Legge organica sui partiti politici, perché ritenute ricollegabili al movimento terroristico dell'Eta¹⁹⁰. Allo scopo di eludere le conseguenze della sentenza, il gruppo parlamentare ricollegabile a *Batasuna* nel Parlamento basco si auto-disciolse per costituirne un altro di nuova e differente denominazione ma in sostanziale continuità col primo. Si trattava del gruppo *Araba, Bizkaia, Gipuzkoako Socialista Abertzaleak* (ABGSA). La *Sala Especial*, dopo aver verificato la coincidenza tra il vecchio gruppo e il nuovo, lo dichiarò disciolto¹⁹¹, applicando una interpretazione estensiva della LOPP (art. 12) ove questa impedisce la Costituzione sotto

febbraio 1987, anche qui per consentire agli otto senatori del Partido Liberal di costituirsi in raggruppamento autonomo.

¹⁸⁷ Cfr. Curreri, S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit.

¹⁸⁸ Curreri, S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit. p. 225.

¹⁸⁹ La richiesta alla [Sala Speciale del Tribunale Supremo](#) – massimo organo della giustizia spagnola (art. 123 CE) - viene presentata dal Governo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, o a seguito di deliberazione del Congresso dei Deputati o del Senato approvata a maggioranza. La Sala speciale del Tribunale Supremo è costituita dai Presidenti e da due magistrati appartenenti ad ogni Sala dello stesso. Le Sale che costituiscono il TS si suddividono in ordinarie – in tutto cinque e competenti in materia civile (primera), penale (segunda), contenzioso amministrativo (tercera), sociale (cuarta) e militare (quinta) – e speciali – in tutto quattro: *Tribunal de Conflictos de Jurisdicción*, *Sala de Conflictos de Jurisdicción*, *Sala especial de Conflictos de Competencia* e *la Sala Especial del artículo 61 LOPJ* (descritta dall'art. 61 della *Ley Orgánica del Poder Judicial*).

¹⁹⁰ Decisione del 27 marzo 2003 della *Sala Especial* del Tribunale Supremo. Contro questa decisione *Batasuna* ha fatto ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Il 30 giugno 2009 i giudici di Strasburgo hanno confermato la dissoluzione dei partiti in questione, sostenendo che questa non rappresentasse una violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 della Cedu. dissoluzione La (V. sentenze *Herri Batasuna e Batasuna c. Spagna*, *Herritarren Zerrenda c. Spagna* e *Exteberria Barrena Arza e altri c. Spagna*, del 30 giugno 2009).

¹⁹¹ In realtà il presidente del Parlamento basco non diede poi applicazione alla sentenza e vi fu anche un seguito con risvolti penali dell'intera vicenda, ben ricostruito in Vírjala Foruria E., [El intento de disolución del grupo parlamentario de Batasuna ¿Levantamiento del velo o vulneración de derechos?](#), in *Teoría y realidad constitucional*, n. 22/2008.

diversa forma di un partito disciolto¹⁹². Ai fini di questa trattazione si evidenzia come il Tribunale supremo abbia affermato che il gruppo parlamentare ha natura giuridica “differente ma non differenziata” dal partito politico di riferimento. Tale collegamento giuridico, e non solo politico, tra partito e corrispondente gruppo parlamentare trova conferma, peraltro, nelle disposizioni che da un lato vietano ad una medesima forza politica di frazionarsi artificialmente in più gruppi (artt. 19 reg. Parl. basco; art. 29, comma 3 Reg. parl. Navarra ma soprattutto art. 23, comma 2 RCD e 27 comma 3 RS), dall’altro nell’art. 2, comma 1, lettera d) della *Ley Orgánica* 3/1987 in base a cui i partiti politici sono finanziati indirettamente per la loro attività parlamentare, attraverso erogazioni ai corrispondenti gruppi costituiti nelle *Cortes* e nei Parlamenti autonomici.

L’insieme delle disposizioni regolamentari tende altresì a privilegiare il ruolo del gruppo rispetto a quello del singolo parlamentare; questo proprio rispecchiando una interpretazione della libertà di mandato più restrittiva, perché subordinata al collegamento partito-gruppo. Tale tendenza si riscontra nell’obbligo per ciascun parlamentare di essere iscritto ad un gruppo pena, in caso di mancata scelta, l’iscrizione d’ufficio al gruppo misto (art. 25, comma 1 RCD e 30, comma 1 RS); un ruolo molto forte riconosciuto al *Portavoz* ovvero al Presidente del gruppo parlamentare, il quale, tanto per fare un esempio, svolge un controllo preventivo persino sugli emendamenti che i membri del suo gruppo presentano tramite l’apposizione della necessaria sua controfirma; i poteri esclusivi in materia di iniziativa legislativa che il regolamento del Congresso riconosce al gruppo (la Costituzione spagnola non prevede l’iniziativa legislativa per i singoli deputati).

Questa subordinazione del parlamentare al gruppo, accanto al divieto di costituire gruppi nel corso della legislatura inserite, come detto, nel quadro di una (tendenzialmente) fedele trasposizione sul piano parlamentare delle forze politiche¹⁹³, tende in via di fatto a limitare i casi di trasfughismo parlamentare, intendendo con questa espressione i fenomeni del passaggio da un gruppo parlamentare ad un altro nel corso della legislatura. Questo di fatto avviene, anche se i regolamenti parlamentari spagnoli non optano per una chiara scelta sanzionatoria o comunque disincentivante per i cambi di gruppo in corso di legislatura. Eppure, come si può evincere dalla tabella in calce, il fenomeno è molto ridotto e la consistenza del gruppo misto (che verosimilmente è quello soggetto a maggiori variazioni nei casi di trasfughismo) è comunque molto limitata e, a parte casi eccezionali, rimane abbastanza stabile.

¹⁹² Non senza contraddizione la sentenza fece però salvo il mandato parlamentare degli eletti. Cfr. Curreri, S. Partiti e gruppi parlamentari nell’ordinamento spagnolo, cit. p. 280 ss.

¹⁹³ Curreri, S., *Partiti e gruppi parlamentari nell’ordinamento spagnolo*, cit. p. 291.

Le considerazioni appena svolte risultano valide tanto per il *Congreso* quanto per il *Senado*, essendo la rappresentanza nella camera alta comunque riorganizzata in senso prevalentemente politico e non territoriale.

Il regolamento del Senato riconosce tuttavia la possibilità che all'interno di un medesimo gruppo possano costituirsi gruppi territoriali, a cui aderiscano gli eletti o i designati di una determinata Comunità autonoma. Ma la riorganizzazione della rappresentanza è comunque complessivamente e prevalentemente su base politica, sia perché i gruppi territoriali possono costituirsi solo con il consenso del capogruppo (*Portavoz*) sia perché è previsto il divieto per i senatori appartenenti a gruppi parlamentari differenti di costituirsi in gruppi territoriali autonomi. I senatori *designados*, dunque, si ricollocano politicamente all'interno dei gruppi parlamentari e non articolano la propria azione in senso territoriale, questo ad ulteriore riprova della mancata rappresentatività territoriale del Senato spagnolo.

Tabella n. 15: Spagna - Consistenza dei principali gruppi spagnoli per legislatura al solo Congresso

Leg.	<i>Grupo socialista</i>			<i>Grupo popular</i>			<i>Grupo Mixto</i>		
	Composizione iniziale	Composizione finale	Differenza	Composizione iniziale	Composizione finale	Differenza	Composizione iniziale	Composizione finale	Differenza
I (1979-1982)	98	94	-4	169	150	-19	8	25	+17 ¹⁹⁴
II (1982-1986)	202	201	-1	105	102	-3	11	15	+4
III (1986-1989)	184	182	-2	89 ¹⁹⁵	89	0	34 ¹⁹⁶	18	-16
IV	175	175	0	106	106	0	10	17	+7

¹⁹⁴ La crisi esplosa all'interno dell'UCD, partito di maggioranza relativa, portò nel gennaio del 1981 alle dimissioni del governo presieduto da Adolfo Suárez, sostituito da Leopoldo Calvo Sotelo. Nello stesso mese di giugno la componente democristiana, formata da 12 deputati e otto senatori sotto la guida di Oscar Alzaga Villaamil, abbandonò il partito per formare nel mese seguente il Partido Demócrata Popular; nello stesso periodo, infine, su iniziativa di Antonio Garriges Walker, fu creato il Partido Demócrata Liberal. Nel novembre del 1981 la componente socialdemocratica, composta da undici deputati e cinque senatori, capeggiata da Francisco Fernández Ordóñez, costituì il Partido de Acción Democrática. Infine, nel giugno del 1982, l'ex Presidente Suárez abbandonò il partito per fondare, insieme ad altri 14 deputati, il Centro Democrático y Social (C.D.S.). A seguito di tali defezioni, di origine individuale e collettiva, i gruppi dell'U.C.D. del Congreso e del Senado persero nel corso della I legislatura 40 deputati e 16 senatori, in massima parte confluiti nel gruppo misto che divenne il terzo gruppo per consistenza numerica in entrambe le Camere, passando rispettivamente da otto a venticinque deputati e da sette a ventitre senatori.

¹⁹⁵ In questa legislatura il gruppo ha il nome di Coalición Popular. Questa forza politica nasce nel 1978 dalla fusione tra Partido Demócrata Popular (che nel giugno 1986 l'ha abbandonata) e del Partido liberal. A tale coalizione elettorale si sono aggregati successivamente Alianza Popular ed altre formazioni regionali, quali il Partito Aragonese, l'Unione Valenziana e l'Unione del Popolo Navarro, tutte formazioni politiche poi confluite nel *Partido Popular*.

¹⁹⁶ Come già spiegato (si veda nota n. 165), solo nella III legislatura venne autorizzata la costituzione di componenti politiche all'interno del gruppo misto. In questa tabella si riporta il solo dato del gruppo misto senza denominazioni, senza riferimento alle componenti politiche che andrebbero conteggiate autonomamente.

(1989-1993)									
V (1993-1996)	159	159	0	159	159	0	5	6	-1
VI (1996-2000)	141	141	0	154	155	+1	5	11	+6
VII (2000-2004)	125	124	-1	179	183	+4	5	9	-4
VIII (2004-2008)	162	164	+2	148	147	-1	5	9	+4

Fonte: sito Congreso, rielaborazione degli Autori.

1.2.2.2) Il sistema delle fonti del diritto

Essendo quella spagnola una Costituzione rigida, le disposizioni in essa contenute possono essere modificate ed integrate, come già si è avuto modo di analizzare, dal Parlamento attraverso il procedimento di revisione “aggravato” (cfr. artt. 166 e ss. CE).

Al fine di evitare il ricorso alla complessa procedura prevista per la revisione delle disposizioni costituzionali, l’ordinamento spagnolo ha mutuato dal sistema francese le cd. *Leyes orgánicas*, ossia atti normativi approvati dalle *Cortes Generales* e disciplinati dall’art. 81 CE, che costituiscono un livello intermedio tra le norme costituzionali e la legislazione ordinaria.

Nello specifico, l’articolo 81 CE si limita ad elencare le specifiche materie che rientrano in questa tipologia di leggi e, quindi, le leggi relative alla regolamentazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli statuti autonomistici e il regime elettorale generale, nonché le altre previste dalla Costituzione (comma 1). Inoltre, il comma 2 esige che le eventuali modifiche o deroghe delle leggi organiche devono essere approvate a “maggioranza assoluta del Congresso, in una votazione finale sull’insieme del progetto”¹⁹⁷.

Tali leggi organiche vengono di norma identificate con degli acronimi: per esempio, con l’abbreviazione LOREG si fa riferimento alla *Ley Organica Régimen Electoral General* (n. 5/1985); con la sigla LOPP si fa riferimento alla *Ley Orgánica Ley 54 de 4 de diciembre, de Partidos Políticos*, come modificata dalla L.O. n.6/2002; mentre con l’acronimo LOFPP si intende la *Ley Organica de Financiación de los Partidos Políticos* (n. 3/1987).

La principale differenza, dunque, tra leggi organiche e leggi ordinarie, risiede nella procedura aggravata per l’approvazione o la modifica delle prime. Nel caso di antinomie tra leggi organiche e leggi ordinarie, il conflitto è risolto sulla base del criterio di competenza, non essendovi netto rapporto di gerarchia¹⁹⁸.

Della potestà legislativa delle Comunità autonome si è già detto, ma occorre ricordare che nella maggior parte dei casi questa potestà legislativa è limitata da norme di principio emanate dallo Stato.

In primis la Costituzione individua quelle che si possono definire “leggi quadro” ovvero leggi ordinarie che, come si è visto, attribuiscono alle Comunità autonome

¹⁹⁷ La Costituzione stabilisce altresì che sia possibile ricorrere all’uso della Ley organica per regolare istituzioni come ad es. il *Tribunal Constitucional – Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* n. 2/1979 (LOTC) – o il *Defensor del Pueblo – Ley Orgánica del Defensor del Pueblo* n. 2/1992 (LODP) –. Cfr. www.leyorganica.es Per un approfondimento sul procedimento di revisione costituzionale, cfr. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *Procedimenti di revisione costituzionale in Francia, Germania e Spagna*, 2013.

¹⁹⁸ Scarciglia, R., Del Ben, D., *Spagna*, cit. p. 78 ma anche Balaguer Callejón, F., *Manual de derecho constitucional*, I, Madrid, Tecnos, 2013.

competenza di dettaglio nelle materie statali, stabilendo i principi generali (art. 150 comma 1 CE).

Vi sono poi le leggi di delegazione e trasferimento, con cui lo Stato delega completamente la disciplina di una materia di sua competenza alle Comunità autonome (art. 150 comma 2 CE).

Infine le leggi di armonizzazione, ovvero leggi il cui procedimento di approvazione è distinto in due fasi: a) le Cortes a maggioranza assoluta deliberano la necessità di intervenire con una disciplina statale di principio il cui compito è armonizzare materie di competenza

L'ordinamento costituzionale spagnolo al pari di altri parlamentarismi prevede la possibilità per il Governo di adottare atti aventi forza di legge, con carattere comunque di eccezionalità rispetto alla funzione legislativa assegnata al Parlamento e, dunque, alle fonti primarie deliberate dalle Camere. La Costituzione spagnola prevede la possibilità per il Governo di intervenire prima del Parlamento (decretazione d'urgenza) e dopo, su sua delega (decretazione delegata), stabilendo limiti e caratteristiche di entrambe le procedure.

Il Parlamento può delegare il Governo ad adottare atti aventi forza di legge in qualsiasi materia, fatta eccezione per quelle oggetto di riserva di legge organica (combinato disposto degli artt. 81 e 82).

La Costituzione prevede due distinte tipologie di delega legislativa; in entrambi i casi la legge di delegazione deve prevedere espressamente la materia, le modalità concrete di attuazione e il termine massimo per l'esercizio delle delega (art. 82, comma 3 Cost.).

Nel caso in cui il decreto legislativo assumerà natura di *texto articulado* ovvero un testo dalla portata innovativa la legge di delegazione (che la Costituzione definisce *ley de bases*) dovrà indicare il termine per l'attuazione, nonché i principi e criteri direttivi che il Governo dovrà seguire nell'elaborazione dell'atto delegato (art. 82, comma 4 Cost.).

Se invece l'intento è più semplicemente quello di pervenire a testi di riordino o testi unici (*textos refundidos*), il Parlamento dovrà indicare nella legge delega (*ley ordinaria*) l'ambito normativo a cui si riferisce il contenuto della delega e dovrà specificare se l'intento è quello di accorpate tutte le disposizioni in un testo unico e se c'è anche la necessità di chiarire e armonizzare alcune disposizioni (art. 82 comma 5 Cost.).

Diversamente dagli altri ordinamenti europei, il ricorso ai decreti legislativi è sempre stato molto limitato¹⁹⁹, tanto da aver fatto registrare anni in cui non ne sono stati per nulla adottati (anno 2012, tanto per fare un esempio recente).

Ben più sostanzioso nel corso dei decenni il ricorso ai decreti legge. L'articolo 86 della Costituzione spagnola disegna un quadro della decretazione d'urgenza che presenta affinità e, al contempo, differenze con l'equivalente istituto previsto dall'ordinamento italiano. Tale

¹⁹⁹ Iacometti, M., *La Spagna*, cit., p. 260.

disposizione costituzionale stabilisce che il Governo adotti in casi di straordinaria e urgente necessità disposizioni legislative con carattere provvisorio contenute in decreti legge. I decreti (denominati *Real Decreto-leyes*), efficaci sin dalla loro pubblicazione, devono essere sottoposti immediatamente al solo Congresso dei deputati, che li *convalida* (in blocco, i testi non sono emendabili; *convalidación*) o li respinge (*derogación*) entro 30 giorni dalla promulgazione.

L'articolo 86 comma 3 poi stabilisce che, entro il medesimo termine di trenta giorni, le due Camere del Parlamento possono trasformare o meglio *convertire* (*tramitar*) il decreto legge in un progetto di legge che seguirà poi una procedura d'urgenza. I due procedimenti non sono tra loro alternativi, sebbene il testo costituzionale collocando le procedure in due commi differenti sembri renderli tali: dopo la convalida di un decreto legge (che non comporta, come invece accade nel caso italiano, alcuna novazione della fonte) è sempre possibile trasformare il decreto legge in progetto di legge che poi seguirà l'iter con carattere di urgenza presso entrambe le Camere²⁰⁰. Dati quantitativi dimostrano che, come sebbene sia assolutamente prevalente la prassi della *convalidación*, i casi di *tramitación parlamentaria* pure si sono verificati nel corso degli anni e nella maggior parte di questi casi il progetto di legge è stato poi approvato²⁰¹.

Da quanto detto è possibile già desumere alcune differenze tra il modello italiano di decretazione d'urgenza e quello spagnolo: la durata più breve del termine per il passaggio parlamentare (30 giorni a fronte di 60), non vi è la perdita di efficacia retroattiva come nel caso italiano, l'inemendabilità nella procedura di convalida, la procedura di conversione che si concretizza nella presentazione di una proposta di legge e non è, dunque, una immediata conversione in legge come nel caso dell'articolo 77 della Costituzione italiana.

Tuttavia le differenze non si fermano al solo dato costituzionale formale, dal momento che anche le prassi del ricorso ai decreti legge sono distinte tra i due ordinamenti.

Pur essendo stato fatto dal Governo in Spagna un ampio ricorso in termini quantitativi al decreto legge, il fenomeno non ha mai conosciuto le degenerazioni patologiche tipiche del sistema italiano: non vi è stata mai reiterazione dei decreti legge, né mai il Parlamento si è rifiutato di convalidare decreti legge in polemica col Governo (tranne un caso risalente al 1979). Così come non vi sono stati decreti dal contenuto eccessivamente eterogeneo o di eccessiva lunghezza e ampiezza.

²⁰⁰ Ciò avviene secondo le modalità previste all'interno del Regolamento del Congresso (artt. 93-94) e del Senato (artt. 133-135). A decidere in prima battuta sulla trasformazione in progetto di legge è il solo Congresso, dopo di che l'iter procede tra Congresso e Senato ma con dei tempi dimezzati rispetto al normale iter parlamentare, tanto nella Camera bassa quanto in quella alta.

²⁰¹ Si veda per un'accurata e aggiornata analisi quantitativa e qualitativa D. Fiumicelli, [Dalla "urgenza nel provvedere" alla "opportunità/convenienza del provvedimento": la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e corti costituzionali. Un confronto tra i casi di Italia e Spagna](#), in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014.

Inoltre nel caso di conversione (e non di convalida, per cui, si ricordi, è la Costituzione stessa a stabilire l'inemendabilità) gli emendamenti sono pressoché omogenei rispetto al testo del decreto legge originario, poiché il dettato regolamentare che impone omogeneità tanto alla Camera quanto al Senato è quasi sempre rispettato²⁰². A ciò si aggiunga che, come si anticipava, la procedura a cui si è fatto più di frequente ricorso è quella della convalida e non quella della conversione, proprio a testimonianza di una maggiore forza del Governo in Parlamento, riuscendo il primo a imporre politicamente i propri testi sul secondo.

D'altronde un più "virtuoso" impiego del decreto legge da parte dell'Esecutivo si spiega proprio con la sua forza all'interno di una forma di governo razionalizzata, nella quale l'implementazione dell'indirizzo politico governativo è assicurata prima di tutto per il tramite del *continuum* maggioranza parlamentare-maggioranza governativa. Accanto a questo numerose sono le previsioni regolamentari che consentano al Governo di partecipare incisivamente nell'elaborazione del programma dei lavori parlamentari²⁰³, così come di attivare procedure d'urgenza nel normale iter legislativo.

Nell'ordinamento spagnolo sono dunque molto ridotte le cause che altrove renderebbero necessaria una "fuga dal Parlamento" quale quella configurata dal ricorso ai poteri normativi del Governo²⁰⁴.

Forse proprio perché non si è in presenza di eclatanti abusi e prassi degenerative dell'istituto, nella giurisprudenza costituzionale spagnola non si individua, a differenza che nel caso italiano, un interventismo del Tribunale costituzionale né si registrano particolari evoluzioni nella interpretazione dei presupposti di necessità e urgenza, del controllo politico e di quello giurisdizionale in merito alla decretazione d'urgenza da parte dei giudici.

Prima di tutto il Tribunale costituzionale ha chiarito, nella sentenza n. 6 del 1983, la distinzione tra i presupposti di necessità e urgenza che giustificano l'adozione dei decreti legge e lo stato di emergenza ed eccezionalità di cui all'articolo 116 della Costituzione, sottolineando come solo questi ultimi si caratterizzino come risposta ad un imminente pericolo per l'ordine costituzionale, mentre la decretazione d'urgenza, pur nei limiti costituzionali, rimane legata al raggiungimento di obiettivi governativi²⁰⁵.

²⁰² Cfr. A. [Ghiribelli, *Necessità ed urgenza del decreto-legge nelle recenti pronunce del giudice costituzionale. Un confronto con il caso spagnolo*](#), in *Forum on line di Quaderni costituzionali* (13 settembre 2008); A. M. Carmona Contreras, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, in Simoncini A. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Eum, 2006.

²⁰³ Cfr. art. 67 commi 2 e 3 del Congresso che prevedono l'assegnazione di priorità ad argomenti indicati dal Governo.

²⁰⁴ Si utilizza volutamente, in parte parafrasandola, questa espressione, che L. Gianniti e N. Lupo applicano però, per converso, al caso italiano. L. Gianniti, N. Lupo, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. Ceccanti, S. Vassallo, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2004.

²⁰⁵ Questo in lingua originale il passaggio più significativo della sentenza: «*Por todo ello hay que concluir que la utilización Decreto-ley, mientras se respeten los límites del art. 86 de la Constitución, tiene que reputarse como*

Sin dalla sentenza n. 29 del 1982 i giudici costituzionali hanno riconosciuto la prevalente natura politica della verifica dei presupposti di necessità e urgenza; una verifica che spetta preliminarmente al Governo e successivamente al Parlamento per il tramite dei procedimenti di convalida e di conversione. Tuttavia, a differenza dell'iniziale *self restraint* della Corte italiana, poi abbandonato, sin dalle prime sentenze il Tribunale costituzionale spagnolo ha affermato il proprio ruolo, pur dichiarando che si sarebbe limitato a intervenire nei casi di gravi violazioni dei limiti costituzionalmente imposti ovvero sia di evidente carenza dei requisiti costituzionali.

In altre parole, nonostante l'esistenza di un controllo politico, rispetto a cui il Tribunale rimane esterno nella misura in cui non si sostituisce a tale giudizio, non implica che i limiti stabiliti dalla Costituzione siano vuoti e che il Governo possa muoversi liberamente non considerando i vincoli di carattere giuridico stabiliti dalla Costituzione²⁰⁶, né implica che il procedimento parlamentare sani eventuali vizi di costituzionalità²⁰⁷. Tuttavia, pur avendo affermato – con maggior decisione e sin da subito rispetto alla giurisprudenza italiana – il vaglio giuridico dei decreti legge da parte della Corte, i giudici costituzionali non si sono poi mai spinti, neanche più di recente a valutare in maniera oggettiva i presupposti di necessità e urgenza, rimanendo ancorati a criteri di natura soggettiva. Difatti i giudici si sono limitati a richiedere che le motivazioni governative a giustificazione dell'impiego di questo strumento siano esplicitate in forma ragionata e chiara e siano desumibili anche dal preambolo dei decreti o quantomeno emergano nel corso dei lavori parlamentari; in secondo luogo deve esservi un necessario collegamento tra la dichiarata situazione di urgenza, a cui il Governo fa riferimento, e le misure concrete che confluiscono nel decreto.

Trattasi, dunque, di un approccio se non *remissivo* quantomeno *permissivo* nei confronti del Governo, la cui discrezionalità è rimasta ampia nella valutazione dei presupposti costituzionali tanto che si dovrà attendere il 2007 (sent. n. 68) per vedere il Tribunale dichiarare incostituzionale un decreto legge per carenza dei requisiti di necessità e urgenza.

una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta.».

²⁰⁶ «El control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86. 2 C.E.). [omissis] Es evidente que el concepto "extraordinaria y urgente necesidad" que se contiene en la Constitución, no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-leyes.» Sentenza del Tribunale costituzionale n. 182 del 28 ottobre 1997, che richiama anche la citata sentenza n. 29 del 1982..

²⁰⁷ «El T.C. podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia». Sentenza n. 29 del 31 maggio 1982.

Trattasi del decreto in materia di lavoro e tutele per la disoccupazione²⁰⁸, rispetto al quale i giudici hanno rilevato la carenza dei presupposti di necessità e urgenza e questo in particolare evidenziando una mancanza di motivazione (il primo criterio prima menzionato) da parte del Governo rispetto alla "*extraordinaria y urgente necesidad*".

Successivamente in altre due occasioni, entrambe nel 2011 (sent. n. 31 e sent. n. 137), si è giunti a una declaratoria di incostituzionalità, stavolta per singole disposizioni rispettivamente di un decreto in materia di liberalizzazioni nel commercio e nei servizi²⁰⁹ e un altro sempre in materia di liberalizzazioni²¹⁰, giudicandone ancora una volta carente la motivazione data dal Governo rispetto all'urgenza di alcune disposizioni²¹¹.

Più recentemente nel febbraio 2015, il Tribunale costituzionale è tornato sulla questione²¹², tramite una declaratoria di incostituzionalità su altri due decreti legge²¹³. Si tratta di provvedimenti molto complessi che, pur essendo complessivamente riconducibili alla materia economica, finanziaria (tanto per le imprese che per le famiglie) e lavorativa e pur presentando entrambi un comune richiamo, nelle rispettive relazioni introduttive, alla crisi economico-finanziaria globale, prevedono una serie molto articolata di misure in differenti settori di intervento: dal settore immobiliare a quello del credito al consumo agli enti locali (decreto legge 8/2011); dai contratti di lavoro a tempo determinato a misure in materia di infrastrutture e trasporti (decreto legge 11/2013).

Il Tribunale costituzionale ha ricordato che i requisiti di straordinaria e urgente necessità devono essere riscontrabili in ciascuna delle misure adottate e contenute nel decreto (*rectius* in ciascuna disposizione), non essendo sufficiente un generico richiamo, valido per l'intero decreto, a motivazioni di carattere emergenziale (la sicurezza dei rapporti giuridici e la copertura di debiti, nel caso di specie). A questo punto non si può escludere che questo ritorno del Tribunale costituzionale – in maniera anche abbastanza incisiva e dettagliata – sulla

²⁰⁸ *Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.*

²⁰⁹ *Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.*

²¹⁰ *Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.*

²¹¹ Peraltro a ben leggere la sentenza n. 31 sembra che il Tribunale fornisca i presupposti – senza tuttavia svilupparli – per un ragionamento sulla omogeneità delle disposizioni contenute in un decreto legge. Solo il tempo dirà se questo potrà essere un successivo sviluppo della giurisprudenza.

²¹² Sentenze nn. 27 e 29 del 19 febbraio 2015.

²¹³ Sent. n. 27/2015 riferita agli articoli 7 e 8 comma 5 del *Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social*; Sent. n. 29/2015 riferita all'articolo 23 del *Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contratadas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa.*

questione del presupposto abilitante del ricorso (*presupuesto habilitante*) al decreto legge possa inaugurare una fase di maggiore e più forte controllo da parte dei giudici costituzionali.

La giurisprudenza del Tribunale è stata forse ancor più incisiva dal punto di vista del vaglio di costituzionalità dell'ambito materiale dei decreti legge, in alcuni casi ampliandolo rispetto ai limiti previsti in Costituzione e già menzionati. In particolare il decreto legge non può disciplinare materie sottoposte a riserva di legge organica²¹⁴, leggi formali quali ratifica di trattati internazionali e bilancio dello Stato²¹⁵, nonché essi non possono contenere disposizioni di delega legislativa²¹⁶.

Infine è interessante notare come la maggior parte delle sentenze citate siano originate da ricorsi al Tribunale costituzionale da parte di minoranze parlamentari, ai sensi dell'articolo 162, comma 1, lettera a) della Costituzione, a testimonianza di come uno strumento nelle mani delle minoranze parlamentari abbia avuto un impatto importante nel controllo di costituzionalità sull'esercizio del potere normativo del Governo.

1.2.3) Il Governo

La Costituzione stabilisce che il Governo è composto dal Presidente, dai vice-presidenti dai ministri e da altri membri eventualmente individuati dalla legge (art. 98, comma 1 Cost.), il che rende variabile il numero di Ministri e, in generale, la composizione del Governo²¹⁷.

Riguardo alla procedura di investitura del Governo, come si avrà modo di approfondire oltre, è importante sottolineare sin da subito come essa coinvolga esclusivamente il candidato alla Presidenza del Governo e non i singoli ministri, i quali saranno nominati (ed eventualmente revocati) dal Primo ministro una volta che questi abbia ottenuto la fiducia della Camera bassa (combinato disposto artt. 99 e 100 Cost.).

L'articolo 62 della Costituzione prevede, infatti, che, a seguito dello svolgimento delle elezioni parlamentari, il Re proponga un candidato alla Presidenza del Governo. La proposta del candidato Presidente è controfirmata dal Presidente della Camera e il Re la formula dopo aver proceduto con la consultazione dei rappresentanti dei gruppi parlamentari (art. 99 comma 1 Cost.). Il Re procede col nominare alla Presidenza tale candidato, se questi riceve una investitura a maggioranza assoluta da parte della Camera in prima votazione o, in subordine, a maggioranza semplice in seconda votazione (art. 99 comma 3 Cost.).

²¹⁴ Sentenza n. 60 del 1986.

²¹⁵ Sentenza n. 155 del 2005.

²¹⁶ Su questo aspetto ma in generale si veda lo studio aggiornato con dati quantitativi e qualitativi di D. Fiumicelli, [*Dalla "urgenza nel provvedere" alla "opportunità/convenienza del provvedimento": la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e corti costituzionali. Un confronto tra i casi di Italia e Spagna*](#), in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014.

²¹⁷ In attuazione di tale disposizione si veda la fonte legislativa Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

Il Costituente ha inserito una sorta di "norma-sanzione" o "norma-deterrente" prevedendo lo scioglimento automatico di entrambe le Camere se nessuno dei candidati alla Presidenza entro due mesi dalle elezioni risulta eletto. Questa disposizione rappresenta un punto di riequilibrio del sistema, stimolando i deputati alla ricerca di una soluzione ma al contempo riduce ancor più a mera formalità il potere di proposta delle candidature del Re – e in qualche modo del Presidente del Congresso, essendo in questo caso la controfirma non formale – il quale dovrà indicare per forza un candidato che, rispecchiando l'esito elettorale, possa godere della maggioranza parlamentare.

Il regolamento del Congresso detta poi le modalità con cui avviene il dibattito sull'investitura, prevedendo che il candidato illustri il proprio programma, che vi siano interventi da parte dei rappresentanti dei gruppi parlamentari e che il candidato abbia facoltà di replica (art. 171 Regolamento Congresso).

Relativamente ai poteri, il Governo assomma su di sé tutte le tipiche funzioni del potere esecutivo all'interno delle forme di governo parlamentari. Esso dirige la politica interna ed estera della Spagna, l'amministrazione civile e militare e la difesa dello Stato (art. 97 Cost.); dispone di iniziativa legislativa, la quale si concretizza tramite l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri (art. 88 Cost.); può essere delegato dal Parlamento ad esercitare il potere legislativo in determinate circostanze (artt. 82-85 Cost.), così come può, nei casi di necessità e urgenza, adottare decreti legge che devono poi essere trasmessi alle Camere per la loro approvazione entro trenta giorni dalla promulgazione. Tramite tali decreti – che, al pari dell'ordinamento italiano, sono atti aventi forza di legge – non è possibile modificare la legislazione relativa all'organizzazione delle istituzioni, al regime delle Comunità autonome, alle libertà pubbliche, la legge elettorale (art. 86 Cost.).

Il Presidente dirige l'azione del Governo e coordina l'attività dei suoi membri (art. 98, comma 2 Cost.). In attuazione delle varie disposizioni costituzionali citate e di quelle applicative contenute nella legge sul Governo del 1997, il Presidente del Governo assume una serie di funzioni, alcune autonomamente, altre previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Tra queste ultime vengono in rilievo la proposta al Re dello scioglimento di entrambe le Camere o di una soltanto (ma con un potere formale e sostanziale tutto del Presidente) e la scelta di porre dinanzi al Congresso la questione di fiducia. Una serie di altre funzioni sono svolte senza la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri tra cui la proposta al Re di convocare un referendum consultivo (previa autorizzazione del Congresso), la convocazione del Consiglio dei ministri e la fissazione dell'ordine del giorno, la controfirma per gli atti del re, la presentazione del ricorso di incostituzionalità, la modifica o soppressione di ministeri e altri organismi interni al Governo, la risoluzione delle controversie tra Ministri (si veda in generale l'art. 2 comma 2 della Legge sul Governo).

