



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2015

«Il Parlamento bicamerale.  
Cinque esperienze a confronto»

a cura di

Paolo Caretti e Massimo Morisi

*giugno 2015*

# Introduzione alla Ricerca

1. In un anno che si presentava all'inizio, e tuttora si presenta, come un anno "costituente", con al centro delle proposte che puntano proprio ad una profonda trasformazione del Parlamento, principale oggetto di studio dei corsi del Seminario, la scelta del tema da assegnare ai frequentanti come lavoro di ricerca non poteva non cadere sul contenuto di tali proposte, da mettere a confronto con altre formule bicamerali adottate da Paesi a noi vicini.

L'attenzione si è dunque rivolta innanzitutto al nostro sistema caratterizzato da un bicameralismo c.d. "eguale e perfetto", nel quale le Camere, espressione entrambe dell'intero corpo elettorale nazionale, sono titolari degli stessi identici poteri, sia sul piano dell'esercizio della funzione legislativa, sia sul piano dell'esercizio dei poteri di controllo nei confronti dell'operato del Governo, cui entrambe votano la fiducia, al momento della sua entrata in carica.

E' noto che questa formula bicamerale, oggi troppo sbrigativamente bollata come un'anomalia, come un esempio di cattiva ingegneria costituzionale, ha viceversa la sua ragion d'essere nel compromesso tra due tesi contrapposte: quella favorevole al monocameralismo e quella favorevole ad un bicameralismo in qualche modo differenziato, se non nei poteri attribuiti alle due Camere, quanto meno nel sistema elettorale ( che avrebbe dovuto differenziare il tipo di rappresentanza delle due Camere : dalla proposta di farne una Camera delle categorie del mondo del lavoro a quella di

farne una Camera rappresentativa degli interessi locali e regionali ) e nella durata. Tutto questo dibattito, alla fine si tradusse in quell'inciso dell'art.57 che molto genericamente allude ad un'elezione del Senato " a base regionale" e nell'originaria previsione di una durata di cinque anni per la Camera dei Deputati e di sei per il Senato. Ma, è altrettanto noto che entrambi questi elementi di differenziazione sono stati successivamente sostanzialmente neutralizzati: l'elezione su base regionale fu consegnata dalle leggi del 1957 in modo che, salvi casi rarissimi, nessun senatore veniva eletto nei collegi uninominali regionali ( troppo alta la maggioranza richiesta) e tutti i voti espressi a livello regionale confluivano in un unico collegio nazionale e l'assegnazione dei seggi avveniva secondo il sistema proporzionale, in vigore per la Camera; quanto alla durata delle due Camere, essa fu parificata a cinque anni dalla legge cost. n.2/1963. Così, ciò che restò furono due assemblee politiche, entrambe rappresentative dell'intero corpo elettorale nazionale e con gli stessi identici poteri. Un'anomalia? Un errore, frutto di una scarsa cultura istituzionale? Nemmeno per sogno. La nostra formula bicamerale era quella che più di ogni altra, discussa in Assemblea costituente, poteva svolgere una funzione di garanzia nei confronti delle maggiori forze politiche in campo, alle soglie della prima campagna elettorale repubblicana e nell'incertezza degli equilibri politici che essa avrebbe determinato. Di qui l'idea, poi risultata vincente, di poter giocare su due tavoli in modo da evitare lo strapotere delle maggioranze che si sarebbero via via formate.

Oggi, si ritiene che quella funzione di garanzia non sia più necessaria, per il mutato quadro internazionale e nazionale, per un rafforzamento delle nostre istituzioni democratiche, per il venir meno di contrapposizioni di tipo ideologico. Non solo, ma è diventata prevalente la tesi per cui i vincoli comunitari di cui certo i costituenti non potevano aver contezza, richiedono un'accelerazione dei tempi di decisione delle nostre istituzioni, con la conseguente esigenza di intervenire là dove le procedure decisionali appaiono lunghe e defatiganti, senza un ragionevole motivo. Non si può né si vuole qui entrare in simile dibattito che ci porterebbe troppo lontano, ma occorre comunque ricordare che, nel primo trentennio della storia repubblicana, è stata proprio questa "anomalia" a consentire il rafforzarsi della nostra debole democrazia e ad avviare, a partire dai primi anni '70, una stagione di riforme del nostro tessuto normativo (ancora molto tributario del passato precostituzionale) che successivamente non avrà alcuna replica significativa.

Ma, detto questo, va anche sottolineato che proprio la modifica del nostro bicameralismo è stato uno dei temi al centro di quella lunga riflessione sulla riforma

della Costituzione che prende avvio negli anni '80: i documenti presentati da tutti i Comitati e le Commissioni bicamerali istituiti a questo scopo (fino alla Commissione presieduta dall'onorevole D'Alema), nonché la stessa relazione presentata dalla Commissione per la riforma della Costituzione, istituita dal Governo Letta nel 2013, appaiono pienamente consapevoli dell'esigenza di tale modifica, divergendo semmai sulle soluzioni da adottare. Sono tutte ipotesi che intendono mantenere il bicameralismo ma che puntano, in vario modo, ad una formula che differenzi la composizione, tipo di rappresentanza e poteri delle due Assemblee. In questo contesto, anche sul piano scientifico, comincia a rafforzarsi l'idea che questo obiettivo di differenziazione non possa che passare dalla presa in considerazione di un'altra esigenza, ossia quella di inserire a livello parlamentare una rappresentanza (il nuovo Senato) dei governi regionali e locali, analogamente a quanto previsto in tutti i Paesi europei nei quali il principio autonomistico ha trovato spazio nella Costituzione e ha finito per fungere da elemento fondamentale della struttura dello Stato. Una tendenza quest'ultima che si è rafforzata soprattutto dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione del 2001, la quale, nel valorizzare al massimo la potestà legislativa regionale, si sarebbe dovuta completare con l'inserimento nella seconda Camera di rappresentanti delle Regioni non solo in funzione di confronto sulle linee dell'indirizzo politico nazionale, ma come elemento per prevenire il contenzioso (inevitabile) sull'interpretazione dei confini tra competenza statale e regionale, al di là delle mere dizioni testuali degli "elenchi" di materie.

Insomma, da tempo il tema della riforma della seconda Camera ha incrociato quello del ruolo delle autonomie, tanto che nel 2005 questa idea diventa norma costituzionale, poi caduta insieme a tutto quel progetto di riforma in seguito al referendum dell'anno successivo.

La proposta oggi in discussione, il cui iter si avvia alla seconda deliberazione delle due Camere, riprende dunque le linee guida di un dibattito molto ricco che l'ha preceduta. Non è dunque in discussione il suo impianto generale. Semmai lo sono alcuni aspetti particolari, certo di non scarso rilievo, sui quali non a caso si è esercitata la riflessione critica degli osservatori più attenti.

2. E' muovendo dalle premesse ora sinteticamente richiamate, che la ricerca che si presenta ha affrontato l'esame approfondito di quattro diverse esperienze costituzionali, al fine di verificare se e fino a che punto le soluzioni normative che

vanno prendendo corpo nel nostro ordinamento tengano conto dei pregi e dei difetti che caratterizzano diverse formule bicamerali.

A questo scopo, si sono scelti come ordinamenti campione la Spagna, la Francia, la Repubblica Federale Tedesca e l'Austria. Si è già detto che la scelta non è stata casuale, ma è caduta su Paesi tutti appartenenti all'UE ( e dunque tutti consapevoli delle esigenze che questo fatto pone sul piano istituzionale interno), nei quali, sia pure in modi profondamente diversi (il riferimento è soprattutto alla Francia, ovviamente ) il principio autonomistico fa parte dei principi generali sui quali è stata edificata la struttura dello Stato.

Il lavoro dei ricercatori si è svolto secondo una griglia comune diretta a mettere in evidenza i seguenti elementi:

- a) Ragioni storiche che hanno determinato l'affermarsi di una specifica formula bicamerale;
- b) Gli sviluppi dell'istituto fino ai giorni nostri;
- c) Le fonti ( costituzionali, legislative e regolamentari) della disciplina attuale;
- d) La "resa" dell'istituto nel quadro della forma di governo di riferimento;
- e) L'esistenza di proposte di modifica della disciplina vigente o di modifiche che negli anni più recenti sono state introdotte.

Si tratta dunque di un'impostazione che, al pari delle ricerche svolte negli anni precedenti, mantiene il taglio comparatistico e non si arresta alla mera descrizione ed esegesi delle disposizioni normative vigenti, con lo scopo di descrivere il funzionamento dei diversi sistemi, ma che punta ad andare più a fondo e cioè a cogliere in una prospettiva diacronica le ragioni storiche e politiche che hanno portato ad un certo assetto del Parlamento, il perché di certi sviluppi in un contesto politico e sociale che andava via via mutando, i motivi dell'accendersi anche in questi Paesi di un dibattito sulla riforma della Camera Alta, nonché gli esiti di questa generale spinta alla riforma.

Il quadro che ne è emerso è rappresentato da una serie di rapporti molto analitici, molto informati, ben fatti e ricchi di spunti di riflessione. La mole dei dati e degli elementi di valutazione, spesso tratti anche dalle prassi, che essi offrono all'attenzione del lettore non rende possibile in questa breve presentazione che qualche accenno ad alcuni di essi

e più in particolare a quelli che più direttamente si possono raffrontare con le proposte oggi in discussione in Parlamento.

Il primo dato, lo abbiamo già segnalato, è che , al di là del funzionamento più o meno buono delle diverse formule bicamerali, il tema è da anni oggetto di riflessione critica e, in certi casi di riforme costituzionali.

Il secondo dato riguarda il tipo di rappresentanza della seconda Camera che, in tutti gli ordinamenti esaminati riguarda le articolazioni locali dello Stato (dai dipartimenti e le municipalità in Francia, alle Comunità autonome in Spagna, ai Lander in Germania e Austria).

Il terzo dato è che per ciò che attiene alla composizione, le formule adottate sono le più diverse, ma dimostrano come non ci sia (o almeno non sia stato avvertita) alcuna relazione tra elezione diretta (e /o indiretta) e voto di fiducia al Governo. Si guardi all'esempio spagnolo che ha appunto adottato una soluzione mista sul piano dell'elezione dei senatori - ma prevalentemente diretta - e che esclude il Senato dal rapporto fiduciario.

Il quarto dato, quello forse più rilevante per la nostra discussione interna, è che mentre in tutti gli ordinamenti esaminati si fa espresso riferimento alla seconda Camera come Camera di rappresentanza degli interessi locali, in realtà i meccanismi elettorali introdotti, diretti e/o indiretti (di tipo prevalentemente proporzionale), ma più ancora la struttura nazionale dei principali partiti politici ha determinato una sostanziale assimilazione del comportamento dei rappresentanti locali a quello dei membri della Camera dei Deputati e in ogni caso ha sviluppato all'interno della seconda Camera una dialettica in tutto simile a quella che si svolge nella prima Camera.

Il quinto dato che si lega strettamente a quello precedente è rappresentato dal progressivo attenuarsi della differenziazione tra le due Camere quanto a tipo di rappresentatività espressa, con la conseguenza di un parallelo processo di lento declino del ruolo della seconda Camera. Si veda ancora il caso spagnolo: quanto più la differenziazione tra le due Camere è andata sfumando, soprattutto sul piano del procedimento legislativo, tanto più il ruolo della seconda Camera è parso duplicare inutilmente quello della prima Camera. Non a caso è per questa ragione che il Governo Zapatero mise in campo una proposta di riforma volta restituire al Senato la funzione di Camera territoriale, con tutte le conseguenze che ne sarebbero derivate nella dinamica dei suoi rapporti con la prima Camera e con l'Esecutivo: riforma mai approdata alla sua approvazione, così che le uniche novità che su questo piano si possono registrare si sono avute non sul piano costituzionale , ma su quello dei regolamenti parlamentari .

Il sesto dato interessante è rappresentato dal fatto (il caso francese può essere citato al riguardo) che là dove la seconda Camera assume il ruolo di una Camera politica in senso proprio, le alternative che si aprono sono diverse: o viene assecondato questo sviluppo e si dà vita ad una formula bicamerale quasi-paritaria (si veda la riforma costituzionale francese del 2008) oppure si segue la strada opposta, ossia quella di contrastare tale sviluppo riducendo i poteri della seconda Camera, soprattutto sul piano del procedimento legislativo (così come previsto dal rapporto della Commissione Balladour di qualche anno prima) ovvero ancora quella di affiancare alla seconda Camera altri organi che in modo più o meno efficiente costituiscano sedi di mediazione tra Governo centrale e governi locali (si veda il caso dell’Austria che, nel 1992, ha costituzionalizzato la Conferenza per l’integrazione dei Lander).

Il settimo punto che occorre sottolineare è che la tendenziale debolezza e la crisi delle seconde Camere è attribuibile a una molteplicità di fattori di fattori ma soprattutto alla discrasia tra compiti di rappresentanza formale e loro sostanziale assimilazione alla ruolo di Camere politiche. Così, anche quella che in genere è considerata l’unica vera Camera territoriale, ossia il Bundesrat tedesco (composto da membri degli esecutivi locali; non investiti dal divieto di mandato imperativo, organizzati per delegazioni che esprimono sulle diverse questioni all’ordine del giorno un voto unitario) quando ha inteso funzionare come Camera di opposizione politica rispetto alla maggioranza che siede nel Bundestag, creando problemi non di scarsa importanza all’azione del Governo federale, ha cominciato a mostrare seri limiti di “rendimento istituzionale”. La particolare natura del contesto tedesco, sempre in equilibrio instabile tra federalismo competitivo e federalismo cooperativo ha spinto alla fine verso una riforma costituzionale, che ha occupato gli anni dal 2005 al 2009, la quale mentre da un lato ha ridimensionato i poteri del Bundesrat in sede di procedimento legislativo (ma non solo in tale dimensione funzionale), dall’altro ha previsto una sorta di compensazione a favore dei Lander (rivedendo e semplificando i criteri di riparto della funzione legislativa tra Federazione e i Lander stessi e consentendo, al ricorrere di certi presupposti, di derogare alla legislazione federale: introducendo pertanto un’eccezione alla clausola di supremazia e dando il via a quello che è stato definito un “federalismo asimmetrico”, i cui riflessi sul Bundesrat devono ancora essere valutati.

L’ultimo punto, infine che peraltro non meriterebbe nemmeno di essere segnalato è dato dal fatto che tutti i membri delle seconde Camere ricevono un’indennità per le attività svolte in sede parlamentare.

3. Quelli più sopra richiamati sono solo alcuni dei dati interessanti che i singoli rapporti contengono. Non spetta a noi, né questa è la sede, per una valutazione complessiva delle proposte in discussione per la seconda Camera del nostro Parlamento. Tuttavia, rispetto ad alcune indicazioni che si ricavano dalla ricerca, sia consentito rilevare che tali proposte appaiono lontane dal configurare una vera Camera territoriale dato il meccanismo elettorale prescelto per la composizione del “nuovo” Senato e dato il mantenimento del cordone ombelicale tra senatori e consigli regionali di appartenenza (le due cariche si cumulano). Se si aggiunge la previsione anche per i senatori del divieto di mandato imperativo si configurano le premesse per lo sviluppo in senso “politico” della seconda Camera al di là delle formulazioni testuali che dovrebbero farne il punto di snodo, di rappresentazione delle autonomie locali. In sede applicativa è evidente il rischio di replicare alcuni dei limiti e degli aspetti più problematici che hanno caratterizzato molte delle esperienze straniere esaminate. E’ vero, tuttavia, che il diritto costituzionale e la scienza politica dispongono storicamente di capacità predittive assai modeste e che qualunque modello di forma di stato e di forma di governo va valutato nell’ambito delle circostanze obiettive e soggettive che ne possono determinare il “successo” o il “fallimento”. E nessuno dei modelli e delle esperienze esaminate può essere valutato al netto dei contesti (sociali così come culturali e ordinamentali) e dei fattori empirici che ne decretano la funzionalità, le criticità, le potenzialità. Il che non può non valere per qualunque ipotizzato o ipotizzabile “modello italiano”.



# II

## La Spagna

di

Marco Cecili

Giulia De Magistris

Laura Galeotti

Gianluca Marolda

Fabio Masci

## **IL *SENADO* DOPO 37 ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA. PROSPETTIVE DI RIFORMA**

SOMMARIO: CAPITOLO I – L'EVOLUZIONE DELLA CAMERA ALTA NELLA STORIA COSTITUZIONALE SPAGNOLA: 1. ORIGINI DEL SISTEMA COSTITUZIONALE SPAGNOLO 2. IL SECOLO DELLE COSTITUZIONI 3. VERSO IL FRANCHISMO 4. TRANSIZIONE VERSO LA DEMOCRAZIA CAPITOLO II – LA COMPOSIZIONE DEL *SENADO* SPAGNOLO: UN IBRIDO DA RIFORMARE?: 1. IL PATTO POLITICO SULLA RAPPRESENTANZA DELLE *COMUNIDADES AUTÓNOMAS* IN SENO ALLA COSTITUENTE: UN COMPROMESSO PACIFICATORE 1.1 IL DETTATO DELL'ART. 69 ED I RAPPORTI TRA COSTITUZIONE E STATUTI DELLE COMUNITÀ AUTONOME 1.2 IL PRECEDENTE DELL'ART. 55 DEL PROGETTO DI COSTITUZIONE ITALIANA DELLA COMMISSIONE DEI 75 2. IL *SENADO* ALLA PROVA DEI FATTI: I DIBATTITI SULLA RIFORMA NEI GOVERNI AZNÀR E ZAPATERO 2.1 IL PROGETTO DI RIFORMA ZAPATERO DEL SENATO E IL PARERE N. 9/2006 DEL *CONSEJO DE ESTADO* 2.2 LA RIFORMA DELLO STATUTO DELLA CATALOGNA: UNA QUESTIONE PRODROMICA? 2.2.1 LA SENTENZA N. 31/2010 DEL *TRIBUNAL CONSTITUCIONAL* 3. IL FUTURO DELLA *SEGUNDA CÁMERA* NEL CONTESTO DEL *FEDERALISING PROCESS* EUROPEO: QUALE VIA PER LA RIFORMA DELLA COMPOSIZIONE SENATORIALE ? CAPITOLO III – LE FONTI DEL BICAMERALISMO SPAGNOLO: 1. LA POSIZIONE DEL *SENADO* SPAGNOLO NEL SISTEMA DELLE FONTI: LA QUESTIONE DELLA NATURA DI CAMERA TERRITORIALE, FRA I PRINCIPI E LE NORME COSTITUZIONALI, LE FONTI LEGISLATIVE E LE NORME REGOLAMENTARI. 2. L'ORDINAMENTO REGOLAMENTARE DEL SENATO. L'AUTONOMIA NORMATIVA E ORGANIZZATIVA DEL SENATO DI FRONTE AL TRIBUNALE COSTITUZIONALE. CAPITOLO IV – LE FUNZIONI DEL *SENADO* SPAGNOLO: 1. LA FUNZIONE LEGISLATIVA IN GENERALE 1.1 L'INIZIATIVA LEGISLATIVA. I *PROYECTOS DE LEY* DEL GOVERNO E LE *PROPOSICIONES DE LEY* DI INIZIATIVA PARLAMENTARE, DELLE *COMUNIDADES AUTÓNOMAS* E DI INIZIATIVA POPOLARE 1.2 L'ESAME IN COMMISSIONE E L'ESAME IN ASSEMBLEA 1.3 LA SECONDA LETTURA AL SENATO E L'APPROVAZIONE DEFINITIVA DA PARTE DEL *CONGRESO DE LOS DIPUTADOS* 2. I PROCEDIMENTI LEGISLATIVI "SPECIALI": CENNI SULLA DELEGA IN COMMISSIONE E SUL PROCEDIMENTO A LETTURA UNICA IN ASSEMBLEA 2.1 LE LEGGI ORGANICHE 2.1.1 IL RAPPORTO TRA LEGGE ORGANICA E LEGGE ORDINARIA. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLE LEGGI "MISTE" E LA «*COLABORACIÓN ENTRE NORMAS*» 2.2 IL RUOLO DEL SENATO NEL PROCEDIMENTO DI BILANCIO TRA GOVERNO E *CORTES* 2.3 LE LEGGI DI MODIFICA DELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA: "REVISIONE" E "RIFORMA" 3. LA LIMITAZIONE DEL RAPPORTO FIDUCIARIO AL *CONGRESO DE LOS DIPUTADOS* 3.1 CENNI SULLA SFIDUCIA COSTRUTTIVA, SULLA QUESTIONE DI FIDUCIA E SUL POTERE DI SCIoglimento DELLE CAMERE 4. LA FUNZIONE PARLAMENTARE DI INDIRIZZO E CONTROLLO. IN PARTICOLARE, LE COMMISSIONI DI INCHIESTA 5. CENNI SULLE FUNZIONI DEL SENATO DI INTEGRAZIONE E RELAZIONE CON ALTRI ORGANI COSTITUZIONALI. CONCLUSIONI – RIFLESSIONI CONCLUSIVE SULL'OPPORTUNITÀ DI UNA RIFORMA

## CAPITOLO I

### L'EVOLUZIONE DELLA CAMERA ALTA NELLA STORIA COSTITUZIONALE SPAGNOLA

di *Marco Cecili*

SOMMARIO: 1. Origini del sistema costituzionale spagnolo – 2. Il secolo delle Costituzioni – 3. Verso il Franchismo – 4. Transizione verso la democrazia

#### 1. Origini

La storia di un Paese è indissolubilmente legata al suo sistema costituzionale, che di essa rappresenta il riflesso giuridico. Anche l'ordinamento spagnolo non sfugge a questo principio e trattando della seconda Camera, è necessario premettere che essa affonda le sue radici proprio nella tradizione del costituzionalismo spagnolo<sup>392</sup>.

Nel 1492 si realizzò la *reconquista*, con la cacciata da Granada dell'ultimo governante islamico della penisola iberica. Con questo importantissimo evento, oltre che con l'unificazione dei Regni di Castiglia e d'Aragona<sup>393</sup>, si giunse alla formazione di un unico Regno per tutta la Spagna.

Sotto l'impero di Carlo V ci si rese conto che il nuovo Regno non riusciva ad amalgamarsi completamente, limitato nel complesso dalla prosecuzione del particolarismo dei precedenti regni, non superato neppure dalla fondazione e dall'organizzazione della nuova capitale a Madrid. L'istituzione di alcuni Consigli Regi Centrali non fu sufficiente per garantire decisioni omogenee, dirette a tutto il Regno, ma nel Regno di Spagna persistette l'impostazione di tipo feudale con pochi organi centrali, la pressoché inesistenza di un'amministrazione periferica, la presenza delle assemblee dei tre stati e una ridotta incidenza del Re sul territorio dello Stato anche dal punto di vista giudiziario. La legislazione era indirizzata specificatamente ai singoli territori piuttosto che all'unitarietà di tutti i domini. Si può dire che non esisteva un potere statale, e se c'era, allora era maggiormente ispirato alla continuità con il Medioevo che ad un'impostazione vicina all'età moderna<sup>394</sup>.

Il passaggio verso uno Stato unitario avvenne lentamente e si concretizzò anche grazie all'ispirazione bonapartista.

#### 2. Il secolo delle Costituzioni

---

<sup>392</sup> J.M. CASTELLÁ ANDREU, *The Spanish senate after 28 years of constitutional experience proposal for reform*, in J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (a cura di), *A world of second chambers*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 860.

<sup>393</sup> Il matrimonio fra Isabella d'Aragona e Ferdinando II di Castiglia (1469) porta ciascuno di essi a regnare sulle terre del proprio casato e dal 1479 si realizzò un'unificazione *de facto* dei regni. La penisola iberica sarebbe stata un solo regno dal 1512 con l'annessione del Regno di Navarra.

<sup>394</sup> V. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di Storia del diritto medievale e moderno*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 168.

L'invasione di Napoleone nel 1808 produsse due conseguenze molto importanti: in primo luogo l'inizio della guerra d'indipendenza (1808-1814) e, *in secundis*, il definitivo superamento del precedente regime e quindi, l'inizio del costituzionalismo liberale<sup>395</sup>.

La crisi causata dalla guerra determinò la convocazione dal 1810 delle *Cortes*<sup>396</sup>, che si riunirono a Cadice e si impegnarono in importanti riforme, tra cui l'approvazione, dopo lunghe riflessioni, della Costituzione del 1812, la prima votata, in opposizione a quelle francesi.

La nuova Costituzione (c.d. di Cadice) è intrisa di principi liberali: la sovranità nazionale, che risiedeva “*essenzialmente nella Nazione*” (art. 3), che è obbligata «*a conservare e proteggere [...] la libertà civile, la proprietà e gli altri diritti legittimi di tutte le persone che la compongono*» (art.4), la separazione dei poteri e l'idea di un Parlamento rappresentativo. Il sistema era unicamerale: Camera eletta dal popolo, a suffragio indiretto e titolare, con il Re, della funzione legislativa. Re, che deteneva il potere esecutivo, ma perdendo il suo antico *status* di fonte di ogni potere. L'impostazione giacobina e rousseauiana per cui la sovranità popolare non doveva essere frammentata, fu seguita anche in Spagna, con un sistema parlamentare unicamerale, quello delle *Cortes*. Queste, peraltro, sembravano risentire dell'organizzazione anteriore alla Costituzione con sessioni fisse ed una deputazione fra una sessione e un'altra (artt. 157-160). Il sistema elettorale era piramidale, saliva dalle parrocchie alle province al Parlamento<sup>397</sup>.

La Costituzione fu di breve durata. Dopo la guerra, il nuovo Re, Ferdinando VII, revocò tutti i cambiamenti liberali apportati dalle *Cortes*, per coordinare gli sforzi nazionali e resistere all'invasore francese. Egli ripristinò la monarchia assoluta, perseguì e mise a morte ogni persona sospettata di liberalismo e alterò le leggi di successione reale in favore di sua figlia Isabella II, avviando così un secolo di guerre civili contro i sostenitori del primo erede legale al trono. Il sistema di Cadice è stato rianimato durante il cosiddetto triennio costituzionale (1820-1823), ma si ebbe un nuovo ritorno all'assolutismo, che durò fino alla morte di Ferdinando VII nel 1833.

Dopo la morte di Fernando VII e in un clima di forti opposizioni, la Reggente Maria Cristina fu costretta a concedere una carta costituzionale, per evitare il ritorno al costituzionalismo del 1812. Fu concessa la Carta Reale del 1834 e si prevede un sistema che si rivelò estremamente conservatore, anche per la presenza di una Camera di nomina regia<sup>398</sup> (la Tenuta di Pari), accanto all'*Estamento de procuradores del Reino* o Camera bassa.

Queste *Cortes* avevano funzioni legislative e di bilancio limitate. Nonostante tali limiti, la Carta ha permesso lo sviluppo della vita parlamentare, compreso il meccanismo della

---

<sup>395</sup> R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *La Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005, p.22.

<sup>396</sup> Originariamente la parola *Cortes* indicava le riunioni dell'alto clero e dei nobili con il Re o il Consiglio Regio. Le *Cortes general*, invece, era un'assemblea delle *Cortes* capace di condizionare il Re sulla funzione legislativa. Cfr. M.R. RIPOLLÉS SERRANO, *Las Cortes general*, in M.I. ÁLZAREZ VÉLEZ (a cura di), *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant de blanch, Valencia, 2008, p. 161.

<sup>397</sup> V. G.S. PENE VIDARI, *Lezioni e documenti su Costituzioni e codici*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 43.