1.2.4) Il rapporto fiduciario: la scelta per una forma di governo parlamentare monista e razionalizzata

Gli intenti del Costituente spagnolo del 1978 rispetto alla scelta della forma di governo possono forse essere sintetizzati con le seguenti parole: «[il Costituente] ha compiuto due scelte in relazione al sistema di formazione dei governi, una in positivo verso il sistema tedesco e una in negativo verso quello italiano»²¹⁸.

In effetti l'intero rapporto fiduciario e la figura del Presidente del Governo nel sistema spagnolo è modellato sulla Costituzione tedesca e sulla figura del Cancelliere, con l'intento di rifuggire il sistema italiano e le sue instabilità, già del tutto evidenti alla fine degli anni Settanta ma anche scartando opzioni dualiste, assegnando al Capo dello Stato monarchico un mero ruolo di arbitro neutrale.

Nel parlamentarismo spagnolo rinveniamo così tutte le caratteristiche tipiche della razionalizzazione del sistema parlamentare, intendendo con questa espressione la previsione di meccanismi giuridicamente vincolanti in grado di ridurre l'instabilità governativa all'interno di un sistema basato sul rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento²¹⁹. Esigenze razionalizzatrici che, proprio in relazione al potere di scioglimento sono state riconosciute anche dal Tribunale costituzionale: «*nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas.*»²²⁰.

Vi è chiaramente una primazia del Presidente all'interno del Governo, al pari di quanto avviene per il Cancelliere in Germania. Tale supremazia si esplica sia nell'investitura iniziale da parte del Congresso dei deputati, riservata al solo Presidente e non a tutto il Governo (art. 99 Cost.), sia nel potere di nomina e revoca che il Presidente detiene in maniera sostanziale rispetto ai propri ministri (art. 100 Cost.).

Il potere di scioglimento delle Camere è saldamente nelle mani del Presidente del Governo, il quale lo decide sotto la sua esclusiva responsabilità (art. 115 Cost.). Rispetto a questa scelta, la deliberazione del Consiglio dei Ministri e il successivo decreto regio si configurano come mere formalità²²¹. Gli unici limiti allo scioglimento sono di carattere procedurale ovvero sia il caso in cui sia in corso un dibattito su una mozione di sfiducia

²¹⁸ Sandulli, N. M., *Il Governo della Spagna democratica: riflessioni introduttive*, in E. Spagna Musso (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. L'organizzazione del Governo negli Stati di democrazia parlamentare*, Padova, Cedam, 1982.

²¹⁹ Le Divellec, A., *Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009*, in *Jus Politicum*, n. 6/2011 riprendendo Boris Mirkine-Guetzévitch.

²²⁰ Sent. n. 16 del 6 febbraio 1984 ma anche le successive sentenze 75/1985 e 5/1987.

²²¹ Ceccanti, S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997.

oppure nei casi di stati d'allarme e d'assedio. Similmente alla Francia (art. 12 della Costituzione della V Repubblica francese) il Costituente ha poi previsto che le Camere non possano essere sciolte se non sia trascorso almeno un anno dall'ultimo scioglimento, fatto salvo il caso dello scioglimento automatico nell'eventuale impossibilità di formare un governo (art. 99 Cost.).

Come si è visto nel paragrafo precedente, anche nella fase di investitura del Governo e instaurazione del rapporto fiduciario il modello ripreso è quello del cancellierato tedesco, con la non indicazione degli altri componenti del Governo e l'investitura del solo Presidente. Vi è però una differenza sostanziale con la Germania, determinata dal fatto che, nel caso di maggioranza relativa, a un Presidente repubblicano, quale quello tedesco, si può lasciare la decisione se nominare o sciogliere; al contrario in presenza di un Capo dello Stato monarchico questa opzione è preclusa e la procedura prevede la nomina obbligatoria anche in presenza di una maggioranza relativa.

Allo stesso modo anche le procedure volte a verificare la persistenza del rapporto fiduciario e la sua messa in discussione risentono fortemente del modello tedesco.

È previsto l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva (*moción de censura*, art. 113 Cost.), al pari di quanto disciplinato in Germania (art. 67 Legge fondamentale), pur con alcune minime differenze di carattere formale (in Spagna l'intervallo tra presentazione e votazione è di cinque giorni, in Germania di due; in Spagna è la Costituzione a stabilire che il numero minimo di firme per presentare la mozione è pari a un decimo dei componenti della Camera, in Germania questo aspetto è demandato al Regolamento del *Bundestag* che stabilisce la soglia minima di un quarto dei componenti); in Spagna il voto sulla mozione così come quello sull'investitura è palese perché considerato procedimento fiduciario, in Germania il voto è segreto perché entrambe interpretate come votazione su persona.

Il Presidente del Governo può porre la questione di fiducia sul programma o su una dichiarazione di politica generale (art. 112 Cost.). La questione di fiducia si intende approvata con il voto favorevole della maggioranza semplice dei deputati. Il respingimento della questione di fiducia comporta obbligo di dimissioni per il Governo e la riapertura della procedura di investitura. In questo si coglie un'ulteriore differenza con il caso tedesco, dove, come noto, in caso di respingimento della questione di fiducia il Cancelliere può chiedere lo scioglimento al Capo dello Stato. Tuttavia l'obbligo di dimissioni per il presidente spagnolo – istituto che avrebbe potuto fortemente indebolire la sua figura rispetto a quella del cancelliere tedesco – è in realtà controbilanciato con il suo marcato potere decisionale in tema di scioglimento anticipato delle camere.

La differenza sostanziale tra modello tedesco e modello spagnolo sta nel potere di sciogliere le Camere, che in Spagna, essendo saldamente nelle mani del Presidente del Governo, rappresenta il deterrente principale alla instabilità governativa. Il potere di scioglimento del Presidente spagnolo, che si avvicina molto allo scioglimento di maggioranza

del Premier britannico, è il vero meccanismo di razionalizzazione della forma di governo iberica, poiché esso offre al Presidente un potere di minaccia molto forte nei confronti della propria maggioranza parlamentare. Un potere che non dipende, come invece accade nel caso tedesco, dal respingimento di una questione di fiducia. Come noto, nel 1972, nel 1983 e nel 2005 rispettivamente Willy Brandt, Helmut Kohl e Gerhard Schröder, per ottenere le elezioni anticipate, dovettero artificiosamente farsi rigettare una questione di fiducia per poter procedere poi con lo scioglimento.

Difatti nella forma di governo spagnola la mozione di sfiducia costruttiva è stata scarsamente utilizzata e, quando ciò è avvenuto, non è stata impiegata che simbolicamente, come stimolo politico più che come vero e proprio deterrente e questo sin dal suo primo utilizzo nel 1980 da parte del PSOE e nel 1987 da parte dei Popolari. Si è trattato, in altre parole di un escamotage politico-parlamentare per segnalare al Paese che l'alternativa di Governo era potenzialmente disponibile; in questo modo uno strumento di razionalizzazione costituzionalmente previsto veniva reinterpretato nella logica della legittimazione diretta dei Governi. Tuttavia si potrebbe provare a ipotizzare che, dopo i tre casi di scioglimento tedeschi poc'anzi citati, in termini sostanziali il sistema tedesco finisce nella sostanza per convergere con quello spagnolo, sebbene, in termini formali, l'attribuzione del potere al Presidente spagnolo è più "limpido e diretto", non necessitando della procedura più complessa attuata in Germania.

I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo

1.3.1) Le elezioni per i membri spagnoli del Parlamento europeo

La selezione dei deputati al Parlamento europeo (Pe) in Spagna, dalla prima elezione nel 1987, è regolata da un sistema elettorale di tipo proporzionale, in linea con quanto stabilito dalla normativa europea che tuttavia non specifica e non impone un sistema comune, con formula D'Hondt come previsto dalla legge *orgánica* n. 5/1985, del 19 giugno, sul regime elettorale generale (nota come LOREG) e, in concreto, il titolo VI, intitolato *Disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento Europeo* (artt. da 210 a 226).

I 54 membri²²² del Pe attribuiti alla Spagna sono selezionati all'interno di un collegio unico nazionale e non è prevista alcuna soglia esplicita di sbarramento. Gli elettori non hanno la facoltà di esprimere un voto di preferenza per i candidati, ma le liste sono «chiuse». Il combinato disposto del collegio unico nazionale e l'assenza di soglie esplicite di sbarramento aumenta il gradiente di proporzionalità del sistema elettorale spagnolo per il Pe consentendo,

²²² I deputati europei attribuiti alla Spagna furono 60 nel 1986, 64 nel 1994 e nel 1999, 54 nel 2004 e 50 nel 2009. Dal 2014 i seggi sono 54.

potenzialmente, una maggiore probabilità di accesso alla rappresentanza parlamentare dei partiti «nazionalisti», la cui rilevanza è consolidata nel Paese. Viceversa, proprio la presenza di un'unica circoscrizione nazionale è stata oggetto di critiche da parte dei partiti con forza elettorale geograficamente concentrata, posto che la competizione nazionale ne riduce potenzialmente le *chances* di elezione, benché mitigate da una limitata soglia di sbarramento implicita (inferiore al 2% su base nazionale).

L'elettorato attivo, riservato (come quello passivo) ai cittadini che abbiano compiuto diciotto anni di età, si esprime attraverso il voto su un'unica scheda, tracciando un segno distintivo sul simbolo del partito/lista preferita.

Per quanto attiene alla parità di genere, l'art. 44 bis LOREG, modificato dalla seconda disposizione aggiuntiva della legge organica n. 3/2007, del 22 marzo, ha introdotto il principio per cui le liste «dovranno avere una composizione equilibrata tra donne e uomini, in modo tale che nell'insieme della lista i candidati di ciascun genere rappresentino almeno il quaranta per cento».

1.3.2) Le elezioni nazionali: il Congresso

Il Congresso dei deputati, composto da 350 parlamentari²²³, è eletto a suffragio universale diretto tramite sistema elettorale di tipo proporzionale. La formula adottata per l'allocatione dei seggi è – come nel contesto per il Parlamento europeo – quella D'Hondt. La legge elettorale del 1985 che ha confermato il decreto legge del 18 marzo 1977 e la successiva incorporazione dei principi in esso contenuti all'interno della Costituzione del 1978, ha delineato gli aspetti del sistema elettorale spagnolo.

La dimensione media delle circoscrizioni è di 6,7 deputati (la mediana pari a 5 segnala che la distribuzione in termini di grandezza dei collegi è sostanzialmente omogenea rispetto alla media). I due casi di circoscrizioni *outliers* in termini di seggi assegnati sono Madrid (36) e Barcellona (31), mentre sono solo 6 le province in cui il numero di deputati da eleggere supera dieci unità ([vedasi tabella 16](#)), con un campo di variazione compreso tra 2 e 36²²⁴. La legislazione prevede che a ciascuna provincia siano assegnati almeno 2 seggi: ne consegue che 102 seggi (100 per le 50 province cui si aggiungono i due seggi delle *enclaves* spagnole Ceuta e Melilla nel continente africano) sono attribuiti per «diritto» e questa scelta implica una sovra-rappresentanza delle aree rurali rispetto alle zone urbane-metropolitane; di conseguenza la distribuzione dei rimanenti 248 seggi non consente di riequilibrare la rappresentanza in termini territoriali.

²²³ La Costituzione spagnola (art. 68) consente che del Congresso dei deputati facciano parte tra trecento e quattrocento membri.

²²⁴ Tra queste vi sono tre «province insulari»: due per le Isole Canarie e una per le Baleari.

Ogni elettore può esprimere un solo voto indicando la propria scelta tra uno dei partiti presenti sulla scheda elettorale. Le liste sono «chiuse» e «bloccate», quindi non è possibile esprimere un voto di preferenza per uno o più candidati tra quelli del partito prescelto²²⁵.

Il sistema elettorale spagnolo presenta tre fattori che – come noto nella letteratura politologica – enfatizzano gli aspetti e gli effetti di dis-proporzionalità delle leggi elettorali di tipo proporzionale. La comparativamente ridotta dimensione dell'Assemblea da eleggere (350 seggi), la presenza di circoscrizioni la cui grandezza è mediamente piccola-media (6-7 deputati) e la presenza di una soglia esplicita a livello di circoscrizione (3%), sono tutti elementi che rendono il sistema elettorale spagnolo particolarmente distorto in termini di sovra-rappresentazione dei partiti maggiori e di sotto-rappresentazione dei partiti minori. Queste caratteristiche si uniscono agli effetti generati dalla formula D'Hondt che tende a favorire l'allocatione dei seggi per i partiti medio-grandi a scapito di quelli «minori», con una dinamica distorta soprattutto nei piccoli collegi in termini di rappresentanza. Inoltre, la soglia esplicita di sbarramento per l'accesso alla distribuzione dei seggi trova reale e concreta applicazione solo in una circoscrizione, mentre nelle restanti 51 la soglia implicita (pari al totale dei voti diviso il numero di seggi da allocare) fa sì che ogni partito debba conquistare una percentuale di consensi di gran lunga superiore al citato 3% per partecipare all'assegnazione dei seggi in ciascun collegio. Del resto l'unico caso dove la soglia esplicita di sbarramento è applicata (Madrid) offre comunque un deterrente per i partiti «troppo» piccoli sebbene tale da non impedire a forze rappresentative di accedere al Parlamento. Questi accedono al Parlamento in quanto forze geograficamente concentrate e «irriducibili».

In questo caso la soglia di accesso alla rappresentanza calcolata su base circoscrizionale anziché nazionale è funzionale e favorisce i partiti minori, ossia i partiti «nazionalisti». I quali essendo elettoralmente molto forti e insediati in poche circoscrizioni riescono a conquistare alcuni seggi anche in circoscrizioni ove vengono assegnati relativamente pochi posti, tanto da consentirgli di superare con relativa tranquillità l'ostacolo della soglia implicita di sbarramento. Viceversa, una soglia applicata su base nazionale tenderebbe inevitabilmente a ridurre la rappresentanza posti che il loro numero di voti conquistati non permetterebbe di superare (la seppur esigua) soglia esplicita del 3%.

Seguendo questa logica, ne discende che i partiti «nazionali», che collocano la loro forza elettorale tra il 5% e il 15%, sono tendenzialmente sotto-rappresentati proprio in virtù della dis-proporzionalità della formula elettorale (D'Hondt) a favore dei partiti «maggiori» nonché della presenza di circoscrizioni di grandezza media-piccola, che tendono inevitabilmente a favorire le due forze maggiori ovvero «piccoli» partiti, ma con potente seguito elettorale in una o più province. Il caso del Partito comunista spagnolo (PCE – IU), storicamente sotto-rappresentato in Parlamento rispetto alla forza elettorale proprio in ragione

²²⁵ Ogni elettore inserisce in una busta la scheda con la lista/partito selezionato.

delle caratteristiche del proprio insediamento elettorale tipicamente «diffuso nazionalmente», ma non abbastanza da scalfire la forza di PP e PSOE né viceversa di vincere in molte circoscrizioni medio/piccole scavalcando il forte insediamento dai partiti «nazionalisti». L'assenza, infine, del recupero di resti nazionali o locali, come caratteristica tipica della formula D'Hondt, enfatizza gli elementi di dis-proporzionalità a favore delle forze maggiori e relega la dinamica proporzionale solo all'ambito circoscrizionale. Questa tendenza è rafforzata ed enfatizzata dal punto di vista elettorale dalla presenza di partiti «regionali» (i cosiddetti *partidos de ambito no-estatal* – Pane), la cui rilevanza elettorale è cresciuta recentemente tanto che nelle prime consultazioni degli anni Duemila si calcola che esistano circa 10 forze politiche in grado di ottenere alle elezioni politiche circa il 5% dei consensi in ambito regionali e siano presenti in almeno sei comunità autonome, e che si distinguono dalle formazioni politiche «nazionali» (i cosiddetti *partidos de ambito estatal* – Paes) (vedi *infra*). Del resto i partiti «medio-piccoli» hanno plausibili aspettative di conquistare alcuni seggi nelle circoscrizioni di Barcellona o Madrid, ma non hanno (quasi) alcuna chance di vittoria nelle rimanenti circoscrizioni medio-grandi; viceversa, proprio in questi casi sono i due/tre partiti «nazionali» maggiori a ottenere seggi ovvero quei partiti geograficamente insediati (vedasi tabelle 2 e 3). Si tratta, dunque, di un sistema elettorale proporzionale, fortemente corretto, i cui esiti complessivi sono sostanzialmente di tipo «maggioritario», sia in termini di rappresentanza e di sistema partitico che di costruzione di maggioranze parlamentari per il Governo.

Tabella n.16: Spagna - Grandezza delle circoscrizioni per l'elezione del *Congreso de los diputados*

Circoscrizione	Deputati	Soglia implicita
Madrid	36	2,8
Barcelona	31	3,2
Valencia/València	16	6,3
Alicante/Alacant	12	8,3
Sevilla	12	8,3
Málaga	10	10,0
Murcia	10	10,0
Asturias	8	12,5
Balears (Illes)	8	12,5
Bizkaia	8	12,5
Cádiz	8	12,5
Coruña (A)	8	12,5
Palmas (Las)	8	12,5

Granada	7	14,3
Pontevedra	7	14,3
Santa Cruz de Tenerife	7	14,3
Zaragoza	7	14,3
Almería	6	16,7
Badajoz	6	16,7
Córdoba	6	16,7
Gipuzkoa	6	16,7
Girona	6	16,7
Jaén	6	16,7
Tarragona	6	16,7
Toledo	6	16,7
Cantabria	5	20,0
Castellón/Castelló	5	20,0
Ciudad Real	5	20,0
Huelva	5	20,0
León	5	20,0
Navarra	5	20,0
Valladolid	5	20,0
Albacete	4	25,0
Araba/Álava	4	25,0
Burgos	4	25,0
Cáceres	4	25,0
Lleida	4	25,0
Lugo	4	25,0
Ourense	4	25,0
Rioja (La)	4	25,0
Salamanca	4	25,0
Ávila	3	33,3
Cuenca	3	33,3
Guadalajara	3	33,3
Huesca	3	33,3
Palencia	3	33,3
Segovia	3	33,3
Teruel	3	33,3
Zamora	3	33,3
Soria	2	50,0
Ceuta	1	100,0
Melilla	1	100,0
totale	350	

mediana	5	
media	6,7	19,9

N.B.: Dal calcolo della media sono escluse le circoscrizioni di Ceuta e Melilla.

Commento a Tabella n. 16: Il numero (52) di circoscrizioni elettorali in cui è suddiviso il territorio spagnolo e la conseguente attribuzione dei seggi a livello locale, e in assenza di una soglia di sbarramento nazionale «esplicita», rendono il sistema elettorale particolarmente selettivo. La soglia «implicita» media per accedere alla distribuzione dei seggi è pari a quasi il 20%, con variazione che vanno dal 3% di Barcellona e Madrid, al 33% delle 8 circoscrizioni in cui si assegnano 3 seggi. In linea generale dunque la soglia esplicita di sbarramento prevista a livello circoscrizionale (pari al 3% dei voti espressi) è sempre vanificata e superata da una più consistente e selettiva soglia implicita. Inoltre, la dimensione comparativamente ridotta dell'Assemblea (350 deputati) mitiga il carattere proporzionale del sistema.

1.3.3) Le elezioni nazionali: il Senato

La Camera di rappresentanza territoriale, come definita dalla Costituzione spagnola del 1978, ossia il Senato, è la seconda camera delle *Cortes generales*, istituito nel 1979. L'elezione dei senatori, il cui numero varia in parte in funzione della popolazione delle Comunità autonome, avviene attraverso un sistema elettorale misto (in parte a elezione diretta e in parte a elezione indiretta) (art. 69 Cost.). Se consideriamo la distribuzione corrente (2015) è possibile rilevare che tra i 266 membri, 208 senatori sono eletti direttamente dal corpo elettorale con suffragio universale e secondo un sistema maggioritario plurinomiale (voto limitato: ciascun elettore può esprimere un numero di preferenze pari al numero di seggi da attribuire, meno uno) che assegna il compito di eleggere 4 senatori a ciascuna provincia tra quelle «continentali», per un totale di 188 eletti. Pertanto ciascun elettore nella propria provincia esprime fino a 3 voti per i singoli candidati (anche presenti all'interno di liste diverse, il c.d. *panachage*), e i 4 candidati che ricevono il maggior numero di consensi risultano automaticamente eletti. Viceversa, alle province insulari sono assegnati 16 senatori, di cui 3 vengono eletti in ognuna delle isole maggiori (Gran Canaria, Maiorca e Tenerife), mentre 1 senatore è eletto in ciascuna isola o gruppo di isole minori (7 in totale). Infine, 2 senatori sono assegnati per l'elezione a ciascuna delle città autonome di Ceuta e Melilla.

I restanti 58 senatori (rispetto ai 56 della legislatura 2008-2011, aumentati stante la variazione della popolazione delle regioni) sono designati dalle 17 assemblee delle Comunità Autonome, ognuna delle quali elegge almeno un senatore, cui se ne aggiunge un altro in più per ogni milione di abitanti residenti entro il territorio della rispettiva

Comunità. I senatori eletti a suffragio universale restano in carica per un mandato di quattro anni, mentre coloro che sono designati dalle Comunità Autonome possono, dal punto di vista teorico, essere sostituiti, sebbene questa ipotesi si verifichi raramente. La dinamica generata dal sistema elettorale, come rilevato in letteratura (Lijphart *et al.* 1986), favorisce la sovra-rappresentazione dei partiti maggiori, proprio come avviene per la camera «bassa».

1.3.4) Il sistema elettorale e la forma di governo delle Comunità autonome

Le Comunità autonome (ad oggi 17)²²⁶ designano le suddivisioni territoriali spagnole, come previsto dal Titolo VIII della Costituzione. Per ciascuna Comunità autonoma è previsto un organo esecutivo e un Parlamento autonomo, che legifera nelle materie trasferite dal governo centrale a quello regionale.

Le norme sulla forma di governo, dentro una cornice costituzionale che impone una forma di governo parlamentare, sono decise a livello regionale con alcune variazioni. Essa è quasi ovunque modellata su quella nazionale, per cui il candidato Presidente in prima votazione deve ottenere il voto della maggioranza assoluta dei componenti; in mancanza, nelle successive votazioni deve ottenere la maggioranza relativa, ossia i Sì devono superare i No, mentre le astensioni non si contano. Se dopo due mesi il candidato non è eletto, vi è l'indizione di nuove elezioni anticipate. Quindi, mentre nel caso dei comuni, come vedremo tra breve, la partenza del mandato per un sindaco è comunque garantita, il capolista della lista più votata può comunque iniziare, qui invece non c'è nessun automatismo, il consiglio regionale potrebbe non essere in grado di dare la fiducia a nessun Governo e si dovrebbero quindi ripetere le elezioni.

Anche in ambito di legge elettorale ciascuna Comunità ha optato per un proprio ordinamento, sebbene nell'ambito del quadro generale indicato dalla legge organica del 1985 che stabilisce il principio proporzionale di rappresentanza.

In particolare, considerando le legislazioni elettorali delle 17 Comunità autonome è possibile rilevare una sostanziale continuità ed uniformità, ma anche elementi rilevanti di differenziazione puntuale. La maggioranza dei «parlamenti» sub-nazionali ha optato per la provincia quale circoscrizione elettorale; tuttavia nelle comunità insulari (Canarie e Baleari) l'unica circoscrizione elettorale è rappresentata dal territorio di ciascuna isola dell'arcipelago, mentre per i casi di Murcia e nelle Asturie esistono circoscrizioni sub-provinciali. Infine, le due enclaves di Ceuta e Melilla, che non hanno una ripartizione

²²⁶ Andalusia, Aragona, Asturie, Isole Baleari, Canarie, Cantabria, Castiglia-LaMancia, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Galizia, La Rioja, Comunità di Madrid, Regione di Murcia, Navarra e Paesi Baschi, oltre naturalmente alle due città autonome di Ceuta e Melilla.

provinciale, hanno una sola circoscrizione elettorale. Per quanto concerne la presenza di soglie legali di accesso alla allocazione dei seggi, in 9 casi è previsto uno sbarramento calcolato sull'intera circoscrizione, e in 7 comunità è fissato al 3% mentre per le Baleari e la Galizia è pari al 5%. Viceversa, nei restanti casi la soglia fa riferimento alla comunità autonoma nel suo complesso e, tranne che per la Navarra in cui il limite è al 3%, la percentuale di voti per accedere alla rappresentanza è pari al 5%. Infine, l'unico caso di difformità rilevante della legge elettorale è quello delle Canarie: la legislazione della comunità prevede un doppio sbarramento per l'accesso alla distribuzione dei 60 deputati: 30% a livello di circoscrizione e 6% a livello di intera comunità (le soglie sono state modificate: 20% e 3% nel 1982; 25% e 5% nel 1996).

In termini di governo delle Comunità autonome è possibile delineare in un quadro generale delle diverse coalizioni sperimentate. In realtà la struttura generale delle coalizioni di governo ha seguito la dinamica e la meccanica delle analoghe composizioni avutesi a livello nazionale. Per cui, a seconda della forza elettorale dei partiti in ciascuna Comunità, i governi «locali» sono stati sostenuti da uno dei due partiti maggiori (PP o PSOE) con esecutivi di minoranza o maggioranza (monocolore) ovvero in coalizione con forze nazionaliste rilevanti nella regione.

Nella prima categoria è possibile annoverare ad esempio i casi di Murcia (governo del PSOE fino al 1995 e governo del PP dal 1995), Baleari (governo PP tranne per il periodo 2003-2007 e 2007-2011), Navarra (Psoe o partito Navarro), Paesi Baschi e Comunità Valenciana.

Nel secondo gruppo ricadono tra gli altri i governi della comunità autonoma dell'Andalusia (governo socialista con alleanze congiunturali con IU o il partito socialista andaluso), delle Baleari (governo socialista con alleanze congiunturali con il partito socialista dell'isola), delle Canarie (governo di minoranza della Coalición Canaria o in alleanza con il PP), Navarra tra il 2001 e il 2012 (UPN-PSN), Cantabria (PP e UPCA).

Il quadro rischia di complicarsi notevolmente con la nuova frammentazione politico-parlamentare che sta emergendo.

1.3.5) Il caso Andalusia

Un focus sulle elezioni regionali del 2015 in Andalusia è utile soprattutto in chiave comparata per le potenziali/possibili ricadute in ambito nazionale. L'offerta politica, la natura dei *competitors* locali e l'andamento storico dei risultati elettorali ([vedasi tabella 4](#)) potrebbero generare dinamiche nazionali intra e infra partitiche. Sistema elettorale, del tutto analogo a quello per il Congresso nazionale, prevede appunto che i consiglieri regionali (attualmente 109) siano assegnati in 8 circoscrizioni a ciascuna delle quali spettano due

consiglieri, minimo. Il resto è distribuito in base alla popolazione²²⁷; inoltre la normativa prevede che la presentazione delle liste avvenga con obbligo di alternanza tra candidati di genere diverso. Infine, va debitamente ricordato che il risultato delle elezioni regionali in Andalusia (22 marzo 2015) ha rappresentato un momento probabilmente cruciale nella politica spagnola in vista del rinnovo delle Cortes previsto per novembre 2015. Nonostante il clamore di alcuni istituti demoscopici, il PSOE ha vinto le consultazioni confermando sia in seggi (47) che in valore assoluto (-100.000 voti) il risultato del 2012, sebbene in termini percentuali il partito socialista abbia registrato un calo di 4,2 punti (35,4%). La vera novità è la forte affermazione di PODEMOS (15 seggi e il 14,8% dei consensi) che per la prima volta entra nel Parlamento regionale, al pari di Ciudadanos che raccoglie quasi un decimo dei consensi (9,3%) e vince 9 seggi.

La *débâcle* del Partito popolare, con 7 seggi in meno (43) e mezzo milione in voti in meno rispetto al 2012, pari a un decremento percentuale di circa 14 punti, conferma la centralità socialista. Il PSOE ha avuto diritto ad esprimere la candidatura della Presidenza della Giunta, visto che è emerso chiaramente come forza di maggioranza relativa, ma le prime tre votazioni parlamentari di investitura che sono iniziate il 5 maggio non hanno avuto esito positivo. I voti positivi all'investitura hanno superato i voti negativi solo con la quarta votazione, l'11 giugno scorso grazie allo spostamento dei nove deputati regionali di Ciudadanos. Il risultato è stato di 56 sì e 51 no.

1.3.6 Le elezioni a livello comunale

Per le elezioni comunali la L.O.R.E.G. (Titolo Terzo) stabilisce che il consiglio comunale è eletto con sistema proporzionale (formula D'Hondt) e con una clausola di sbarramento del 5% su liste bloccate di partito (artt. 179 e 180).

Il sindaco è poi eletto dai consiglieri nella prima seduta, stabilita con un'unica data nazionale, che in questo caso era stata fissata al 13 giugno: sono candidabili nei comuni sopra 250 abitanti solo i capilista. Se uno di essi è eletto a maggioranza assoluta dei componenti è proclamato eletto, altrimenti viene proclamato in automatico il capolista della lista più votata (art. 196). I comuni sopra tale soglia sono 5.472; prima dello scorso 13 giugno solo in 458 di essi il sindaco non era il capolista della lista più votata.

È possibile sostenere, dunque, che gli elettori spagnoli si fossero abituati a una certa regolarità per cui andando a votare sapevano che il capolista della lista da loro prescelta avrebbe potuto essere il sindaco, con una legittimazione di fatto diretta, anche se poi formalmente l'elezione veniva ratificata in consiglio. In questo caso, però, con un sistema molto più frammentato, si sono create varie alleanze e, quindi, il numero delle eccezioni è

²²⁷ Attualmente: Almería 12, Cádiz 15, Córdoba 12, Granada 13, Huelva 11, Jaén 11, Málaga 17 e Sevilla 18.

creciuto. I numeri aggiornati saranno disponibili nelle prossime settimane. In ogni caso la governabilità diviene meno semplice, dal momento che la lista più votata normalmente finiva per disporre di una maggioranza assoluta o comunque di una maggioranza relativa molto consistente. Ora, invece, in vari casi i sindaci eletti (o perché affermatosi in automatico a maggioranza relativa in assenza di coalizioni o perché votati sul momento da maggioranze assolute a cui però non corrispondono talora stabili coalizioni) dispongono anche solo di un terzo o di un quarto dei seggi in consiglio, con tutti i problemi che poi ne potrebbero conseguire per gestire i consigli e aggregare sulle varie scelte amministrative delle maggioranze.

II) Le istituzioni nella dinamica politica

II.1) Il sistema dei partiti

Il sistema elettorale spagnolo ha favorito in parte generato effetti, sino ad ora, maggioritari. Esistono due partiti che possono ragionevolmente ambire a governare «da soli» ovvero in coalizioni minime vincenti, con il sostegno di uno o più formazioni «nazionaliste» che garantiscono il sostegno parlamentari in alleanza organica ovvero fornendo il voto su singole issues. Viceversa, stante la composizione del sistema dei partiti spagnoli, sia in termini di formato che di distanza ideologica tra gli attori principali, le forze di maggioranza relativa hanno sovente potuto fare ricorso a governi di minoranza.

La frammentazione partitica del voto rimane relativamente elevata, nonostante gli elementi di dis-proporzionalità del sistema elettorale nel suo complesso. Il quale agisce da potente fattore di riduzione della proporzionalità del voto soprattutto in termini di rappresentanza. Tuttavia, per quanto attiene al comportamento elettorale, la presenza di collegi medio-piccoli basati sulle province tende a enfatizzare il voto «espressivo» a favore di forze localmente rilevanti, incrementando perciò il livello di frammentazione. Per cui gli strumenti di riduzione e prevenzione della frammentazione sono regolarmente raggiunti a livello nazionale, mentre sono alquanto lievi per l'ambito regionale. In termini di frammentazione, si consideri che, ad esempio, nel 2013, per la prima volta, alle elezioni europee, i due partiti maggiori hanno ottenuto complessivamente una percentuale di voti inferiore 50%, anche in virtù della presenza di un nuovo sfidante dei due partiti nazionali, Podemos.

In considerazione del formato e della meccanica del sistema partitico, nonché dei risultati elettorali, è possibile individuare tre fasi principali:

- a) Frammentazione partitica (1977-1979)
- b) Partito predominante (1982-1993)
- c) Bipolarismo/bipartitismo (1996-2015)

In sostanza, a oggi il formato del sistema partitico (a multipartitismo moderato e non polarizzato) vede la presenza di tre partiti «nazionali» (Psoe, Pce/Iu, Pp) e di altrettanti partiti regionali che sono rilevanti, che hanno cioè un potere di coalizione e/o di veto su talune tematiche, (Ciu, Pnv, Cc). Dalla metà degli anni Novanta si è però consolidata una presenza al governo dei due soli partiti nazionali principali, Psoe e Pp, con fenomeno di alternanza nel

1996, nel 2004 e nel 2011. Si è avuta una dinamica bipartitica, che però potrebbe essere interrotta qualora la forza elettorale di Psoe e Pp non fosse in grado in futuro di garantire loro una stabile supremazia in Parlamento e quindi per il governo.

Queste elementi sistemici sono stati enfatizzati dall'influenza congiunta di due fratture (*cleavages*): alla tensione tra centro-periferia – con la crescente presenza di partiti «regionali» (i cosiddetti *partidos de ambito no-estatal* – Pane), che si distinguono dalle formazioni politiche «nazionali» (i cosiddetti *partidos de ambito estatal* – Paes) – si è aggiunta la frattura *classica* tra destra e sinistra. Ne deriva una strutturazione del sistema partitico, e della competizione, su due livelli, uno nazionale e uno regionale/locale.

Il numero effettivo di partiti (NEP) si è attestato mediamente attorno a 3 (tra i più bassi in Europa), sebbene a livello elettorale il valore sia leggermente superiore, proprio in virtù del carattere escludente del sistema elettorale in termini di rappresentanza parlamentare. E in ogni caso, anche in virtù della natura *nazionalista* dei partiti regionali, la competizione per il governo è stata limitata ai due principali attori, socialisti e popolari.