<sup>398</sup> L'art. 2 del'*Estatuto Real* del 1834 sancisce che «*Las Cortes generales se compondrán de los Estamentos: el de Próceres del Reino y el de Procuradores del Reino*».

responsabilità ministeriale, che ha costretto i Ministri nominati dalla Corona a rispondere delle loro azioni dinanzi alle Camere. Il Senato aveva la composizione tipica delle camere alte ottocentesche e non aveva un numero limitato di senatori: vi erano le grandi famiglie nobiliari (es. i *grandes de Espana* e i *titulos de Castilla*) e l'alto clero, ma vi erano anche i grandi proprietari terrieri e i più potenti mercanti con una rendita superiore a 60000 reali che fossero stati precedentemente *procuratores* (deputati). Era possibile anche la nomina degli uomini di cultura, che grazie alla loro scienza avessero superato i 60000 reali.

Nel 1837, sotto il Regno di Isabella II, furono convocate nuove *Cortes* al fine di ripristinare la Costituzione del 1812, ma dopo aver abbandonato questo obiettivo, fu approvato un nuovo testo costituzionale, più piccolo e semplice rispetto ai precedenti, e riprodotto ampiamente delle idee del Partito Progressista. Vi fu il riconoscimento della sovranità nazionale e l'inclusione di una timida tutela dei diritti. Le *Cortes* erano composte da due camere, il Senato e la Camera dei Rappresentanti. Il Senato, anche in questo caso, rappresentava l'area dei conservatori e dell'aristocratica. Il Senato, come disegnato, costituisce quasi un *unicum* rispetto ad altri sistemi coevi: si prevedeva un numero massimo di componenti (che dovevano essere i 3/5 rispetto ai deputati) e i senatori venivano nominati dal re, che doveva però sceglierli in una rosa di nomi definita dagli elettori dei distretti elettorali della Camera dei Rappresentanti<sup>399</sup>.

Nel 1844 si tennero nuove elezioni e dopo il risultato favorevole ai conservatori, si decise di riformare la Costituzione del 1837. Ma, lungi dal modificare i punti critici di quest'ultima, si decise di sviluppare un testo, da cui scaturì la Costituzione del 1845. La carta rifletteva l'ideologia del partito moderato: si eliminò ogni riferimento al concetto di sovranità nazionale e il potere esecutivo tornò totalmente nelle mani del Re, eliminando la partecipazione delle *Cortes*, così come ogni riferimento ai diritti fondamentali. Il Senato tornò ad essere composto da personalità scelte solo dalla volontà del sovrano, mentre l'accesso al Congresso diventò più rigido. Le *Cortes* mantennero la loro autorità legislativa e di bilancio.

Il Senato nel 1849 ottenne il potere di costituire tribunale giudicante dei Ministri, dopo essere stati messi in stato accusa dal Congresso dei Deputati, per i reati commessi dai senatori stessi e per le azioni di chi si fosse macchiato di «*delitos graves contra la persona ó dignidad del Rey, ó contra la seguridad interior ó exterior del Estado*»<sup>400</sup>.

Nel 1854 il partito progressista preparò una Costituzione molto simile a quella del 1837, ma il ritorno dei conservatori ne bloccò l'approvazione.

Nei decenni successivi, in un clima di instabilità di governo, il forte confronto fra partiti rimase. Ciò portò ad un colpo di Stato militare nel settembre 1868, che si concluse con l'esilio della Regina Isabella II e l'insediamento di un governo *ad interim*, cui seguirono elezioni con funzioni costituenti. Per la prima volta queste si tennero a suffragio universale maschile. Il testo risultante, la Costituzione del 1869, rifletteva gli ideali progressisti e democratici: si tornò a parlare del concetto di sovranità nazionale, vera base per le istituzioni rappresentative, e si inserì un decalogo di tutela di diritti, inclusa per la prima

---

<sup>399</sup> Art. 13 della Costituzione del 1837: «*Los Senadores son nombrados por el Rey a propuesta, en lista triple, de los electores que en cada provincia nombran los Diputados a Cortes*». Per un approfondimento sulle norme di elettorato passivo e attivo, si veda la *ley electoral* del 20 Luglio 1837.

<sup>400</sup> *Ley* dell'11 maggio 1849, art. 1.

volta la libertà di religione. Le *Cortes* rimasero bicamerali: il Senato divenne elettivo, anche se i requisiti di elezione passiva restarono stringenti (es. essere stati già deputati o ministri, essere rettore di università oppure essere tra i maggiori pagatori di tasse della provincia)<sup>401</sup>. Il Congresso era eleggibile a suffragio universale e non aveva particolari limiti di elezione passiva. D'altra parte, anche se il Re manteneva i suoi poteri, fu dichiarata espressamente la responsabilità dei ministri di fronte al Parlamento. In entrambi i rami era riconosciuto il diritto di interpellanza e il diritto di censurare il governo o un singolo componente. Una delle prime decisioni che il nuovo regime dovette affrontare fu l'elezione di un monarca, avvenuta nel 1870, con la scelta di Amedeo di Savoia. I *proyectos de ley* riguardanti la finanza pubblica e l'esercito, dovevano essere presentate prima al Congresso che aveva l'ultima parola sui testi<sup>402</sup>.

In un clima di instabilità politica, dovuta alla scissione del fronte progressista in monarchici e costituzionalisti, il Re fu costretto a rinunciare alla corona nel 1873 e subito fu instaurata la Repubblica. Il progetto di Costituzione, che, oltre alla forma repubblicana, configurava uno Stato federale, non si concretizzò per la forte instabilità, palesata dall'elezione di quattro presidenti in meno di un anno. In questa fase il Senato avrebbe dovuto rappresentare "gli stati che compongono la Nazione spagnola"<sup>403</sup>. Nella Costituzione erano previsti 17 "Stati regionali", titolari dei poteri non espressamente riservati alla Federazione. I confini di questi "Stati regionali" erano stati basati sugli antichi territori dei regni iberici (es. Andalusia Alta, Andalusia Bassa, Aragona, Asturia, Navarra *etc.*) e potevano dotarsi di una propria Costituzione (art.93). La partecipazione degli Stati alla formazione della volontà generale era assicurata da un Senato composto da 4 rappresentanti per ciascuno Stato, indipendentemente dalla densità demografica (art.52).

Nel 1874 Si realizzò così un colpo di Stato, che si concluse con l'abolizione della Repubblica e la proclamazione di Alfonso XII come il nuovo Re. Si avviò un nuovo periodo di matrice conservatrice, sotto la guida di Canovas del Castillo, il *deus ex machina* del colpo di Stato e tutore del nuovo Re. Si approvò la Costituzione del 1876, che rimase in vigore fino al 1923. Si trattava di un testo breve, di ispirazione conservatrice, in cui si inserì il concetto di potere costituente condiviso tra il Re e la Nazione. Rimase, anche se depotenziato, un catalogo di diritti. Il Senato tornò ad avere un profilo aristocratico e fu composto da tre tipologie di senatori: di diritto (massimo 180), nominati dal Re e dalle corporazioni<sup>404</sup>.

### 3. Verso il Franchismo

---

<sup>401</sup> *Ley electoral* del 23 giugno 1870, art.3.

<sup>402</sup> Articolo 50 della Costituzione del 1869.

<sup>403</sup> J.M. CASTELLÁ ANDREU, *The Spanish senate*, cit., p. 860.

<sup>404</sup> Art. 20: «*El Senado se compone:*

*Primero. De Senadores por derecho propio.*

*Segundo. De Senadores vitalicios nombrados por la Corona.*

*Tercero. De Senadores elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes en la forma que determine la ley.*

*El número de los Senadores por derecho propio y vitalicio no podrá exceder de 180. Este número será el de los Senadores electivos. ».*

Dal 1876 il potere fu gestito in maniera alternata tra i due maggiori partiti, i conservatori e liberali, e questo portò ad una buona dose di stabilità. Tuttavia le istanze sociali del Paese furono estromesse dal circuito politico per colpa di brogli elettorali. La situazione degenerò e dal 1909 si tennero pesanti manifestazioni<sup>405</sup> e nel 1917 si tenne uno storico sciopero generale. Nel 1923 un nuovo colpo di Stato portò all'instaurazione della dittatura del generale Primo de Rivera, che Alfonso XIII accettò.

Le elezioni locali, nell'aprile 1931 furono una sorta di referendum contro la monarchia e il sistema politico allora vigente. Dichiarata la Repubblica, si approvò una nuova Costituzione, molto diversa dalle precedenti. I suoi principi erano: in primo luogo il carattere repubblicano e democratico dello Stato, espresso nella dichiarazione di origine popolare di tutti i poteri; in secondo luogo il secolarismo, con una netta separazione tra Stato e Chiesa; in terzo luogo lo stato solidale con decentramento politico, nel senso che era possibile riconoscere regioni autonome, e, infine, il riconoscimento dei diritti socio-economici fondamentali. A livello organizzativo, si stabilì una *Cortes* unicamerale, un Presidente della Repubblica e un governo con un Presidente sottoposto alla fiducia del Parlamento.

Si tennero tre elezioni democratiche, ma in un clima di forte polarizzazione e dopo un colpo di Stato si arrivò alla guerra civile che durò dal 1936 al 1939. Come noto al termine del conflitto salì al potere il Generalissimo Franco, che instaurò una dittatura personale, che durò fino alla sua morte nel 1975. Tale regime fu istituzionalizzato attraverso le *Leyes Fundamentales*, che conferirono a Franco la più alta autorità. Le libertà, in particolare le politiche, non furono mai riconosciute, e quando lo erano, venivano subordinate ai principi del regime ed i partiti politici erano vietati. Non ci fu un vero e proprio Parlamento, dal momento che le *Cortes* avevano una composizione organica, basata sulle corporazioni<sup>406</sup>. A livello territoriale dominava un forte centralismo. Pur avendo optato per un sistema monocamerale, si istituzionalizzò con una Legge Organica del 1 gennaio 1967 il *Consejo Nacional* del Movimento, un organo consultivo del Capo dello Stato e del governo, che aveva l'attribuzione di una sorta di seconda lettura delle leggi riguardanti libertà e diritti riconosciuti dalle *Leyes Fundamentales*<sup>407</sup>.

#### 4. Transizione verso la democrazia

Alla morte del Generale Franco nel 1975, in Spagna si diffonde la domanda sociale di stabilire un nuovo sistema politico, costruito intorno all'idea di democrazia in stile occidentale, con il riconoscimento dei diritti e delle libertà, inserito in un'Europa politicamente decentrata. Questo il *background* della cosiddetta transizione verso la democrazia.

---

<sup>405</sup> Nel 1909 avvenne la c.d. «settimana tragica», che portò a quasi 160 vittime, dovute allo scontro tra il movimento operaio e l'esercito.

<sup>406</sup> Le analogie con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni sono immediate.

<sup>407</sup> *Ley Organica de Estado*, art.21, comma 1, lettera c): «*Son fines del Consejo Nacional, como representación colegiada del Movimiento, los siguientes: [...] c) Velar por el desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas por las Leyes fundamentales y estimular la participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas.*».



Questo passaggio avvenne nel rispetto della legalità franchista, ma con l'idea di una forte rottura con il passato e anche grazie al Re Juan Carlos. Nel luglio del 1976 Adolfo Suarez fu nominato Primo Ministro e dopo aver ottenuto la fiducia della *Cortes* franchista, fece approvare la legge di riforma politica, che venne poi ratificata con un referendum nel dicembre 1976. Questa legge ha significato il crollo finale del sistema franchista e ha aperto alle libertà, soprattutto politiche, e portato alla convocazione delle prime elezioni libere dopo quasi quarantuno anni di regime. Si prevede un sistema transitorio bicamerale con il Senato rappresentante delle "entità" territoriali. Le elezioni si svolsero nel mese di giugno del 1977 e portarono alla elezione della Camera dei Rappresentanti e del Senato, che decisero di elaborare immediatamente un nuovo impianto costituzionale. I lavori costituenti iniziarono nel luglio 1977. Il progetto costituzionale fu redatto dal Congresso (che aveva l'esclusiva dell'iniziativa), ma il Senato lo rielaborò notevolmente. Infine, si costituì una commissione mista di deputati e senatori che elaborò un testo da presentare alle Camere che lo approvarono. Il 6 dicembre 1978 si svolse il referendum che approvò la nuova Costituzione a larghissima maggioranza. Si arrivò così a configurare il Senato come una camera rappresentante delle autonomie appena istituite.

## CAPITOLO II

### LA COMPOSIZIONE DEL *SENADO* SPAGNOLO: UN IBRIDO DA RIFORMARE?

di *Gianluca Marolda*

SOMMARIO: 1. Il patto politico sulla rappresentanza delle *Comunidades Autónomas* in seno alla Costituente: un compromesso pacificatore – 1.1 Il dettato dell'art. 69 ed i rapporti tra Costituzione e Statuti delle Comunità Autonome - 1.2 Il precedente dell'art. 55 del Progetto di Costituzione italiana della Commissione dei 75 – 2. Il *Senado* alla prova dei fatti: i dibattiti sulla riforma nei Governi Aznar e Zapatero – 2.1 Il progetto di riforma Zapatero del Senato e il parere n. 9/2006 del *Consejo de Estado* – 2.2 La riforma dello Statuto della Catalogna: una questione prodromica? – 2.2.1 La sentenza n. 31/2010 del *Tribunal Constitucional* – 3. Il futuro della *Segunda Cámara* nel contesto del *federalising process* europeo: quale via per la riforma della composizione senatoriale?

#### *1. Il patto politico sulla rappresentanza delle Comunidades Autónomas in seno alla Costituente: un compromesso pacificatore*

Quando si parla di Seconda Camera in Spagna, è necessario tenere ben in considerazione la conformazione delle sua forma di Stato territoriale dopo la morte di Franco. Infatti, il nodo centrale per una riflessione attenta sul problema risiede proprio nella "rappresentanza" di quelle che sono le *Comunidades Autónomas*, vale a dire quegli enti territoriali che hanno da sempre caratterizzato i livelli di governo decentrati del territorio iberico e che con il regime franchista hanno visto perdere la loro identità politica. Sul piano giuridico, che rimane sempre in parallelo, se non susseguente ad esso, è altrettanto essenziale disquisire dell'autonomia "statutaria" delle Comunità Autonome: questa tipologia di fonte del diritto, grazie ad un dettato costituzionale non sempre limpido e frutto di vari tentennamenti politici, ha potuto e può far implementare il peso politico-istituzionale di ciascuna Comunità



sul piano della composizione e della resa nei lavori del Senato, risultando quindi un fattore imprescindibile per un'attenta riflessione sul tema della Seconda Camera spagnola.