Le caratteristiche sopra illustrate del sistema partitico e il sistema elettorale con i suoi effetti distorti in termini di (sovra) rappresentanza dei partiti maggiori (con dinamiche «maggioritarie per i partiti nazionali e proporzionali per quelli regionalisti), coniugata a una comparativamente elevata percentuale di elettori disposti a mutare comportamento elettorale tra due competizioni, hanno reso possibile e per certi aspetti consolidato la dinamica bipolare/bipartitica (a esclusione delle spinte regionaliste/autonomiste). La quale, in presenza di un sistema elettorale comunque proporzionale, potrebbe vanificarsi allorché mancasse l'elemento politico/partitico che ne sostiene la logica. Del resto, un possibile scenario di crescente frammentazione partitica e del voto, con conseguente rischi per la stabilità dei governi, o almeno della loro strutturazione su una dinamica bipartitica, sono evidenti dai recenti sondaggi, con tre partiti (Pp, Podemos, Psoe) che si attestano su circa il 24% dei consensi ciascuno²²⁸, e con la nuova formazione *Ciudadanos* in forte crescita.

In altre parole si può sostenere in sintesi che il sistema partitico spagnolo si è strutturato e consolidato su una dinamica bipolare e bipartitica dai primi anni '80. Nel lustro successivo alla democratizzazione i due partiti principali, il PSOE e i Popolari, hanno egemonizzato la vita politica ed elettorale della Spagna. La sostituzione dell'Ucd da parte di *Alianza Popular* (poi divenuta Partito popolare) ha in qualche misura consentito di annoverare la Spagna tra le medio-grandi democrazie europee (ad eccezione dell'Italia) in cui esistevano due principali partiti «a vocazione maggioritaria» (*catch-all*) in grado di competere per il Governo. Recentemente una dinamica, e un esito sin qui simile, si sono verificati in Grecia laddove, dopo una serie di elezioni politiche (anticipate) svoltesi in pochi anni, il partito Siriza ha

²²⁸ Fonte: CIS – Centro de investigaciones Sociológicas (27,3% PP; 23,9% Podemos; 22,2% PSOE; 5,2% IU). 4 febbraio 2015.

assunto il ruolo di forza politica guida nel campo della sinistra spodestando lo storico Partito socialista greco (*Pasok*).

L'alternanza tra i partiti «rilevanti» deriva da dinamiche politiche, dalle leadership, dalla mobilità e volatilità degli elettori (indotta e influenzata da molteplici e a volte concomitanti fattori), e anche, ma non esclusivamente, dai sistemi elettorali. I quali, a seconda della rispettiva «forza»²²⁹, agiscono e hanno effetti sul sistema politico allorché in combinato disposto con la «forza» relativa dei sistemi partitici. In qualche misura i sistemi elettorali fungono da freni o acceleratori di alcune dinamiche politiche ed elettorali. Nel contesto spagnolo la presenza di un sistema complessivamente abbastanza selettivo ha contribuito a frenare gli sfidanti dei due principali competitors, ossia Psoe e Ap/Pp. Questa configurazione è stata resa possibile grazie a un insieme di variabili, e in particolare stante la presenza di due partiti «sfidanti» dei due partiti maggiori, non in grado di comprometterne il dominio. Le caratteristiche politiche, organizzative, ideologiche/programmatiche ed elettorali di Izquierda Unida e di Unión Progreso y Democracia più recentemente, non hanno permesso a queste forze di porsi quali credibili alternative di Governo. Ne è derivata una sostanziale stabilità delle dinamiche elettorali e delle formule di governo, solo parzialmente e in congiuntura influenzate dal potere di «coalizione e di ricatto» di alcune forze nazionaliste. La novità recente è la crescita della neo-formazione politica *Podemos*, perlomeno quella rilevata dai sondaggi e alle consultazioni per il Parlamento europeo del 2014; in forma analoga la forza potenziale del partito *Ciudadanos* è cresciuta nelle rilevazioni demoscopiche, tanto che entrambi i partiti pare abbiano superato teoricamente la soglia di sotto-rappresentazione (nel rapporto tra voti ricevuti e seggi assegnati) come derivanti dalla logica del sistema elettorale, già illustrato. Sebbene né *Podemos* né/o *Ciudadanos* pare riescano a sostituire le forze politiche principali nella loro funzione di partiti pivot del sistema, tuttavia pare che potrebbero plausibilmente affiancarsi a loro sia dal punto di vista elettorale che politico. In particolare, la spinta *rivoluzionaria* di *Podemos* potrebbe in qualche misura risentire in bene o in negativo, almeno per le caratteristiche «simili» di partiti *anti-establishment* e di un parziale affinità ideologica, dell'esperienza di Syriza le cui sorti sono inevitabilmente legate alle condizioni sociali e soprattutto di macro e micro economia.

In sintesi, in futuro l'assetto complessivo del sistema partitico spagnolo, potrebbe non funzionare in forma analoga a quella precedente. Del resto l'effetto riduttivo del sistema elettorale a livello di collegio (sbarramento al 3% con soglia implicita molto più alta), fornisce la possibilità per i partiti «minori» di accedere comunque alla rappresentanza e di risultare rilevanti. In considerazione dei rapporti di forza rilevabili nella primavera del 2015, e dunque in presenza di partiti nazionali indeboliti/non egemonici (Psoe, Pp e *Podemos*, *Ciudadanos*), non capaci di catalizzare una percentuale critica di consensi (attorno al 40%), il sistema partitico spagnolo potrebbe andare incontro a cambiamenti rilevanti (in ambito

²²⁹ Si veda Giovanni Sartori nel suo *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 1994.

rappresentativo e di formule di governo) che ne metterebbero in discussione l'assetto sin'ora conosciuto.

In un contesto di effettivo e potenziale forte mutamento politico ed elettorale è arduo ipotizzare quale assetto avrà il Governo prossimo futuro. La strutturazione delle alleanze parlamentari e dunque delle coalizioni a sostegno dell'esecutivo saranno praticabili probabilmente anche secondo assetti sin qui non praticati. Non solo, evidentemente, lo spazio per alleanze e coalizioni dipenderà dal win set, dalla forza elettorale di ciascun partito, qualora, come sembra, il quadro politico mutasse in maniera rilevante. Ma il nuovo scenario parlamentare dipenderà anche dalle scelte della leadership partitica più o meno propensa a costituire rapporti inediti: grandi coalizioni (PP-PSOE), alleanze organiche di centro-sinistra (PSOE+Podemos / PSOE+Ciudadanos), ovvero governi di minoranza (PSOE; PP; Podemos). Tuttavia, alcune indicazioni, per entrambi i fattori considerati (la forza elettorale relativa e la strategia politica) potranno giungere dalle elezioni sub-nazionali che si terranno nell'arco temporale che separa dal rinnovo delle Cortes. Il voto per le regionali in Andalusia (di qualche settimana fa), e il rinnovo dei mandati locali in importanti città e altre comunità autonome, potrebbero costituire un importante indicatore in tal senso.

Tabella n. 17: Spagna - Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai principali partiti nelle elezioni per il «Congreso de los Diputados» (1977-2011)

Elezioni	Pce/IU	Psoe	Ucd-Cds	Ap-PP	Pnv	Ciu	Upyd	Altri
1977 (voti)	9,4	29,3	34,6	8,3	1,7	2,8		13,9
1977 (seggi)	5,7	33,7	47,4	4,6	2,3	3,1		3,2
1979 (v)	10,8	30,5	35,0	5,9	1,5	2,7		13,6
1979 (s)	6,6	34,6	48,0	2,6	2,0	2,3		4,0
1982 (v)	4,0	48,4	9,7	25,9	1,9	3,7		6,4
1982 (s)	1,1	57,7	3,7	30,0	2,3	3,4		1,7
1986 (v)	4,5	44,6	9,2	26,2	1,5	5,1		8,9
1986 (s)	2,0	52,6	5,4	30,0	2,5	5,1		2,4
1989 (v)	9,1	39,9	7,9	26,0	1,2	5,1		10,8
1989 (s)	4,9	50,0	3,1	30,5	1,4	5,1		5,0
1993 (v)	9,6	38,7	1,8	34,8	1,2	4,9		9,0
1993 (s)	5,1	45,4		40,3	1,4	4,9		2,9
1996 (v)	10,6	37,5		38,9	1,3	4,6		7,1
1996 (s)	6,0	40,3		44,6	1,4	4,6		3,1
2000 (v)	5,0	34,1		44,5	1,6	3,2		10,0
2000 (s)	1,1	35,7		52,3	2,0	2,9		4,9
2004 (v)	5,5	42,6		37,6	1,5	4,2		10,2
2004 (s)	2,3	46,9		42,3	2,0	4,3		3,4

2008 (v)	3,8	43,9		39,9	1,2	3,0	1,2	7,0
2008 (s)	0,6	48,3		44,0	1,7	2,8	0,3	2,3
2011 (v)	6,9	28,8		44,6	1,4	4,2	4,7	9,4
2011 (s)	3,1	31,4		53,1	1,4	4,6	1,4	5,0
media voti	7,2	38,0	16,4	30,2	1,5	4,0	3,0	9,7
media seggi	3,5	43,3	21,5	34,0	1,9	3,9	0,9	3,4
media diff. voti-seggi	3,7	-5,3	-0,9	-3,8	-0,4	0,0	0,4	6,2

Fonte: elaborazione degli autori da sito web Parlamento spagnolo.

N.B. in grassetto il partito con più seggi/voti

Commento a Tabella n. 17: La distribuzione dei voti e l’allocazione dei seggi ai principali partiti spagnoli pone in evidenza che due partiti, il PSOE e il PP, sono stati sistematicamente *sovra* rappresentati in Parlamento, mentre la terza forza «nazionale» (i comunisti del PCE/IU) hanno ottenuto mediamente meno consensi rispetto alla percentuale di voti conquistata. Infatti, nel periodo analizzato (1977-2011) i socialisti hanno mediamente ricevuto più seggi rispetto ai voti vinti (+5,3 punti percentuali), e i popolari hanno seguito una dinamica simile (+4 punti percentuali nella differenza tra voti e seggi); mentre il PCP/IU ha mediamente occupato meno scranni parlamentari rispetto alla percentuale di voti vinti (-4 punti percentuali tra i due valori).

La sovra-rappresentazione del primo partito è maggiore quanto più si cumulano due fattori: una percentuale alta di voti validi e un maggiore scarto col secondo. Viceversa, quando lo scarto è debole la sovra-rappresentazione si distribuisce di solito sui primi due. Pertanto, qualora fossero in gioco 3-4 forze nazionali, come sembra per ora emergere dalle rilevazioni, le dinamiche voti/seggi potrebbero seguire percorsi differenziati rispetto al recente passato, e risentire molto della distribuzione territoriale del consenso. Non è pertanto da escludere che in futuro si produca un classico effetto attribuito ai sistemi elettorali maggioritari: il primo in voti non è anche il primo in seggi. Un effetto verificatosi in alcune elezioni regionali (per esempio alcune volte in Catalogna quando il Psc-Psoe è arrivato primo in voti ma Ciu prima in seggi).

Tabella n. 18: Spagna - Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai due partiti maggiori nelle elezioni per il «Congreso de los Diputados» (1977-2011)

Anno	Partito 1°	Partito 2°	Somma voti (%)	Somma seggi (%)	Diff. voti-seggi (p.p.)
1977	Ucd	Psoe	63,9	81,1	-17,2
1979	Ucd	Psoe	65,5	82,6	-17,1
1982	Psoe	Pp	74,3	87,7	-13,4
1986	Psoe	Pp	70,8	82,6	-11,8
1989	Psoe	Pp	65,9	80,5	-14,6
1993	Psoe	Pp	73,5	85,7	-12,2
1996	Pp	Psoe	76,4	84,9	-8,5
2000	Pp	Psoe	78,6	88	-9,4
2004	Psoe	Pp	80,2	89,2	-9
2008	Psoe	Pp	83,29	92,3	-9,01
2011	Pp	Psoe	73,88	84,6	-10,72
Media (1977-2011)			73,3	85,4	-12,1

Fonte: elaborazione degli autori da sitoweb Parlamento spagnolo.

Commento a Tabella n. 18: La dinamica bipolare e in parte bipartitica, favorita *anche* dal sistema elettorale, emerge chiaramente considerando i valori relativi alla somma di voti vinti dai/e di seggi attribuiti ai due partiti maggiori. Tra il 1977 e il 2011 il PP e il PSOE hanno conquistato mediamente circa i 3/4 dei consensi, riuscendo a conquistare circa l'85% dei deputati. Una differenza media dunque di circa 12 punti percentuali tra la percentuale di voti ottenuti e la percentuale di seggi occupati.

Tabella n. 19: Spagna - Numero effettivo di partiti parlamentari ed elettorali e loro rappresentanza: «Congreso de los Diputados» (1977-2011)

Anno	Numero di partiti in Parlamento*	Numero di partiti in > 5%	Numero di partiti in > 3%	LSq - Disproporzionalità (Gallagher)	Numero effettivo di partiti (voti)	Numero effettivo di partiti (seggi)	Seggi
1977	10	4	5	10,05	4,30	2,91	350
1979	11	4	4	10,56	4,25	2,81	350
1982	11	3	5	8,02	3,19	2,34	350
1986	13	4	5	7,19	3,59	2,68	350
1989	13	5	5	9,35	4,13	2,85	350
1993	10	3	3	7,08	3,52	2,67	350
1996	11	3	4	5,36	3,21	2,72	350
2000	12	3	4	6,10	3,12	2,48	350
2004	11	3	4	4,25	3,00	2,53	350
2008	10	2	4	4,49	2,79	2,36	350
2011	10	3	5	6,93	3,34	2,60	350
Media (1977-2011)	11,1	3,4	4,4	7,2	3,5	2,6	350

Commento a Tabella n. 19: Il numero di partiti che ha ottenuto rappresentanza nella Camera bassa spagnola si è attestato su un valore medio di 11 nel periodo 1977-2011. A fronte di un numero medio di partiti in grado di superare il 3% o il 5% (valori considerati nell'analisi poiché soglie esplicite in Germania e Spagna, sebbene in questo caso a livello provinciale) pari a circa 4, altri partiti sono riusciti a conquistare seggi. Si tratta dei partiti minori (i cosiddetti partiti *nazionalisti*) in grado di vincere seggi nelle circoscrizioni in cui sono geograficamente concentrati ed elettoralmente molto competitivi. Tuttavia, guardando alla reale meccanica del sistema partitico si evince che il numero di partiti «rilevanti» si aggira attorno a 3, sia nel caso del valore «parlamentare» (numero di seggi), sia per quanto concerne la forza «elettorale» (numero di voti). In linea generale, infine, il valore dell'indice di Gallagher, relativo alla di-disproporzionalità nel rapporto voti/seggi, segnala e conferma il carattere tendenzialmente con effetti «maggioritari» del sistema elettorale spagnolo.

Tabella n. 20: Andalucía - Voti e seggi ai principali partiti alle elezioni regionali (1982-2015)

Leg.	Anno	PSOE			PP			IU			PODEMOS			C's			PA ²³⁰			UCD		ALT RI	Deput ati (totale)	Governo
		voti (%)	Seggi	seggi (%)	voti (%)	Seg gi	seggi (%)	voti (%)	Seggi	seggi (%)	voti (%)	Seggi	seggi (%)	voti (%)	Seggi	seggi (%)	voti (%)	Seggi	seggi (%)	voti (%)	Seg gi	voti (%)	n.	partiti
I	1982	52,6	66	60,6	17,0	17	15,6	8,5	8	7,3							5,4	3	2,8	13,1	15	3,5	109	PSOE
II	1986	47,2	60	55,0	22,3	28	25,7	17,9	19	17,4							5,9	2	1,8			6,8	109	PSOE
III	1990	50,1	62	56,9	22,4	26	23,9	12,8	11	10,1							10,9	10	9,2			3,8	109	PSOE
IV	1994	38,7	45	41,3	34,4	41	37,6	19,1	20	18,3							5,8	3	2,8			2,0	109	PSOE
V	1996	44,1	52	47,7	34,0	40	36,7	14,0	13	11,9							6,7	4	3,7			1,4	109	PSOE + PA
VI	2000	44,3	52	47,7	38,0	46	42,2	8,1	6	5,5							7,4	5	4,6			2,1	109	PSOE + PA
VII	2004	50,4	61	56,0	31,8	37	33,9	7,5	6	5,5							6,2	5	4,6			4,2	109	PSOE
VIII	2008	48,4	56	51,4	38,5	47	43,1	7,1	6	5,5												6,1	109	PSOE
IX	2012	39,6	47	43,1	40,7	50	45,9	11,4	12	11,0							2,5					5,9	109	PSOE + IU
X	2015	35,4	47	43,1	26,8	33	30,3	6,9	5	4,6	14,8	15	13,8	9,3	9	8,3	1,5					5,3	109	PSOE

²³⁰ Partido socialista de Andalucía - successivamente Partido andalucista (dal 1984).

Commento a Tabella n. 20: La dinamica in termini di rappresentanza e di funzionamento del sistema dei partiti sono analoghe al contesto nazionale, come si evince dai rapporti di forza tra i principali partiti, epigoni delle forze nazionali, e i recenti sfidanti emersi alle consultazioni del marzo 2015. Tuttavia, la grandezza quasi doppia (in media) delle circoscrizioni rispetto alle elezioni politiche, rende meno vantaggiosa l'allocatione dei seggi a favore delle forze maggiori e perciò la loro conseguente sovra-rappresentazione è minore.

II.2) Il sistema di governo

II.2.1) Una stabilità duratura: fattori giuridici e politici

Una completa e accurata analisi del funzionamento delle istituzioni non può prescindere da una lettura contestuale tanto delle disposizioni costituzionali quanto del sistema politico nel suo complesso, seguendo, come anticipato, un metodo di studio che si potrebbe definire, sulla scia di quanto elaborato dallo studioso francese Maurice Duverger, "metodo combinatorio" tra il diritto costituzionale e la scienza politica²³¹. Ciò diviene particolarmente vero quando occorre affrontare le dinamiche effettive della forma di governo. Una forma di governo che, in ogni caso, si è dimostrata tra quelle che, in prospettiva comparata, mostra uno dei più alti livelli di stabilità politica: nei 35 anni a decorrere dalle prime elezioni dopo il varo della nuova Costituzione, tenutesi nel 1979, si sono succeduti, in 10 legislature, solo 13 governi, sotto la guida di 6 Presidenti del Governo. Una stabilità che è stata garantita in particolare attraverso alcuni fattori, in parte già analizzati altrove sia di carattere giuridico che politico: a) un sistema elettorale che, premiando le forze politiche più grandi ha garantito sempre stabili maggioranze parlamentari, con maggioranze di seggi più ampie di quelle elettorali; b) un sistema partitico con struttura bipolare; c) la disciplina del rapporto fiduciario e i meccanismi di razionalizzazione, sebbene con un ruolo meno rilevante rispetto ai primi due fattori; d) un'organizzazione del Parlamento e soprattutto dei gruppi parlamentari in grado di assicurare basi parlamentari solide e compatte ai Governi, con poco spazio per iniziative dei singoli in dissenso o in attuazione del trasformismo.

La commistione di questi fattori giuridici (che hanno sia rango costituzionale, che legislativo che regolamentare) e politici (il sistema partitico) impongono una lettura della forma di governo "diacronica" ovvero sia con riferimento alle dinamiche politiche che ne hanno modellato l'evoluzione, sin dalla transizione democratica "*pactada*" guidata dal giovane monarca Juan Carlos e dai Governi di Arias Navarro, prima, e Adolfo Suarez, dopo e per più lungo tempo²³².

II.2.2) Il sistema di governo: le dinamiche effettive della forma di governo spagnola

Dal 1977 – anno delle prime elezioni democratiche per l'elezione delle *Cortes* costituenti – al 1982 il sistema spagnolo è costruito su un partito dominante, l'Unione del

²³¹ Duverger, M., *Le système politique français*, Puf, Paris, XXI edizione, 1996. Ma anche Ceccanti, S., *Maurice Duverger e il metodo combinatorio: una lezione ancora valida*, in *Quaderni Costituzionali* n. 1/2015, pp. 227-242. Nonché nel medesimo numero in memoria di Duverger si veda anche Dondi, S., *Il costituzionalismo repubblicano di Duverger (un ideale preambolo mai scritto alle sue famose leggi)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, pp. 243-250

²³² Ceccanti, S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit.

Centro Democratico (UCD), che si rivelerà però effimero nella forma e destinato a mutare. Esso sorge per dare una legittimità democratica per le elezioni costituenti del 1977 proprio ad Adolfo Suarez, traghettatore dal regime autoritario e vero fautore della Legge per la riforma politica (di fatto la Costituzione provvisoria che ha disciplinato il processo costituente)²³³.

Nella prima legislatura dopo l'approvazione della Costituzione, che inizia nel 1979, infatti, UCD si scontra con due eventi che ne rivelano la scarsa omogeneità – al di là del comune sforzo per la democratizzazione – fino a condurlo all'esplosione e alla prima crisi di Governo: il referendum sullo Statuto di autonomia dell'Andalusia (su cui si scontrano dal 1980 sostenitori di una minore e di una maggiore autonomia) e l'approvazione della legge sul divorzio nel luglio 1981. A questo punto, a fronte delle pressioni interne, l'UCD provoca la prima e unica crisi extraparlamentare della storia spagnola nel febbraio 1981, sostituendo Adolfo Suarez col nuovo Premier Calvo Sotelo²³⁴.

È esattamente durante l'investitura del nuovo Governo (nella seconda votazione, perché Calvo Sotelo aveva mancato la maggioranza assoluta richiesta alla prima, fermandosi a 169 voti) che si manifesta il tentativo di colpo di Stato del colonnello Tejero. Questo ha rappresentato il più grave rischio di regressione autoritaria per la neonata democrazia spagnola e nel clima – anche emotivamente difficile – che successe al mancato golpe, Calvo Sotelo, che in seconda votazione avrebbe avuto bisogno solo della maggioranza relativa, supera però ampiamente anche quella assoluta con 186 Sì. Tuttavia questo successo, dettato dall'esigenza di unità nazionale temporanea, si rivelerà anch'esso alquanto effimero.

Sono le elezioni andaluse del maggio 1982 col crollo dell'UCD al 13% (rispetto al 32% delle Politiche del 1979) a determinare la crisi irreversibile, con Adolfo Suarez che crea, tramite scissione dall'UCD, un altro partito (il CDS).

La dissoluzione dell'UCD provoca il primo scioglimento anticipato della storia spagnola, con le elezioni dell'ottobre successivo che danno una maggioranza assoluta (207 voti) al *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) di Felipe González, il quale aveva operato una chiara scelta riformista nel congresso del settembre 1979. González aveva peraltro presentato nel maggio 1980, qualche mese dopo quel congresso socialista, una mozione di sfiducia costruttiva ben sapendo che essa non avrebbe avuto successo sul piano parlamentare. L'intento era quello di segnalare al Paese che l'alternativa era già pronta e, come si è visto, questa è stata la finalità più ricorrente con la quale è stato poi successivamente impiegato l'istituto della sfiducia costruttiva. In altri termini uno strumento di razionalizzazione interno al funzionamento del rapporto tra Camera e Governo veniva reinterpretato nella logica della legittimazione diretta dei Governi.

Nelle elezioni del 1982 l'UCD crolla a poco meno del 7% e il CDS di Suarez a meno del 3%, mentre sulla destra cresce il partito post-franchista di destra *Alianza Popular* (AP) che

²³³ Tutte le votazioni fiduciarie del Congresso dei deputati sono reperibili al seguente link: <http://www.historiaelectoral.com/inv.html>

²³⁴ Lauvaux, P., *Les grandes démocraties contemporaines*, cit.

ottiene un inaspettato 26% e si afferma da allora come il secondo partito, vera alternativa ai Socialisti. Questo sia pure non da subito con una elevata credibilità, dal momento che forte è la continuità della sua leadership e della sua membership con il franchismo, a cominciare da Manuel Fraga Iribarne, il leader, già ministro-chiave durante lo Stato autoritario.

Il PSOE governa quindi per lunghi anni secondo un modello molto simile al governo di gabinetto inglese ovverosia basandosi su una maggioranza assoluta in seggi e una leadership partitica che coincide saldamente con la premiership. Dal 1982 al 1986, una volta realizzata l'alternanza, il dibattito politico è principalmente concentrato all'interno del PSOE, che si trova a confrontarsi con la propria componente più radicale e di sinistra. Il primo fronte di conflitto per il Presidente González è rappresentato da una questione di politica internazionale ovverosia la permanenza nella Nato: la Spagna vi era entrata con Calvo-Sotelo e all'epoca i Socialisti vi si erano opposti.

Per questa ragione González utilizza abilmente lo strumento costituzionale del referendum consultivo, convocabile dal re su proposta del Presidente del Governo e previa autorizzazione da parte del Congresso dei deputati (art. 92 Cost.).

Il 12 marzo 1986 gli elettori spagnoli sono chiamati a decidere sulla permanenza nell'Alleanza atlantica con alcune condizioni. Nella sostanza González aveva in qualche modo esternalizzato il dibattito interno al proprio partito ponendo agli elettori una sorta di questione di fiducia sul Governo in carica. I risultati referendari furono a favore della permanenza nella Nato e, dunque, del Governo. Politicamente González è riuscito nell'intento di tacitare le opposizioni interne e, forte del risultato referendario, utilizza per la prima volta il potere di scioglimento – il principale meccanismo di razionalizzazione introdotto dal Costituente – a vantaggio del Governo in carica. Approfittando anche del fatto che *Alianza Popular* ancora non appariva un'alternativa elettoralmente credibile, González decise il primo scioglimento di maggioranza “all'inglese”, ovverosia uno scioglimento deciso nel momento percepito come più elettoralmente favorevole al Governo in carica e non come esito di una crisi politica.

Le elezioni anticipate del 22 giugno 1986 consentono così al PSOE di conservare la maggioranza assoluta dei seggi nel Congresso, sebbene con un lieve decremento (184 seggi).

Nel 1987, seguendo la stessa logica di González del 1980, il nuovo leader di *Alianza popular* Hernandez-Mancha utilizzò anch'egli la sfiducia costruttiva, ma la pessima performance nel dibattito parlamentare, a differenza dell'episodio precedente, ne determinò il declino politico personale e con esso quello dell'uso dello strumento.

La scelta dello scioglimento all'inglese per cavalcare il momento elettoralmente più favorevole fu ripetuta nel 1989, sull'onda del successo nel voto europeo, quando AP si era nel frattempo trasformata, nel congresso del gennaio 1989, in *Partido Popular* per distaccarsi più nettamente dal passato franchista. Qualche mese dopo José Maria Aznar viene designato come nuovo leader.

A causa di alcune contestazioni la legislatura non iniziò con un plenum completo, 18 deputati non furono proclamati per cui fu considerata valida l'investitura con 167 sì su 332. Per sanare tale votazione González si sottopose qualche mese dopo, a *plenum* completato, a una votazione in cui ottenne 176 sì.

Più delicata fu la legislatura successiva, quella che iniziò nel 1993, perché con una limitata maggioranza relativa González deve negoziare un accordo stabile con i nazionalisti baschi e catalani (PNV e Ciu). Il leader socialista inaugura così una fase, durata fino alla fine degli anni '90, in cui i due principali partiti nazionalisti si comportano come veri e propri "gruppi di pressione" ovvero contrattano il sostegno al Governo in cambio di una ridefinizione dei rapporti tra centro e periferia soprattutto in connessione alla redistribuzione delle risorse provenienti dal gettito fiscale²³⁵.

Peraltro sono proprio questi due partiti che, a fronte di alcuni scandali che travolgono membri di primo piano del PSOE, si ritirano dalla maggioranza a fine 1995 e determinano uno scioglimento anticipato rifiutandosi di votare il bilancio. González, sia pure di poco, perde le elezioni del marzo 1996.

Il leader del PP José Maria Aznar, che partiva da un'impostazione fortemente centralista, per dare compimento a questa seconda storica alternanza, ha però bisogno di due mesi per realizzare a sua volta un patto di coalizione con CiU e PNV facendo loro importanti concessioni su competenze e risorse²³⁶: ottiene pertanto l'investitura a maggioranza assoluta in prima votazione il 4 maggio 1996. Viene confermato nel 2000 con una maggioranza assoluta autosufficiente, mentre i due partiti regionalisti si separano: Ciu gli conferma l'appoggio, in cambio del sostegno del PP in Catalogna, mentre il PNV si colloca all'opposizione.

La terza alternanza si verifica, nel clima segnato dall'attentato terroristico della stazione di Atocha, nel marzo 2004 a vantaggio del nuovo leader del PSOE José Luis Rodríguez Zapatero, il quale era divenuto segretario di quel PSOE che, dal 1996 in poi, aveva vissuto vicende interne molto complesse, a partire da una affrettata successione a González, passando per seri e strutturali problemi organizzativi interni.

Zapatero ottiene l'investitura in prima votazione, nonostante la maggioranza relativa in seggi (164), grazie a gruppi minori e al sostegno dell'altro partito regionalista più radicale, *Esquerra Republicana* di Catalogna, che collaborava col PSOE in quella comunità e che per la prima ed unica volta vota l'investitura a un Governo. Per la prima volta nella storia della democrazia spagnola un partito che deteneva la maggioranza assoluta dei seggi, il PP, passa direttamente all'opposizione perdendo le elezioni.

Nelle elezioni del 2008 Zapatero è confermato ma in quel caso, come Calvo Sotelo nel 1981, diviene Presidente del Governo solo nella seconda votazione. A differenza di Calvo

²³⁵ Bosco, A., *Da Franco a Zapatero, La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, cit.

²³⁶ Nuovamente il cardine della trattativa è rappresentato dalla ripartizione dell'imposta sulle persone fisiche.

Sotelo, però, si deve accontentare della sola maggioranza relativa, con l'astensione di quasi tutti i gruppi minori.

Le elezioni del 2011 hanno poi segnato, con la nuova maggioranza assoluta del PP di Mariano Rajoy, la quarta storica alternanza di sistema.

Come la maggior parte dei Governi in carica tra 2008 e 2010, anche il II Governo Zapatero paga gli effetti della crisi economica in termini di consenso e, dunque, il PP ottiene il 44,6% dei voti e il 53% dei seggi, realizzando quella maggioranza assoluta e un governo monopartitico che risale o all'egemonia socialista o al secondo Governo Aznar.

Il destino stesso del Governo Rajoy è strettamente legato alla crisi economica e alle tensioni sociali che ne sono derivate. Difatti le issues politiche che egli si trova a fronteggiare sono principalmente due: il crescente deficit di bilancio della Spagna e il problema del rispetto dei vincoli di bilancio e di stabilità derivanti dal contesto europeo, da un lato, e le crescenti tendenze centrifughe della Comunità catalana, dall'altro.

Se della complessa vicenda catalana si è già discusso, è bene menzionare il percorso che ha condotto alla revisione costituzionale per ottemperare ai vincoli disposti dal patto di stabilità dell'Unione europea. La legge costituzionale – peraltro la Costituzione spagnola era stata modificata solo un'altra volta nel 1992 per inserire il diritto di voto ai cittadini comunitari – che ha modificato l'articolo 135 della Costituzione, introducendovi il principio dell'equilibrio tendenziale di bilancio, è stata approvata in entrambe le Camere con una maggioranza dei 3/5 richiesti dalla Costituzione (art. 167) e non è stato richiesto il referendum confermativo (richiedibile da un decimo dei componenti di ciascuna Camera). Hanno votato a favore, oltre ai Popolari, anche i Socialisti. La riforma ha poi previsto – con una modalità ripresa dal legislatore costituzionale italiano – una legge organica con il compito di attuare i principi stabiliti nel nuovo articolo 135 della Costituzione²³⁷.

²³⁷ *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 103 del 30 aprile 2012.

III) Focus tematici

III.1) I meccanismi di raccordo tra lo Stato e le Comunità autonome

L'art. 2 della Costituzione spagnola, nel configurare lo Stato come "autonómico", presenta un elemento di novità particolarmente rilevante nel quadro comparato, che consiste nel bilanciamento tra "la indissolubile unità della nazione spagnola" e il "diritto all'autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono".

Tale previsione si è tradotta nella possibilità di costituire le cd. Comunità autonome, che rappresentano un livello di governo intermedio tra quello municipale-provinciale e quello statale²³⁸.

Di fatti, lo Stato spagnolo è "*organizzato territorialmente in Comuni, Province e Comunità autonome (...) che godono di autonomia nella gestione dei propri interessi*" (art. 137 CE) ed è proprio in virtù di tale configurazione che l'organizzazione territoriale del potere politico si presenta come assolutamente originale.

Dunque, nel diritto alla autonomia delle nazionalità e delle regioni trova fondamento l'autonomia delle *Comunidades autónomas*, la cui organizzazione territoriale è disciplinata, come si è visto, dal Titolo VIII della Costituzione – artt. 143 e ss. –, che ha legittimato, a partire dal 1979, la formazione di ben 17 Comunità, ognuna di esse dotata di uno Statuto²³⁹.

Le disposizioni costituzionali, che si limitano ad una generica definizione dello Stato autonómico e a fissare i principi generali, prevedono che in alcuni casi spetta allo Stato il compito di dettare norme di base, mentre alle CCAA il compito di assumere competenze di attuazione normativa e di esecuzione in determinate materie (art. 148 CE), demandando dunque agli Statuti – e ad eventuali leggi dello Stato – la disciplina concreta.

Come si è visto, i primi "Accordi autonómicos" sono stati firmati il 31 luglio 1981, cui è seguita la Ley n. 12/1983 – ossia la *Ley del Proceso Autonómico* (LPA), con cui è stato definito il numero delle Comunità autonome, la loro natura giuridica, l'assetto organizzativo e i tempi del processo autonómico. A tale legge, è seguita l'approvazione della Legge Organica di armonizzazione del processo autonómico (LOAPA), che aveva l'obiettivo di introdurre un'armonizzazione sostanziale tra le diverse comunità, ma che è stata dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza del *Tribunal constitucional* n. 76/1983 in ragione del fatto che nessuna legge statale può limitare l'autonomia politica delle CCAA.

²³⁸ Con il termine Comunità autonoma si fa riferimento ad entità territoriali composte da province limitrofe che hanno caratteristiche – storiche, culturali e politiche – comuni.

²³⁹ In realtà, la formazione di tali enti trova fondamento nelle cd. pre-autonomías, ossia governi provvisori di 14 territori – divenuti in seguito Comunità autonome – introdotti con la Costituzione del 1931. La prima è stata la Catalogna, cui è stato attribuito lo status di pre-autonomia – grazie al decreto legge del settembre 1977 –, che ha comportato la costituzione di una assemblea locale e di un esecutivo. Cfr. Truni, A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, Cedam, 2003.

Negli stessi anni, si è concluso il processo di approvazione degli statuti, che hanno delineato un assetto quanto più simmetrico attraverso la Costituzione di un'Assemblea legislativa, di un Presidente ed un Governo all'interno di ogni singola Comunità, anche se a livello di competenze perdurasse una certa asimmetria²⁴⁰.

Con i citati "Accordi autonomici" del 1992 e con la L.O. 9/1992, invece, è stato dato un ulteriore impulso al processo di uniformazione, attraverso la definizione delle competenze da attribuire alle Comunità, la riforma degli Statuti e l'introduzione di una vera e propria parificazione tra le stesse e le cd. Comunità Storiche, eccezion fatta per quelle differenze derivanti dagli *hechos diferenciales*²⁴¹.

Proprio con quest'ultimo accordo è stato introdotto il principio di cooperazione tra centro e periferia, definito come "*consustanziale al buon funzionamento dello Stato delle autonomie*"²⁴².

Una nuova fase del "*derecho autonómico*" si è inaugurata a partire dal 2000 ed ha visto da un lato vari tentativi di riforma della seconda Camera, finalizzati al suo rafforzamento come organo di raccordo tra Stato e Comunità autonome; dall'altro, la revisione di molteplici Statuti, che sembrano aver tenuto in maggiore considerazione le singole caratteristiche ed esigenze delle rispettive CCAA, in particolar modo quello Catalano – approvato con *Ley Organica* dal Parlamento nel 2006 –, oggetto di sette sentenze da parte del Tribunale costituzionale. Nello specifico, la Corte è intervenuta cercando di ridimensionare alcune rivendicazioni ed affermando che gli Statuti hanno lo stesso rango della fonte con cui sono stati approvati – *Ley Organica* – e sono dunque subordinati alla Costituzione²⁴³.

In virtù del fatto che in Spagna manca una Camera propriamente rappresentativa delle istanze territoriali, benché la Costituzione con l'art. 69 definisca il Senato come organo preposto a siffatta rappresentanza²⁴⁴, il legislatore spagnolo è stato chiamato ad affrontare il problema di articolare lo Stato e le sue differenti parti costitutive, facendole interagire tra loro

²⁴⁰ Nello specifico, 7 Comunità avevano raggiunto il livello più alto di autonomia, mentre le restanti godevano di un livello di autonomia inferiore.

²⁴¹ Con il termine "*hechos diferenciales*" si fa riferimento a quelle rilevanti caratteristiche che distinguono le varie parti di territorio e che richiedono un trattamento specifico e differenziato. Tra questi assumono una particolare rilevanza i diritti storici, l'applicazione di un diritto civile speciale, la lingua, etc. Proprio in merito a quest'ultima, l'art. 3 della CE ha introdotto come lingue ufficiali il Castellano e una lingua regionale propria delle Comunità (come ad es. il catalano, il basco, il galiziano etc). Per un approfondimento, cfr. Blanco Valdes, R.L., *Dove sono le differenze? Fatti differenziali, uguaglianza ed asimmetria*, in Dominici, D., (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004

²⁴² C. Chimenti, *Noi e gli altri*, Vol. II, Parte II, G. Giappichelli Editore, Torino, cit. pag. 35.

²⁴³ Cfr. art. 81 co. 1 CE e STC n. 31 del 28 giugno 2010.

²⁴⁴ Nel 2011, su un totale di 266 senatori, 208 sono eletti direttamente dal corpo elettorale a suffragio universale (provinciali), mentre 58 sono designati dalle assemblee delle CCAA (autonomici). Dunque, la seconda Camera né per la sua composizione, né per le sue funzioni può svolgere questo ruolo. A ciò è necessario aggiungere che il Tribunale costituzionale ha chiarito che le Comunità sebbene siano "autonome", non sono sovrane e, dunque, non sono dotate di un vero e proprio potere costituente. Per un approfondimento, cfr. Bifulco, R., *Ordinamenti federali comparati*, pagg. 211-212.

grazie ad organi di raccordo e cooperazione rappresentati dalle *Comisiones Mixtas de Trapasos* e dalle *Comisiones Bilaterales de Cooperacion*.

Le prime, composte dai responsabili del Governo statale e da quello autonómico interessato, si occupano di determinare il trasferimento di servizi, funzionari e mezzi dallo Stato alle CCAA, sulla base delle competenze determinate dagli Statuti.

Le seconde, invece, introdotte con l'obiettivo di ridurre i numerosi contenziosi presentati presso il Tribunale costituzionale, rappresentano la sede di confronto diretto tra rappresentanza statale e singole CCAA, con competenza generale e composizione paritaria²⁴⁵. Proprio la determinazione di questi ultimi due fattori spetta all'accordo tra le parti, secondo quanto sancito dall'art. 5 della legge n. 30/1992 sul Regime Giuridico delle Amministrazioni Pubbliche e sul Procedimento Amministrativo Comune (LRJAPyPAC)²⁴⁶.

Lo stesso articolo, inoltre, ha rafforzato le *Conferencias Sectoriales*, ossia gli organi di cooperazione multisettoriale e di incontro tra il Governo e i rappresentanti regionali, al fine di “assicurare in ogni momento la necessaria coerenza dell'attuazione dei poteri pubblici e l'imprescindibile coordinamento”.

Entrambe le tipologie di conferenze, dotate di poteri consultivi e deliberativi, sono istituite dal Governo centrale in considerazione di un ambito materiale determinato, sono presiedute dal Ministro competente per materia e composte dai consiglieri rappresentanti le singole CCAA, anch'essi competenti per materia. In virtù del fatto che la convocazione e la determinazione dei diversi profili spettano al Ministro, appare evidente come in realtà il ruolo dell'Esecutivo statale sia preponderante in quest'ambito.

A ciò è necessario aggiungere che gli eventuali accordi o le risoluzioni adottati non sono vincolanti per tutti i partecipanti, ma solo nei confronti di coloro che decidono di sottoscrivere la decisione finale, che dovrà essere sottoposta a ratifica legislativa da parte della Comunità o dello Stato²⁴⁷.

Il sistema delle conferenze, quindi, è stato delineato con l'obiettivo di ovviare all'incapacità del *Senado* di configurarsi come una Camera concretamente rappresentativa delle istanze territoriali.

²⁴⁵ Si è già visto in precedenza la modifica della legge organica sul Tribunale costituzionale avvenuta nel 2000. Qualora non dovesse essere raggiunto l'accordo tra le parti, rimane comunque la possibilità di ricorrere al Tribunale costituzionale. Per un approfondimento sulle Commissioni, cfr. Ridaura Martínez, M.J., *Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español* Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 2007.

²⁴⁶ Appare doveroso precisare che in caso di conflitto tra lo Stato e una o più Comunità, l'art. 33 della LOTC – Ley Organica del Tribunal constitucional – prevede la possibilità di ricorrere ad un tentativo di conciliazione, prima di sollevare un *recurso de inconstitucionalidad*. Per un approfondimento, cfr. Bifulco, R., *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2005.

²⁴⁷ Per un approfondimento sulle conferenze, cfr. Duque Villanueva, J.C., *Las Conferencias sectoriales*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2007, n. 79.

La mancanza di strumenti di coordinamento orizzontale e la contestuale asimmetria che caratterizza le CCAA ha altresì favorito la conclusione dei cd. *Convenios*, ossia accordi bilaterali tra lo Stato e le singole Comunità, previsti dall'ordinamento spagnolo come strumenti opposti al sistema delle conferenze (art. 145 co. 2 CE)

Con tale tipologia di atti, che devono essere firmati dai Ministri, ogni Comunità negozia direttamente con lo Stato centrale sulle materie di sua competenza – gestione e prestazione di servizi propri – ed evita quindi di dover trovare un'intesa con le altre CCAA²⁴⁸.

Essi devono rispettare i requisiti richiesti dagli Statuti ed essere comunicati alle *Cortes Generales*, che hanno il compito di effettuare un controllo di legittimità. Inoltre, ai “*Convenios de colaboración*” si affiancano sia gli *Acuerdos de cooperación*, che si distinguono dai primi in quanto la cooperazione ha carattere generico; sia i *Protocolos de colaboración*, che costituiscono invece una mera dichiarazione di intenti con la quale le CCAA manifestano il proprio interesse per collaborazioni future.

Un ulteriore passo in avanti – seppur con molteplici scetticismi – è stato fatto con la Costituzione della Conferenza tra il Presidente del Governo e i Presidenti delle CCAA con l'obiettivo precipuo di implementare i meccanismi di cooperazione multilaterale e multilivello e garantire l'uguaglianza, la solidarietà e l'armonioso funzionamento dello Stato. L'istituzione di tale organo, che avuto luogo il 28 ottobre 2004, costituisce il livello più alto di cooperazione politica tra lo Stato e le Comunità e si propone di discutere e deliberare su questioni di particolare rilevanza per il sistema autonómico²⁴⁹.

Tra le proprie finalità, espressamente previste dal regolamento adottato nel 2009, la Conferenza ha previsto la discussione dei grandi orientamenti delle politiche pubbliche, settoriali e territoriali; l'attuazione di azioni strategiche congiunte; il rafforzamento delle relazioni di cooperazione tra lo Stato e il CCAA e si è posta l'obiettivo di dare impulso al lavoro delle conferenze settoriali e degli altri organismi di cooperazione multilaterale (art.2 *Reglamento*).

²⁴⁸ In relazione al fatto che spesso tali accordi riguardano le stesse materie, nel 1990 è stata conclusa un'intesa, approvata dal Consiglio dei Ministri, con cui sono stati stabiliti determinati requisiti, quali ad es. l'indicazione dell'autorità che li sottoscrive, titolo o titoli di competenza in base ai quali si attiva ciascuna delle parti etc. Nel 1992 si è proceduto alla regolazione di tali accordi con l'art. 6 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, completata con gli accordi del Consiglio dei Ministri del 3 luglio 1998. È possibile rinvenire tutte le informazioni sul [sito del governo](#).

²⁴⁹ La conferenza si è riunita in tutto 5 volte. È possibile consultare i testi degli accordi sul [sito del Governo](#), per un approfondimento, cfr. Gálvez Muñoz, L.A., Ruiz González, J.G., *Estado autonómico, cooperación intergubernamental y conferencias de presidentes*, in *Revista de Derecho Político*, n. 86, enero-abril 2013, pagg. 229-254

III.2) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento

III.2.1) Status e riconoscimento dei partiti politici

I partiti politici sono i pilastri su cui si fondano gli Stati democratici moderni e, in virtù di tale considerazione, il Costituente spagnolo li ha riconosciuti come strumento fondamentale di partecipazione dei cittadini alla vita politica. Difatti, attraverso l'art. 6, la Costituzione sancisce che essi “*esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale di partecipazione politica. La loro creazione e l'esercizio delle attività sono liberi sulla base del rispetto della Costituzione e della legge. La loro struttura interna e il loro funzionamento dovranno essere democratici*”.

Tale disposizione di rango costituzionale è stata preceduta dalla *Ley de los partidos políticos del 4 dicembre 1978, n. 54* entrata in vigore pochi giorni prima della Costituzione stessa, ma che si limitava a prevedere il procedimento necessario per la Costituzione dei partiti, stabilendo un obbligo specifico spettante ai partiti, ovverosia quello di depositare lo Statuto e i dati personali relativi ai promotori e ai dirigenti dello stesso presso il Ministero degli Interni²⁵⁰.

In relazione al progressivo rafforzamento del ruolo dei partiti politici all'interno del sistema istituzionale, il Legislatore è intervenuto nuovamente nel merito, ampliando la normativa mediante la *Ley Organica n. 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*.

Nel preambolo della legge, il Legislatore ha evidenziato la necessità di un puntuale intervento normativo non più procrastinabile in virtù del fatto che, sebbene i partiti politici non siano organi costituzionali ma organismi associativi di diritto privato, rappresentano comunque una parte fondamentale dell'architettura costituzionale – “*instrumentos fundamentales de la acción del Estado*” –, e sono chiamati a svolgere funzioni di rilievo costituzionale.

Per tal ragione, viene attribuito loro un regime giuridico specifico, innovando la normativa previgente. Nello specifico, l'art. 3 prevede che l'acquisizione della personalità giuridica sia conseguente alla registrazione del partito, da realizzarsi tramite il deposito dell'atto di costitutivo e dello statuto da parte dei fondatori presso il Ministero dell'Interno. Tale atto deve contenere in modo esplicito: i dati anagrafici, la denominazione, i nominativi dei membri degli organi dirigenti provvisori, il domicilio e lo statuto (comma 1). Finanche non ottengano la registrazione – di norma il nulla osta viene rilasciato entro venti giorni – i fondatori del partito, che agiscono in suo nome, rispondono in modo personale e solidale delle obbligazioni contratte con terzi (art. 4 comma 1).

²⁵⁰ Appare evidente, dunque, come la volontà del Legislatore sia stata quella di costituzionalizzare i partiti politici, considerandoli elementi fondamentali ed indispensabili del nuovo ordinamento democratico.

Nel caso in cui vengano riscontrati vizi formali nell'atto di fondazione o nella documentazione di accompagnamento, o i proponenti non siano in possesso delle capacità richieste dalla normativa, il Ministero dell'Interno informa le parti interessate, di modo tale che possano apportare le necessarie correzioni.

Qualora dovessero emergere indizi di illecito penale a carico del partito, il Ministero dell'Interno ne trasmette notizia al *Ministerio Fiscal* (Procura) – mediante una relazione in cui vengono inseriti elementi probatori che consentono di valutare i suddetti indizi –, chiamato ad effettuare le opportune verifiche. Se le accuse dovessero rivelarsi infondate si procede all'iscrizione nel registro.

III.2.2) Organizzazione e democrazia interna dei partiti politici

Come già anticipato, la Costituzione sancisce espressamente che i partiti politici sono tenuti a rispettare il principio democratico per quanto riguarda la loro struttura interna e il loro funzionamento. Tale formulazione, mutuata dal sistema tedesco (art. 21.1 GG)²⁵¹, supera il mero riferimento ai partiti come associazioni e, dunque, impone loro specifiche condizioni in relazione alla rilevanza pubblica e delle funzioni da essi assunte all'interno del sistema costituzionale.

Per tali ragioni sono sottoposti ad uno specifico regime giuridico introdotto dalla disciplina di dettaglio, ossia la L.O. n.6/2002 – introdotta con l'obiettivo di ampliare la succinta e frammentata Legge n. 54/1978 – in virtù della quale devono ispirarsi al principio democratico e a quanto disposto dalla Costituzione e dalle leggi, e sono liberi di determinare in maniera autonoma la loro organizzazione, la loro attività e il loro funzionamento, con l'unico limite stabilito dall'ordinamento giuridico (art. 6 LOPP).

Inoltre, secondo quanto sancito dall'art. 7 co. 2 LOPP l'organo supremo del partito è l'Assemblea generale degli iscritti, i quali possono prendervi parte sia in maniera diretta, sia attraverso i loro delegati.

Agli statuti (o ai regolamenti esecutivi), non è solamente rinviata la determinazione del procedimento di elezione e le attribuzioni degli organi direttivi – che devono avvenire attraverso voto libero e segreto –, ma altresì: la definizione dei fini dell'associazione politica; la denominazione; la procedura di ammissione al partito; i diritti ed i doveri degli iscritti, le regole di disciplina e le sanzioni in caso di loro inosservanza; i mezzi economici ed il procedimento di rendiconto; le cause di scioglimento dell'associazione; i registri ed i documenti da tenere; le procedure, le regole di deliberazione e la determinazione di un termine per le convocazioni degli organi collegiali; etc.

²⁵⁷ Difatti, l'art. 21.1 GG dispone che “*il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia*”.

Relativamente alla loro attività, la normativa sancisce che seppur libera, essa deve comunque rispettare i valori costituzionali espressi nei principi democratici e nei diritti umani e sono tenuti a sviluppare le funzioni che sono loro attribuite a livello costituzionale dalla forma democratica e nel pieno rispetto del pluralismo (art. 9 co.1).

Con l'obiettivo precipuo di tutelare il più possibile i diritti degli iscritti/affiliati – specificatamente i diritti delle minoranze – il legislatore spagnolo, attraverso l'art. 8, ha introdotto il diritto di partecipare alle attività di partito, agli organi di governo e di rappresentanza e di esercitare il diritto di voto (co. 4 lett. a); di essere elettori ed eletti alle cariche di partito (co. 4 lett. b); di essere informati sulla composizione, sulle decisioni degli organi direttivi ed amministrativi e sulle attività realizzate dal partito e sulla sua situazione economica (co. 4 lett. c) e di impugnare le decisioni degli organi del partito ritenute contrarie alla legge e agli statuti (co. 4 lett. d).

Inoltre, il Legislatore, se da un lato ha precisato che le formazioni partitiche sono libere di esercitare la loro attività con il solo limite di rispettare i valori costituzionali e il principio democratico, dall'altro – integrando le disposizioni contenute nel Codice penale del 1995 che disciplinano i casi di dissoluzione delle associazioni con finalità terroristiche –, elenca tutte le ipotesi che possono portare alla dichiarazione di illegalità di un partito²⁵².

La normativa ha avuto quindi il merito di introdurre un procedimento giurisdizionale per lo scioglimento di quei partiti che risultano vicini o che offrono aiuti al terrorismo, come nei casi dell'*Herri Batasuna*, dell'*Euskal Herriarrok* e del *Batasuna* – accusati di essere affiliati all'organizzazione illecita indipendentista di stampo terrorista dell'Eta –. Difatti, in base all'art. 10, il Tribunale Supremo, sulla base di elementi probatori certi, può disporre lo scioglimento di un partito qualora emerga che questo appoggi il terrorismo, ovvero violi ripetutamente e in forma grave i principi democratici o adotti le condotte elencate dall'art. 9 co. 3 (tra cui: fornire appoggio politico espresso o tacito al terrorismo; legittimare azioni terroristiche; promuovere o difendere attentati contro la vita, l'integrità o la dignità della persona; includere tra gli organi direttivi o nelle liste elettorali persone condannate per delitti o atti di terrorismo, utilizzare simboli o messaggi che rappresentino o si identifichino con il terrorismo e i comportamenti ad esso associati etc.).

In merito a tali previsioni, parte della dottrina ha sollevato non pochi dubbi di legittimità costituzionale, ritenendo che in tal modo sarebbe possibile operare un controllo sulle finalità perseguite dai partiti, violando così l'art. 6 della Costituzione posto a tutela della libertà di azione politica.

²⁵² Secondo quanto disciplinato dalla Legge n.54/1978 le due ipotesi di scioglimento potevano essere disposte per ragioni di illiceità penale e di illegittimità, ossia nel caso in cui incorressero in una delle fattispecie di associazione illecita previste dall'art. 515 del Codice penale; ovvero in caso di contrarietà ai principi democratici.

Tuttavia finora in più occasioni²⁵³, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto compatibile con le norme convenzionali le disposizioni della LOPP sulla dissoluzione dei partiti politici, precisando che lo scioglimento giudiziario di Batasuna e Herri Batasuna sarebbe stato, peraltro vanificato, se si fosse consentito ai componenti dei partiti dichiarati illegali di proseguire in via di fatto le attività di quei partiti semplicemente sotto altro nome, nonché sostenendo che la sanzione dello scioglimento fosse proporzionata perché necessaria a mantenere la sicurezza e l'ordine pubblico in una società democratica.

Nel caso in cui il Tribunale speciale dichiara l'illegalità di un partito, la sentenza è inappellabile – sebbene sia ammesso il *Recurso de Amparo* davanti al Tribunale Costituzionale – e viene disposta la cancellazione della registrazione; mentre se la richiesta viene respinta, essa non può essere ripresentata, salvo incorrano nuovi e diversi fatti.

III.2.3) Il finanziamento dei partiti politici

Il finanziamento dei partiti politici in Spagna, in virtù della loro natura e della loro funzione costituzionalmente garantita dall'art. 6 della Costituzione spagnola del 1978, ossia quella di essere espressione del “pluralismo politico” e di concorrere “alla formazione e manifestazione della volontà popolare”, è attualmente disciplinato dalla *Ley orgánica* n. 8 del 2007, come modificata dalla L.O. n. 5/2012²⁵⁴.

La legge n.8/2007, in realtà, è il frutto di un'evoluzione normativa iniziata nel 1978 con la *Ley 54 de 4 de diciembre, de Partidos Políticos*²⁵⁵ (poi sottoposta a modifica con la legge n.

²⁵³ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Herri Batasuna e Batasuna c. Spagna, Herritarren Zerrenda c. Spagna e Exteberria Barrena Arza e altri c. Spagna*, tutte del 30 giugno 2009; più recentemente, e sempre legata alle attività di Batasuna, si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, *EuskoAbertzale Ekintza – Acciòn Nacionalista Vasca (EAE-ANV) c. Spagna*, del 15 gennaio 2013.

²⁵⁴ Di recente è stata approvata la *Ley Orgánica 5/2012*, de 22 recante modifiche alla normativa del 2007, con l'obiettivo di rispondere alle contingenze dettate dall'attuale crisi economica e quindi di ridurre i costi della politica: “con la presente riforma se incide en la idea de que un sistema de obtención de ingresos por partidos políticos en el que se combinen adecuadamente la suficiencia y la austeridad, unido a un refuerzo de los mecanismos de control y de la potestad sancionadora del supremo órgano fiscalizador y de enjuiciamiento de la responsabilidad contable de quienes tienen a su cargo el manejo de caudales públicos, constituye el mejor antídoto contra la financiación irregular” Cfr. preambolo L.O. 5/2012.

²⁵⁵ In realtà appare doveroso precisare che la L.O. del 1978 è stata inizialmente modificata dal Legislatore attraverso la legge n. 6 del 27 giugno 2002. La normativa del 1978, approvata prima dell'entrata in vigore della Costituzione, è risultata essere alquanto scarna ed ha disciplinato: la libertà di creare partiti politici in virtù del diritto di associazione (art.1); l'acquisizione della personalità giuridica, che dipende essenzialmente dal deposito dell'atto istitutivo, dello statuto e dalla necessaria iscrizione nel registro dei partiti politici (art.2); la dichiarazione di illegalità di un partito (art.3); l'individuazione dei principi democratici di organizzazione e funzionamento dei partiti politici (art.4); la sospensione e scioglimento dei partiti (art.5); il finanziamento statale dei partiti (art.6). Per ragioni strettamente legate ad una debolezza intrinseca dei partiti e alla mancanza di militanti all'interno degli stessi, il Legislatore spagnolo ha preferito rendere preponderante un finanziamento di tipo pubblico, che costituisce il 90 per cento circa delle entrate. Verosimilmente, come evidenziato da Bifulco, l'esigenza di procedere ad una riforma della L.O. 54/1978 è stata avvertita in relazione alle crescenti minacce terroristiche dell'ETA e dei partiti politici baschi (in particolar modo per estromettere il partito Batasuna). Cfr. Bifulco, R., *Ordinamenti federali comparati*, Torino, Giappichelli editore, 2012 e Nicotra, I., [La nuova legge](#)

3/1987 recante disposizioni "*sobre la financiación de los partidos políticos*"), che se da un lato ha rappresentato la prima fase di regolazione dei finanziamenti ai partiti politici – riconosciuti come associazioni private che svolgono una funzione pubblica (cfr. L.O. n. 6 del 2002) –; dall’altro, ha avuto l’obiettivo primario di assicurare una maggiore indipendenza rispetto alle fonti di natura privata.

Secondo quanto sancito dall'art. 2 co. 2 della L.O., le modalità di contribuzione sono in tutto cinque, di cui beneficiari non sono esclusivamente i partiti politici, ma tali erogazioni sono estese altresì alle federazioni, alle coalizioni o ai gruppi di elettori.

Innanzitutto sono previste sovvenzioni pubbliche conferite per i costi elettorali, nei termini stabiliti dalla L.O. 5/1985 (*Ley organica del Régimen Electoral general - LOREG*) a livello statale, e dalle leggi regionali sui procedimenti elettorali delle singole Comunità autonome; in secondo luogo le sovvenzioni elargite ogni anno dallo Stato per le spese generali di funzionamento; in terzo luogo le sovvenzioni annuali che le CCAA decidono di conferire, al fine di sostenere le spese generali di funzionamento nel proprio ambito territoriale, anche nel caso di "*Corporaciones locales*" – ossia enti locali –; in quarto luogo le sovvenzioni straordinarie per la realizzazione di campagne di propaganda in occasione dello svolgimento di referendum; ed infine i contributi che i partiti politici possono ricevere dai gruppi parlamentari delle Camere, delle Assemblee legislative delle Comunità autonome e dai gruppi di rappresentanza negli organi degli enti locali.

Per quanto riguarda i rimborsi delle spese elettorali sostenute durante lo svolgimento delle campagne elettorali – introdotti con la Ley 39/1978, *de 17 de julio, de elecciones locales* e ricompresi poi nella LOREG – il finanziamento pubblico non ha subito modifiche da parte del Legislatore spagnolo. Lo Stato può dunque elargire contributi a titolo di rimborso parziale, ma tali spese non possono essere superiori al limite predeterminato – calcolato moltiplicando una determinata cifra per il numero di abitanti della circoscrizione in cui uno specifico partito concorre –. L’ottenimento del rimborso, tra l'altro, è subordinato ai risultati ottenuti, in quanto il requisito indispensabile per potere accedere a tale tipologia di sovvenzione annuale è che il partito riesca ad ottenere almeno un candidato eletto (artt. 131 e 175 L.O. 5/1985).²⁵⁶

Inoltre, sulla base della tipologia di elezione viene predeterminato il contributo (art. 175 della Legge organica 5/1985), che può essere aggiornato – entro i cinque giorni successivi

[*organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova: il procedimento di "illegalizzazione" del Batasuna*](#), in *Forum on line di Quaderni costituzionali*, 2002.

²⁵⁶ Come evidenziato nel dossier del Servizio studi della Camera dei Deputati, per le elezioni politiche del 2011 le somme erogate sono state pari a: 21.633,33 euro per ciascun seggio ottenuto alle *Cortes Generales*; 0,83 euro per ciascun voto ottenuto da ogni candidato al Congresso, nelle circoscrizioni nelle quali il partito abbia conseguito almeno un eletto al Congresso e 0,33 euro per ciascun voto ottenuto dai candidati eletti al Senato. A tali somme è stato aggiunto un contributo per le spese sostenute in relazione all’invio di materiale di propaganda elettorale ai cittadini, a condizione però che il partito riesca ad ottenere un determinato numero di seggi ovvero che riesca a formare un gruppo parlamentare. Cfr. Dossier Servizio Studi Camera dei Deputati, [Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna](#) (A.C. 4826-A ed abbinate).

all'indizione delle elezioni – da un'ordinanza (*orden*) del Ministero dell'Economia e delle Finanze²⁵⁷.

Il legislatore spagnolo ha previsto altresì che i partiti – le federazioni e le coalizioni – possano beneficiare di acconti sui contributi elettorali, che non devono essere superiori al 30% della somma totale percepita nella tornata precedente e con la *conditio sine qua non* che abbiano ottenuto un candidato eletto alle precedenti elezioni svoltesi per le *Cortes Generales*, per il Parlamento Europeo o, nel caso, alle ultime elezioni comunali; mentre la somma rimanente potrà essere elargita a seguito delle verifiche effettuate dalla Corte dei Conti (*Tribunal de Cuentas*). Per queste ragioni, i partiti sono tenuti a presentare alla Corte una contabilità dettagliata e documentata relativa ai finanziamenti e alle spese elettorali sostenute.

A beneficio dei partiti politici rappresentati al Congresso dei Deputati, la L.O. 8/2007 ha previsto altresì i cd. “stanziamenti annuali non condizionati” per le spese generali di funzionamento, che sono posti a carico del bilancio generale dello Stato e divisi proporzionalmente al numero dei voti e dei seggi ottenuti alle ultime elezioni politiche (1/3 del finanziamento stanziato viene ripartito in proporzione al numero dei seggi ottenuti al Congresso dei Deputati; 2/3 sono attribuiti ai partiti in ragione dei voti ottenuti)²⁵⁸.

Il finanziamento ai partiti politici non si esaurisce però esclusivamente a livello statale, ma la L.O. 8/2007 ha introdotto una novità assoluta riguardante le sovvenzioni annuali che possono essere stabilite dalle CCAA ed eventualmente anche dagli enti locali per le spese generali di funzionamento dei partiti politici operanti nel proprio ambito territoriale. Dunque, le CCAA possono stanziare un finanziamento – a carico del loro bilancio annuale – alle formazioni partitiche rappresentate nelle rispettive Assemblee legislative, secondo le relative normative statutarie (art. 3 co. 3). L'elargizione di tali somme avviene in proporzione al numero dei seggi e dei voti ottenuti da ciascun partito nelle ultime elezioni regionali, secondo criteri specificati nella normativa di dettaglio preventivamente approvata da ogni Comunità autonoma.

La riforma del 2007 ha aggiunto altresì la previsione di elargizioni relative sia ai finanziamenti straordinari per i referendum, ovvero sia sovvenzioni straordinarie per la realizzazione di campagne di propaganda per la realizzazione di *referendum* – ma che rappresenta una mera elencazione e non approfondisce eventuali modalità –, sia forme di finanziamento indiretto per ulteriori attività di propaganda da svolgersi durante la campagna

²⁵⁷ In considerazione fatto che la legge non ha mai stabilito un tetto massimo del finanziamento pubblico annuale, rinviando dunque la sua determinazione alla legge di bilancio, a partire dal 2007 si è andato registrando un costante aumento della somma totale. Tale tendenza è stata bruscamente interrotta nel 2012 grazie alla *Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*, che in virtù del clima di austerità ha sancito una riduzione di circa il 20%. Fonte [Ministero dell'Interno](#). Inoltre, in aggiunta a tale voce di spesa del bilancio statale, è possibile individuare l'assegnazione annuale per le spese per la sicurezza nelle quali incorrano i partiti politici durante lo svolgimento della loro attività politica e istituzionale.

²⁵⁸ A ciò si deve aggiungere quanto sancito dai Regolamenti delle Camere, che prevedono contributi statali annuali da elargire a favore dei gruppi parlamentari (artt. 28 RC e 34 RS).

elettorale, tra cui si ricorda la possibilità di usufruire di spazi per propaganda elettorale, di locali e suolo pubblico per manifestazioni politiche; di tariffe postali agevolate per l'invio di materiale elettorale e di spazi gratuiti sui mezzi di comunicazione pubblici.

Infine, sebbene in Spagna le contribuzioni di cui beneficiano i partiti siano prevalentemente di natura pubblica, la normativa del 2007 non si è sottratta al compito di disciplinare ulteriori fonti di finanziamento di natura privata. Di fatti, l'art. 2 co. 2 ne individua cinque: 1) quote associative e sottoscrizioni da parte di iscritti, aderenti e simpatizzanti; 2) utili derivanti da attività proprie dei partiti e rendite ricavate dalla gestione del proprio patrimonio, ricavi derivanti da attività promozionali ed altri provenienti da servizi prestati in relazione ai propri fini costitutivi; 3) donazioni in denaro o in natura, percepite nei termini e nelle condizioni previste dalla legge stessa; 4) fondi derivanti da prestiti o da crediti concordati ed infine 5) eredità o lasciti ricevuti.

In merito a tale tipologia, la normativa appare alquanto frammentata perché, se da un lato per quanto attiene ad es. le quote associative, la legge rinvia alle disposizioni presenti negli statuti dei singoli partiti; dall'altro contiene norme particolarmente dettagliate per quanto riguarda gli istituti relativi alle donazioni private²⁵⁹, o finanziamenti ricevuti in via indiretta per il tramite di fondazioni²⁶⁰.

Come è facilmente intuibile, la possibilità di accedere al finanziamento pubblico è sottoposta ad una serie di obblighi come ad es. quello di tenere dei registri contabili particolarmente dettagliati, che consentano la conoscibilità della loro situazione finanziaria e patrimoniale; ovvero quello di presentare alla Corte dei conti, entro il 30 giugno successivo all'anno finanziario di riferimento, rendiconti annuali particolarmente dettagliati riferiti a ciascun esercizio economico, cui deve essere allegata una relazione esplicativa effettuata in sede di controllo interno e riguardante le elargizioni pubbliche e private ricevute. La riforma del 2012 ha imposto un ulteriore obbligo spettante in capo ai partiti politici, ossia quello di pubblicare – anche attraverso i rispettivi siti internet – il bilancio e il relativo conto economico.

Al suddetto controllo interno segue quello di tipo esterno che viene effettuato dalla Corte dei Conti, cui spetta il compito di verificare, nei sei mesi successivi, il rispetto delle procedure e la regolarità della documentazione ricevuta. Siffatto accertamento deve essere poi sottoposto all'approvazione delle *Corte Generales* e pubblicato sul Bollettino Ufficiale dello Stato (BOE).