Detto ciò si può senz'altro partire da quella che fu l'Assemblea Costituente che dovette, infatti, *in primis* risolvere annosi nodi politico-istituzionali di cruciale importanza sul tema delle rappresentanze territoriali e partire dall'idea che fu quella di istituire una Seconda Camera, che compartecipasse al potere legislativo e che desse, infine, voce (in concorso con gli Statuti di ciascuna Comunità) e rappresentanza e funzioni di governo attive a dette esigenze nel perseguimento delle politiche pubbliche. Su questa base si innestò un dibattito, la cui risoluzione avrebbe comportato, per la estrema delicatezza delle istanze politiche in gioco, la nascita della futura forma di Stato spagnola<sup>408</sup>. In sintesi, si può affermare che la questione intorno al *Senado* in Spagna ruota tutta intorno al binomio tra la "rappresentanza" delle Comunità Autonome e il mantenimento di un'unità territoriale: è la premessa imprescindibile, da cui si deve partire.

Le criticità del dibattito emersero, però, sin da subito: fisiologica fu, infatti, la richiesta delle Comunità, soprattutto della Catalogna e dei Paesi Baschi, di ottenere una maggiore autonomia dopo aver visto soffocare, sotto ogni punto di vista, le proprie istanze dal centralismo franchista. D'altro canto, si confermò ferma la volontà dei partiti nazionali, ma soprattutto dell'allora Re Juan Carlos I, di cercare di bilanciare le istanze autonomistiche in un contesto di Stato, che rimanesse comunque unitario: la fisiologica tendenza centrifuga post dittatura rischiò più volte di sfociare nel sangue e nel rischio di una nuova guerra civile e l'ideale per la Casa Reale fu di cercare di mediare "politicamente" in seno alla Costituente per evitare ben più nefaste degenerazioni. Per questa ragione, scaturì l'esigenza preliminare di sancire tra i principi fondamentali (*Titulo Preliminàr a la Constitucìon*), all'art. 2, assieme ai termini "*fundamenta*" e "*indisoluble*", che indicano la presupposta unità come postulato dello Stato spagnolo, la voce verbale "*reconoce*": quest'ultima sta ad indicare la "preesistenza" nell'unità territoriale e giuridica di entità "*nacionalidades y regiones*"<sup>409</sup> come componenti base della conformazione territoriale ed istituzionale iberica. Infatti, si può affermare che l'art. 2 rappresenta un principio fondamentale dell'ordinamento spagnolo e, quindi, da un lato insuscettibile di revisione costituzionale *in peius* (se non in senso migliorativo, quindi), ma d'altro canto, insita nella sua natura di principio, contiene una norma "programmatica" nel senso di indicare al Costituente di attuare questo contemperamento nella disciplina dell'organizzazione istituzionale del nuovo Stato monarchico spagnolo. Il risultato è rappresentato dall'art. 69 Cost. spagnola e, cioè, dalla previsione di una Seconda Camera "*de representaciòn territorial*"<sup>410</sup>.

---

<sup>408</sup> Si vedano in tal senso Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *La Constitucìon española de 1978 – Art. 69*, Ediciones del Foro, Madrid, 2010, p. 480 e F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Espanol*, Hart Publishing, Dyckinson, 2013.

<sup>409</sup> V. *op cit.*; J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate of Constitutional esperience. Proposals for reform*, in J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (a cura di), *A world of secondo Chambers*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 481. Assolutamente da non tralasciare è il duplice riferimento alle "nazionalità" e alle "regioni", dove la prima rappresenta una concessione fatta alle Comunità catalana e basca: distinzione che rende l'idea di come fosse difficile e sottoposto a lungo lavoro di intermediazione politica il confronto sul punto in Costituente.

<sup>410</sup> Le fazioni politiche dei Socialisti e dei Popolari raggiunsero, assieme ai partiti "nazionalisti" delle varie Comunità, l'accordo sul dettato programmatico grazie all'intermediazione e all'attività di *moral suasion* del Re Juan Carlos I, il quale seppe sapientemente ergersi a garante dell'unità nazionale spagnola in un contesto fortemente disgregato dopo il regime franchista. Il merito è nell'aver intuito che l'idea di Nazione unitaria in Spagna poteva

### 1.1 Il dettato dell'art. 69 ed il rapporto tra Costituzione e Statuti delle Comunità Autonome

L'art. 69 non ha, però, mai ottenuto all'interno della dottrina, ma soprattutto, delle forze politiche e delle Comunità Autonome, grande consenso. Ciò che, infatti, tenne insoddisfatti i livelli territoriali in Spagna fu il mancato coraggio delle compagini politiche costituenti di prevedere una Camera, che, effettivamente, fosse stata rappresentativa dei territori delle *Comunidades*. Venne, infatti, previsto un assetto, per così dire, "ibrido", dove le autonomie ebbero sì i propri rappresentanti ma dovettero, e tutt'ora devono, fare i conti con una maggioranza di senatori eletti su base "nazionale"; con il risultato per cui in quasi 40 anni di vigenza del testo costituzionale spagnolo la maggiore prospettiva di riforma nel dibattito è proprio quella del *Senado*, dove le Comunità lamentano oggi la scarsa resa della loro effettiva partecipazione agli indirizzi politici nazionali<sup>411</sup>. Lasciando queste considerazioni a separata sede, è necessario discorrere sul piano descrittivo della composizione del Senato.

La Seconda Camera spagnola, secondo il dettato dell'art. 69, commi 2, 3 e 4, è costituita in percentuale da un 75% di senatori eletti su tutto il territorio nazionale nei collegi provinciali, per un numero di 4 senatori per le 34 province continentali, mentre quelle insulari maggiori (Gran Canaria, Maiorca e Tenerife) ne eleggono 3, 2 per Ceuta e Melilla, e solo 1 per le isole minori (Ibiza, Formentera, Minorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma): il totale è di 208 senatori. Al comma 5, si disciplina, invece, l'elezione dei senatori delle Comunità Autonome. Il metodo è quello dell'elezione indiretta, dove elettore è l'Assemblea Legislativa della Comunità o, in sua assenza, l'Organo Collegiale Superiore di essa in conformità agli Statuti con l'obbligo di rispettare l'adeguata rappresentazione "proporzionale" dei rappresentanti in seno alla Comunità. La particolarità di maggior rilievo sta nel meccanismo a "geometria variabile": come base minima spetta un senatore a ciascuna Comunità con la variante che se ne può aggiungere uno per ogni milione di abitanti. Questo riparto privilegia il peso delle Comunità della Catalogna e della Castiglia, le quali, grazie alla densità di popolazione e al peso politico di Barcellona e Madrid possono vantare più seggi delle altre.

Il confronto dottrinale e politico su questo meccanismo indiretto è maggiormente serrato sulla modalità di elezione del senatore da parte dell'Assemblea Legislativa della Comunità, toccando due punti nodali: 1. La disciplina dello Statuto riguardo le modalità di elezione 2. Il rispetto della "*adecuada representaci3n proporcional*" della Comunità Autonoma stessa. Il rapporto tra questi due fattori venne risolto dal Tribunale Costituzionale spagnolo nel 1981 nel senso che la Costituzione assunse la dicitura sulla rappresentanza "*proporcional*" a parametro di costituzionalità delle norme degli Statuti sull'elezione del senatore o dei senatori di ciascuna Comunità. In sintesi, con tale interpretazione si ancorò la Comunità a rispettare l'opzione politica del sistema proporzionale affinché si potesse far evincere gli

---

costruirsi solo plasmandosi con le numerose Comunità territoriali, non trovandosi di fronte ad un effettivo Stato federale ma di fronte ad uno Stato ibrido sul piano territoriale. Tra le forze politiche nazionali, sin dal 1978 l'area socialista ha sempre espresso una tendenza incline ad una maggiore *devoluci3n* verso le Comunità, come testimonierà il caso dello Statuto della Catalogna del 2006.

<sup>411</sup> Autorevole dottrina ha, infatti, definito come «*catàrsis*» l'obiettivo di riforma del Senato per portare sul piano qualitativo il problema ad una migliore soluzione. Si veda in tal senso J. RUIZ RUIZ, *La catàrsis del Senado espa3ol*, Instituto de Investigaciones Juridica, 2006.

*hechos diferenciales* (cioè, far emergere le differenziazioni in termini di popolazione e peso politico che variano da Comunità a Comunità) delle varie aree “nazionali e regionali” e, quindi, dare una proiezione più fedele della rappresentanza parlamentare della conformazione territoriale dello Stato iberico<sup>412</sup>.

Lo Statuto può, quindi, disciplinare entro i limiti della Costituzione con il supremo limite della rappresentanza proporzionale, rimanendo competente nella disciplina anche per quanto concerne le cause di ineleggibilità ed incompatibilità e, infine, sul divieto di mandato imperativo<sup>413</sup>. Quest’ultimo è un profilo interessante, poiché inerisce un’altra grande questione, che è quella della composizione dei venturi gruppi parlamentari all’interno del Senato. Sul punto il diritto parlamentare spagnolo offre alcuni elementi di rilievo: i senatori eletti dalle Comunità non sono in astratto vincolati al loro ambito territoriale e confluiscono nel “gruppo politico di colore affine”, ma dal 1982 il Regolamento parlamentare del Senato ha disposto la possibilità ad un minimo di 3 senatori di costituirsi in gruppi su base “territoriale” e non politica. *De facto*, non ha avuto molto seguito come opzione proprio per la natura troppo ibrida e scarsamente riproduttiva delle istanze territoriali delle Comunità, ma soprattutto per la mancata costituzione di un sistema politico di tipo regionale, che si facesse carico delle istanze politiche settoriali in seno al Senato (con la dovuta eccezione dei partiti indipendentisti baschi e catalani, che esulano dagli obiettivi accennati). Preferibile e fisiologica risultò e risulta tutt’ora l’opzione di inserirsi nei gruppi parlamentari sulla scala delle rappresentanze partitiche nazionali<sup>414</sup>.

Un ulteriore aspetto che meriterebbe un breve cenno di trattazione è quello riguardante la durata dei due mandati: senatore e membro dell’Assemblea Legislativa della Comunità. Sul punto si aprì da subito un grande dibattito in seno alla Costituente, ma venne risolto nel senso di rimettere all’autonomia statutaria la scelta di decidere della cessazione del senatore dal mandato nell’Assemblea territoriale. Il punto non è assolutamente da sottovalutare, poiché, come per il caso dell’appartenenza ai gruppi parlamentari, esso è indicatore del continuo scontro tra i due fuochi della maggiore e minore autonomia dalle Comunità in confronto alla esigenza parallela di unità territoriale. In questo caso il bilanciamento tra le due istanze concerne l’intensità sul piano politico e giuridico del legame tra senatore e Comunità di appartenenza; infatti, i soli Statuti della Galizia e dell’Andalusia, regioni molto importanti sul piano economico e commerciale per la Spagna, hanno optato per la coincidenza del mandato di deputato in Assemblea e di senatore in Parlamento, mentre il resto ha del tutto approfittato del margine di discrezionalità lasciato alla fonte statutaria. Del resto è evidente che, laddove si potesse incidere con maggiore fermezza sugli equilibri politico-istituzionali, le Comunità non hanno esitato a far sentire la propria voce. Stesso discorso vale per la questione della permanenza dello stato di membro dell’Assemblea Legislativa anche in caso di elezione al Senato: lo Statuto mantiene lo stesso margine di discrezionalità, ma, a differenza del precedente caso, si è prevalentemente optato per far mantenere entrambe le cariche al senatore. Una strategia senz’altro utile, in questo specifico caso, per cercare di eludere un divieto di mandato imperativo e provare ad ancorare

---

<sup>412</sup> V. J. CASTELLÀ ANDREU, cit., p. 881, nonché CCS 04/07/1981.

<sup>413</sup> V. J. RUIZ RUIZ, *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del senado en sentido federal*, in S. BONFIGLIO, *Composizione e funzione delle Seconde Camere. Un’analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008, p. 124.

<sup>414</sup> Cfr. J. CASTELLÀ ANDREU, cit., p. 874; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario*, cit., p. 121.

maggiormente il parlamentare alle istanze territoriali, dalle quali proviene<sup>415</sup>: anche qui è emblematica la volontà di implementare il proprio peso politico nel secondo ramo del Parlamento.

Un ultimo cenno di riflessione merita di essere effettuato per rimarcare l'importanza del rapporto intercorrente tra Statuti e Costituzione. Come accennato in precedenza, le fonti statutarie hanno ricevuto da quella costituzionale la possibilità di poter dare maggior peso, sul piano giuridico, sulla composizione del *Senado* stesso di quanto la Costituente non avesse previsto letteralmente nel 1978. E' un fattore che, ad avviso di chi scrive e alla luce delle precedenti considerazioni, rimarca anche sul piano politico, come meglio si vedrà nella questione catalana del 2006, come il nesso tra i due istituti sia inscindibile e prodromico a qualsiasi valutazione in merito a queste tematiche.

### *1.2 Il precedente dell'art. 55 del Progetto di Costituzione italiana della Commissione dei 75*

Un breve *focus* in chiave comparata merita di essere affrontato, poiché il progetto di quello che sarebbe dovuto essere il Senato italiano ha rappresentato un importantissimo punto di riferimento per l'istituzione di quello spagnolo, che, sul piano della composizione, ricalcò con grande evidenza la nostra seconda Camera nel suo progetto originario del 1947.