²⁵⁹ Tale tipologia di finanziamento era stata sottoposta a restrizioni con la *Ley orgánica n. 3 1987 de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos*.

²⁶⁰ Di fatti, la normativa stabilisce che i contributi provenienti da persone giuridiche devono essere deliberati dall'organo sociale competente; inoltre viene confermato il divieto per i partiti di ricevere, direttamente o indirettamente, donazioni provenienti sia da enti o imprese pubbliche, sia da imprese private che abbiano rapporti contrattuali con le pubbliche amministrazioni o con imprese il cui capitale sia a maggioranza pubblica; non ammette finanziamenti elargiti da governi, enti o imprese pubbliche stranieri, così come non sono ammesse donazioni anonime o superiori a 100.000 euro annui da una sola persona fisica o giuridica.

Il controllo della Corte dei Conti, inoltre, si estende anche alla gestione dei rimborsi elettorali in virtù del fatto che i partiti sono obbligati a presentare un rendiconto dettagliato e completo sulla gestione di tali fondi – pena l'impossibilità di accedere al contributo stesso – e su cui la Corte è tenuta a pronunciarsi.

Qualora i partiti politici violino le disposizioni della legge ivi trattata, in particolar modo per quanto riguarda eventuali donazioni²⁶¹, la Corte dei Conti può infliggere sanzioni di tipo pecuniario, come ad. es. una multa che può raggiungere un importo pari al doppio del contributo ricevuto illegalmente, dedotta dal successivo conferimento della sovvenzione annuale al partito.

III.3) La rappresentanza di genere

La Costituzione Spagnola tutela il principio della *igualdad* grazie al combinato disposto degli artt. 14 e 9 comma 2 posti a tutela del diritto alla piena parità formale di tutti i cittadini di fronte alla legge e che sanciscono il divieto di discriminazione, tra cui quello basato sulle ragioni di genere. In particolar modo, l'articolo 9 co. 2 introduce un obbligo spettante in capo ai pubblici poteri, ossia quello di promuovere e – al tempo stesso – rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena realizzazione del principio *ivi* trattato, di modo che esso possa essere "reale ed effettivo"²⁶².

In relazione alla necessità di intraprendere un'azione normativa che promuovesse l'uguaglianza, il Governo Zapatero (PSOE) è intervenuto con la *Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, approvata dalle *Cortes Generales* all'unanimità, finalizzata alla prevenzione di condotte discriminatorie e alla promozione della parità effettiva tra uomini e donne in ogni ambito della vita politica, sociale e culturale dello Stato spagnolo. Appare doveroso precisare che il Partito Popolare si è astenuto, in virtù del fatto che da sempre ha manifestato il proprio dissenso nei confronti delle quote di genere. Tale opposizione ha raggiunto il proprio apice nel 2008, quando ha presentato ricorso avverso alla *Ley de Igualdad* presso il *Tribunal Constitucional*. Al contrario, il *Partido Socialista Obrero*

²⁶¹ Attraverso la settima disposizione aggiuntiva sono stati infatti introdotti una serie di principi e limiti, tra cui spiccano: il limite di 150.000 euro all'anno per le donazioni ricevute da una stessa persona fisica o giuridica; la formalizzazione delle donazioni superiori a 120.000 euro effettuate da persone giuridiche, deve essere registrata in un documento pubblico etc.

²⁶² Quello dell'eguaglianza di genere è un principio universalmente riconosciuto ed è stato consacrato a livello internazionale con la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW), adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel 1979 e ratificata dalla Spagna nel 1983. Inoltre, se da un lato il Trattato di Amsterdam (1999) ha sancito tale principio come fondamentale all'interno dell'Unione Europea, impegnando l'Unione stessa e dei suoi Stati membri in politiche finalizzate all'eliminazione delle disuguaglianze e alla realizzazione di una piena democrazia paritaria; dall'altro, l'art. 23 della Carta di Nizza ha stabilito che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compresi quelli in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione, senza ostacolare misure necessarie ad assicurare vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

Español (PSOE) si è fatto portavoce della questione della rappresentanza femminile e già a partire dal 1988 ha approvato la quota del 25 per cento, per gli incarichi al proprio interno e per le liste elettorali.

Nello specifico, attraverso il titolo II della legge summenzionata – che dedica particolare attenzione al conseguimento di un’equilibrata presenza delle donne nel campo della rappresentanza politica e negli incarichi di nomina pubblica –, il Legislatore spagnolo è intervenuto modificando in maniera significativa la normativa elettorale (LOREG 5/1985)²⁶³, con l’introduzione del “principio di partecipazione equilibrata”, in virtù del quale le liste elettorali presentate dai partiti per le elezioni ad ogni livello (al Congresso dei Deputati, alle Assemblee legislative regionali e locali e al Parlamento europeo) prevedano la presenza di candidati di entrambi i sessi, da un minimo pari al 40% ad un massimo pari al 60%, in tutti i tipi di scrutini. La *ratio* della legge trova ragion d’essere nelle due direttive europee sulla parità di trattamento sia per quanto riguarda l’accesso al lavoro, alla formazione, alla promozione professionale e alle condizioni di lavoro (2002/73/CE), sia per l’accesso a beni e servizi (2004/113/CE). Si ricorda che la Spagna ha un sistema proporzionale a liste bloccate per la Camera e misto per il Senato. Fanno eccezione le elezioni negli enti locali con 3.000 abitanti o meno e negli enti insulari con 5.000 abitanti o meno^{264 265}.

La normativa, tra l’altro, ha il merito di disciplinare l’ordine dei candidati nelle liste, imponendo il rispetto delle quote ogni cinque rappresentanti²⁶⁶. Qualora i partiti politici, nel redigere le liste, non rispettino gli obblighi imposti dalla normativa, le Commissioni elettorali provinciali competenti sono tenute ad attivare misure di riequilibrio della rappresentanza di genere attraverso la non proclamazione delle candidature – ossia nella non approvazione delle liste –. Pertanto i partiti possono disporre di un breve periodo per apportare modifiche e dare quindi attuazione ad un’equilibrata rappresentanza di genere.

²⁶³ Nello specifico, l’art. 44 bis sancisce che sia necessaria “*una composizione equilibrata di donne e uomini, in modo che nell’insieme della lista i candidati di ciascuno dei sessi rappresentino almeno il quaranta per cento*”. Cfr. Biglino Campos, P., *Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, 2008 L’autrice osserva come in realtà la legge presenta delle imperfezioni, in virtù del fatto che non impone il principio dell’alternanza topografica nella lista, quanto piuttosto la necessità che ogni cinque candidati vi sia il rispetto delle percentuali (60-40).

²⁶⁴ Per un approfondimento Cfr. Ceccanti, S., Scheda sul sistema elettorale spagnolo, <http://www.astrid-online.it/dossier--r1/documenti/scheda-sistema-elett.-spagna.pdf>, Lanchester, F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004 e Sartori, G., *Ingegneria costituzionale comparata: strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, Il Mulino, 2013 A dicembre 2014, secondo quanto riportato dal sito della Commissione europea, al Congresso de los Disputados sono presenti 143 donne contro 207 uomini (41%), mentre al Senado sono presenti 89 donne (il 33%) contro 177 uomini. I dati sono consultabili on line su www.europa.eu.

²⁶⁵ Si ricorda che la Spagna ha un sistema proporzionale a liste bloccate per la Camera e misto per il Senato. Fanno eccezione le elezioni negli enti locali con 3.000 abitanti o meno e negli enti insulari con 5.000 abitanti o meno. Per un approfondimento Cfr. Ceccanti, S., Scheda sul sistema elettorale spagnolo, <http://www.astrid-online.it/dossier--r1/documenti/scheda-sistema-elett.-spagna.pdf>, Lanchester, F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004 e Sartori, G., *Ingegneria costituzionale comparata : strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, Il Mulino, 2013 A dicembre 2014, secondo quanto riportato dal sito della Commissione europea, al Congresso de los Disputados sono presenti 143 donne contro 207 uomini (41%), mentre al Senado sono presenti 89 donne (il 33%) contro 177 uomini. I dati sono consultabili on line su www.europa.eu.

²⁶⁶ Le quote si applicano non soltanto alla lista generale del partito ma anche ad ogni cinque posizioni.

Inoltre, la normativa prevede eventuali sanzioni da infliggere qualora i partiti incorrano nella violazione delle suddette disposizioni. Difatti, l'art. 153 della legge elettorale stabilisce che per gli illeciti non costituenti reato – e rientranti quindi tra le violazioni di tipo amministrativo – è competente, per l'applicazione delle sanzioni, la Giunta elettorale di riferimento²⁶⁷.

Il Titolo V della legge organica disciplina altresì che il principio della “presenza equilibrata” (*presencia equilibrada*) di uomini e donne debba essere esteso anche agli organi direttivi dell'amministrazione statale, nominati dal Governo²⁶⁸.

Il *derecho a la igualdad* non si esaurisce a livello statale, ma è sancito anche a livello autonomico, tanto è vero che alcune Comunità hanno inserito specifiche disposizioni affinché vengano garantite le quote rosa nella disciplina elettorale. In particolare, la Comunità delle Baleari, con la legge n. 6 del 21 giugno 2002 – recante modifiche all'art. 16 della legge n. 8/1986 – ha infatti inserito precise disposizioni per il conseguimento del principio di uguaglianza nella partecipazione politica, attraverso l'adozione di liste *cremalleras*, ossia liste elettorali che devono contenere una presenza equilibrata ed alternata di uomini e donne. L'alternanza è un criterio che è stato adottato anche dalla Comunità Autonoma di Castilla-La Mancha che innanzitutto ha introdotto, con la legge n. 11 del 27 giugno 2002 recante modifiche alla legge elettorale n. 5/1986, strumenti finalizzati a garantire il principio di uguaglianza nella liste partitiche; successivamente, con la ley 12/2010, ha inserito meccanismi in grado di promuovere la *participación y representación equilibrada* nelle istituzioni e negli organi direttivi delle istituzioni della Comunità, con particolare riferimento agli organi pubblici di decisione, esecutivi, consultivi, organismi autonomi ed enti del settore pubblico regionale.

Nel 2005 anche le Comunità dei Paesi Baschi e dell'Andalusia sono intervenute nel merito, apportando modifiche alle rispettive leggi elettorali attraverso l'introduzione dell'obbligo di prevedere che le candidature, presentate dai partiti per l'elezione dell'organo rappresentativo della Comunità, includano almeno il 50% di donne (Paesi Baschi) e il principio dell'alternanza tra uomini e donne nella presentazione delle candidature (Andalusia)²⁶⁹.

²⁶⁷In particolare, sono previste multe che variano da 300 a 3.000 euro, in caso di infrazioni commesse da autorità o funzionari pubblici, e da 100 a 1.000 euro, se si tratta di illeciti commessi da privati.

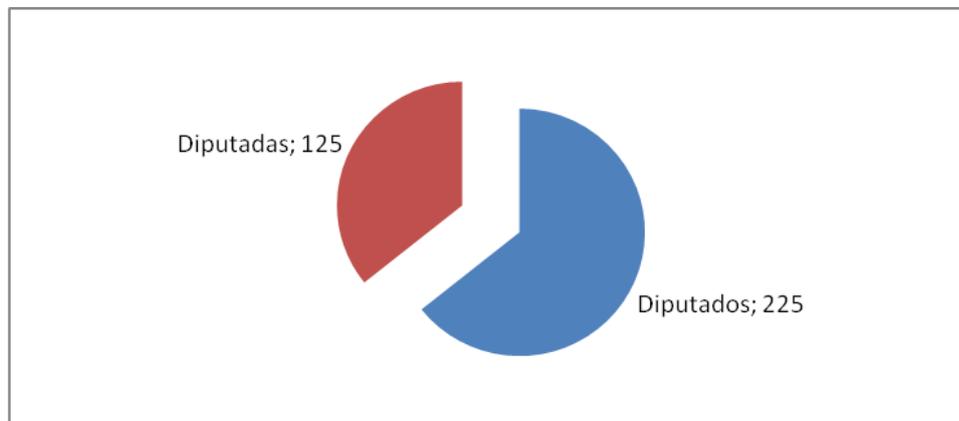
²⁶⁸La legge non esaurisce il proprio intervento per quanto riguarda il sistema rappresentativo, ma si estende ad ulteriori ambiti, quali ad es.: i mezzi di comunicazione (Titolo III); il settore lavorativo (Titolo IV); il settore del pubblico impiego e dell'amministrazione pubblica (Titolo V); beni e servizi (Titolo VI); responsabilità sociale (Titolo VII). Il Titolo VIII prevede altresì l'istituzione di organi preposti a garantire le pari opportunità, nello specifico viene prevista l'istituzione di una Commissione Interministeriale di parità tra uomini e donne, una serie di singole Unità per la parità presso ciascun Ministero e il *Consejo de participación de la Mujer* – Consiglio per la partecipazione delle donne – con il compito di svolgere funzioni di consulenza e di sostegno per il conseguimento della “*Igualdad*”.

²⁶⁹Cfr. legge n. 4/2005 recante modifiche alla legge elettorale basca n. 5/1990 e legge n. 5/2005 recante modifiche alla legge elettorale andalusa n. 1/1986. Inoltre, nel 2007 si è proceduto ad ulteriori modifiche degli Statuti delle CCAA delle Baleari, Aragona, Castilla y León (con le rispettive Leyes organicas 1/2007, 5/2007 e

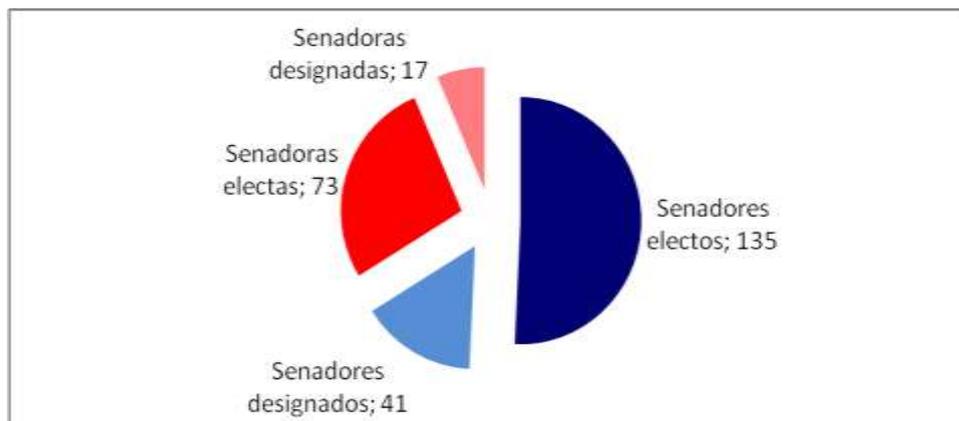
Nel 2008, a seguito del ricorso (núm. 5653-2007) presentato da cinquanta deputati del Gruppo Parlamentare dei Popolari, nonché della questione di incostituzionalità sollevata dal giudice del Tribunale di Santa Cruz di Tenerife (núm. 4069-2007), il *Tribunal Constitucional* si è pronunciato nel merito della legge ivi trattata e, con la sentenza n. 12 del 29 gennaio 2008, ha respinto tutte le questioni contenute nei ricorsi abbinati. In particolar modo, la Corte ha escluso che la L.O. 3/2007 potesse ledere i principi di eguaglianza formale e sostanziale, in materia di parità di genere in ambito di rappresentanza politica, confermando dunque l'obbligo per i partiti politici di presentare liste con una composizione equilibrata di donne e uomini ed escludendo così ogni dubbio di “*discriminación inversa*” a favore delle donne.

La Corte è stata chiamata nuovamente ad esprimersi nel merito della questione in due occasioni: innanzitutto in riferimento alla *Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombre* e, consolidando l'orientamento precedentemente espresso, ha ribadito l'ammissibilità delle quote elettorali, non rinvenendo vizi di costituzionalità nella normativa basca secondo cui le liste elettorali devono essere composte tassativamente per il 50% da candidati di sesso maschile e per il 50% da candidati di sesso femminile (sentenza 19 gennaio 2009, n. 13); successivamente, con la sent. n.40/2011, la stessa Corte ha confermato la legittimità delle cd. “*listas cremallera*” per la presentazione delle candidature elettorali al Parlamento della Comunità andalusa e, dunque, ha rigettato la paventata disuguaglianza nel riservare *ex lege* ad un determinato genere i posti all'interno delle liste.

14/2007) inserendo *il derecho a la igualdad entre mujeres y hombres* in molteplici ambiti tra cui il libero accesso alla funzione pubblica.

Figura n. 2: Spagna - Deputate donne, *Congreso de los Diputados* - elezioni 2011

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei [dati tratti dai Bollettini ufficiali](#)

Figura 3: Spagna - Senatrici donne, *Senado* - elezioni 2011

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei [dati tratti dai Bollettini ufficiali](#)

Commento a Figure n. 2 e 3: il 20 novembre del 2011 si sono tenute le elezioni delle *Cortes generales*, che hanno visto:

- l'elezione di 125 deputate su un totale di 350 seggi per quanto riguarda il *Congreso* (due seggi in meno rispetto alla precedente legislatura);
- l'elezione di 73 donne su un totale di 208 seggi per quanto riguarda il *Senado* (8 seggi in più rispetto alla precedente legislatura) e la designazione di 17 *Senadoras* su un totale di 58 seggi.

Tabella n. 21: Spagna - Percentuale delle donne elette al Congresso a partire dalla I Legislatura

Legislatura	1979 1982	1982 1986	1986 1989	1989 1993	1993 1996	1996 2000	2000 2004	2004 2008	2008 2012	2012 2015
Percentuale donne	4,00 %	4,57 %	6,29 %	12,86 %	15,7 1%	22,00 %	28,29 %	36,00 %	36,30 %	36,00 %

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei [dati tratti dai Bollettini ufficiali](#).

N.B. In rosso le due legislature successive all'entrata in vigore della Ley de igualdad del 2007

Tabella n. 22: Spagna - Percentuale delle donne elette al Senato a partire dalla I Legislatura

Legislatura	1979 1982	1982 1986	1986 1989	1989 1993	1993 1996	1996 2000	2000 2004	2004 2008	2008 2012	2012 2015
Percentuale donne	2,88 %	4,35 %	5,56 %	10,76 %	12,50 %	14,06 %	24,32 %	25,10 %	28,24 %	33,33 %

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei [dati tratti dai Bollettini ufficiali](#).

N.B. In rosso le due legislature successive all'entrata in vigore della Ley de igualdad del 2007

Commento a Tabelle n. 21 e 22: Dall'analisi dei dati è possibile notare come la presenza delle donne tra gli eletti sia accresciuta in maniera esponenziale a partire dal 1979. L'entrata in vigore della *Ley Organica* del 2007, come già anticipato, ha avuto il merito di introdurre (sia a livello nazionale, sia a livello autonómico) non solo la promozione del principio della presenza equilibrata, ma anche l'obbligatorietà delle quote, che se non rispettate prevedono l'annullamento delle candidature.

Tali novità sono state messe in pratica per la prima volta in occasione delle elezioni amministrative del maggio 2007 e in occasione delle elezioni nazionali del marzo 2008.

A livello nazionale, è possibile osservare che il sistema delle quote, da un lato, non ha avuto sostanziali ripercussioni sulla rappresentanza femminile al Congresso, dove il numero di *Diputadas* elette nel 2011 ha subito un'inflazione pari allo 0,30% rispetto alla precedente legislatura; dall'altro, invece, ha comportato un incremento non trascurabile per quanto riguarda la Camera alta, dove il numero di *Senadoras* elette nel 2011 è pari al 33,33% (rispetto al 25,10% di quelle elette nel 2004).

Sembrerebbe dunque che la legge, sebbene abbia comportato un aumento percentuale delle donne candidate – che però non si è tradotto in un aumento significativo di quelle elette –, non abbia avuto effetti dirompenti, all’infuori del rispetto di quel “minimo sindacale” previsto dalla legge.

Tabella n. 23: Spagna - Percentuale delle Deputate donne elette in ogni gruppo parlamentare a partire dalla I Legislatura (1979-1982)

Partito/Legislatura	1979 1982	1982 1986	1986 1989	1989 1993	1993 1996	1996 2000	2000 2004	2004 2008	2008 2012	2012 2015
PSOE	5,00 %	6,93 %	7,07 %	17,14 %	17,61 %	26,66 %	36,80 %	46,30 %	43,20 %	39,09 %
PP	11,10 %	0,95 %	5,95 %	10,38 %	14,89 %	14,29 %	25,14 %	28,38 %	29,87 %	36,22 %
IU-ICV	8,70 %	0,00 %	0,00 %	11,11 %	22,22 %	33,33 %	25,00 %	40,00 %	0,00 %	28,57 %
Unión Progreso y Democracia										40,00 %
Catalán-CiU			5,56 %	5,56 %	5,88 %	25,00 %	13,33 %	10	40,00 %	31,25 %
Vasco-PNV		12,50 %				20,00 %	28,57 %	14,29 %		20,00 %
Coalición Canaria							25,00 %	20,00 %		

Fonte: elaborazione a cura dell’autrice dei [dati tratti dai Bollettini ufficiali](#).

N.B. In rosso le due legislature successive all’entrata in vigore della Ley de igualdad del 2007

Tabella n. 24: Spagna - Percentuale delle Senatrici elette in ogni gruppo parlamentare a partire dalla I Legislatura (1979-1982)

Partito/Legislatura	1979 1982	1982 1986	1986 1989	1989 1993	1993 1996	1996 2000	2000 2004	2004 2008	2008 2012	2012 2015
PSOE		6,37 %	8,05 %	14,06 %	17,95 %	10,53 %	17,39 %	27,08 %	29,00 %	22,41 %
PP		1,47 %	3,13 %	7,78 %	9,43 %	22,92 %	30,87 %	24,60 %	29,17 %	37,88 %
CiU				9,09 %				16,67 %	28,57 %	38,46 %
Vasco-PNV							25	28,57 %	25,00 %	30,00 %
Coalición Canaria							16,67 %			
Entesa pel Progrés de Catalunya							18,18 %	25,00 %	31,25 %	30,00 %

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei [dati tratti dai Bollettini ufficiali](#).

N.B. In rosso le due legislature successive all'entrata in vigore della Ley de igualdad del 2007

Commento a Tabelle n. 23 e 24: Analizzando invece la composizione delle liste elettorali presentate dai maggiori partiti politici, è facilmente desumibile la tangibile differenza che caratterizza i partiti di sinistra e il *Partido Popular*. Proprio quest'ultimo si è dimostrato sin dall'inizio molto più conservatore e contrario all'introduzione delle quote di genere; mentre il PSOE, dalla metà degli anni 90, ha dato avvio ad un processo di riforma endogeno, che ha portato all'approvazione di un aumento delle quote riservate alle donne pari al 40% per le elezioni e all'interno del partito stesso. Difatti, già nell'arco di un triennio la percentuale delle Deputate del PSOE è aumentata di circa un dieci per cento (dal 17,6% del 1993 al 27,7% nelle elezioni del 1996, per poi aumentare ancora nel 2000 raggiungendo il 36,8%). Tale aumento ha influenzato sia la *Izquierda Unida*, sia il più restio *Partido Popular*, che a loro volta hanno incrementato il numero delle Deputate all'interno delle proprie liste.

Inoltre, anche alcuni partiti regionali hanno adottato una quota del 40 per cento per entrambi i sessi: il Partito socialista di Catalogna (*Partit dels Socialistes de Catalunya*) dal 2000, l'iniziativa per la Catalogna-Verdi (*Iniciativa per Catalunya-Verds*) dal 2002; la Sinistra repubblicana di Catalogna (*Esquerra Republicana de Catalunya*) dal 2004; il Blocco nazionalista galiziano (*Bloque Nacionalista Galego*) dal 2002, e la Coalizione delle Canarie (*Coalición Canaria*) dal 2000.

Tabella n. 25: Spagna - Rappresentanza femminile nelle Assemblee delle principali Comunità autonome²⁷⁰

Comunità/anno	2000	2004	2008	2012
ANDALUCÍA	34,86%	39,45%	45,87%	47,71%
CATALUNYA	23,70%	29,63%	36,30%	40,00%
GALICIA	16,67%	33,33%	33,33%	40,00%
MADRID	32,35%	37,84%	42,50%	44,19%
PAÍS VASCO	29,33%	34,67%	52,00%	49,33%

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei [dati tratti dai Bollettini ufficiali](#).

N.B. In rosso gli anni successivi all'entrata in vigore della Ley de igualdad del 2007

Commento a Tabella n. 25: A livello delle Comunità autonome – tenendone in considerazione cinque –, è possibile osservare che la dinamica in termini di rappresentanza è simile a quella nazionale. Difatti, partendo dal 2000 per arrivare ad oggi si è registrato un incremento esponenziale nella rappresentanza femminile.

Il merito delle leggi regionali adottate dalle singole Comunità – come ad es. quella dei *País Vasco* – è quello di aver inserito non solo il principio della presenza equilibrata, ma anche il criterio dell'alternanza tra i candidati – *cuotas cremallera* –, che impedisce a quei partiti contrari a tali politiche di relegare le donne in fondo alle liste, rendendo concreta la possibilità di essere elette.

²⁷⁰ Le cinque comunità prese in considerazione sono state scelte come indicatore sulla base di criteri relativi a: densità della popolazione, peso politico istituzionale, peso economico.

Tabella n. 26: Spagna - Posizione delle donne nelle liste elettorali presentate dal Psoe e dal PP per le elezioni di Madrid

	LISTA PSOE 2003	LISTA PP 2003	LISTA PSOE 2007	LISTA PP 2007	LISTA PSOE 2011	LISTA PP 2011
1* POSTO	Uomo	Uomo	Uomo	Uomo	Uomo	Donna
2* POSTO	Donna	Uomo	Uomo	Uomo	Donna	Uomo
3* POSTO	Uomo	Donna	Donna	Donna	Uomo	Uomo
4* POSTO	Donna	Uomo	Donna	Uomo	Donna	Donna
5* POSTO	Uomo	Donna	Uomo	Donna	Uomo	Donna
6* POSTO	Donna	Uomo	Donna	Uomo	Donna	Uomo
7* POSTO	Uomo	Uomo	Uomo	Uomo	Uomo	Uomo
8* POSTO	Uomo	Donna	Uomo	Uomo	Donna	Donna
9* POSTO	Donna	Donna	Donna	Donna	Uomo	Donna
10* POSTO	Uomo	Uomo	Uomo	Donna	Donna	Uomo

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei [dati tratti dai Bollettini ufficiali](#).

Commento a Tabella n. 26: Nonostante abbia effetti particolarmente maggioritari, il sistema elettorale spagnolo è un sistema basato sul metodo proporzionale con liste “bloccate” senza voto di preferenza. Ciò significa che nella ripartizione, i voti vengono assegnati sulla base di un meccanismo di scorrimento di lista. Attraverso tale metodo di assegnazione dei seggi, più le donne sono collocate tra le prime posizioni, maggiore è la possibilità di essere elette.

In linea teorica, la legge *ivi* esaminata (*Ley de igualdad del 2007*) potrebbe essere uno strumento molto utile nell'assicurare un'equa ed effettiva parità di genere all'interno dei partiti politici e dell'istituzione parlamentare, in virtù del fatto che ha costretto i partiti stessi ad aumentare il numero di candidate di sesso femminile. Ma, tutt'oggi, in relazione al fatto che la legge non introduce un obbligo spettante ai partiti di stabilire un ordine tra i candidati e le candidate (come invece viene imposto a livello regionale dalle cd. *listas cremallera*), lascia ai medesimi un ampio margine di manovra perché consente il posizionamento dei nominativi delle candidate negli ultimi posti della lista elettorale presentata. L'elezione delle quote rosa, infatti, dipende tanto dal numero di seggi, quanto dalla possibilità di un partito di ottenere un determinato numero di seggi e sarebbe dunque inutile inserire il nominativo delle candidate negli ultimi due posti della lista dal momento che quel determinato partito aspira ad ottenere solamente due seggi²⁷¹.

²⁷¹ Ai seguenti link è possibile rinvenire documentazione utile e tutti i dati ufficiali pubblicati dalle [Cortes](#), dal [Ministero dell'Interno](#), dalla [Giunta elettorale centrale](#) e dall'[Istituto de Mujeres](#).
Senado de España: [Igualdad. Dossier. Información en Internet: Comunidades Autónomas](#)

III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione

L'ordinamento costituzionale spagnolo non contempla espliciti riferimenti al fenomeno dell'opposizione parlamentare²⁷².

Di fatti, è possibile ricavare dal testo costituzionale una serie di elementi che contengono garanzie indirette attribuite alle minoranze, tali da consentire la stabile presenza di forze contrapposte all'indirizzo politico di maggioranza, benché il Governo e la maggioranza stessa siano predominanti.

Il quadro di riferimento in cui opera l'opposizione è fortemente stabilizzato e ciò dipende essenzialmente dalla presenza di una serie di fattori che concorrono a determinarlo, come la presenza di un forte premierato, le numerose competenze attribuite alle Comunità autonome, i meccanismi di garanzia spettanti al Tribunale costituzionale e l'instaurazione di un forte bipartitismo caratterizzato dall'alternanza.

Sia la Costituzione che il Regolamento del *Congreso de los Diputados* tutelano l'opposizione attraverso la previsione di una serie di strumenti di seguito analizzati, sebbene manchi una norma specifica che definisca l'opposizione in quanto tale.

Innanzitutto lo status dell'opposizione è riconosciuto al partito di minoranza più consistente e, al fine di favorire il confronto politico-parlamentare, l'ordinamento spagnolo riconosce una serie di poteri di critica e contestazione dell'indirizzo governativo, tra cui spicca la facoltà attribuita al Leader dell'opposizione di intervenire nel dibattito sul discorso del Presidente del Governo “*sobre el estado de la Nación*”²⁷³.

In secondo luogo, sono stati introdotti alti quorum deliberativi per la revisione costituzionale, che deve essere approvata con la maggioranza qualificata dei 3/5 dei

Senado de España: [Igualdad. Dossier. Documentos: Estadísticas](#)

Congreso de los Diputados: [Listing of Women Members in active. X Legislatura](#)

Gobierno de España. Ministerio del Interior: [DOCUMENTACIÓN y PUBLICACIONES. Elecciones y partidos políticos](#)

Instituto Nacional de Estadística. [Mujeres en el Congreso de los Diputados y en el Senado](#)

Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. [Mujeres y Hombres en España Junta Electoral Central.](#)

²⁷² Con il termine “opposizione” si intende sia quell'attività finalizzata a controllare l'operato del Governo, finalizzata a condizionare ed influenzare le sue linee politiche; sia quei gruppi che rappresentano interessi, principi e valori diversi da quelli espressi dalla maggioranza parlamentare. Cfr. de Vergottini, G., V. “*Opposizione Parlamentare*”, in *Enciclopedia del Diritto* (XXX), Milano, Giuffrè, 1980, pagg. 532-561 e Sánchez Navarro, A.J., *El estatuto constitucional de la oposición política*, 1991

²⁷³ Il discorso sullo “stato della Nazione” si celebra ogni anno presso il *Congreso de los Diputados* con l'obiettivo di ripercorrere la politica generale perseguita dal Governo. Tale meccanismo di controllo non trova fondamento costituzionale, ma è andato affermandosi in via di prassi a partire dal 1983, seguendo l'iter delle “comunicazioni del Governo” disciplinate dagli artt. 196 e 197 del *Reglamento del Congreso*. Il dibattito viene inaugurato dal Presidente del Governo, cui fanno seguito l'intervento del Leader dell'opposizione e gli interventi dei portavoce dei gruppi parlamentari in ordine decrescente, limitati ad un arco temporale predeterminato. Per un approfondimento, cfr. Gambino, S., *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, Giuffrè, 2007 e Dickmann, R., Staiano, S., *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009

componenti di entrambe le *Cortes* – e che se non raggiunta viene abbassata a 2/3 per il Congresso, mentre per il Senato è prevista la maggioranza assoluta –; ovvero per la scelta dei componenti di elezione parlamentare del *Tribunal Constitucional* (art. 159 CE) e del Consiglio Generale del potere giudiziario (art. 122 Cost.), per la cui elezione si rende necessaria la maggioranza qualificata dei 3/5 dei membri.

In relazione alla programmazione dei lavori, non sono previste dai regolamenti parlamentari quote di tempi o argomenti a favore delle opposizioni, dunque l'unica possibilità per influenzare i contenuti e/o le tempistiche riguardano i poteri di iniziativa dei gruppi e gli strumenti di sindacato ispettivo.

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, invece, l'art. 87 co. 1 CE dispone che essa spetti al Governo, alla Camera e al Senato nel loro complesso, mentre risulta del tutto silente in merito all'iniziativa spettante ai singoli parlamentari.

Tale previsione è confermata dal Regolamento della Camera bassa, che concentra il potere di iniziativa legislativa – e la facoltà di presentare emendamenti – nelle mani di soggetti collettivi, come i gruppi parlamentari²⁷⁴ e i gruppi formati da almeno 15 deputati (art. 126 RC)²⁷⁵, come già visto in precedenza..

Le minoranze hanno però la facoltà di presentare “*enmiendas de totalidad*” – ovvero sia emendamenti soppressivi o sostitutivi del testo proposto dalla maggioranza –, attraverso cui è possibile provocare un dibattito politico sulle scelte della maggioranza ed esporre le proprie proposte alternative, dimostrando così una capacità di controllo sull'indirizzo politico del Governo.

La Costituzione prevede altresì la possibilità di istituire commissioni di inchiesta – *Comisiones de investigación* – al fine di svolgere indagini su argomenti di interesse pubblico. Il Regolamento della Camera precisa che tali organi possono essere istituiti, previa richiesta avanzata dal Governo, dall'Ufficio di Presidenza, da due gruppi parlamentari o da un quinto dei membri della Camera. Appare dunque evidente che siano legittimate anche le minoranze parlamentari.

²⁷⁴ I Gruppi parlamentari rivestono un ruolo molto importante all'interno dell'ordinamento spagnolo. In ragione del fatto che essi sono considerati, alla stregua del caso italiano, come “proiezione dei partiti nelle Camere”(Martines) le disposizioni contenute nel Regolamento del Congresso relative alla formazione e all'esercizio delle prerogative sono particolarmente dettagliate. Ad es. tutti i deputati hanno l'obbligo di confluire nel gruppo parlamentare omologo al partito di appartenenza; i deputati che decidessero di abbandonare il loro gruppo originario non possono confluire in altri gruppi e sono costretti ad aderire al gruppo misto; ogni gruppo è dotato di un Presidente esecutivo, etc. Cfr. artt. 23 e ss. *Reglamento del Congreso de los Diputados*. Per un approfondimento sui Gruppi parlamentari, cfr. Saiz Arnaiz, A., *Los grupos parlamentarios, Valencia, Cortes Valencianes, 2001*

²⁷⁵ Appare doveroso sottolineare che l'avvio del procedimento legislativo è subordinato alla decisione della maggioranza parlamentare che “prende in considerazione” – *toma o no en consideración* – la proposta di legge e, in caso affermativo, l'Ufficio di Presidenza della Camera ne dispone l'invio alla Commissione competente per materia. Cfr. art. 126 co. 5 RC.

Nel merito, si è andata affermando inoltre la prassi di rispettare una composizione paritaria tra i due partiti maggiori, cui si aggiunge la presenza di un componente per ciascuna delle formazioni minori²⁷⁶.

Uno strumento molto utile risulta essere quello costituzionalmente garantito dall'art. 111 CE, ossia il diritto di interpellanza e di interrogazione. Di fatti, la Costituzione prevede che il Governo e ognuno dei suoi membri sia tenuto a rispondere alle interpellanze e alle interrogazioni che possono essere rivolte loro dalle Camere (comma 1) e che i Regolamenti delle Assemblee debbano riservare un tempo minimo – con cadenza settimanale – affinché possano essere svolti i relativi dibattiti (comma 2).

Nonostante i parlamentari possano ricorrere ad entrambi gli istituti, non sono previste particolari tutele per i gruppi di minoranza e, dunque, non si procede sulla base dell'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione²⁷⁷.

In conclusione, il Testo costituzionale, sebbene non specifichi a livello formale quali siano le garanzie di cui possono beneficiare le opposizioni parlamentari, riconosce la loro rilevanza anche attraverso l'attribuzione del diritto di ricorrere al sistema di giustizia costituzionale, con l'obiettivo di contrastare quegli atti o provvedimenti legislativi approvati dalla maggioranza. In tal senso è certamente possibile richiamare strumenti come la possibilità spettante a 50 Deputati o 50 Senatori di impugnare le leggi e gli atti aventi forza di legge davanti al Tribunale Costituzionale entro tre mesi dalla pubblicazione²⁷⁸; ovvero la possibilità, da parte di un quinto dei Deputati o due gruppi parlamentari, di proporre al *Congreso* di chiedere al Tribunale costituzionale la verifica della compatibilità con la Costituzione di un trattato internazionale sottoposto alla ratifica da parte della stessa Assemblea.

È necessario precisare che i forti timori espressi dalla dottrina in relazione ad un possibile abuso di tali strumenti da parte delle opposizioni, si sono dissolti in quanto le stesse si sono dimostrate sufficientemente responsabili nell'avvalersi di tali strumenti.²⁷⁹

²⁷⁶ Tali organi possono essere istituiti dal Congresso, dal Senato o congiuntamente dalle due Camere. Cfr. art. 76 CE e art. 51 RC

²⁷⁷ In via di prassi, nelle ultime legislature si è fatto sempre più ricorso alle interrogazioni orali al Capo del Governo che, secondo l'opinione di taluni autori, rappresentano uno dei momenti più qualificanti del confronto tra la maggioranza e le opposizioni. Cfr. Rizzoni, G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2012

²⁷⁸ Cfr. art. 162 comma 1 CE e STC n. 5/1981 e n. 42/1985. Oltre ai 50 Deputati e Senatori, sono legittimati a presentare il ricorso d'incostituzionalità: il Presidente del Governo, il Difensore del popolo e gli organi di Governo o assembleari delle Comunità autonome.

²⁷⁹ Cfr. Rizzoni, G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*. L'autore, inoltre, richiama l'istituto del sindacato preventivo delle leggi organiche, introdotto nel 1979 con la *Ley organica del Tribunal Constitucional* n. 2/1979 (LOTC). Tale strumento, che consentiva alle minoranze parlamentari di impugnare preventivamente siffatta tipologia di leggi, è stato abrogato nel 1985, a seguito dei numerosi ricorsi presentati da *Alianza Popular*. Il partito, infatti, aveva reso il sindacato preventivo delle leggi organiche uno strumento particolarmente politicizzato, considerandolo l'unica arma per aprire un confronto con la maggioranza.

III.5) Modalità di accesso al Tribunale costituzionale e ricorso delle minoranze parlamentari

Il Tribunale Costituzionale spagnolo²⁸⁰ opera fundamentalmente attraverso un controllo di costituzionalità successivo. Difatti, solamente nel caso di ratifica di trattati internazionali, l'art. 95 Cost., Il co., prevede la possibilità per il Governo o per una delle due Camere di richiedere preventivamente che il Tribunale Costituzionale si pronunci in merito all'esistenza o meno di un contrasto tra le clausole contenute nel trattato e la Costituzione.

Per quanto riguarda le modalità di accesso ad esso in Spagna, diversamente da quanto accade in altri Paesi che hanno ispirato il sistema di garanzie costituzionali spagnole quali Germania ed Italia, la prassi – per le ragioni che verranno illustrate nel prosieguo – è stato privilegiato l'accesso diretto rispetto a quello incidentale.

Il Tribunale costituzionale - oltre ai conflitti d'attribuzione tra organi e poteri dello Stato (art. 161, lett.d) e ai conflitti di competenza tra gli organi dello Stato e tra Stato e Comunità autonome (art. 59 Legge organica n.2 del 1979) - è competente a conoscere: a) i ricorsi di incostituzionalità contro la legge e gli atti ad essa equiparati (art. 161, lett.a)); b) le questioni di incostituzionalità (art. 163); i ricorsi di *amparo* per la violazione dei diritti fondamentali (art. 161, lett.b).²⁸¹

I ricorsi di incostituzionalità si configurano come strumenti di accesso diretto alla giustizia costituzionale avente per oggetto le leggi e gli atti venti forza di legge ovvero gli atti specificamente elencati all'art. 32 della Legge organica n. 2 del 1979 (statuti di autonomia, leggi ordinarie dello Stato, leggi organiche, disposizioni normative ed atti dello Stato e delle Comunità autonome con forza di legge, trattati internazionali, regolamenti parlamentari del Congresso dei Deputati, del Senato e delle Camere nel loro complesso).

I soggetti legittimati a presentare il ricorso di incostituzionalità ex art. 162, comma 1, lett. a) sono il Presidente del Governo, il Difensore del Popolo, 50 deputati, 50 senatori, gli organi collegiali esecutivi e le assemblee rappresentative delle Comunità autonome. In virtù dei soggetti pubblici legittimati ad esercitarlo, il ricorso di incostituzionalità ha finito per

²⁸⁰ Il Tribunale costituzionale e le funzioni ad esso spettanti sono disciplinate dal Titolo IX della Costituzione e dalla Legge organica sul Tribunale Costituzionale n. 2 del 1979 nella versione consolidata con le successive modifiche intervenute con le Leggi organiche nn. 8 del 1984, 6 del 1988, 7 del 1999, 1 del 2000, 6 del 2007, 1 del 2010 e 8 del 2010. L'art. 159 Cost. prevede che esso sia composto da dodici membri tutti nominati dal Re, di cui quattro proposti dal Congresso, quattro dal Senato, due dal governo e altri due dal Consiglio generale del potere giudiziario. ad eccezione dei due membri di nomina governativa, per l'elezione si richiede un quorum piuttosto alto (3/5 dei componenti); inoltre, il mandato ha una durata di 9 anni (dunque ben superiore a quello della legislatura) e non è rinnovabile; infine, si richiede che i membri del Tribunale siano scelti tra giuristi di prestigio, con almeno 15 anni di esercizio professionale.

²⁸¹ La Legge organica sul tribunale costituzionale prevedeva anche un controllo astratto preventivo che, tuttavia, è stato eliminato nel 1985 dato che, nella prassi, è stato usato come strumento di lotta politica in mano all'opposizione con finalità chiaramente ostruzionistiche (cfr. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, Cedam, 2001, 113-128).

assumere una doppia natura: quella di mezzo di risoluzione di conflitti tra lo Stato e le Comunità autonome aventi ad oggetto atti legislativi e quella di sindacato astratto di costituzionalità sulle leggi con finalità di depurazione dell'ordinamento da leggi incostituzionali. Si deve tuttavia evidenziare come nella prassi tra le due la prima natura sia risultata nettamente prevalente.

Peculiarità di questa forma di ricorso in via diretta è la legittimazione prevista anche a favore delle minoranze parlamentari (cinquanta Deputati su 350 membri complessivi o 50 Senatori su 264 membri complessivi) che rappresentano un settimo del Congresso e un quarto del Senato.

È evidente che nell'attribuire ad una minoranza parlamentare la possibilità di adire il Tribunale costituzionale il quorum di parlamentari prescelto è destinato ad influenzare in maniera decisiva il funzionamento dell'istituto in relazione alle caratteristiche fondamentali del sistema dei partiti ovvero del loro numero, della loro struttura parlamentare o meno, del loro grado di coesione e del modo reciproco di considerarsi²⁸².

In proposito è opportuno ricordare che – in mancanza di disposizioni all'interno dei regolamenti parlamentari volte a disciplinare la presentazione dei ricorsi di incostituzionalità da parte dei deputati o dei senatori – il Tribunale costituzionale spagnolo ha evidenziato come la nozione di minoranza parlamentare sia ben diversa rispetto a quella di opposizione. Nella sua giurisprudenza, ha infatti affermato che i 50 deputati e i 50 senatori possono anche far parte di gruppi diversi ovvero che essi costituiscono un raggruppamento ad hoc, occasionale, formatosi allo scopo di sottoporre a controllo la legittimità costituzionale di una legge. Parimenti, la Corte ha rilevato che per proporre il ricorso non è necessario appartenere all'opposizione in senso stretto, né aver votato contro la legge giacché i parlamentari ricorrono non per tutelare un interesse di parte, ma per il superiore interesse pubblico al rispetto della Costituzione (cfr. sent. n. 27/1981).

I termini temporali entro i quali si può presentare il ricorso sono precisati agli artt. 31 e 33 della legge organica n.2 del 1979. La prima disposizione, precisa che il ricorso può essere promosso a partire dalla pubblicazione ufficiale dell'atto e, dunque, ne evidenzia il carattere successivo; la seconda, invece, specifica che il ricorso deve essere formulato entro tre mesi dalla pubblicazione, mediante richiesta al Tribunale nella quale devono essere indicati l'identità dei ricorrenti, l'atto impugnato ed il precetto costituzionale che si ritiene violato. Nel caso in cui siano ricorrenti il Presidente del governo ovvero gli esecutivi delle Comunità autonome, nell'ipotesi in cui sia in contestazione la competenza, il secondo comma dell'art. 33 attribuisce invece un termine di nove mesi dalla pubblicazione per l'impugnazione di leggi o atti ad esse equiparati.

²⁸² Cfr. Brunelli, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in Anzon, A., Caretti, P., Grassi, S., (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, 166.

Una volta che il Tribunale ha dichiarato ammissibile la richiesta, ne darà comunicazione ai Presidenti del Congresso e del Senato, al Governo, attraverso il Ministero della Giustizia, e, qualora l'oggetto del ricorso sia una legge delle Comunità autonome, anche all'organo esecutivo e legislativo della Comunità interessata, affinché costoro, se lo ritengono opportuno, possano decidere, entro quindici giorni, di intervenire nel procedimento e presentare documentazione. Il Tribunale, trascorsi altri dieci giorni (ampliabili a trenta con risoluzione motivata del Tribunale stesso), emetterà la sentenza la quale, in base all'art. 164 Cost., sarà pubblicata nella gazzetta ufficiale dello Stato, con le eventuali opinioni dissenzianti, ed avrà valore di cosa giudicata in via definitiva con efficacia *erga omnes*, a partire dal giorno successivo alla pubblicazione, ferme restando le pronunce passate già in giudicato.

Le questioni di incostituzionalità di cui all'art 163 corrispondono al giudizio in via incidentale dato che possono essere sollevata da parte del giudice nel corso di un processo, secondo modalità e regole simili a quelle stabilite in Italia. Si tratta tuttavia di una via d'accesso assai più limitata rispetto a quella italiana in considerazione del carattere obiettivo del giudizio che, pur nascendo da una situazione concreta (processo *a quo*), viene poi a prescindere totalmente dalla stessa ai fini della decisione della questione di costituzionalità. Altra peculiarità di tale tipo di ricorso riguarda l'attenuazione del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, giacché il Tribunale può fondare la dichiarazione di incostituzionalità su qualsiasi precetto costituzionale, senza esser vincolato dalla preventiva individuazione dello stesso nel corso del processo costituzionale o nell'atto introduttivo di questo. Infine, si deve rilevare che alle parti del giudizio *a quo*, fino al 2007, non era consentito di costituirsi davanti al Tribunale costituzionale, poichè l'art. 37 della Legge organica del Tribunale costituzionale prevedeva la sola legittimazione di soggetti pubblici. Successivamente, con la sostanziosa riforma apportata alla Legge organica del Tribunale costituzionale dalla Legge organica n. 6 del 2007, si è rafforzato il ruolo delle parti permettendo loro di presentare memorie non più soltanto sull'opportunità di promuovere la questione di incostituzionalità, ma anche nel merito di questa consentendo loro, tramite modifica dell'art. 37, di costituirsi dinanzi al Tribunale costituzionale entro i quindici giorni successivi alla pubblicazione nel bollettino ufficiale dell'ammissibilità della questione di costituzionalità.

L'analisi dei dati quantitativi dei giudizi costituzionali evidenzia come i giudici spagnoli siano ricorsi a questa modalità di accesso alla Corte con molta parsimonia. In un primo momento questa ritrosia era imputabile alla scarsa sensibilità della magistratura formatasi durante il franchismo ai nuovi valori e meccanismi costituzionali. Attualmente, invece, è ascrivibile sia alla previsione in Costituzione del ricorso di *amparo* la cui presenza ha senz'altro influito nel valorizzare l'aspetto oggettivo ed astratto del giudizio incidentale sulle leggi a scapito di quello concreto e a ridurne conseguentemente anche l'utilizzo da parte dei giudici (cfr. tabella A), sia alla rigidità del Tribunale costituzionale nell'ammettere i ricorsi sollevati dai giudici.

Il ricorso di *amparo* ovvero quello strumento volto a proteggere i diritti fondamentali nei confronti di tutti i poteri dello Stato, rappresenta una delle competenze fondamentali del Tribunale costituzionale e costituisce l'ultimo baluardo interno al sistema di garanzie delle libertà e dei diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti.

Attraverso questo ricorso non può essere portata alla conoscenza del Tribunale costituzionale una qualsiasi questione, bensì esclusivamente quelle concernenti la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali. Di conseguenza, tanto il fondamento dell'azione – la violazione di un diritto fondamentale – quanto la finalità – garantire questo diritto – fanno del ricorso di *amparo* un'azione straordinaria. Altra caratteristica del ricorso di *amparo* è il suo carattere sussidiario: per poter accedere a questo strumento è infatti necessario essersi rivolti prima al competente giudice comune (sia esso ordinario o amministrativo) il quale è il garante naturale di tali diritti e libertà. Soltanto nel momento in cui la giurisdizione comune si sia dimostrata insoddisfacente è consentito rivolgersi al Tribunale costituzionale, ma va precisato che il previo esaurimento è esigibile soltanto in quei casi in cui la legge effettivamente preveda dei rimedi davanti ai giudici comuni.

L'ambito oggettivo di applicazione del ricorso di *amparo* è limitato dall'art. 161, I co., lettera b) attraverso un rinvio interno all'art. 53, II co. Di conseguenza, il ricorso di *amparo* offre tutela alle libertà ed ai diritti fondamentali espressamente indicati nella prima sezione del Capitolo II ovvero ai diritti di prima e seconda generazione (diritti civili e politici), escludendo tutti quelli che sono nominati nella seconda sezione.

Un particolare tipo di *amparo* sempre di competenza del Tribunale costituzionale è l'*amparo* elettorale previsto dalla Legge Organica n. 5 del 1985 che ammette la possibilità di presentare il ricorso di *amparo*, dopo aver adito una Sala speciale del Tribunale Supremo. Questo tipo di *amparo* è configurabile come impugnazione della decisione relativa alla proclamazione delle candidature e dei candidati, ovvero della decisione di proclamazione degli eletti.

Il ricorso di *amparo* viene nominato per la terza ed ultima volta nella Costituzione spagnola all'art. 162, I co., che individua alla lettera b) i soggetti legittimati ad esperirlo.

Precisamente, la legittimazione soggettiva viene riconosciuta a tutte le persone fisiche o giuridiche titolari dell'interesse legittimo a ricorrere, al Difensore del popolo e al Pubblico ministero. La legittimazione soggettiva è stata inoltre estesa dalla Legge organica n.2 del 1979 alla persona direttamente lesa nel caso di atti parlamentari privi di forza di legge e alle parti del relativo procedimento giurisdizionale nelle ipotesi di atti amministrativi o giudiziari.

La legittimazione che l'art. 162 prevede in capo ai due soggetti pubblici è una legittimazione di carattere straordinario giustificata dalla missione che li accomuna, ovvero la difesa dei diritti fondamentali per il Difensore del popolo e la difesa della legalità, dei diritti dei cittadini e dell'interesse pubblico tutelato dalla legge, nonché il dovere di salvaguardare l'indipendenza dei tribunali per il Pubblico ministero. Si tratta tuttavia di una legittimazione distinta e autonoma, poiché tali soggetti non agiscono necessariamente in sostituzione della

persona titolare quando questa non può difendersi da sola. La disciplina costituzionale del ricorso di *Amparo* è integrata dal Titolo III della Legge organica sul Tribunale costituzionale²⁸³.

A supporto di quanto evidenziato in precedenza, analizzando i dati contenuti nella tabella A, è possibile rilevare che la maggior parte delle questioni sottoposte al Tribunale costituzionale spagnolo è costituita dai ricorsi di *amparo* che, nel 2010, hanno rappresentato il 98,9% del totale dei ricorsi presentati, nel 2011 il 98,6%, nel 2012 il 98,7 % e nel 2013 il 97,3%. Sotto questo punto di vista si conferma, dunque, il *trend* che ha caratterizzato la presentazione dei ricorsi al Tribunale costituzionale sin dalla sua entrata in funzione²⁸⁴. Ciò tuttavia non deve stupire poiché, dal punto di vista culturale, la competenza a conoscere i ricorsi individuali è considerata quella maggiormente rappresentativa tra quelle attribuite alla Corte e, di conseguenza, è la più utilizzata.

Allo scopo di deflazionare la Corte dall'elevato numero dei ricorsi di amparo che hanno finito per soffocare le altre competenze attribuitegli, con la legge organica n.6 del 2007 si è cercato di rendere più difficile la fase di ammissione al giudizio. Ciononostante, come si evince dalla tabella B, la maggior parte delle decisioni adottate dal Tribunale costituzionale riguarda ancora oggi ricorsi di amparo (il 63% nel 2010, il 70% nel 2011, il 50% nel 2012 e il 37,7% nel 2013).

Altro aspetto sul quale vale la pena soffermarsi riguarda i ricorsi di incostituzionalità e, in particolare, quelli presentati dalle minoranze parlamentari. Osservando la tabella n. 27, si ricava che in generale questa modalità di accesso alla Corte non sia molto usata, mentre osservando i dati contenuti nella tabella n. 29 risalta l'esiguità di quelli presentati dalle minoranze parlamentari. Questo però non pare essere sintomo di un cattivo funzionamento dell'istituto, ma piuttosto frutto di una sorta di *self restraint* delle minoranze stesse, volto ad evitare ripetute smentite da parte del Tribunale costituzionale.

²⁸³ La legge organica distingue tre tipologie di amparo in base alla lesione denunciata. Si tratta tuttavia di una distinzione che opera ai soli fini procedurali: in particolare, mentre l'art. 42 si riferisce al ricorso di amparo contro decisioni parlamentari; l'art. 43 al ricorso di amparo contro decisioni governative e amministrative; e l'art. 44 al ricorso di amparo contro decisioni giudiziarie. Dal punto di vista procedimentale è opportuno evidenziare che la domanda deve superare un filtro di ammissione così come modificato dalla Legge Organica n. 6 del 2007. Prima di tale riforma, oltre al rispetto dei requisiti formali, era richiesto un requisito di sostanza consistente nel fatto che il ricorso poteva non essere ammesso perché già vi erano state sentenze di non ammissione su casi simili o perché il ricorso era manifestamente carente di contenuto che giustificasse una decisione del Tribunale. Con la riforma si è invece previsto che spetta al ricorrente dimostrare che il contenuto del ricorso giustifica una decisione sul merito da parte del Tribunale, a causa del suo particolare rilievo costituzionale da valutare con riguardo alla importanza per l'interpretazione costituzionale, per l'applicazione o l'efficacia generale della costituzione o per la determinazione del contenuto e della portata dei diritti fondamentali. Di fatto ciò ha attribuito al Tribunale maggiori margini di manovra, non soltanto in termini di discrezionalità ma anche di celerità. Superata la fase di ammissione il procedimento è piuttosto semplice: si dà notifica degli atti a tutte le parti affinché, entro il termine comune di venti giorni, presentino le memorie scritte che ritengono pertinenti. Questo percorso può essere sostituito, d'ufficio o su istanza di parte, da una udienza orale. Presentate le memorie o celebrata l'udienza, viene emessa la sentenza.

²⁸⁴ Cfr. Iacometti, M., *La giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo nel biennio 1997-1998*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 3538 in cui l'A. evidenzia che nel 1997 i ricorsi di amparo rappresentavano più del 98,7% sul totale di quelli presentati.

In sostanza, l'esigenza di salvaguardare la propria credibilità e la propria immagine ha fatto sì che il ricorso successivo venisse utilizzato nella prassi dalle minoranze soltanto in presenza di questioni rilevanti, per difendere la Costituzione e non come vero e proprio strumento di lotta politica.

Tabella n. 27. Spagna – Numero ricorsi presentati

	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
Ricorsi di incostituzionalità	32	31	36	75
Questioni di incostituzionalità	50	51	42	106
Ricorsi di amparo	8947	7098	7205	7376
Conflitti	11	12	9	14
Totale	9040	7192	7292	7571

Tabella n. 28. Spagna – Numero decisioni adottate

	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
Ricorsi di incostituzionalità	10	32	51	76
Questioni di incostituzionalità	40	22	41	17
Ricorsi di amparo	91	145	124	87
Conflitti	2	8	30	39
Totale	143	207	246	219

Tabella n. 29 - Spagna – Ricorsi di incostituzionalità classificati secondo il promotore (2010-2013)

	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013
Presidente del governo	10	11	9	14
Difensore del popolo	3	–	–	–
Deputati e Senatori	6	3	7	18
Comunità autonome	13	17	20	43
Totale	32	31	36	75

III.6) La disciplina del contenzioso elettorale

In virtù della considerazione riconosciuta ai diritti elettorali, ossia di essere ritenuti al pari dei diritti fondamentali, nell'ordinamento spagnolo il contenzioso in materia elettorale è sottoposto al potere giudiziario. A tale considerazione è necessario aggiungere che, al fine di garantire il massimo grado di trasparenza ed obiettività dei procedimenti elettorali, l'amministrazione spagnola si avvale di organi amministrativi per impugnare qualsiasi irregolarità riscontrata durante lo svolgimento delle elezioni.

Il ricorso al contenzioso elettorale trova disciplina negli artt. 109 e 117 della *Ley orgánica de Régimen Electoral General* 5/1985 (L.O.R.E.G.) e nella *Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, che se da un lato costituiscono l'insieme delle garanzie al procedimento elettorale, dall'altro rappresentano strumenti efficaci per sottoporre al controllo giudiziario la validità delle elezioni.

Il procedimento si estrinseca in due fasi principali: l'una amministrativa, finalizzata a sanare gli eventuali vizi formali, l'altra giurisdizionale, che rappresenta il contenzioso vero e proprio.

Una volta che le operazioni elettorali sono concluse, è compito della *Junta electoral* redigere le relazioni di scrutinio, all'interno delle quali devono essere specificati: il totale dei voti, il totale dei votanti e le circostanze in cui hanno avuto luogo le elezioni. Tali relazioni devono essere sottoscritte dai membri della Giunta e dai delegati o dai rappresentanti generali delle candidature.

Nel caso in cui venissero presentate delle proteste o dei reclami, questi dovrebbero essere inoltrati entro il giorno successivo alla Giunta elettorale competente per territorio, la

quale si pronuncia mediante decisione scritta. Tale decisione può essere impugnata dai delegati o dai rappresentanti delle candidature sempre dinnanzi alla Giunta, che si esprime il giorno successivo ed invia la sua decisione, accompagnata necessariamente da una relazione, alla Giunta elettorale centrale. Quest'ultima ha a disposizione solo due giorni per convocare le parti ed esprimere la propria posizione alla Giunta elettorale competente per territorio, di modo che gli eletti possano essere proclamati.

Nei tre giorni successivi alla predetta proclamazione i candidati proclamati e non proclamati, i rappresentanti delle candidature, i partiti politici, le associazioni, le federazioni, le coalizioni che abbiano presentato candidature nelle circoscrizioni²⁸⁵ possono presentare ricorso avverso dinnanzi alla Giunta autrice dell'atto di proclamazione, nel caso in cui fosse riscontrata la presenza di un vizio sostanziale (quali ad es. vizi nella composizione della Giunta, etc.).

Spetta al Presidente della Giunta trasmettere il ricorso all'organo giurisdizionale amministrativo²⁸⁶ competente (art. 116 co. 1 LOREG), ossia la *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo* per le elezioni del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo, ovvero la *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia* della Comunità autonoma coinvolta, per quanto riguarda le elezioni locali e delle CCAA.

Sebbene la sentenza del giudice amministrativo che si pronuncia nel merito sia irrevocabile ed inappellabile, è possibile presentare – entro tre giorni dalla notifica della sentenza amministrativa – un *recurso de amparo electoral* dinanzi al *Tribunal Constitucional*, relativo alla regolarità del processo elettorale che ha avuto luogo dinanzi agli organi del contenzioso amministrativo. Nel caso in cui il Tribunale Costituzionale – che deve pronunciarsi entro il termine di quindici giorni – decidesse di accogliere il ricorso, lo stesso sarebbe tenuto ad annullare le decisioni giurisdizionali e/o amministrative precedenti.

Secondo quanto disciplinato dall'art. 113.2 LOREG, la sentenza deve contenere: 1) l'inammissibilità del ricorso; 2) la validità delle elezioni e la proclamazione degli eletti – e, nel caso, riportando la lista più votata –; 3) la nullità degli accordi di proclamazione di uno o più eletti e la contestuale proclamazione dei corrispondenti; 4) l'annullamento delle elezioni che hanno avuto luogo in quei seggi in cui si sono riscontrate delle irregolarità e che necessitano di una nuova convocazione, anche limitatamente all'atto di votazione, ovvero riguardo una nuova elezione quando ne faccia richiesta il "Presidente de una Corporación Local", e comunque entro tre mesi dalla sentenza.

²⁸⁵ Cfr. [art. 110 comma 1 LOREG](#).

²⁸⁶ La SSTC 24 y 26 1990 ha inaugurato una modifica importante, introdotta con la LO 8/1991, in virtù della quale "Non si procederà a dichiarare la nullità quando il vizio del procedimento elettorale non è determinante sul risultato delle elezioni. Nemmeno la nullità del voto in una o più sezioni comporta l'annullamento delle elezioni, quando il risultato non viene alterato".

L'articolo ivi trattato specifica altresì che la nullità del voto in uno o più seggi o in una o più sezioni non ha come conseguenza un nuovo processo elettorale quando il risultato non comporta modifiche alla ripartizione dei seggi nella circoscrizione.

Inoltre, appare doveroso precisare che la giurisdizione del contenzioso-amministrativo non si esaurisce nel disposto degli artt. 109 e 117 della LOREG, ma si estende alla proclamazione dei singoli candidati (ex art. 49) e alla proclamazione degli eletti (art. 114.2). Difatti, qualsiasi candidato escluso o i rappresentanti delle candidature proclamate – o coloro che si sono visti negare la proclamazione – hanno a disposizione un tempo pari a due giorni per presentare ricorso avverso alle decisioni della Giunta elettorale, presso il “*Juzgado de lo contencioso-administrativo*”. La decisione avrà carattere definitivo, inappellabile e non sarà in grado di arrecare pregiudizio al procedimento pendente al Tribunale Costituzionale.

Per completezza d'indagine, infine, non è possibile tralasciare l'art. 70 CE, che rinvia alla legge elettorale la determinazione di quelle che sono le cause di ineleggibilità (assoluta e relativa)²⁸⁷ ed incompatibilità²⁸⁸ dei Deputati e dei Senatori, introducendo dunque una riserva di legge specifica.

III.7) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico

Il voto per corrispondenza, o meglio “*voto por correo*”, è disciplinato dalla *Ley Organica 6/1992* recante modifiche alla *Ley Organica del Régimen Electoral general (LOREG)* n. 5/1985²⁸⁹ agli artt. 72 e ss., 139, 141 e 190, sebbene trovi fondamento a livello costituzionale in via indiretta nell'art. 23 co. 1, che sancisce il diritto al suffragio universale.

Attraverso siffatta tipologia di voto, ad ogni elettore è consentito di poter esprimere la propria preferenza anche nel caso in cui sia impossibilitato a recarsi ai seggi, facendone preventiva richiesta²⁹⁰.

Il voto per corrispondenza, nonostante la sua regolamentazione, ha rappresentato un argomento particolarmente controverso sia in relazione alla segretezza del voto²⁹¹, sia in virtù dei brogli avvenuti in occasione delle elezioni locali e autonome del maggio del 1991, che

²⁸⁷ Cfr. artt. 6 e 154 LOREG n. 5/1985, come modificata dalle L.O. 2 e 3/2011 e STC 45/1983

²⁸⁸ Cfr. artt. 155 a 159 LOREG

²⁸⁹ www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20R%C3%A9gimen%20Electoral%20General?_piref53_9636063_53_9634063_9634063.next_page=jec/ContenidoLeyRegimenElectoral&idContenido=49486&idLeyJunta=1&idLeyModificacion=19

²⁹⁰ È difatti possibile distinguere il voto per corrispondenza, utilizzato in Stati come l'Irlanda, il Lussemburgo e la Slovenia; e il voto per corrispondenza su richiesta in Stati come la Germania e il Regno Unito, oltre che la Spagna. Tali tipologie di voto, che si affiancano ai cd. “voto per procura” e “voto *in loco*”, sono predilette per l'espressione del voto all'estero.

²⁹¹ La Costituzione spagnola definisce il suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto. Cfr. artt. 68,69 e 140 CE.

hanno dato luogo a diverse sentenze del Tribunale Costituzionale e del Tribunale Supremo, oltre alle numerose risoluzioni della Giunta Elettorale Centrale.²⁹²

Inoltre, a seguito dei summenzionati episodi, si è aperto un acceso dibattito politico e parlamentare che ha portato all'approvazione delle modifiche attraverso cui è stata emendata la LOREG, come L.O. 6/1992 e la L.O. 3/1995, che hanno inciso sull'istituto del voto per corrispondenza.

A livello procedurale è possibile distinguere un procedimento ordinario e ben cinque procedimenti speciali, in ragione delle diverse situazioni in cui possono trovarsi gli elettori.

Il procedimento ordinario, disciplinato dagli artt. 72, 73 e 88 co. 2 della LOREG, prevede diverse fasi, quali: a) la richiesta da parte dell'elettore del certificato di iscrizione nel censimento alla "*Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral*" cui appartiene; b) il controllo effettuato dalla Delegazione che il richiedente sia effettivamente registrato nelle liste elettorali; c) il rilascio del certificato di iscrizione; d) l'invio di tutta la documentazione necessaria²⁹³.

Una volta che gli elettori hanno ricevuto la documentazione elettorale possono procedere a riempire la relativa scheda elettorale ed inviarla al Consiglio elettorale responsabile dello scrutinio (tramite raccomandata ovvero possono consegnarla a mano), entro il terzo giorno antecedente allo svolgimento delle elezioni.

I procedimenti speciali sono invece applicabili a diverse tipologie di soggetti, quali: gli infermi, i malati, i membri delle forze armate, i residenti sul territorio straniero etc., e per tali ragioni le disposizioni della LOREG sono integrate da ulteriori norme come quelle contenute nel *Real Decreto* 605/1999, sulla regolazione dei processi elettorali, nel *Real Decreto* 557/1993, sull'attuazione del procedimento di emissione del voto per corrispondenza, ovvero quelle ricomprese nell'*Orden del Ministerio de Defensa* 116/1999, relativo al personale delle Forze armate.²⁹⁴

In ragione dell'importanza che il voto per corrispondenza riveste all'interno dell'ordinamento spagnolo, il Legislatore ha previsto altresì un rilevante regime sanzionatorio in caso di infrazione: gli artt. 139 e 141 co. 2 della LOREG prevedono pene detentive (da 6 mesi a 2 anni di reclusione) e multe che vanno da 30.000 a 300.000 euro sia per funzionari pubblici, sia per coloro che violano volontariamente le procedure stabilite dal voto per corrispondenza.