Entrando *in medias res*, il modello di riferimento è l'art. 55 del Progetto di Costituzione, redatto dalla Seconda Sottocommissione per l'organizzazione costituzionale dello Stato e presentato all'Assemblea Plenaria il 31 Gennaio 1947. Il progetto prevedette l'istituzione di un secondo ramo del Parlamento a fianco della Camera dei Deputati, eletto su base regionale: ciò nel senso che, ogni Regione, con l'eccezione della Val D'Aosta, avrebbe eletto 5 senatori come base minima, più un senatore per ogni 200.000 abitanti. Un terzo dell'Assemblea sarebbe stato eletto con il meccanismo di elezione indiretta del Consiglio regionale e i restanti due terzi su base nazionale con sistema proporzionale.

Le analogie riscontrabili sono assai evidenti, ma ciò che incuriosisce maggiormente è il dibattito politico-costituzionale che ne risultò dietro le quinte; in Italia si cercò, infatti, di potenziare il più possibile l'idea del decentramento istituzionale e politico, come propulsore di maggiore partecipazione democratica di tutto il territorio nazionale al perseguimento delle politiche pubbliche, poiché in un'idea di sussidiarietà verticale molto sviluppata, a livello decentrato i cittadini, si sarebbero rapportati in prima *facie* con le istituzioni pubbliche e le loro politiche. I caratteri di decentramento, comunque meno marcati che in Spagna, vennero, quindi, elevati a caratteri nodali del meccanismo di forma di Stato e di forma di governo come contrappeso sul piano qualitativo, per il perseguimento del bene comune assieme all'altrettanto imprescindibile Camera di rappresentanza nazionale: anche in questo caso emerse il tentativo di mediazione tra le varie forze e cioè tra la maggioranza della DC e PCI, che si resero conto della necessità di dare voce alle istanze regionali, e le

---

<sup>415</sup> V. J. CASTELLÀ ANDREU, cit., p. 875-876, in cui si rimarca come su quest'ultimo punto gli Statuti delle Comunità insulari abbiano disciplinato evidenziando molto questi caratteri. Gli Statuti delle Isole Canarie, ma anche dell'Andalusia e della Navarra, che sono continentali, hanno privilegiato che rimanesse presente il nesso territoriale con il collegio di provenienza.

forze federaliste di minoranza per avere una migliore resa dell'opera di governo su tutti i livelli territoriali<sup>416</sup>.

Mancò, come in Spagna, il coraggio politico di perseguire quelle che erano e, tutt'ora rimangono, esigenze istituzionali di estremo rilievo: in Italia i poli democristiano e comunista, consapevoli comunque di questi elementi, decisero grazie ad un gioco di veti incrociati con l'o.d.g. Nitti del 1947 di silurare il progetto, preferendo, date le agitazioni politiche conseguenti alla scissione di Palazzo Barberini, all'attento a Palmiro Togliatti e al rischio di nuova guerra civile, mantenere compatta in capo agli organi di indirizzo politico un'ideologia più centralista e meno suscettibile di esser colta dalle tendenze "disgregatrici" di stampo federalista<sup>417</sup>.

## 2. Il Senado alla prova dei fatti: il dibattito sulla riforma nei Governi Aznàr e Zapatero

Sul quadro generale appena ricostruito della composizione del *Senado* in Spagna, occorre ripercorrere il percorso che il dibattito dottrinale e politico ha tracciato sulle prospettive di riforma della Camera di rappresentanza territoriale. Interviene, però, ad arricchire il già articolato quadro politico-istituzionale di riferimento, un altro fattore, costituito dal processo d'integrazione dell'Unione Europea e dalla crisi economico finanziaria del 2008 che ha colpito l'UE e la Spagna al cuore del loro assetto istituzionale: è un elemento che, unito alle considerazioni sulle dinamiche politiche interne sulla rappresentanza delle Comunità nelle *Cortes Generales* e nella redazione degli Statuti, ricostruisce il variegato mosaico sulla questione della composizione del *Senado*. Dibattito che si è molto acceso sul finire degli anni 90 e alle soglie del 2000 con i Governi di José Maria Aznàr e Luiz Zapatero, l'uno d'area popolare e l'altro socialista: sul punto si è concretizzato sul tema uno dei maggiori punti di frizione tra le forze del bipolarismo iberico, poiché l'area popolare, di derivazione di centrodestra, non ha mai visto di buon occhio politiche di *devolution* rispetto agli esecutivi Zapatero, che hanno sempre considerato nei programmi di governo la possibilità di poter riformare il Senato in senso maggiormente autonomista<sup>418</sup>.

È su quest'ultimo punto che il tema della riforma del Senato, invocata sin dai primi anni '80, entra in gioco come punto chiave dell'agenda del governo socialista. Si inseriscono nel dibattito, poi, non solo spinte politiche interne ma anche spinte politiche "esterne", cioè dal

---

<sup>416</sup> Cfr. C. ANTONUCCI, *Forme di stato e di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 181, dove si evidenzia come, non a caso, la spinta propulsiva maggiore fu quella dell'On. Lussu, rappresentante sardo, il quale intese sapientemente come la partecipazione democratica agli indirizzi politici nazionali, passasse "prima" dai livelli più decentrati, perché quelli di maggior presa diretta e vicinanza ai cittadini che costituiscono il popolo sovrano. V. anche Atti Costituente, Seconda Sottocommissione, seduta 25 Ottobre 1946, in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it).

<sup>417</sup> In Italia, come in Spagna, questo mancato coraggio viene additato, tutt'oggi, spesso come grave colpa delle forze politiche costituenti dei due Stati, ma per fare un'analisi ben approfondita di queste dinamiche occorre sempre mantenere ferma un'indagine che "storicizzi" gli eventi presi in considerazione. Le difficoltà gravose di mantenere compatto un Paese, dopo decennali e sanguinosi regimi autoritari e con fisiologiche tendenze disgreganti ai loro interni, dovrebbe far valutare o rivalutare con maggiore attenzione i cd. errori politici dei Costituenti del 1947 e del 1977.

<sup>418</sup> Terreno di scontro con le *Comunidades* fu ancora una volta la questione statutaria, dove il controllo del Governo centrale divenne stato granitico nelle sue posizioni centraliste e non disponibile al dialogo con le Assemblies Legislative territoriali.



processo di integrazione europea: esso ha condotto tutti i Paesi membri dell'UE a riflettere sulla possibilità di dover revisionare la propria forma di Stato territoriale per poter meglio valorizzare il ruolo delle autonomie nel nuovo contesto europeo nell'espletamento delle politiche di governo sovranazionali. Quindi, una duplice spinta politica ha portato Zapatero a farsi carico di un progetto di revisione costituzionale del Senato: 1. La latente insoddisfazione politica delle Comunità per la non effettiva conformazione del Senato come Camera delle autonomie a causa della composizione ibrida a ridotta rappresentanza territoriale 2. Riordino dei rapporti e delle competenze tra i livelli centrale e decentrato in ordine all'ampliamento dell'UE e, con la crisi, il problema delle tendenze centrifughe dall'ordinamento sovranazionale.

### 2.1 Il progetto di riforma Zapatero ed il parere n. 9/2006 del Consejo de Estado

La vittoria alle elezioni del marzo 2004 del Partito Socialista, guidato da José Luiz Zapatero, ha rappresentato l'inizio di un nuovo corso delle politiche sui temi del decentramento istituzionale in Spagna: sin dalla campagna elettorale è trasparito molto chiaramente che i Socialisti avessero in porto un progetto di riforma costituzionale che riguardasse la forma di Stato territoriale seguendo la duplice ottica di adeguamento all'*enlargement* dell'UE e di risposta a quelle istanze autonomista che dal 1978 lamentavano una scarsa rappresentatività in seno agli organi di indirizzo politico<sup>419</sup>.

Il discorso per la fiducia del 28 aprile 2004 è il punto di partenza, poiché, dinanzi alle *Cortes*, Zapatero fu consapevole che per una riforma costituzionale di vaste proporzioni (al di là degli alti *quorum* necessari per dare avvio al processo di revisione aggravato) fosse necessario il più alto consesso politico e, soprattutto, di quelle forze che da sempre hanno richiesto intervento di questa portata. Per questo motivo, vennero da subito enunciati i punti focali della riforma che riguardarono, sostanzialmente, dalla modifica di alcune disposizioni, che includessero alcuni principi dell'*acquis communautaire* come il riconoscimento del primato dell'UE nel sistema delle fonti e nel riparto verticale delle competenze, alla riforma degli Statuti delle Comunità Autonome nel senso di conferire una maggiore devolution sul piano delle competenze e funzioni amministrative, sino alla tanto conclamata riforma del Senato<sup>420</sup>. Fissando i punti, Zapatero colse senza dubbio alcune dinamiche. Una riforma della Camera di *representación territorial* non poté e, a parere di chi scrive, non può tutt'ora prescindere dalle istanze politico-istituzionali delle Comunità. E perciò quest'ultime non potrebbero a Costituzione invariata poter esprimere alcun tipo di indirizzo in senso politico e amministrativo se non tramite il meccanismo statutario di "concerto", per il particolare sistema di adozione e controllo, con il Governo centrale:

---

<sup>419</sup> V. L. FROSINA, *Una riforma limitata e concreta della Costituzione Spagnola per il nuovo Governo Zapatero*, in *Federalismi*, n. 9/2004, p. 1-2; F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, *La Reforma del Senado*, in *La Reforma constitucional*, Dirección del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia, Madrid, p. 13. Non è un caso che nel dibattito per la fiducia dinanzi alle *Cortes Generales* molte delle fazioni politiche di stampo autonomistico, come la sinistra, il centro catalano e la sinistra basca, avessero da subito appoggiato il programma Zapatero senza aver, durante la campagna elettorale, preso parte alla coalizione socialista.

<sup>420</sup> V. L. FROSINA, *Una riforma limitata*, cit., p. 4. Per una riflessione sostanzialmente contro le opzioni socialiste, si vedano, invece, J. AZNAR, *Quando troppa autonomia spacca le Nazioni*, ne *Il Messaggero*, 11 Aprile 2005, Roma, e M.A. PRESNO LINERA, *Ruolo dei partiti e sviluppo dello Stato Autonomico Spagnolo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2002, p. 2.

obiettivo finale divenne quello di razionalizzare il proprio assetto territoriale di forma di Stato per implementare il processo di partecipazione democratica di tutti i livelli di governo statali e decentrati alla luce anche, e forse, soprattutto, del processo di integrazione europea. Fu, quindi, questo il progetto di grande portata politico-istituzionale, più che altro per l'ambizioso tentativo di plasmare le prospettive nazionali e sovranazionali di crescita dello Stato spagnolo<sup>421</sup>.

Esposte le grandi linee, entro le quali la riforma si sarebbe dovuta collocarsi, occorre analizzare le interessanti considerazioni che essa conteneva sul piano del merito e del metodo. Sul primo, per ciò che attiene all'oggetto del presente lavoro, l'intento principale fu quello di procedere ad una riforma *in primis* della "composizione" del Senato, cercando di portare il suo assetto dal modello ibrido del 1978 ad una conformazione che rispecchiasse più fedelmente il dettato dell'art. 69.1: vale a dire la "rappresentazione territoriale". Quindi un obiettivo che portasse le Comunità Autonome e i territori a porsi come unici interlocutori politico-istituzionali per l'elezione dei senatori. Il metodo perseguito da Zapatero comprese che il progetto si sarebbe mosso sulla base di un documento informativo (*informe*) del *Consejo de Estado*, alto organo di consulenza tecnico-giuridica del Governo sull'adozione di determinati provvedimenti legislativi e amministrativi<sup>422</sup>. Quindi, si cercò con questa metodologia di lavoro di ottenere un quadro giuridico ricognitivo, sul piano descrittivo, quanto più ampio e specifico sulle varie opzioni di bicameralismo e sui vari profili di riforma della seconda Camera, data un'impostazione politica ben chiara di ricercare il possibile assetto compositivo del Senato più vicino alla volontà di renderlo l'effettivo luogo di incontro di tutti gli interessi territoriali.

L'*informe* del *Consejo* venne consegnato al Governo nel Febbraio del 2006 e nella sua ampiezza (circa 800 cartelle) ebbe senz'altro il merito di aver ricostruito una panoramica quanto più generale delle varie opzioni di riforma sui punti fissati dall'esecutivo Zapatero. Sulla riforma del Senato, l'organo supremo di consulenza espresse vari indirizzi sotto una duplice ottica: 1. Composizione; 2. Modalità di elezione<sup>423</sup>. Entrambi meritano di esser sviluppati. Sul primo punto la relazione individuò tre strade possibili: 1. Costituire un Senato di soli membri rappresentati delle Comunità Autonome con un numero di senatori pari ad ogni Comunità; 2. Senatori eletti dalle Comunità, rispettando la rappresentanza proporzionale in base alla popolazione e quindi con un numero variabile da Comunità a Comunità; 3. Vincolare ad altri dati territoriali (il *Consejo* fece riferimento come esempio al numero delle province) oltre che alla proporzione della singola popolazione della singola Comunità. Finita la rassegna, si dissertò su una possibile combinazione delle ipotesi vagliate e si ritenne, infine, preferibile un sistema, dove fossero stati eletti 6 senatori per Comunità come base minima, più un senatore per ogni milione o 500.000 elettori (numero

---

<sup>421</sup> Queste sono considerazioni, a parere di chi scrive, apprezzabili, date le grandi difficoltà che avrebbe incontrato l'UE come entità "statuale" da lì a pochi anni

<sup>422</sup> A differenza dei Paesi che hanno accolto il modello di giustizia amministrativa francese (tra cui l'Italia) l'ordinamento spagnolo non ha previsto per quest'organo le funzioni di ultimo grado di giudizio amministrativo: ha mantenuto quindi solo il carattere consultivo dell'esecutivo di governo.

<sup>423</sup> V. *Informe de Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, Febrero 2006*, [www.consejodeestado.es](http://www.consejodeestado.es), p. 287-303

lasciato volutamente variabile)<sup>424</sup> : per il *Consejo* la combinazione effettuata sarebbe stata quella più in linea con alcuni principi fondamentali che la Costituzione espresse nel 1978 e vale dire il bilanciamento tra la rappresentanza *proporcional* della popolazione delle Comunità, che possiedono, al giorno d'oggi, un notevole margine di differenziazione sul punto, e la rappresentanza unitaria di tutto l'arco territoriale con una base minima che potesse garantire alle Comunità minori (le insulari *in primis*) di non venire sotto rappresentate<sup>425</sup>.

Sul secondo punto, venne effettuata una ricognizione duplice: 1. Mantenimento del sistema di elezione indiretta per mezzo delle Assemblee Legislative delle Comunità Autonome; 2. Sistema a suffragio universale e diretto del corpo elettorale di ciascuna Comunità in concomitanza con l'elezione dell'Assemblea. La questione, secondo il *Consejo*, non poté che essere strettamente interconnessa con la questione della durata del mandato o del doppio mandato, che non sarebbe stato disciplinato più dai vari Statuti. Con la prima elezione si sarebbe vincolata la cessazione del mandato del senatore a quello di membro dell'Assemblea Legislativa, mentre la seconda avrebbe reso la carica senatoriale direttamente vincolata nella sua durata a quella della "Seconda Camera". Data la delicatezza e la forte connotazione politica della questione, a parere di chi scrive, l'organo di consulenza decise di non optare per una sintesi delle varie opzioni, ma di prevedere un dettato comune del nuovo art.69 nei commi 1 e 2, dove si avrebbe ottenuto la composizione del nuovo *Senado* a 6 membri per Comunità con i membri da aggiungere "a geometria variabile" in base alla popolazione, mentre per i restanti commi sulle modalità di elezione e la cessazione dell'incarico vennero proposti i due modelli separatamente e, quindi, tutto "affidato" al margine di discrezionalità della politica.

Per concludere sul punto si può quindi affermare che la scelta ermeneutica del *Consejo de Estado* dovette senz'altro tener conto come base giuridica il principio costituzionale, di cui all'art.2, e cioè il meccanismo di *checks and balances* che rappresenta la variegata conformazione territoriale spagnola, ma che il tempo stesso, seppur non omogenea, comunque rimanesse un imprescindibile punto di partenza perché "fondante" dello stesso ordinamento giuridico costituzionale, che si sta analizzando.

## 2.2 La riforma dello Statuto della Catalogna del 2006: una questione prodromica?

Il tema della composizione del Senato spagnolo è, come esplicitato all'inizio, strettamente interconnesso con la questione degli Statuti delle Comunità Autonome e, con maggiore precisione, di quelli afferenti alle Comunità più vicine alla dicitura di *nacionalidades* che *regiones*, parafrasando il dettato dell'art.2 Cost. spagnola. Come è stato

---

<sup>424</sup> Il problema venne affrontato sul piano giuridico, facendo riferimento al problema di bilanciare la sproporzione in termini di numero di abitanti tra le varie Comunità e la necessità per quelle maggiori di avere un numero di scranni maggiore, dato l'alto rilievo politico-istituzionale. Venne quindi demandata alla politica la risoluzione del quesito: tenendo presente che la differenza tra 1 milione e 500.000 abitanti come *bonus* per uno scranno in più avrebbe favorito, in caso di soglia più bassa, nettamente le Comunità interessate e cioè Castiglia e Catalogna, dove quest'ultima, come si vedrà con la riforma dello Statuto del 2006, ha sempre pressato per ottenere una maggiore visibilità parlamentare. La questione, quindi, non poté che essere demandata alle *Cortes Generales*, vista la estrema delicatezza degli interessi politici in gioco.

<sup>425</sup> V. M. JOAQUIN, *La proposta di riforma costituzionale spagnola*, ISSIFRA, 2006; v. anche J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate*, cit., *passim*.



detto, una discussione sul tema delle Seconde Camere di rappresentanza territoriale non può prescindere dalle considerazioni sull'effettivo assetto delle entità decentrate di uno Stato: come in Germania è imprescindibile una panoramica sull'effettivo ruolo giocato istituzionalmente dai *Länder* e in Italia, come si discute in questi mesi, di Regioni, in Spagna è da tener fermo il parametro di riferimento rappresentato da quelle che sono le effettive competenze, il peso politico-istituzionale delle *Comunidades Autonomas* e gli effettivi margini di partecipazione democratica al perseguimento delle politiche pubbliche per il bene comune. È, quindi, una questione che ruota tutta intorno all'effettiva resa qualitativa dei livelli decentrati di governo e ai loro possibili margini di inserimento ai livelli superiori: in Spagna, il modello ibrido del 1978 se, da un lato scontò le istanze autonomistiche soffocate dal regime franchista, dall'altro non consentì che il ruolo della Seconda Camera potesse portare quel *quid pluris* di resa e partecipazione democratica sul piano qualitativo e rappresentativo all'operato delle *Cortes*. Nello specifico, occorre trattare, infatti, della delicata questione intorno la riforma statutaria che l'Assemblea Legislativa della Catalogna varò nella Primavera del 2006 e che la *Ley Organica* delle *Cortes Generales* ed il *referendum* regionale del 18 giugno 2006 recepirono, infine, nell'ordinamento giuridico. Il contesto fu quello della stagione del riformismo socialista e dello studio della proposta di riforma costituzionale della composizione del Senato sulla base delle indicazioni del *Consejo de Estado*: la sinistra catalana, che aveva ottenuto la maggioranza in Assemblea, fu tra l'altro una delle forze che maggiormente appoggiarono la linea Zapatero e premettero purché si fosse arrivati in tempi brevi alla riforma senatoriale con la speranza, quindi, di un avallo agevole in sede di approvazione parlamentare<sup>426</sup>. L'*iter*, iniziato nel 2004, terminò nel 2006 tra mille polemiche per il tenore di molte disposizioni e per la grande *devolució*n conferita alla Comunità, soprattutto in tema finanziario. Per ciò che interessa il tema del lavoro, l'analisi da effettuare è di tipo globale: vennero proclamati alcuni principio come l'identità della "Nazione" catalana in uno Stato spagnolo "plurinazionale", sul versante istituzionale, vennero incrementate le competenze sull'autonomia fiscale e di spesa. Il progetto risultò essere quello di formare una Comunità il più possibile auto sufficiente, che, a causa degli scarsi strumenti di raccordo istituzionale con Madrid (tra cui la mancata resa della partecipazione al Senato e il meccanismo delle "commissioni di raccordo"), avesse potuto così effettivamente maggiormente rendersi partecipe dell'andamento della cosa pubblica. Non addentrandosi nello specifico per ragioni di pertinenza ai fini del lavoro, occorre solamente rimarcare come la richiesta catalana fosse da imputare alla necessità di cercare la chiave di volta per dare l'impulso migliore alla partecipazione dei livelli territoriali al governo del Paese, ma, parallelamente e per ragioni strettamente politiche, procedette in maniera eccessivamente drastica ad aprire una frattura, che da lì a pochi anni, sarebbe culminata nell'avanzamento di una proposta di *referendum* per la secessione. Il rischio corso, poi da Zapatero, di concedere l'avallo ad uno Statuto, effettivamente troppo permissivo, fece riscontrare i primi segnali di difficoltà nel perseguimento della riforma del Parlamento: non aver compreso quanto fosse sottile e fragile la linea intercorrente tra autonomia intesa come "decentramento" dei livelli di

---

<sup>426</sup> V. J. CASTELLÀ ANDREU, *La Riforma dello Statuto della Catalogna come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della Catalogna*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.17/2006; J. RUIZ RUIZ, *La catàrsis*, cit. V. anche F. BALDINI – L. PICARELLA, *Il Governo Zapatero e le autonomie*, in *Studi e ricerche parlamentari*, 2007.

governo e autonomia, nel senso di istanza “indipendentista”, portò già dal 2006 la spinta riformista ad arenarsi<sup>427</sup>.

### 2.2.1 La sentenza n. 31/2010 del Tribunal Constitucional

Ciò che più ha incuriosito i commentatori del diritto costituzionale spagnolo e i comparatisti in generale è stata la sentenza 31/2010 del *Tribunal Constitucional*, chiamato a giudicare sulla legittimità costituzionale dello Statuto della Catalogna nel procedimento per *amparo*, azionato dal Partito Popolare (allora partito di opposizione) a seguito dell’approvazione delle *Cortes Generales*. La risoluzione giunse dopo ben 4 anni dall’adozione dello Statuto e il dispositivo si concretizzò in parte in una pronuncia di accoglimento parziale e in parte in un’ “interpretativa” di rigetto: il contesto, poi, dal quale si sono, in futuro, tratte le somme della decisione fu quello della grande crisi economico-finanziaria, che non solo in Spagna bloccò e blocca tutt’ora ogni tentativo di riformismo, ma che comportò di lì due anni il cambio al governo, con l’alternanza dei Popolari di Mariano Rajoy e il rischio di un *default* economico, ma anche istituzionale. Fisiologica fu ed è ancor oggi la tendenza centrifuga e il rischio di dissoluzione dell’unità territoriale statale: ciò a maggior ragione in una forma di Stato territoriale come quella iberica che presenta da secoli una struttura tendenzialmente federale o di tipo regionalista “differenziato”, con alcune zone di stampo più regionale ed altre, che hanno da sempre assunto connotazioni maggiormente “nazionali” (come si è visto nei paragrafi precedenti nell’esegesi dell’art. 2 Cost. spagnola). Soprattutto però, paga tutt’ora a caro prezzo il non aver proceduto nel periodo di transizione costituzionale a costituire un assetto, che desse il risalto giusto a queste entità<sup>428</sup> e che avvicinasse ad una conformazione “tendenzialmente” federalista.

In sintesi sulla sentenza, il giudice costituzionale spagnolo dovette intervenire per sedare le tendenze secessioniste catalane e mantenere l’unità giuridica nazionale, ma lo fece nel modo più “politico” o “diplomatico” che una Corte costituzionale di stampo kelseniano avesse potuto detenere: una pronuncia interpretativa, che fosse volta ad individuare nelle disposizioni oggetto una norma conforme ai principi costituzionali. Senza dichiararle formalmente incostituzionali si, di conseguenza, conferì un effetto di riscrittura dell’oggetto stesso della questione. Il Tribunale intervenne, infatti, massicciamente sulle disposizioni finanziarie e sulle competenze, essendo arrivando addirittura a vagliare la legittimità del Preambolo, il quale come è risaputo non presenta in genere disposizioni giuridicamente vincolanti, cercando di ricondurre le disposizioni alle norme che hanno disciplinato i rapporti tra livelli centrale ed autonomista dapprima del 2006<sup>429</sup>. Venne, quindi, compresa notevolmente la spinta autonomista catalana, interpretando quello che fu, ed è ancora in

---

<sup>427</sup> Questione lucidamente esplicitata dalla dottrina spagnola di J. CASTELLÀ ANDREU, *La Riforma dello Statuto*, cit.; V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain: a contextual analysis*, Hart Publishing, 2012.

<sup>428</sup> Non si vuol qui procedere a definire la Spagna uno Stato federale, ma si vuol risaltare come la struttura decentrata *sui generis* ha scontato un deprezzamento da parte dei Costituenti del 1978.

<sup>429</sup> V. L. ANDRETTO, *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, in *Rivista AIC*, n. 2/2010, p. 15; V. FERRERES COMELLA, *El Tribunal Constitucional ante el Estatuto*, in [www.gencat.net/eapc\\_revistadret.es](http://www.gencat.net/eapc_revistadret.es), 2010, p. 3; J. TEJADURA TEJADA, *La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña*, in [www.fundacionsistema.com](http://www.fundacionsistema.com), 2010, p. 5.

gran parte presente, il contesto politico di crisi economica e istituzionale, che richiese, e forse tutt'ora richiede, un'unità giuridica statale come base di partenza per una pronta risoluzione.

### 3. *Il futuro della Segunda Càmara nel contesto del federalising process europeo: quale via per la riforma della composizione senatoriale?*

Il discorso intrapreso porta a porsi numerose questioni: decidere della composizione del Senato come rafforzerebbe il ruolo della seconda Camera? Ma soprattutto in che verso bisognerebbe indirizzare lo spirito riformatore? *Hic sunt leones*, poiché la risposta potrebbe non risultare bastevole, se la si cercasse solamente negli affari politico-istituzionali interni, a parere di chi scrive: il processo di integrazione europea, per il notevole plusvalore politico e giuridico che possiede in base ai Trattati su materie cruciali per gli Stati membri, richiede, infatti, che il costituzionalismo si interroghi sulle nuove sfide che esso comporta<sup>430</sup>. Soprattutto in questo periodo di crisi economica, ma anche istituzionale di numerosi Stati membri, la sfida è sulle questioni interne, ma la proiezione ottica fa in modo che la resa e gli effetti di queste misure si spostino sull'ordinamento sovranazionale dell'UE.

Sul primo interrogativo posto in essere la composizione del *Senado* dovrà costituire il fondamento per un ruolo che potenziato della Seconda Camera: vale a dire che deve rispecchiare, sul piano interno, una maggiore fedeltà al dettato dell'art. 69 comma 1 sulla *representaciòn territorial* delle Comunità Autonome. Rappresentanza intesa quindi come effettiva partecipazione come tramite per un potenziato “decentramento” dei livelli governo nella forma di Stato territoriale. La domanda che rimane è la seconda: in che verso? Qui l'interrogativo si fa più complesso e di non agevole risoluzione, poiché, come già accennato poc'anzi, il versante interno si riflette sulla partecipazione all'integrazione europea, la quale “dipende” strettamente dalla resa qualitativa dei meccanismi di governo degli Stati membri nazionali. Un esempio tipico è quello del pareggio di bilancio e della *governance* pubblica dell'economia che è in capo all'UE: la resa sul piano qualitativo di questi processi è connessa imprescindibilmente da una corretta, redditività e trasparente rappresentanza (e partecipazione) dei livelli di governo territoriale. E se il Senato ne rappresentasse gli interessi, la sua composizione costituirebbe il pilone da imbastire per raggiungere questi obiettivi: questa è una delle idee che ruotano attorno al problema del bicameralismo, ma si è comunque di fronte ad un problema di delicata complessità, spesso sottovalutata. Si è voluto solamente accennare ad un problema, che meriterebbe trattazioni molto più esaustive (e per le quali si rinvia alla parte del presente lavoro sulle considerazioni in riguardo alla resa della Seconda Camera spagnola) per provare a darne una visione globale a trecentosessanta gradi, che possa tentare di coglierne l'importanza cruciale per i sistemi parlamentari bicamerali, che si trovano a dover quotidianamente lavorare per una migliore resa della *governance* del proprio territorio anche e, ormai, “soprattutto” in ottica europea.