Di recente, con la riforma della Legge organica 9/2007, è stato emendato l'art. 74 della LOREG con l'obiettivo di tutelare altresì i cittadini elettori che si trovano all'estero per un

²⁹² STC 180/1988 e STC 169/1991.

²⁹³ Le Delegazioni provinciali dell'Officina del Censo elettorale hanno il compito di inviare per raccomandata ai cittadini che ne abbiano fatto richiesta, tutta la documentazione elettorale. Nei plichi vengono inseriti i certificati di voto degli elettori con le relative buste precompilate con l'indirizzo del seggio cui appartengono, le note esplicative, etc.

²⁹⁴ Una volta che il Presidente del seggio abbia verificato che gli elettori siano regolarmente iscritti nell'apposito registro, le schede vengono scrutinate al termine delle normali operazioni di spoglio elettorale.

periodo limitato. In tal senso è stata introdotta una deroga alla disciplina in ragione del fatto che tali elettori non potrebbero votare sia perché fisicamente assenti dal territorio spagnolo, sia perché non iscritti nelle liste preposte.

L'elettore ha quindi la facoltà di richiedere la documentazione presso la vicina Ambasciata o Consolato, al fine di esercitare il proprio diritto di voto. Una volta presentata la domanda, la Delegazione spagnola avrà il compito di trasmettere la richiesta all'Ufficio del Censimento elettorale²⁹⁵.

Le evoluzioni tecnologiche nel campo dell'informatica hanno avuto particolari ripercussioni anche per quanto riguarda lo svolgimento delle consultazioni elettorali e nello specifico la possibilità di ricorrere a apparecchiature elettroniche per le modalità di voto o a procedure informatizzate per la rilevazione dello scrutinio, che nel complesso rientrano nel meccanismo dell'*e-democracy* – o più propriamente *e-voting* –.

La *ratio* alla base di tali procedure è ambivalente: se da un lato l'obiettivo può essere quello di snellire la procedura, dall'altro si rende necessario raggiungere un margine d'errore prossimo allo zero sia per quanto riguarda la fase di espressione del voto, sia per quanto riguarda la fase di conteggio delle schede.

A tal fine, il Legislatore spagnolo ha aperto la strada all'utilizzo del *voto electrónico*,²⁹⁶ cui si è fatto ricorso per la prima volta durante le elezioni generali del 2004 e a seguire con le elezioni del *Congreso de los Diputados* e del *Senado* del 2008, per le elezioni europee del 2009 e per le elezioni municipali del 2011. La procedura utilizzata è stata quella di un'automatizzazione degli Uffici elettorali più importanti.

Il ricorso al voto elettronico ha avuto luogo anche a livello autonomico: antesignani sono stati i Paesi Baschi, che nel 1998 hanno utilizzato tale meccanismo per le elezioni del Parlamento²⁹⁷, cui ha fatto seguito il Parlamento della Catalogna nel 2003, che ha introdotto il voto elettronico a beneficio degli elettori catalani residenti in territorio straniero.

²⁹⁵ Le modifiche apportate hanno introdotto altresì un compito spettante al Governo centrale, ossia quello di emanare disposizioni di dettaglio per quanto riguarda il personale imbarcato su navi appartenenti alle Forze armate, personale impegnato in missioni internazionali, etc.

²⁹⁶ Con la generica dizione “voto elettronico” si fa riferimento a differenti procedure, diverse tra loro da un punto di vista qualitativo e quantitativo. I modelli principali sono assimilabili a due categorie: da un lato il modello che prevede il ricorso a strumenti tecnologici (*Direct Recording Electronic System* – DRE); dall'altro il modello che prevede il ricorso ad apparecchiature collegate ad internet o ad altri media (*Internet voting*). Per un approfondimento, cfr. Cuocolo, L., *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2008 pagg. 257 e ss.

²⁹⁷ Nello specifico, i Paesi baschi hanno previsto la possibilità di sostituire il certificato elettorale con una carta magnetica e di sostituire le procedure tradizionali di espressione del voto (scheda e matita) con schermi elettronici *touchscreen*. Cfr. Gratteri, A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005, pagg. 161 e ss.

IV) RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Adamo, U., [*Il Tribunal Constitucional de España consolida la sua giurisprudenza sulla legittimità costituzionale delle cuotas electorales reservate alle donne, anche nelle vesti di listas cremallera*](#), in *Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, n. 1/2012

Aja, E., *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003

Anzon, A., Caretti, P., Grassi, S., (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000

Arbos Marin, X., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Barcelona, IEA, 2009

Argon Reyes, M., *El Estado autonómico: ¿Modelo indefinido o modelo inacabado?*, in *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009

Ariño Ortiz, G., *La Financiación de los Partidos Políticos*, in *Foro de la Sociedad Civil*, n. 1/2009

Badía Ferrando, J., *El estado unitario, el federal y el estado autonomico*, Madrid, Tecnos, 1986.

Balaguer Callejón, F., *Manual de derecho constitucional. I, II, III*, Madrid, ed. 2013 e 2014

Balaguer Callejón, F., *Il finanziamento dei partiti politici in Spagna*, in Lanchester, F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè editore, 2000

Balaguer Callejón, F., *Fuentes del derecho. Principios del ordenamiento constitucional*, Madrid, Tecnos, 1991

Balaguer Callejón, Ma.L., *Igualdad y constitución española*, Madrid, Tecnos, 2010

Balaguer Callejón, Ma. L., *Mujer y Constitución: La Construcción Jurídica Del Género*, Madrid, 2005

Biezen van I., Mair P., Poguntke T., *Going, going.... Gone? The decline of party membership in contemporary Europe*, in "European Journal of Political Research", vol. 51/2012

Bifulco, R., *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'unione europea*, Padova, Cedam, 2005

Bifulco, R., *Ordinamenti federali comparati*, Torino, Giappichelli, 2012

Biglino Campos, P., *Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, 2008

Blanco Valdés, R. L., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, (2a ed. a cura di M. Iacometti) Torino, Giappichelli, 2009

Blanco Valdes, R.L., *Dove sono le differenze? Fatti differenziali, uguaglianza ed asimmetria*, in Dominici, D., (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004

Bosco, A., Sanchez-Cuenca, I., (a cura di), *La Spagna di Zapatero*, Bologna, il Mulino, 2009

Bosco, A., *Da Franco a Zapatero, La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Bologna, il Mulino 2005

Botti, A., Field, B., (a cura di) *La Spagna di Rajoy*, Bologna, il Mulino, 2013

Caciagli, M., *Regioni d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006

Califano, L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1988

Califano, L., *Le autonomie locali nell'ordinamento spagnolo*, in *Regione e governo locale*, n. lug./dic. 1996, p. 373

Calvez Muñoz, L., *El voto por correo: ¿una nueva reforma*, in *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001

Camera dei Deputati, Servizio Studi, [Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte delle regioni e degli enti locali - AA.CC. 3466 e abb.](#) - Schede di lettura, testi a fronte e giurisprudenza costituzionale

Camera dei deputati, Servizio Biblioteca, *Lo statuto dell'opposizione*, Roma, 2008

Camera dei deputati, Servizio Biblioteca, [Il voto elettronico](#), 08 giugno 2005

Camera dei deputati, Servizio Biblioteca, Ufficio Legislazione straniera, [Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna](#), Dossier n. 29, Maggio 2012

Carmona Contreras, A. M., *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, in Simoncini A. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Eum, 2006

Carmona Contreras, A. M., *La configuración constitucional del decreto-ley*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1997

Castellà Andreu, J.M., Olivetti, M. (a cura di), *Nuevos Estatutos y Reforma del Estado*, Barcellona, Atelier, 2009.

Ceccanti, S., *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli, 2004

Ceccanti, S., [Spagna: diventa una democrazia protetta?](#), in *Forum on line di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2002

Ceccanti, S., *Alcuni dati sul caso spagnolo*, in Lanchester, F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000

Ceccanti, S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997

Cerese, M., *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005

Chimenti, C., *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi*, Giappichelli, Torino, 2005

Chimenti, C., *Noi e gli altri. Sintesi di ordinamenti stranieri. Spagna, Francia, Austria*, Torino, Giappichelli, 2001

Consejo de Estado, [*Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*](#), febbraio 2006

Corcuera Atienza, J., Tajadura Tejada, J., Vírjala Foruria, E., *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Dykinson, 2008

Cuocolo, L., *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2008

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

Curreri, S., [*I prevedibili \(e evitabili\) problemi sollevati dall'abdicazione di re Juan Carlos I*](#), in *Federalismi.it*, n. 15/2014

D'Atena, A., *L'Europa delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003

D'Orazio, G., *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1996

De la Peza, J.L., [*Contencioso electoral y calificación de elecciones en España*](#)

de Vergottini, G., *Diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 2013

de Vergottini, G., voce "Opposizione Parlamentare", in *Enciclopedia del Diritto (XXX)*, Milano, Giuffrè, 1980

de Vergottini, G., (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Milano, Franco Angeli, 1978

Decaro, C., Lupo, N., Rivosecchi, G., *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Atti del Seminario del Gruppo di Pisa, 18 novembre 2011

Delgado, I., *Alcanzando l'equilibrio. El acceso y la presencia de las mujeres en los Parlamentos*, Valencia, 2011

Dickmann, R., Rinella, A. (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Bari, Carocci, 2011

Dickmann, R., Staiano, S. (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009

Dickmann, R., *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2009

Dondi, S., *Il costituzionalismo repubblicano di Duverger (un ideale preambolo mai scritto alle sue famose leggi)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, pp. 243-250

Duverger, M., *Le système politique français*, Puf, Paris, XXI edizione, 1996

Esteve García, F., Illamola Dausà, M., *La igualdad por razón de sexo en la Unión Europea : especial referencia a España y al sector público*, Universitat de Girona, Girona, 2011

European Commission For Democracy Through Law, [*On the role of the opposition in a democratic parliament*](#), ottobre 2010

Fabregat Monfort, G., *Mujer y derecho. Jornade igualdad de la facultad de derecho*. Univesitat de València, Valencia, 2011

Fernández Allés, J.J., *Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español*, Cadiz, Universidad de Cadiz, 2002

Fernández Farreres G., *La contribución del Tribunal Constitucional al estado autonómico*, Madrid, Iustel, 2005

Fernández Segado, F., *El sistema Constitucional Español*, Madrid, 1992

Fernandez Segado, F., *Estudios de derecho electoral*, Ediciones jurídicas Lima, 1997

Fernández Vivas, Y., *Igualdad y partidos políticos : análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2007

Field, B. (a cura di), *Spain's second transition? The socialist government of José Luis Rodríguez Zapatero*, in «*South European Society and Politics*», Special Issue, n- 4/2009

Fiumicelli, D., [Dalla “urgenza nel provvedere” alla “opportunità/convenienza del provvedimento”: la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e corti costituzionali. un confronto tra i casi di Italia e Spagna](#), in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014

Frosina, L., [Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna](#), in *Federalismi.it* n. 10/2014

Frosina, L., *Spagna. Dall'apogeo alla crisi. Il cammino incidentato delle riforme del Governo Zapatero*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012

Frosina, L., [Approfondimento sull'evoluzione del rapporto centro-periferia in Spagna](#), 2008

Gálvez Muñoz, L.A., Ruiz González, J.G., *Estado autonómico, cooperacion intergubernamental y conferencias de presidentes*, in *Revista de Derecho Político*, n. 86, enero-abril 2013, pagg. 229-254

Gambino, S. (a cura di), *Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, Giuffrè, 2008.

Gambino, S., *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, Giuffrè, 2007

Garcia Guerrero, J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los disputados, 1996

Garcia Soriano, V., *Elementos de derecho electoral*, Valencia, 1999

Garrido Falla, F., *Articulo 82*, in *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001

Ghiribelli, A., [Necessità ed urgenza del decreto-legge nelle recenti pronunce del giudice costituzionale. Un confronto con il caso spagnolo, in Forum on line di Quaderni costituzionali](#), www.forumcostituzionale.it, 13 settembre 2008

Gianniti, L., Lupo, N., *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2004

Gómez Orfanel, G., *Azioni positive a favore della donna in spagna: dottrina, giurisprudenza e legislazione*, in Falcone, A., (a cura di) *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2011

Gonzalez de la Garza, L. M., *Voto electronico por Internet, constitucion y riesgos para la democracia*, Edisofer, Madrid, 2008

Gonzalez Garcia, I., *Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboación vs. acuerdos de coopeación entre Comunidades Autónmas*, in *Revista de estudios politicos*, 2009

Gonzalez Hernandez, E., Rodríguez Rubio, M., Roperó Carrasco, J., *Autonomías y unidad del ordenamiento jurídico*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2012

Gonzales Rivas, J.J., *La Constitucion espanola de 1978: estudio sistematico y jurisprudencial*, Civitas, Madrid, 2003

Gratteri, A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005

Groppi, T., (a cura di), *Il sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome*, Torino, Giappichelli, 1992

Guerrero Gutiérrez, G., *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia*, 2008

Hopkin, J., *Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes*, in M. Gallagher e P. Mitchell (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 375-396.

Iacometti, M., *La Spagna*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2009, pp. 242-266

Iacometti, M., *La giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo nel biennio 1997-1998*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999

Iacometti, M., *L'ordinamento locale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1993

Ieraci, G., *Il governo in Parlamento. Regole parlamentari e capacità decisionale dell'esecutivo*, in Barbieri, C., Verzichelli, L. (a cura di), *Il governo e i suoi apparati*. Genova: ed. Name, 2003

Jiménez Campo, J., *Decreto-ley*, in Montoya Melgar A. (a cura di), *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995

Lanza, O., *Spagna: sistema partitico o sistemi partitici*, in Grilli di Cortona, P. e Pasquino, G. (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, il Mulino, 2007, pp- 117-149

Lanchester, F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004

Lanza, O., Raniolo, F., *Una democrazia di successo? La Spagna dalla transizione democratica al governo Zapatero*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006

Lauvaux, P., *Les grandes démocraties contemporaines*, (3a ed.) Paris, Puf, 2012.

Le Divellec, A., *Vers la fin du «parlementarisme négatif» à la française? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009*, in *Jus Politicum*, n. 6/2011

Linz, J.J. e Montero, J.R. *The party systems of Spain: old cleavages and new challenges*, in Karvonen, L. e Kuhnle, S. (a cura di) *Party systems and voter alignments revisited*, Londra, Routledge, 2001, pp. 150-203.

Lombardi, G., *La nuova Costituzione di Spagna*, Torino, Giappichelli, 1979

López Aguilar, F., *Lo stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, Cedam, 1999

López Fernández, J., F., *Los partidos políticos en España: estudio sectorial*, in Fernández Ruíz, J., *Estudios de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 2011

Luther, J., Romboli, R., Tarchi, R., (a cura di), *Esperienze di Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000

Malfatti, E., Romboli, R., Rossi E., (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione: verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?*, Torino, Giappichelli, 2002

Manzella, A., *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in Garcia de Enterría, E., e Predieri A., (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Milano, Giuffrè, 1982

Martín Rebollo, L., *Notas sobre el recurso contencioso-electoral y otros temas de Derecho electoral*, in *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, 3/1991

Massa, P., *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2003

Mastromarino A., Andreu Castellà J.M (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato: il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009

Menéndez Sebastián, E.M., *La Administración promotora de la igualdad de género*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012

Muñoz Machado, S., *Cataluña y las dos Españas*, Barcelona, Ed. Crítica, 2014

Muñoz Machado, S., *Informe sobre España*, Barcelona, Ed. Crítica, 2012

Muñoz Machado, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. Iustel, 2007

Nicotra, I., [*La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova: il procedimento di "illegalizzazione" del Batasuna*](#), in *Forum on line di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2002

Nieto Martin, A., Maroto Calatayud, M., *Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, 2014

Núñez Pérez, M., *La financiación de los partidos políticos*, Revista española de Control Externo, 33, 2009

Ordóñez Pérez, D., *La financiación de los partidos políticos en España: corrupción y deslegitimación*, Estudios: Revista de pensamiento libertario, 2, 2012

Ortega, L., Arbós, X., Solozábal, J. J. (a cura di), *Legislación básica y Estatutos de autonomía*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

Parlamento europeo, [Studio sui sistemi elettorali che prevedono quote riservate alle donne e loro applicazione in Europa](#)

Parodi M., *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria dell'Europa sulle rivendicazioni indipendentiste nello stato spagnolo*, in P. Vipiana (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, Giappichelli 2014

Pascua Mateo, F., *El control de las elecciones*, Thomson Reuters, Navarra, 2009

Peces Barba Martínez, G., Ramiro Avilés, M., (a cura di), *La Constitución a examen*, Madrid, 2004

Pegoraro, L., Rinella, A., Scarciglia, R., (a cura di), *I vent'anni della Costituzione spagnola nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale*, Padova, Cedam, 2000

Pelaz Lopez J.V., *El estado de las autonómico: treinta años después*, Valladolid, Fundación Transición Española, 2011

Pérez Alberd, M.R., *Democracia representativa y participación ciudadana en España*, in *Federalismi.it* n. 10/2014

Pérez Francesch, J.L., *La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio*, in *Papers* 92, 2009

Pérez Gálvez, J.F., *La creación de partidos políticos en España*, in AAVV, *Derecho electoral de Latinoamérica (Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral)*, Bogotá, 2013

Pérez Gálvez, J., López Fernández, J.F., *Financiación de partidos políticos y corrupción*, *Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y Militancia*, núm. 2, México, 2013

Raniolo, F., *L'alternanza in Spagna: tra consolidamento democratico e democrazia competitiva*, in G. Pasquino, M. Valbruzzi (a cura di), *Il potere dell'alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo*, Bologna, Bononia University Press, 2011

Raniolo, F. *Spagna*, in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Bologna, Il Mulino, 2005

Real-Dato, J., Rodríguez Teruel, J., *La reforma de la financiación de los partidos políticos de 2012: ¿otra oportunidad perdida?*, in *Revista Internacional de doctrina y jurisprudencia*, 2012

Reposo, A., *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2000

Ridaura Martínez, M.J., *Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español*, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 60/61

Rinella, A., *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT Edizioni Università Trieste, 1999

Ricoy Casas, R.M., *Qué igualdad?: el principio de igualdad formal y no discriminación por razón de sexo en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Dykinson, 2010

Rizzoni, G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2012

Rodriguez Arana, J., Garcia Mexia, P., *Curso de derecho publico de las Comunidades autonomas*, Madrid, Montecorvo, 2003

Rodriguez Teruel, J., [*Financiación de los partidos y transparencia democrática*](#), 2012

Rolla, G., [*La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*](#), in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/2005

Romboli, R., *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di metodo*, Napoli, ESI, 2006

Rubechi M., [*Spagna: Le elezioni politiche 2004*](#), in *Forum online di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 24 marzo 2004

Ruiz Ruiz J. J., *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del Senado nel sentido federal*, in S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Padova, Cedam 2008

Sainz Moreno, F., *Representacion y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta electoral central*, in *Cuadernos de derecho publico*, 4/1998

Saiz Arnaiz, A., *Los grupos parlamentarios*, Valencia, Cortes Valencianes, 2001

Sala Franco, T., *Comentarios a la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Madrid, Aranzadi, 2010

Sánchez Agesta L., *Artículo 2 «Las Autonomías», Comentario a la Constitución*, Madrid, 1983

Sánchez Navarro, Á.J., *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998

Sandulli, N. M., *Il Governo della Spagna democratica: riflessioni introduttive*, in E. Spagna Musso (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. L'organizzazione del Governo negli Stati di democrazia parlamentare*, Padova, Cedam, 1982

Santolaya Machetti, P., *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Madrid, Tecnos, 1988

Sarandrea, A., *Il tribunal costituzional spagnolo tra Stato e Comunità autonome*, in *Amministrare*, 2004, 3, pagg. 441 e ss.

Sartori, G., *Ingegneria costituzionale comparata*. Bologna, il Mulino, 1994.

Scarciglia, R., Del Ben, D., *Spagna*, Bologna, il Mulino, 2005

Serrano Maíllo, M.I., [La Financiación de los Partidos Políticos en España](#), Uned, n.12-13/2004

Solazábal Echavarría, J.J., *Las bases constitucionales del estado autonomic*, Madrid, Mc Graw Hill, 1998

Tajadura Tejada, J., *El principio de cooperación en el estado autonómico: el estado autonómico como estado federal cooperativo*, Granada, Comares 2010.

Torres Muro, I., *El debate jurisprudencial sobre las cuotas electorales de género en España*, Anuario Juridico de la Rioja, 2010

Trucco, L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2011, pp. 47 ss.

Tudela Aranda, J., Knupling, F., *España y modelos de federalismo*, Madrid, Centro de estudios politicos constitucionales, 2010

Tudela Aranda, J., Kollng, M., *La reforma del Estado Autonómico español y de Estado Federal alemán*, Zaragoza, Fundación Miguel Gimenez Abad, 2010

Tur Ausina, R., *El control parlamentario de los decretos-leyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002

Vandelli L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1980

Vírgala Foruria E., *El intento de disolución del grupo parlamentario de Batasuna ¿Levantamiento del velo o vulneración de derechos?*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 22/2008

Vírgala Foruria E., *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991 (Serie IV, Monografías)

Vírgala Foruria E., *La moción de censura en la Constitución de 1978 y en la historia del parlamentarismo español*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1988

Viver C., Balaguer Callejón F., Tajadura J. (a cura di), *La reforma de los Estatutos de autonomía*, Madrid Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005

3.2.3 CONTENUTI EXTRA

Le elezioni andaluse del 22 Marzo 2015

di Eduardo Virgala Foruria

Professore di diritto costituzionale, Facoltà di Diritto, Università del Paese Basco

(traduzione a cura del Prof. Stefano Ceccanti)

Il 27 gennaio scorso il Presidente della Giunta dell'Andalusia, Susana Díaz (PSOE), ha proceduto a sciogliere il Parlamento regionale e indire nuove elezioni. Poneva fine così ai sedici mesi della sua presidenza (dal settembre 2013), a seguito delle dimissioni del collega socialista José Antonio Griñán, e ai poco meno di tre anni di durata della legislatura, con un governo di coalizione che si era formato nel maggio 2012 tra PSOE e Izquierda Unida (IU). In questo modo si era confermata l'egemonia socialista in Andalusia, dove il PSOE ha governato in tutte le legislature dal 1982, sia da solo (1982-1996 e 2004-2012), sia in coalizione con il Partito andaluso (1996-2004) o Izquierda Unida (2012-2015).

Nelle elezioni precedenti del marzo 2012 si era prodotta l'insolita vittoria del centro-destra del PP col 48.41% dei voti, che era rimasto a cinque seggi dalla maggioranza assoluta (50 seggi sui 109, maggioranza assoluta 55). Il PP non era mai stato così vicino a una vittoria che non era riuscito ad ottenere, pur avendo governato dalla metà degli anni novanta quasi tutte le principali città dell'Andalusia e pur avendo conquistato nel 2011 il governo di otto comuni capoluogo delle province andaluse. Il PSOE, nel frattempo, aveva ottenuto 47 deputati regionali, cosa che portò al patto con IU (12 deputati), in un governo guidato da José Antonio Griñán, che si è poi dimesso a giugno 2013 prima del suo possibile coinvolgimento nello scandalo della ERE (una rete di presunta corruzione legata al Governo regionale dell'Andalusia, per gli aiuti concessi alle imprese in crisi obbligate a chiedere il permesso per sospendere o licenziare lavoratori con la procedura nota come ERE, acronimo che sta per Expedientes de Regulación de Empleo) e per prevenire un'ulteriore erosione del consenso al governo andaluso.

Per sostituire Griñán il PSOE ha proposto nel Parlamento regionale andaluso Susana Díaz, che è stata eletta il 5 settembre 2013 e che era già dal mese di luglio candidata alla presidenza della Regione per le elezioni successive. Questa nomina era emersa da una primaria convocata frettolosamente a causa dell'annuncio di Griñán, che non si sarebbe ripresentato, e, a causa dei requisiti draconiani, come ad esempio il 15% di firme di iscritti, solo Díaz, allora consigliere della Presidenza (organismo che a livello regionale corrisponde a quello che è da noi a livello nazionale il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio – NdT) sostenuta dall'apparato di partito, è riuscita a superare quel numero di iscritti, arrivando addirittura a più della metà delle firme dei membri del partito. Il risultato finale è stato di non

svolgere le primarie e di proclamare direttamente candidato Susana Díaz. Dopo la sua elezione a presidente della Junta de Andalucía la sua ascesa al potere assoluto nel PSOE andaluso è stata completata dalla sua elezione a segretario generale nel mese di novembre 2013, con il 98,6% dei voti dei delegati in un congresso straordinario.

Il governo di Susana Díaz ha vissuto la sua prima grande crisi nel mese di aprile 2014 per la disparità di opinioni sulla politica abitativa tra la presidente e l'assessore ai lavori pubblici, Elena Cortés (IU), alla quale la presidente aveva ritirato il potere di aggiudicare abitazioni nel parco pubblico dell'Andalusia. In dicembre 2014 ci fu un'altra crisi tra la presidenza e IU, quando questa formazione aveva annunciato che nel giugno 2015 avrebbe svolto un referendum tra gli iscritti sulla prosecuzione del patto di governo. Anche se l'accordo non si ruppe subito, l'annuncio per il gennaio 2015 della visita del Vice Presidente, Diego Valderas (IU), nei campi Saharawi in Algeria, la accelerò. Díaz annunciò che nessun membro del suo governo avrebbe fatto questa visita. Pochi giorni dopo, e basandosi sul referendum annunciato da IU, Díaz sostenne che non vi era stabilità della coalizione di governo e procedette allo scioglimento, fissando le elezioni per il 22 marzo.

Susana Díaz ha iniziato, quindi, a parlare di mancanza di stabilità prima che essa si manifestasse, cosa che paradossalmente finì per causare un'enorme instabilità del governo regionale. Probabilmente ciò che la spinse furono le previsioni negative per il PSOE alle elezioni generali del novembre 2015, che avrebbero potuto influenzare quelle andaluse previste per il 2016. Díaz era convinta che IU avrebbe lasciato il governo regionale in estate, a quel punto senza possibilità di indire elezioni regionali anticipate. Al contrario, lo scioglimento anticipato immediato si è verificato in un momento in cui la nuova forza politica in ascesa (il partito populista Podemos²⁹⁸) non era ancora consolidata nella sua struttura in Andalusia e con un PP in ribasso per gli scandali di corruzione a livello nazionale e con un leader poco conosciuto.

Nelle elezioni del 22 marzo sono stati eletti 109 deputati in otto circoscrizioni (una per provincia), sulla base di una regola generale (il numero di deputati proporzionale alla popolazione) e due correttivi (un numero di seggi per circoscrizione comunque non inferiore a otto; nessuna può esprimere il doppio di parlamentari di un'altra). Per queste elezioni l'Andalusia aveva 6.496.685 elettori. Il risultato è stato l'entrata in Parlamento di cinque partiti (PSOE, PP, IU, Podemos, Ciudadanos²⁹⁹, mentre nel precedente Parlamento erano solo tre. Il vincitore si è dimostrato il PSOE (35,43% e 47 seggi), seguito da PP (26,76% e 33 seggi), Podemos (14,84% e 15 seggi), Ciudadanos (9,28% e 9 seggi) e IU (6,89% e 5 seggi, il suo peggior risultato di sempre).

Susana Díaz è rimasta esattamente ai 47 seggi che aveva prima, ma è riuscita a fermare l'emorragia di voti che i sondaggi prevedevano qualche mese fa, ha chiaramente

²⁹⁸ Partito formato nel gennaio 2014 con posizioni populiste di tipo rigenerativo. Nonostante il suo reiterato rifiuto a posizionarsi sul continuum classico sinistra-destra, i suoi dirigenti provengono dall'estrema sinistra.

²⁹⁹ Partito con presenza esclusiva in Catalogna fino agli inizi del 2014, rappresenta attualmente un filone rigenerativo centrista.

superato il PP (passato da 50 a 33 seggi), il suo ex socio di governo (IU) ha perso più della metà dei parlamentari e ha contenuto l'avanzata di Podemos (che va da 0 a 15 seggi, ma al di sotto delle aspettative dei sondaggi e molto lontano dal contendere il governo regionale come voleva). Diaz ha fatto sì che il PSOE vicesse in centralità per il fatto di essere assolutamente indispensabile per qualsiasi formula di governo, con un vantaggio molto consistente sul principale partito di opposizione e con possibilità di raggiungere accordi puntuali alla sua destra (Ciudadanos) e alla sua sinistra (Podemos e IU). Tutto che nella regione con il più alto tasso di disoccupazione in Europa (34%) e gravi scandali di corruzione. Si tratta di un successo della decisione rischiosa della Presidente e ha probabilmente impedito una sconfitta elettorale, se riesce a concludere la legislatura.

L'elezione della Presidente della *Junta de Andalucía* deve avvenire in un processo che inizia con la proposta di un candidato alla presidenza del Parlamento entro quindici giorni dal 16 aprile (prima sessione della legislatura in conformità al decreto di scioglimento del 27 gennaio). Prima di questo plenum di investitura vi sarà l'elezione della presidenza del Parlamento, nella quale vi può essere un qualche inizio di accordo tra partiti. Comunque, convocato il plenum di investitura, la candidata deve ottenere la maggioranza assoluta nella prima votazione (55 voti a 109) o la maggioranza relativa nella seconda, 48 ore più tardi. Non si vede nessuna candidatura alternativa a quella di Susana Díaz, cosa che necessiterebbe un accordo del PP con Podemos o con IU e Ciudadanos, come minimo, cosa che è politicamente irrealizzabile. Pertanto è logico che la candidata socialista sia eletta al secondo turno, a meno che PP e Podemos non votino contro. In campagna elettorale il PP ha sottolineato che avrebbe dovuto governare la lista più votata, anche se non avesse avuto la maggioranza assoluta, automatismo che come tale sarebbe in contrasto con l'essenza del parlamentarismo. Tuttavia, conosciuti i risultati, ha annunciato il suo voto contro il candidato del partito vincente il 22 marzo.

Podemos e Ciudadanos sono interessati a dare un'immagine di partiti utili che forzano il PSOE a cambiare le sue posizioni. Podemos esige la sospensione degli sfratti per mancato pagamento di mutui immobiliari, l'incremento degli aiuti alle persone non autosufficienti, un salario sociale e misure contro la corruzione. Quest'ultimo è il più grande ostacolo, come l'esigenza di Ciudadanos che gli ex dirigenti socialisti abbandonino i loro incarichi parlamentari, richiesta alla quale Susana Díaz non è disponibile. Né Podemos né Ciudadanos vogliono governare, almeno prima delle elezioni locali o politiche, quindi è necessario che Podemos e qualche altro partito si astengano. Tuttavia sia Podemos sia Ciudadanos basano il loro discorso sulla critica del bipartitismo PSOE-PP e il primo in Andalusia ha governato sin dal 1982 e recentemente in mezzo a scandali di corruzione che danneggiano la sua immagine.

Qualora Susana Díaz non ottenga neppure la maggioranza semplice, vi saranno proposte successive da parte del presidente del Parlamento di modo che, come a livello nazionale, se da due mesi dalla prima votazione, nessun candidato abbia ottenuto la

maggioranza semplice, Il Parlamento viene sciolto e si svolgeranno nuove elezioni (artt. 118 Statuto di autonomia di Andalusia), che si terrebbero ai primi di settembre³⁰⁰.

In questo panorama politico l'argomento usato dal *Presidente della Junta de Andalucía* per una maggiore stabilità è risultato, come previsto, inconsistente. È vero che l'opposizione è frammentata ed è politicamente impossibile, a causa del meccanismo di mozione di sfiducia costruttiva, il governo sia bocciato in Parlamento. Però è anche vero che sarà un governo che avrà bisogno di appoggi specifici di Podemos o Ciudadanos, che difficilmente si produrranno fino alle elezioni politiche di novembre. Probabilmente l'Andalusia vivrà un anno di inerzia parlamentare fino a quando la situazione politica non si chiarirà al livello nazionale spagnolo.

Resta l'incognita se, dopo questi risultati, Susana Diaz concorrerà alle primarie del PSOE a luglio a eleggere il candidato premier. Non sembra di sì nel momento in cui ha vinto le prime elezioni in Andalusia, ma non c'è dubbio che il risultato l'ha rafforzata, in particolare quando ha deciso di non contare durante la campagna elettorale sulla presenza del Segretario Generale del PSOE, Pedro Sanchez. La sua candidatura dipenderà da come si svilupperà il processo di investitura e da come saranno i risultati dei socialisti nelle elezioni locali. Allo stato attuale, solo una sconfitta in tali elezioni e un appello successivo della maggioranza dei cosiddetti baroni (i leader regionali) socialisti potrebbe portare Susana Díaz a provare la salita al potere a livello nazionale³⁰¹.

Infine sembra rischioso estrapolare questo risultato da solo dall'insieme della Spagna. L'Andalusia è sempre stata una comunità situata elettoralmente a sinistra, la sua posizione socio-economica è molto diversa da quella di altre regioni e la sua sociologia elettorale di solito non coincide con quella generale. Detto questo, è chiaro che essa evidenzia il cambiamento che sta avvenendo in Spagna. C'è una erosione del bipartitismo, ma in Andalusia la paga il PP. Il grande spagnolo di centro-destra si trova, per di più, di fronte al pericolo per cui quella che fino ad ora era stato un suo vantaggio, la sua forza interiore e il fatto di essere l'unico rappresentante della sua area politica, diventi un peso, il fatto che sia molto più difficile da solo ottenere la maggioranza assoluta e di avere poche possibilità di coalizione se tale obiettivo fallisce. La sua unica possibilità è la collaborazione con Ciudadanos, ma questo nuovo partito rischia di essere visto come un semplice stampella PP, cosa che danneggerebbe il suo discorso di rigenerazione e che danneggerebbe il suo futuro elettorale. Il PSOE ha beneficiato della strategia disegnata da Susana Díaz, ma non può far confidare che si verifichi nel resto della Spagna. Una parte importante dell'opinione pubblica

³⁰⁰ [N.d.r.] Alla fine l'11 giugno Susana Díaz ha ricevuto l'investitura nella quarta votazione con 56 voti a favore, i 47 del PSOE e i 9 de *Ciudadanos*. La Presidente in funzione ha raggiunto un accordo con Ciudadanos che si è realizzato due giorni prima dell'investitura con la firma di tre documenti relativi alla trasparenza e alla rigenerazione democratica; coesione sociale; economia e lavoro, con un totale de 72 misure. *Ciudadanos* ha votato a favore dell'investitura di Susana Díaz, però senza entrare nel Governo né lasciare la sua collocazione di opposizione.