---

<sup>430</sup> Per un approfondimento maggiore su queste nuove sfide del costituzionalismo si rinvia a A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, Lavoro e Diritto, 2013; ID., *Crisi economica e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2014; ID., *Una Costituzione per l'Europa? Appunti per uno Stato Costituzionale europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 23/2014.

## CAPITOLO III

### LE FONTI DEL BICAMERALISMO SPAGNOLO

di *Giulia De Magistris*

SOMMARIO: 1. La posizione del *Senado* spagnolo nel sistema delle fonti: la questione della natura di Camera territoriale, fra i principi e le norme costituzionali, le fonti legislative e le norme regolamentari – 2. L'ordinamento regolamentare del Senato. L'autonomia normativa e organizzativa del Senato di fronte al Tribunale Costituzionale

*1. La posizione del Senado spagnolo nel sistema delle fonti: la questione della natura di Camera territoriale, fra i principi e le norme costituzionali, le fonti legislative e le norme regolamentari*

La disciplina relativa al *Senado* spagnolo si rinviene in primo luogo nella Costituzione, che dedica alle *Cortes Generales* il Titolo III: ivi si rinvencono le norme fondamentali che ne delineano la natura, la composizione, lo *status* dei membri e le funzioni legislative<sup>431</sup>.

Nondimeno, anche in altre disposizioni costituzionali vi sono riferimenti al *Senado* che contribuiscono in modo rilevante a coglierne i tratti caratteristici, in particolare laddove sono disegnati i rapporti tra il Governo e le *Cortes*, l'organizzazione territoriale dello Stato, nonché il procedimento di revisione costituzionale.

Peraltro, per comprendere più profondamente la natura e l'attuale configurazione del Senato occorre innanzitutto leggere tali disposizioni alla luce dei principi fondamentali relativi forma di stato e di governo spagnola, a partire dall'art. 1 Cost. spagn., secondo cui la Spagna si costituisce come un «*Estado social y democrático de Derecho*», una democrazia rappresentativa in cui «*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*» e la cui forma politica è quella della monarchia parlamentare.

Tale natura democratica si esprime anche attraverso l'ampio decentramento politico che caratterizza l'organizzazione territoriale dello Stato<sup>432</sup>, decentramento consacrato nell'art. 2 Cost. spagn., secondo la Costituzione si fonda sull'indissolubile unità della Nazione spagnola, ma riconosce e garantisce al tempo stesso il diritto alla autonomia delle nazionalità e delle Regioni che la compongono, nonché la solidarietà tra le stesse.

Cosicché dal disegno del Costituente emerge uno stretto collegamento tra il riconoscimento costituzionale delle autonomie territoriali operato nell'art. 2 e il bicameralismo spagnolo, posto che al primo comma dell'art. 69 il *Senado* viene definito come «*cámara de representación territorial*»<sup>433</sup>.

---

<sup>431</sup> Cfr. sul punto J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate after 28 years of constitutional experience. Proposals for reform*, in J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (a cura di), *A world of second Chambers. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 859-909.

<sup>432</sup> Cfr. M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 252 ss.

<sup>433</sup> Cfr. F. DE CARRERAS SERRA, *El Senado en la Constitución española*, in PAU I VALL F. (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 34; V. GIAMMUSO V., *Spagna*, in F.

A tal proposito, invero, la dottrina costituzionalistica dominante ha osservato che il disegno programmatico del costituente di una Camera di rappresentanza territoriale non abbia poi, in effetti, trovato pieno compimento, ma, anzi, ha evidenziato come quel disegno sia stato sostanzialmente tradito, come emerge da una lettura integrata delle norme e principi fondamentali sopra citati con l'insieme delle altre fonti che si occupano della seconda camera<sup>434</sup>.

Si fa riferimento, in proposito, sia alle norme che descrivono la composizione del *Senado*, sia a quelle che ne delineano le funzioni.

Sotto quest'ultimo profilo, non può dirsi che sia stata significativamente realizzata l'idea primigenia di specializzare il Senato sulle questioni che riguardano le autonomie, posto che la stessa Costituzione continua ad attribuire una posizione di supremazia al Congresso nella gran parte delle competenze collegate alle Comunità Autonome, sconfessando da questo punto di vista l'identificazione del Senato come Camera di specializzazione territoriale<sup>435</sup>.

In secondo luogo, lo stesso art. 69 Cost. spagn., completato dalla legislazione elettorale, configura il Senato come camera asimmetrica, dalla composizione mista, in cui l'elemento "federalizzante" della elezione parzialmente indiretta dei senatori, da parte cioè delle *Comunidades Autónomas*, assume una portata trascurabile, poiché riguarda solo un quinto dei membri del Senato stesso<sup>436</sup>: il sistema elettorale, quindi, solo residualmente consente l'emersione di tale carattere di territorialità<sup>437</sup>.

Del resto, la prevalenza della rappresentanza popolare diretta anche nella camera alta trova un riconoscimento anche nell'enunciazione, formulata all'art. 66 Cost. spagn., secondo cui le *Cortes Generales*, entrambe, «*representan el pueblo español*», sia pure in due modi diversi<sup>438</sup>.

È pur vero, a ben vedere, che la stessa Costituzione spagnola, a differenza di altre Costituzioni europee, non aveva in realtà prestabilito la forma di stato regionale che ha poi di fatto storicamente assunto<sup>439</sup>.

Difatti, la Costituzione si è limitata a prefigurare una facoltà in tal senso in capo alle varie popolazioni spagnole, lasciate libere di costituirsi o meno in Comunità Autonome. Ciò, poi, di fatto, ha portato lo Stato spagnolo ad assumere la forma di stato regionale che oggi conosciamo, attraverso un rapido processo iniziato subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, in cui all'adozione di Statuti da parte delle Comunità "storiche", e cioè la

---

MARCELLI (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Tipografia del Senato, 1997, p. 159.

<sup>434</sup> Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, in *Le Regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, n.6/2008, p. 1158; V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p. 159.

<sup>435</sup> Cfr. F. PAU I VALL (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996, p.34; F. DE CARRERAS SERRA, *El Senado en la Constitución española*, cit., p. 34; V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p. 159.

<sup>436</sup> Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, Vol II, VI ed., Madrid, 2008, p. 105; F. DE CARRERAS SERRA, *El Senado en la Constitución española*, cit., p. 32.

<sup>437</sup> Cfr. sul punto V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain: a contextual analysis*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2013, p. 97; V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p.159; M. IACOMETTI, *La Spagna*, cit., p. 247.

<sup>438</sup> Cfr. J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate*, cit., p. 876.

<sup>439</sup> Cfr. V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p. 160.



Catalogna, la Galizia e i Paesi Baschi, è rapidamente seguita l'adozione di Statuti autonomi anche da parte di tutte le altre regioni spagnole.

Conseguentemente, vi è chi in dottrina ha parlato proprio di una "indefinizione originaria" del *Senado*, affermando che «il Senato è ciò che è perché non si sapeva come sarebbe stato lo "Stato delle Autonomie"»<sup>440</sup>.

Non è pertanto oggi revocabile in dubbio il fatto che il sistema ponga delle istanze di raccordo, un'esigenza di coordinamento che non si trova pienamente soddisfatta, come già evidenziato, dalla configurazione costituzionale del Senato.

In effetti, un tentativo di rimediare a quella "indefinizione originaria" di cui soffre in Spagna la camera alta, rafforzandone il connotato di territorialità, è stato fatto piuttosto, in certa misura, attraverso la riforma del Regolamento del Senato del 1994<sup>441</sup>: il riferimento è, innanzitutto, a quelle disposizioni che consentono la creazione non solo di gruppi politici, bensì anche di gruppi territoriali<sup>442</sup>; in secondo luogo, alle disposizioni regolamentari con le quali è stata istituita la *Comisión general de las Comunidades Autónomas*<sup>443</sup>, un'istituzione che è stata finalizzata proprio alla "parlamentarizzazione" della politica autonoma, fino ad allora concentrata soprattutto nel rapporto tra Governo e Comunità.

La riforma regolamentare in commento, peraltro, è stata letta come un preludio alla possibilità di una revisione del ruolo del Senato nel sistema istituzionale spagnolo che coinvolga anche la sua disciplina di rango costituzionale<sup>444</sup>.

Nello specifico, la Commissione Generale delle Comunità Autonome presenta una serie di particolarità, quali il fatto che alle sue sessioni possono prendere parte i Consigli di Governo delle Comunità Autonome, rappresentati dal Presidente delle Comunità medesime

---

<sup>440</sup> Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1158.

<sup>441</sup> Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 108; M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1173.

<sup>442</sup> Artt. da 27 a 34 del Reg. Sen. Spagn.. A tali gruppi territoriali è riservato un potere di intervento in casi particolari, collegati proprio alla trattazione in Senato di questioni legate alle Comunità autonome. In primo luogo, l'art. 85 Reg. Sen. dispone che «*En los debates del Pleno de la Cámara sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, el Presidente, de acuerdo con los Portavoces de los Grupos parlamentarios respectivos, ampliará el número de turnos de Portavoces fijado en cada caso por el Reglamento a efectos de que puedan intervenir los representantes de los Grupos territoriales afectados*». In secondo luogo, l'art. 43, co. 2, Reg. Sen., con riferimento all'attività della *Junta de Portavoces* (quell'organo composto dal Presidente del Senato e dai portavoce dei Gruppi parlamentari), dispone innanzitutto che «*a las reuniones de este órgano, además de los Portavoces de los diferentes Grupos parlamentarios, podrán asistir un representante del Gobierno y hasta dos representantes de los Grupos territoriales de un mismo Grupo parlamentario, designados por su Portavoz*»; inoltre, si prevede che «*cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma, el Presidente lo comunicará a los Portavoces de los Grupos parlamentarios en los que existieran Grupos territoriales, a efectos de que también puedan asistir los representantes de estos últimos*».

<sup>443</sup> Artt. da 55 a 56-bis 9 del Reg. Sen. Spagn.

<sup>444</sup> Cfr. V. GIAMUSSO, *Spagna*, cit., p. 184. È però ben noto come il *Consejo de Estado* (Cfr. *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, Consiglio di Stato in seduta plenaria, 16 febbraio 2006, in [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)) si sia dimostrato contrario all'applicazione al *Senado* spagnolo di un modello, simile a quello tedesco, di una istituzione *sui generis* che rappresenti solo gli esecutivi delle autonomie territoriali. Ciò è ritenuto in considerazione del fatto che, alla luce della Costituzione spagnola, la seconda camera, quale organo del Parlamento, è chiamata ad esprimere la rappresentanza politica e, pertanto, deve trattarsi di una camera elettiva; in secondo luogo un modello quale quello tedesco non garantirebbe, ad avviso del *Consejo*, un maggior grado di tutela degli interessi territoriali, in quanto le maggioranze rappresentative delle autonomie territoriali tenderebbero a dimenticare presto gli interessi territoriali e ad organizzarsi come unità partitiche, con lo scopo prevalente di appoggiare o di opporsi al governo statale, secondo le consuete logiche di natura prettamente politica.

o da un rappresentante designato fra i membri degli stessi Consigli, oltre alla possibilità di essere convocata proprio dai Consigli di Governo locali<sup>445</sup>.

Inoltre alla Commissione sono attribuite numerose e rilevanti competenze<sup>446</sup>, tra le quali l'iniziativa legislativa e funzioni referenti sulle iniziative legislative il cui contenuto riguarda il sistema delle autonomie, su quelle riguardanti il sistema di finanziamento delle Comunità Autonome, sui procedimenti di trasferimento alle stesse Comunità di competenze statali e sulle leggi statali di armonizzazione dei principi; di rilievo è anche l'attribuzione della competenza in materia di procedimenti dinanzi al Tribunale Costituzionale contro atti o norme delle Comunità Autonome; nonché il compito di formulare al Governo criteri per la rappresentanza della Spagna nelle organizzazioni internazionali che prevedono la partecipazione di enti territoriali.

Peraltro, è stato osservato come proprio la territorializzazione quale caratteristica storicamente emergente del Senato spagnolo, anche delle Camere alte di altri Paesi, ha consentito la conservazione di un ruolo delle stesse, insieme alla funzione di "garanzia" e di "riflessione" che svolgono nel procedimento legislativo, evitandone l'estinzione<sup>447</sup>.

Che, però, il ruolo preminente del Senato spagnolo rimanga fundamentalmente quello di una Camera "di ponderazione"<sup>448</sup>, nell'ambito di un sistema di bicameralismo imperfetto, asimmetrico e diseguale, emerge anche dalle fonti di rango legislativo, sulle quali è pure necessario soffermarsi per completare un quadro del sistema delle fonti sul bicameralismo spagnolo.

Invero, pur nella pluralità di *leyes* che hanno incidenza in ambito parlamentare, ed in specie sul ruolo del Senato, una posizione preminente è certamente occupata, in primo luogo, dalla legge elettorale: la legge elettorale attualmente in vigore è la *Ley Orgánica 5/1985*, del 19 giugno, *de Régimen Electoral General* (cd. LOREG).

La sua rilevanza si coglie particolarmente in virtù del rinvio alla legge operato dalle disposizioni costituzionali relative alla composizione del Senato (art. 69 Cost. spagn.) e allo statuto delle incompatibilità e delle cause di ineleggibilità dei senatori e dei deputati (art. 70 Cost. spagn.), nelle quali si assegna ad una legge organica il compito di integrare il dettato costituzionale, che si limita a dettare alcune direttive essenziali al legislatore.

---

<sup>445</sup> Si vedano l'art. 56 bis 2 e l'art. 56 bis 3 Reg. Sen.

<sup>446</sup> Elencate all'art. 56 Reg. Sen.