³⁰¹ [N.d.r.] Al momento in cui si scrive, Susana Díaz non ha concorso alle primarie. L'importante ridimensionamento del PP nelle elezioni locali del 24 maggio ha comportato il fatto che nel PSOE non si vogliono correre rischi e pertanto vi è stata solo la candidatura del suo segretario general, Pedro Sánchez.

lo collega agli scandali di corruzione (ERE, le carte di credito con gestione opaca della banca Caja Madrid, ecc), al suo cambiamento di politica socio-economica in senso liberale, a partire dal 2010 nel governo Zapatero ed alla sua scarsa capacità di opposizione col successivo leader Rubalcaba. E 'ancora un'incognita come gli elettori reagirebbero se il nuovo candidato alla fine fosse Pedro Sanchez.

Le elezioni andaluse consolidano chiaramente i due nuovi partiti. Podemos irrompe in modo spettacolare con quasi il 15% nelle prime elezioni regionali, eliminando qualsiasi dubbio sul fatto che il risultato nelle europee del maggio 2014 fosse un miraggio, ma è certo che resta lontano dalle prospettive utopiche che si era auto-assegnato di competere già direttamente per il potere. Anche Ciudadanos si presentava per la prima volta fuori della Catalogna, ma le sue aspirazioni erano più modeste (formare un gruppo parlamentare con cinque membri), per cui il suo risultato di nove deputati può essere considerato eccellente. Inoltre la sua posizione al centro gli permette non in Andalusia, ma sì a livello nazionale o in altre comunità autonome, di avere potere di coalizione o ricatto (come direbbe Giovanni Sartori) sia con il PP sia con il PSOE, anche se con il rischio detto in precedenza, di non essere capito in questa politica dai suoi elettori che vogliono la rigenerazione. Le elezioni del 22 marzo confermano ciò che i sondaggi preannunciavano sulla virtuale scomparsa di UPyD (l'93% e lo zero parlamentari) come partito riformista (il precedente partito centrista anti-regionalista- NdT). La rigidità del suo capo, Rosa Díez, e il rifiuto di una alleanza con Ciudadanos non sono stati compresi dagli elettori. IU non è riuscita a raccogliere l'indignazione delle persone colpite dalle politiche di austerità e ha visto il suo elettorato conquistato da Podemos con un discorso populista più moderno e con forte penetrazione nelle reti sociali. Il suo futuro si presenta molto nero fino al punto di essere fagocitata dal nuovo populismo.

Tuttavia, come già sottolineato, le elezioni andaluse non sono un termometro affidabile, dato che mancano anche i risultati delle elezioni locali³⁰², nonché lo sviluppo dei procedimenti penali per gli scandali che colpiscono PP (Gurtel) e PSOE (ERE), le elezioni cosiddette plebiscitarie (in quanto centrate sul sì o il no alla prospettiva indipendentista- NdT) in Catalogna nel mese di settembre e l'evoluzione della situazione economica. Molte incognite ancora.

³⁰² Le elezioni locali del 24 maggio 2015 hanno rappresentato un ribaltamento elettorale, specialmente con l'elezione dei sindaci il 13 giugno. Quattro delle cinque città più popolate della Spagna (Madrid, Barcellona, Valencia e Saragozza) hanno eletto sindaci di piattaforme di unità popolare vincolate alla sinistra alternativa. Delle dieci più grandi città spagnole il PP mantiene solo Malaga. Nelle cinquanta capitali di provincia il risultato è stato: PP 19, PSOE 17, Piattaforme di unità popolare 7, PNV 3, Bildu 1, IU 1, CiU 1, Coalición Canaria 1.

Versione in lingua originale
Elecciones andaluzas de 22 de marzo de 2015

di Eduardo Virgala Foruria

Catedrático de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho. Universidad del País Vasco

El pasado 27 de enero la Presidenta de la Junta (Gobierno) de Andalucía, Susana Díaz (PSOE), procedió a disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones. Ponía fin, así, a dieciséis meses de su presidencia (desde septiembre de 2013), tras la dimisión del también socialista José Antonio Griñán, y a algo menos de tres años de legislatura, con un Gobierno de coalición que habían formado en mayo de 2012 PSOE e Izquierda Unida (IU). De esta forma se había mantenido la hegemonía socialista en Andalucía, en la que el PSOE ha gobernado en todas las legislaturas desde 1982 bien en solitario (1982-1996 y 2004-2012), bien en coalición con el Partido Andalucista (1996-2004) o IU (2012-2015).

En las anteriores elecciones de marzo de 2012 se había producido la insólita victoria del centro-derecha del PP con el 48,41% de los votos, quedándose a cinco escaños de la mayoría absoluta (55). El PP nunca había estado tan cerca de una victoria que se le resiste a pesar de haber gobernado desde mediados de los noventa casi todas las grandes ciudades de Andalucía y haber conquistado en 2011 los Ayuntamientos de las ocho capitales de provincia andaluzas. El PSOE, por su parte, obtuvo 47 diputados, lo que condujo al pacto con IU (12 diputados) en un Gobierno dirigido por José Antonio Griñán, que dimitió en junio de 2013 ante su posible implicación en el escándalo de los ERE (red de corrupción presuntamente vinculada a la Junta de Andalucía, a partir de las ayudas otorgadas a empresas en crisis obligadas a presentar expedientes de regulación de empleo-ERE) y para evitar una mayor erosión del Gobierno andaluz.

Para reemplazar a Griñán, el PSOE propuso, y así fue elegida el 5 de septiembre de 2013 por el Parlamento andaluz, a Susana Díaz, que ya era desde julio la candidata a la Presidencia para unas futuras elecciones. Esta candidatura había surgido de unas primarias convocadas a toda prisa, ante el anuncio de Griñán de que no repetiría como candidato, y con unas exigencias draconianas, como la del 15% de avales de militantes, con lo que sólo Díaz, entonces Consejera de Presidencia, apoyada por el aparato del partido, consiguió ese número hasta sobrepasar en avales más de la mitad de la militancia del partido. El resultado final fue la no celebración de primarias y la proclamación directa como candidata de Susana Díaz. Tras su elección como Presidenta de la Junta de Andalucía, su elevación al poder absoluto en el PSOE andaluz se completó con su elección como secretaria general en noviembre de 2013 con el 98,6% de los votos de los delegados en un Congreso extraordinario.

El gobierno de Susana Díaz tuvo su primera gran crisis en abril de 2014 por la disparidad de criterios en materia de vivienda entre la Presidenta y la Consejera de Fomento, Elena Cortés (IU), a la que retiró la facultad de adjudicar viviendas del parque público de Andalucía. En diciembre de 2014 se produjo otro choque de la Presidencia con IU, al decidir esta formación que iba a someter en junio de 2015 a referéndum de sus militantes la continuación del pacto de gobierno. Aunque en un primer momento no se produjo la ruptura, el anuncio en enero de 2015 de la visita del vicepresidente de la Junta, Diego Valderas (IU), a los campamentos saharauis de Argelia lo precipitó. Díaz anunció que ningún miembro de su Gobierno realizaría la visita. Pocos días después, y amparándose en el referéndum anunciado por IU, Díaz argumentó que no había estabilidad con el Gobierno de coalición y procedió a la disolución y convocó elecciones para el 22 de marzo.

Susana Díaz empezó, por lo tanto, a hablar de falta de estabilidad antes de que existiera, lo que paradójicamente terminó provocando una enorme inestabilidad en el Gobierno andaluz. Probablemente lo que le decidió fueron los negros pronósticos para el PSOE en las generales de noviembre de 2015, lo que podría haber repercutido en las andaluzas inicialmente previstas para 2016. Díaz estaba convencida de que IU abandonaría el Gobierno en verano, ya sin margen para adelantar los comicios autonómicos. Por el contrario, la convocatoria actual se producía en un momento en que la nueva fuerza política ascendente (el partido populista Podemos³⁰³) estaba todavía sin una estructura consolidada en Andalucía y con un PP a la baja por los escándalos de corrupción a nivel nacional y con un líder poco conocido.

En las elecciones del 22 de marzo se han elegido 109 diputados en las ocho circunscripciones electorales (una por cada provincia), con un número de diputados proporcional a su población, nunca inferior a ocho y donde ninguna puede elegir el doble de diputados que otra. Para estas elecciones, la Comunidad Autónoma de Andalucía contaba con 6.496.685 electores. El resultado ha sido el de la entrada en el Parlamento de cinco partidos (PSOE, PP, IU, Podemos, Ciudadanos³⁰⁴) frente al anterior Parlamento de solo tres. El vencedor ha resultado ser el PSOE (35'43% y 47 escaños), seguido del PP (26'76% y 33 escaños), Podemos (14'84% y 15 escaños), Ciudadanos (9'28% y 9 escaños) e IU (6'89% y 5 escaños, su peor resultado histórico).

Susana Díaz ha mantenido exactamente los 47 escaños que antes tenía, pero ha conseguido frenar la hemorragia de votos que las encuestas pronosticaban hace unos meses, ha sobrepasado con claridad al PP (que pasa de 50 a 33), su antiguo socio de gobierno (IU) pierde más de la mitad de los parlamentarios y ha contenido el avance de Podemos (que pasa de 0 a 15, pero por debajo de las expectativas en las encuestas y muy lejos de disputar el Gobierno andaluz como quería). Díaz ha hecho que el PSOE gane en centralidad al ser

³⁰³ Partido formado en enero de 2014 y con posturas populistas de carácter regeneracionista. A pesar de su reiterada negativa a posicionarse en el eje clásico izquierda-derecha, sus dirigentes provienen de la extrema izquierda.

³⁰⁴ Partido con presencia exclusiva en Cataluña hasta comienzos de 2014, representa en la actualidad un regeneracionismo centrista.

absolutamente indispensable para cualquier fórmula de gobierno, con una ventaja muy sustancial respecto del principal partido de la oposición y con posibilidades de llegar a acuerdos puntuales a su derecha (Ciudadanos) y a su izquierda (Podemos e IU). Todo eso en la región con mayor paro de Europa (34%) y con graves escándalos de corrupción. Es un éxito de la arriesgada decisión de la Presidenta y que probablemente ha evitado un fracaso electoral si llega a agotar la legislatura.

La elección del Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía ha de producirse en un proceso que comienza con la propuesta de un candidato por el Presidente del Parlamento en un plazo de quince días a partir del 16 de abril (primera sesión de la legislatura de acuerdo al Decreto de disolución de 27 de enero). Antes de ese pleno de investidura se producirá la elección de la Mesa del Parlamento, en la que puede haber algún avance de los apoyos entre partidos. En todo caso, convocado el pleno de investidura, la candidata ha de obtener la mayoría absoluta en la primera votación (55 votos a favor de 109) o la mayoría simple en la segunda 48 horas después. No se ve ninguna candidatura alternativa a la de Susana Díaz, ya que necesitaría la conjunción de PP con Podemos o con IU y Ciudadanos, como mínimo, lo que es políticamente inviable. Por eso, lo lógico es que la candidata socialista resulte elegida en segunda votación, salvo que PP y Podemos voten en su contra. El PP insistió en campaña electoral que debía gobernar la lista más votada aunque no tuviera la mayoría absoluta, en contra de la esencia del parlamentarismo. Sin embargo, conocidos los resultados, ha anunciado su voto en contra a la candidata del partido vencedor el 22 de marzo.

Podemos y Ciudadanos están interesados en dar una imagen de partidos útiles que fuerzan al PSOE a cambiar sus posturas. Podemos exige la paralización de los desahucios de viviendas por impago de hipotecas, la agilización de las ayudas a la dependencia, un salario social y medidas contra la corrupción. Esto último es el escollo mayor, como la exigencia de Ciudadanos de que exdirigentes socialistas abandonen sus cargos parlamentarios, a lo que Susana Díaz se niega. Ni Podemos ni Ciudadanos quieren gobernar, al menos antes de las elecciones locales ni de las generales, por lo que es necesario que Podemos y alguno de los otros dos partidos se abstengan. Sin embargo, tanto Podemos como Ciudadanos basan su discurso en la crítica al bipartidismo PSOE-PP y el primero lleva gobernando en Andalucía desde 1982 y últimamente en medio de escándalos de corrupción que lastran su imagen.

Caso de que Susana Díaz no consiguiera ni la mayoría simple, se tramitarán sucesivas propuestas por el Presidente del Parlamento³⁰⁵, de forma que, como sucede a nivel nacional, si en dos meses desde la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, el Parlamento quedará automáticamente disuelto y se convocarán nuevas elecciones

³⁰⁵ Finalmente, el 11 de junio Susa Díaz ha sido investida en la cuarta votación por 56 votos a favor, los 47 del PSOE y los 9 de Ciudadanos. La Presidenta en funciones llegó a un acuerdo con Ciudadanos que se plasmó dos días antes de la investidura con la firma de tres documentos referidos a transparencia y regeneración democrática; cohesión social; y economía y empleo, con un total de 72 medidas. Ciudadanos ha votado a favor de la investidura de Susana Díaz, pero sin entrar en el Gobierno ni dejar su papel de oposición.

(arts. 118 Estatuto de Autonomía de Andalucía), que se celebrarían a comienzos de septiembre.

En este panorama político, el argumento utilizado por la Presidenta de la Junta de Andalucía de una mayor estabilidad ha resultado, como ya se preveía, inconsistente. Es cierto que la oposición está atomizada y que es políticamente imposible, debido al mecanismo de la moción de censura constructiva, que el Gobierno sea derribado parlamentariamente. Pero también que va a ser un Gobierno necesitado de apoyos puntuales de Podemos o de Ciudadanos, que, hasta que se celebren las elecciones generales en noviembre, difícilmente se producirán. Probablemente, Andalucía vivirá un año de inacción parlamentaria hasta que la situación política a nivel nacional español se clarifique.

Queda la incógnita de si, tras estos resultados, Susana Díaz concurrirá a las primarias de julio del PSOE para elegir al candidato a la Presidencia del Gobierno. No parece cuando ha ganado sus primeras elecciones en Andalucía, pero no cabe duda de que el resultado le ha fortalecido, máxime cuando decidió no contar durante la campaña electoral con la presencia del secretario general del PSOE, Pedro Sánchez. Su candidatura dependerá de cómo se desarrolle el proceso de investidura y de cómo sean los resultados de los socialistas en las elecciones locales. En estos momentos, sólo una debacle en estas últimas elecciones y un llamamiento posterior de la mayoría de los barones (líderes autonómicos) socialistas podría llevar a Susana Díaz a intentar el asalto al poder a nivel nacional³⁰⁶.

Finalmente, parece aventurado extrapolar sin más este resultado al conjunto de España. Andalucía ha sido siempre una Comunidad situada electoralmente a la izquierda, su posición socio-económica es muy diferente al de otras regiones y su sociología electoral no suele coincidir con la general. Dicho esto, es claro que evidencia el cambio que se está produciendo en España. Hay un desgaste del bipartidismo, pero que en Andalucía lo paga el PP. El gran partido español de centro-derecha se encuentra, además, ante el peligro de que lo que hasta ahora era una ventaja, su solidez interna y ser el único representante de ese sector político, se convierta en un lastre, al serle mucho más difícil alcanzar por sí solo la mayoría absoluta y tener escasas posibilidades de coalición si no lo consigue. Su única posibilidad es la alianza con Ciudadanos, pero este nuevo partido corre el riesgo de ser visto como una simple muleta del PP, lo que perjudicaría a su discurso regeneracionista y lastraría su futuro electoral. El PSOE se ha beneficiado de la estrategia diseñada por Susana Díaz, pero no puede confiar en que eso se produzca en el resto de España. Una parte importante de la opinión pública lo vincula a los escándalos de corrupción (ERÈs, tarjetas opacas en Caja Madrid, etc.), a su cambio de política socio-económica en sentido liberal a partir de 2010 en el Gobierno de Zapatero y a su escasa capacidad de oposición con el liderazgo posterior de Rubalcaba. Es todavía una incógnita cómo reaccionara el electorado al nuevo candidato si es finalmente Pedro Sánchez.

³⁰⁶ Al momento de escribir esta nota añadida, 16 de junio de 2015, Susana Díaz no ha concurrido a las primarias. El importante retroceso del PP en las elecciones locales de 24 de mayo ha conducido a que en el PSOE no se quieran correr riesgos y sólo ha habido la candidatura de su secretario general, Pedro Sánchez.

Las elecciones andaluzas consolidan claramente a los dos nuevos partidos. Podemos irrumpió espectacularmente con casi un 15% en sus primeras elecciones autonómicas, despejando cualquier duda sobre si el resultado en las europeas de mayo de 2014 había sido un espejismo, pero es cierto que queda lejos de las utópicas perspectivas que se había autoimpuesto de disputar ya directamente el poder. Ciudadanos también se presentaba por primera vez fuera de Cataluña, pero sus aspiraciones eran más modestas (formar grupo parlamentario con cinco diputados), por lo que su resultado de nueve parlamentarios puede considerarse como excelente. Además, su posición en el centro le permite, no en Andalucía, pero sí a nivel nacional o en otras Comunidades Autónomas, tener capacidad de coalición y chantaje (como diría Giovanni Sartori) tanto con el PP como con el PSOE, aunque con el riesgo antes apuntado de no ser entendida esa política por sus votantes regeneracionistas. Las elecciones del 22 de marzo confirman lo que apuntaban las encuestas de práctica desaparición de UPyD (1'93% y cero diputados) como partido reformista. La inflexibilidad de su líder, Rosa Díez, y el rechazo a una alianza con Ciudadanos no han sido entendidos por el electorado. IU no ha sabido recoger la indignación de los perjudicados por las políticas de austeridad y ha visto cómo Podemos le arrebató su electorado con un discurso populista, más moderno y con fuerte penetración en las redes sociales. Su futuro se augura muy negro hasta el punto de poder ser fagocitado por el nuevo populismo.

Sin embargo, como antes se apuntaba, las elecciones andaluzas no son un termómetro fiable, además de faltar los resultados de las elecciones locales³⁰⁷, el desarrollo de los procesos penales por escándalos que afectan a PP (Gurtel) y PSOE (EREs), las elecciones plebiscitarias catalanas de septiembre y la evolución de la situación económica. Muchas incógnitas todavía.

³⁰⁷ Las elecciones locales de 24 de mayo de 2015 han significado un vuelco electoral, especialmente con la elección de Alcaldes el 13 de junio. Cuatro de las cinco ciudades más pobladas de España (Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza) han elegido Alcaldes de plataformas de unidad popular vinculadas a la izquierda alternativa. El PP de las diez grandes ciudades españolas solo retiene Málaga. En las 50 capitales de provincia el resultado ha sido: PP 19, PSOE 17, Plataformas de unidad popular 7, PNV 3, Bildu 1, IU 1, CiU 1, Coalición Canaria 1.

IL PARLAMENTO



Las Cortes: Congreso de los Diputados e Senado de España



**Congreso
de los
Diputados**



**Senado de
España**



Cortes Generales
(Parlamento bicamerale asimmetrico)

Cortes Generales: aspetti chiave



Cortes Generales

Parlamento bicamerale:



- camera di rappresentanza politica (Congreso),
ha l'esclusiva del rapporto fiduciario con il Governo;



- camera di rappresentanza territoriale (Senado).

Bicameralismo asimmetrico per:



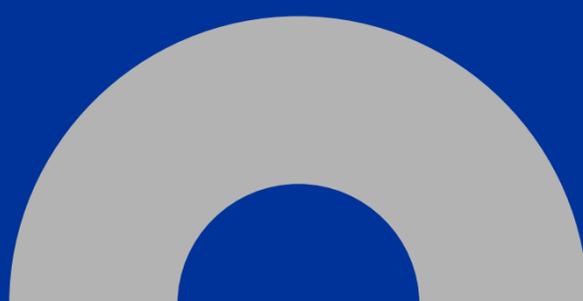
- modalità di elezione;



- funzioni;



- natura.



Congreso de los Diputados



Camera di rappresentanza politica.

Elezione diretta.



Sistema proporzionale ad effetti selettivi.

Liste chiuse e bloccate (nessun voto di preferenza).

Suddivisione in circoscrizioni elettorali.



**Numero *minimo* di seggi assegnati: 2;
numero *massimo* di seggi assegnati: 36;**

+ numero addizionale in base alla popolazione.

Soglia di sbarramento:



- esplicita: **3%** per ciascuna circoscrizione;
- implicita media: varia fra **15%** e **20%**, in base alle dimensioni delle circoscrizioni.

Numero dei deputati:



Variabile. Sempre compreso fra 300 e 400.

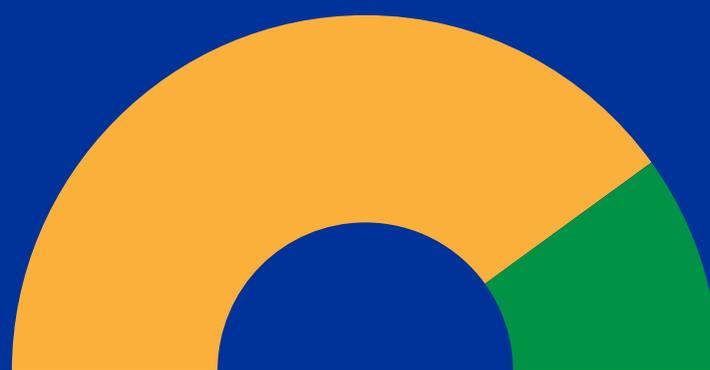
350

Numero attuale dei deputati.

Conseguenze:

- sovra-rappresentazione di:
 - partiti maggiori;
 - partiti minori con forte consenso circoscrizionale.
- sotto-rappresentazione partiti nazionali con percentuale di circa il **20%**.





Senado de España



Camera di rappresentanza territoriale

(circa) 4/5:



Elezione diretta

formula maggioritaria, con voto limitato e possibilità di 3 voti per ciascun elettore.



Dimensione media: 4 seggi.

(circa) 1/5:



Elezione indiretta

**- dalle Assemblee legislative delle comunità autonome (*base territoriale*),
con
metodo proporzionale;**



- numero variabile, legato alla popolazione di ciascuna comunità.

Conseguenze:

- carattere di territorialità debole e poco incisivo;**
- rappresentazione della maggioranza e di una o poche minoranze.**



Numero dei senatori



Variabile.

266

Numero attuale dei senatori.

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

Le leggi ordinarie tra Congreso e Senado

1. L'iniziativa legislativa: il potere d'impulso.



Congreso de los Diputados



Senado de España

Competenza generale esclusiva:

Congreso.

Competenza residuale:

Senado.



Solo per:

- autorizzazione di accordi di cooperazione fra Comunità autonome;
- ripartizione del Fondo di compensazione territoriale;
- approvazione di misure verso Comunità autonome per violazione della Costituzione o della legge.

2. L'iter legislativo.



Congreso de los Diputados

propone i progetti di legge.



Senado de España

può:



- proporre emendamenti (voto a maggioranza semplice);



- porre il veto (voto a maggioranza assoluta).

3. L'approvazione definitiva.

Spetta al



Congreso de los Diputados.

Può:

- superare il veto del Senado (voto a maggioranza assoluta);



- approvare la legge a maggioranza semplice decorsi 2 mesi dal voto del Senado.



Funzione legislativa: netta prevalenza del Congreso.

L'investitura del Presidente del Governo.

1



Vengono svolte le elezioni e così eletti i nuovi deputati.



2



Il Re consulta i rappresentanti dei Gruppi politici eletti al Congresso.



3



Il Re, tramite il Presidente del Congresso, propone al Congresso stesso un candidato alla Presidenza del Governo.



4



Il candidato espone al Congresso il programma politico del possibile Governo.



5



Il Congresso vota:



maggioranza



assoluta

SI



NO



Il Congresso concede la fiducia e il Re nomina il Presidente.



nuova votazione dopo 48 ore



maggioranza



SI



NO



Si ripetono le votazioni.



Lo scioglimento-sanzione

Se entro 2 mesi il Presidente non viene eletto, il Re deve sciogliere le Camere e indire nuove elezioni.

I due procedimenti di revisione costituzionale.



**Controversie
Stato centrale - Comunità autonome**



**Giurisdizione:
Tribunale Costituzionale**

**atti
legislativi**

**atti
non legislativi**

1

Atti legislativi statali e delle Comunità autonome



Il ricorso di incostituzionalità:

A) può essere proposto da:

- **Presidente del Governo,**
- **Defensor del Pueblo,**
- **50 Deputati o 50 Senatori,**
- **organi collegiali ed esecutivi delle Comunità autonome;**



B) deve essere proposto entro:

- **3 mesi, o**
 - **9 mesi (solo Presidente del Governo e organi esecutivi delle Comunità autonome),**
- dalla pubblicazione di leggi o atti parificati.**

2

Atti di natura non legislativa

Conflitto di competenza



forma positiva

**Atti che ledono la
distribuzione di
competenza
prevista da:**

- **Costituzione;**
- **Statuti;**
- **leggi organiche.**

forma negativa

**Il Governo contesta
l'inerzia
dell'esecutivo
regionale (non ha
attivato un suo
potere).**



**Inoltre, il Governo può impugnare, con
immediato effetto sospensivo:**

- **atti non legislativi,**

e

- **risoluzioni approvate dalle Comunità autonome,**



**per ragioni differenti dal mancato rispetto delle
competenze legislative.**



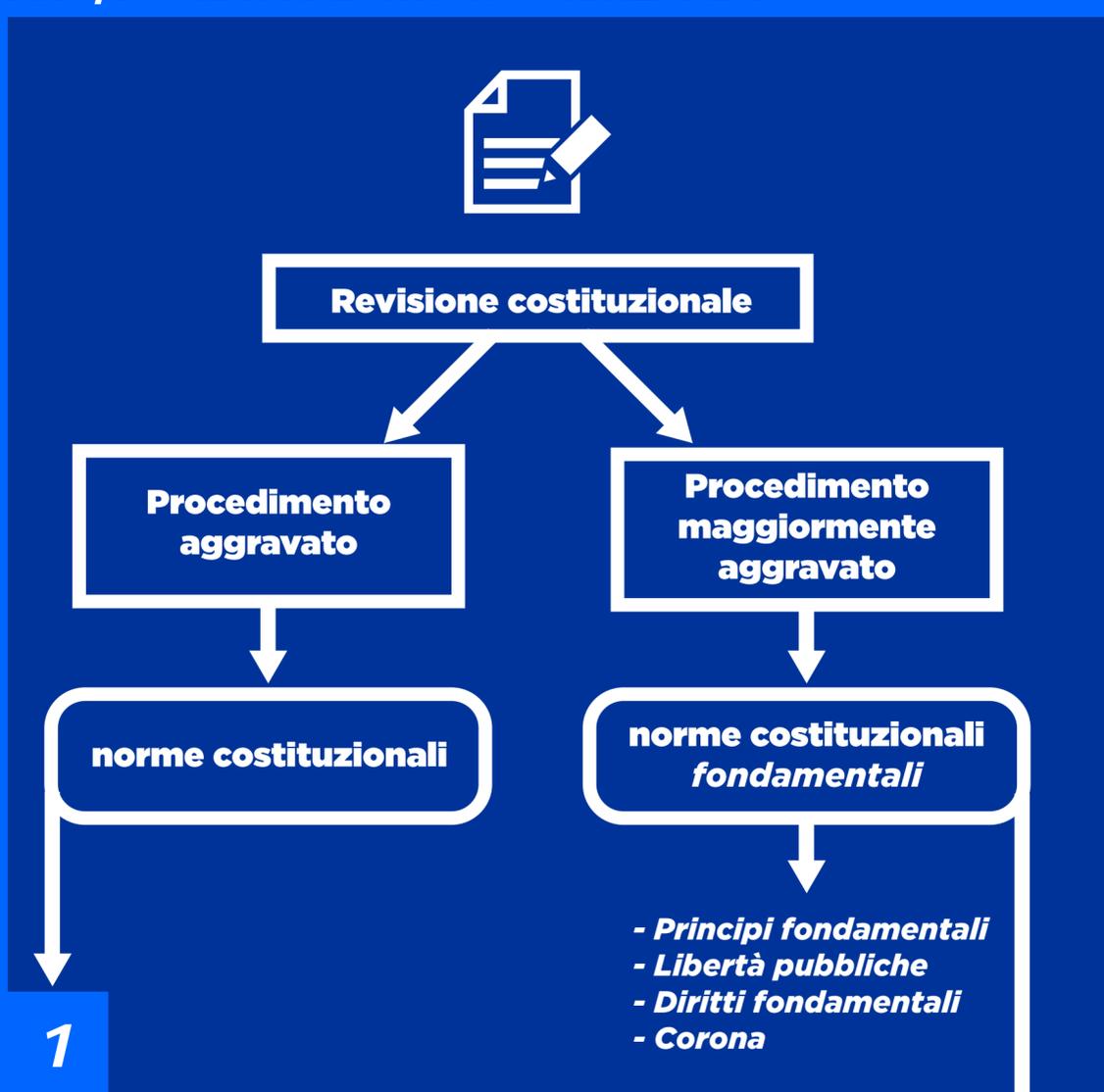
**Secondo il Tribunale Costituzionale, il Governo può
sospendere automaticamente gli atti legislativi e
non legislativi delle Comunità autonome sia nel
caso di ricorso di incostituzionalità sia di conflitto
di competenze.**

LA REVISIONE DELLA COSTITUZIONE

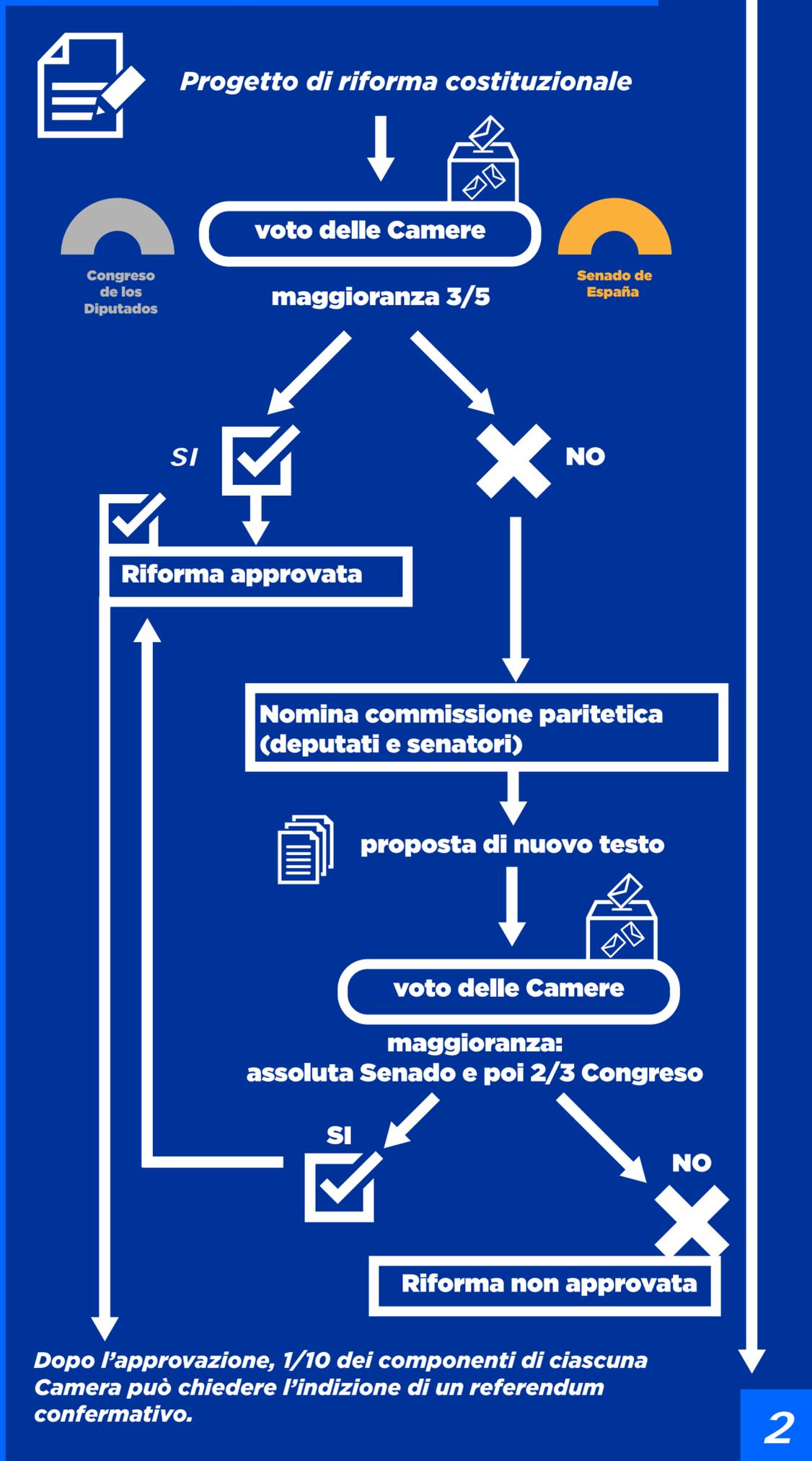


SPAGNA

I due procedimenti di revisione costituzionale.



Il procedimento aggravato



Il procedimento maggiormente aggravato