<sup>447</sup> Cfr. sul punto F. MARCELLI, *Le "camere alte". Un quadro comparativo*, in F. MARCELLI (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Tipografia del Senato, 1997, p.18. Al tempo stesso, nella dottrina spagnola si è comunque tenuto conto della possibile illusorietà degli effetti che potrebbe avere una seconda camera a carattere interamente territoriale, i cui poteri, per via della forma di governo parlamentare di democrazia maggioritaria, sarebbero sempre recessivi rispetto a quelli della camera che intrattiene il rapporto di fiducia col Governo: secondo la fortunata espressione introdotta da Renaud Dehousse nel 1989, il paradosso di Madison consisterebbe in ciò, che quanto più territoriale si fa la seconda camera, quanto minore sarà la sua importanza politica (cfr. sul punto J. RUIZ RUIZ, *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del Senado en sentido federal*, in S. BONFIGLIO, *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008, p. 130.

<sup>448</sup> Parla di camera «di seconda lettura» M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1169.

In proposito, è la stessa Costituzione che, all'art. 70, rinvia alla legge elettorale la determinazione delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei senatori e dei deputati<sup>449</sup>.

Per ciò che riguarda le modalità di elezione dei Senatori, poi, l'art. 69, definendo il *Senado* come la *Cámara de representación territorial*, pone la disciplina fondamentale della composizione del medesimo, rinviando per la normativa elettorale più puntuale a fonti diverse: il Senato spagnolo risulta così espressione di un sistema elettorale misto, in parte indiretto, attraverso la designazione da parte delle *Comunidades Autónomas* (art. 69, co. 5, Cost. spagn.), e in parte diretto, attraverso elezioni a suffragio universale diretto<sup>450</sup>.

In particolare, l'art. 66 Cost. spagn. dispone che in ciascuna provincia saranno eletti quattro senatori a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto, nei modi che saranno individuati da una apposita *ley organica*; ed è da sottolineare la circostanza per la quale l'art. 66, letto il combinato disposto con l'art. 81, ponga una riserva di legge organica con riferimento alla materia del diritto elettorale, che esige che il legislatore raccolga un grande consenso per la sua approvazione (la maggioranza assoluta): tale legge è, per l'appunto, la LOREG.

Invece, per quanto riguarda la designazione indiretta del restante numero di senatori da parte delle *Comunidades Autónomas* (numero variabile in base alla densità demografica delle medesime *Comunidades*), la Costituzione rinvia agli Statuti Autonomici la scelta delle modalità di nomina dei senatori (che può avvenire da parte delle Assemblee Legislative o dai Governi), purché sia assicurata un principio di proporzionalità della rappresentanza (art. 66 co. 5 Cost. spagn.)<sup>451</sup>.

Per quanto riguarda, poi, le funzioni del *Senado*, dal complesso delle norme che le disciplinano, tanto costituzionali quanto di rango subcostituzionale, è confermato il quadro di una seconda camera in posizione generalmente subordinata al Congresso e, anche sotto tale profilo funzionale, oltre che per la sua composizione, di una camera della quale non emerge in modo netto la connotazione territoriale che il costituente voleva imprimerle.

Invero, dalle norme dettate nel Capitolo II del Titolo III Cost. spagn., dedicato al procedimento legislativo, emerge come il sistema parlamentare spagnolo inveri un bicameralismo imperfetto, ossia asimmetrico e diseguale<sup>452</sup>. Asimmetrico in quanto vi sono competenze attribuite ad una sola delle due Camere, principalmente al solo Congresso dei deputati, e diseguale perché dalle norme costituzionali si evince una generale primazia del Congresso sul Senato, sia nel procedimento di formazione del Governo e nel rapporto fiduciario con lo stesso, che intercorre con il solo Congresso, sia nel procedimento

---

<sup>449</sup> Di queste si occupano gli artt. 6, 7, 154-160 e 211 della *Ley Orgánica 5/1985*, del 19 giugno, sul *Régimen Electoral General*, nonché l'art.16 del Regolamento del Senato, così come norme suppletorie della Presidenza del Senato.

<sup>450</sup> Cfr. V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain: a contextual analysis*, cit., p. 96; F. MARCELLI, *Le "camere alte". Un quadro comparativo*, cit., p.19.

<sup>451</sup> La normativa statutaria in materia viene, poi, specificata dai Regolamenti delle Assemblee Legislative delle Comunità Autonome o da leggi delle Comunità Autonome. Cfr. in tal senso J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate*, cit., p. 870.

<sup>452</sup> Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1160.



legislativo, all'interno del quale si ha la prevalenza della volontà espressa dal Congresso<sup>453</sup>, anche laddove vengano in rilievo questioni legate agli interessi delle *Comunidades Autónomas*.

Infatti, non consente di giungere a conclusioni differenti la previsione di due materie rispetto alle quali la netta prevalenza accordata al Congresso è attenuata, e cioè l'ipotesi di autorizzazione delle *Comunidades Autónomas* a stipulare tra loro accordi di cooperazione (art.145, co.2, Cost. spagn.) e quella di distribuzione delle risorse del fondo di perequazione interterritoriale tra le *Comunidades Autónomas* e le Province (art. 158, co.2, Cost. spagn. e art. 140 Reg. Sen.)<sup>454</sup>.

Anche in tali ipotesi, infatti, sebbene per tali materie il procedimento legislativo venga eccezionalmente iniziato dal Senato, e non dal Congresso, e sebbene sia incoraggiato il raggiungimento di un accordo tra le due *Cortes*, laddove questo non venga raggiunto la decisione in ultima istanza è comunque sempre riservata al Congresso. Inoltre, tale sia pur minima valorizzazione del ruolo del Senato manca invece, ad esempio, nel caso dell'esame progetti degli Statuti delle Comunità Autonome.

Questa debole specializzazione del Senato in materie legate alle autonomie stenta, quindi, ad assumere connotati più significativi: ciò è ancora più evidente, tra l'altro, in tempi in cui si fa sempre più attiva la partecipazione dei Parlamenti nazionali in sede di elaborazione delle politiche europee.

Già da tempo, infatti, la dottrina più avveduta ha colto l'importanza di organizzare una Camera realmente rappresentativa delle Comunità Autonome, come risposta dello Stato nei confronti della propria simultanea sottomissione a due processi: da un lato, quello dell'integrazione europea, e dall'altro, il processo di osmosi verso il basso dovuto al rafforzamento delle competenze delle autonomie, cui vengono trasferite competenze sempre di maggior rilievo per la vita dei cittadini nell'ambito dello Stato Sociale<sup>455</sup>.

Siffatta esigenza si avverte, solo per fare un esempio particolarmente rilevante e recente, con l'istituzione a livello europeo dell'*Early Warning Mechanism*, il cd. controllo di sussidiarietà, con il quale si danno ai Parlamenti nazionali strumenti di controllo del rispetto in sede europea del principio di sussidiarietà, principio che mira a stabilire il livello d'intervento più pertinente nei settori di competenza condivisa tra l'UE e gli Stati membri e che mira inoltre ad avvicinare l'UE ai suoi cittadini, garantendo l'adozione di un'azione a livello locale ogniqualvolta ciò sia necessario.

È evidente come tutto ciò richieda efficaci procedure interne che consentano di far emergere, per farli valere anche in sede europea, una molteplicità di interessi in gioco, spesso parecchio articolati e diversificati, anche di appannaggio delle autonomie territoriali. Ed è, altresì, evidente, dato il dibattito avutosi in Spagna sul tentativo di rafforzare il ruolo del *Senado*, come potesse attendersi l'attribuzione di un ruolo più incisivo della *Cámara de representación territorial* rispetto che al Congresso, nel raccordo con le Autonomie

---

<sup>453</sup> Cfr Servizio Studi del Senato – XVII legislatura – Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Dossier settembre 2013, n. 54, in [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf); V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p. 159.

<sup>454</sup> Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1164.

<sup>455</sup> Cfr. J.M. VERA SANTOS (a cura di), *El Senado como Cámara de representación territorial y las función de los Parlamentos Autónomos*, Madrid, 1998, p. 81.

territoriali, comunque coinvolte nel circuito istituzionale del cd. *mecanismo de alerta temprana*.

Ebbene, la *Ley* n. 24/2009, adottata dal Parlamento Spagnolo per adattare le sue procedure interne al *mecanismo de alerta temprana*, ha scelto piuttosto di conferire ad una Commissione mista di entrambe le Camere, la *Comisión Mixta de Asuntos para la Unión Europea*, la gestione di questa materia, attribuendole il compito di vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà nell'UE e di rimettere le proposte legislative europee ai Parlamenti autonomi; tra l'altro, un meccanismo così ingegnato di coinvolgimento delle Comunità Autonome non ha avuto, poi, alla prova dei fatti, un riscontro particolarmente positivo in termini di efficacia<sup>456</sup>.

Si è così persa, probabilmente, un' occasione per rendere più incisivo il ruolo della seconda camera spagnola, che pare restare quella "istituzione alla ricerca di identità", rispetto alla quale la qualificazione data dall'art. 69, co.1, Cost. spagn., è solo, ancora, un mero *flatus vocis*<sup>457</sup>.

## 2. L'ordinamento regolamentare del Senato. L'autonomia normativa e organizzativa del Senato di fronte al Tribunale Costituzionale

L'art. 72 Cost. spagn. dispone che «*Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos*», e che la loro approvazione richiede la maggioranza assoluta. Tale norma costituisce il fondamento dell'autonomia regolamentare delle due Camere del Parlamento<sup>458</sup>.

Cosicché, nel sistema delle fonti del diritto parlamentare spagnolo, la disciplina del Senato è posta anche dal Regolamento del Senato, adottato il 3 maggio 1994 e da allora modificato a più riprese<sup>459</sup>.

Tale Regolamento, secondo la dottrina largamente maggioritaria e la consolidata giurisprudenza costituzionale è incluso tra gli atti aventi forza di legge<sup>460</sup> ed è, quindi, sottoposto al sindacato di costituzionalità, mentre, per la stessa ragione, non è impugnabile attraverso il *recurso de amparo*.

Il Regolamento del Senato disciplina lo *status* dei senatori<sup>461</sup>, la costituzione della Camera, la sua struttura, il suo funzionamento e i suoi organi, così come l'esercizio delle

---

<sup>456</sup> Cfr. E. ARANDA ÁLVAREZ, *La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 44/2013, p. 124 ss.

<sup>457</sup> Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 1158 e bibliografia ivi citata.

<sup>458</sup> Cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales (Estudios de Derecho Constitucional español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. 79. In proposito, il secondo comma dell'art. 72 Cost. spagn. ha, altresì, previsto l'adozione di un Regolamento delle *Cortes Generales*, approvato a maggioranza assoluta da ciascuna Camera, e destinato a disciplinare le sessioni congiunte di entrambe le Camere, ma questa disposizione non è ancora stata attuata (cfr. S. LARRAZABAL BASÁNEZ, *Curso de derecho contitucional*, vol. I, Bilbao, 2008, p. 228).

<sup>459</sup> Su cui cfr. J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate*, cit., p. 870.

<sup>460</sup> In proposito basti richiamare, *ex multis*, la STC n. 118/1988; in dottrina, cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, cit., p. 89; R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2013, p. 204; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e suplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 94; E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 136.

<sup>461</sup> Invece, alla disciplina del trattamento di coloro che prestano servizio lavorando alle dipendenze delle *Cortes Generales* è dedicato l'*Estatuto del Personal de las Cortes Generales*.

sue funzioni nel procedimento legislativo, ma anche il raccordo col Governo e i rapporti con le altre istituzioni costituzionali.

Ad ogni modo, per colmare le possibili lacune della disciplina del regolamento o per risolvere gli eventuali dubbi interpretativi che possono insorgere nella sua applicazione, lo stesso Reg. Sen., all'art. 37, commi 7 e 8, prevede l'intervento in funzione suppletiva o chiarificatrice del Presidente del Senato.

A tal fine, il Presidente è del tutto autonomo nell'attività interpretativa del Regolamento, con ciò potendo si notare una differenza rispetto al corrispondente potere riconosciuto al Presidente del Senato in Italia<sup>462</sup>, che va esercitato sentita la Giunta per il Regolamento.

Invece, nel caso in cui svolga un ruolo di supplenza, sarà necessario, ex art. 37, co. 8, Reg. Sen., mediare il parere favorevole della *Mesa* della Commissione del Regolamento al Senato, che si configura alla stregua di un organismo tecnico, per emanare una risoluzione generale. Inoltre, è necessario richiedere il parere dalla *Junta de Portavoces*, che, però, ai sensi dell'art. 44 Reg. Sen., non vincola la Presidenza<sup>463</sup>.

Proprio sotto tale profilo, si segnala una differenza rispetto a quanto avviene al Congresso, il cui Regolamento disciplina la medesima fattispecie in modo diverso, imponendo al Presidente del Congresso di raggiungere un accordo anche con questo organo di natura più politica nell'esercizio delle proprie attribuzioni di supplenza regolamentare: tali osservazioni hanno portato diversi Autori a sostenere che la Presidenza del Senato goda di un peso maggiore rispetto alla Presidenza del Congresso<sup>464</sup>.

Le risoluzioni emanate per entrambe le finalità dal Presidente del Senato entrano quindi a far parte del sistema delle fonti che in questa sede si sta delineando<sup>465</sup>; si tratta, comunque, di fonti gerarchicamente subordinate alla fonte regolamentare, che ne costituisce il fondamento e ne delinea l'ambito materiale di operatività e, quindi, di legittimità, come chiarito dalla STC n. 119/1990.

Il *Tribunal Constitucional* ha affermato, infatti, anche in considerazione della sorta di riserva di regolamento che l'art. 72 Cost. spagn. sembra porre, che le risoluzioni presidenziali non sono norme a contenuto libero, potendo semplicemente supplire a omissioni o interpretare il regolamento, e non anche svilupparlo o specificarlo<sup>466</sup>. A tale condizione le risoluzioni condividono lo stesso rango legale del Regolamento, con le conseguenze che ne derivano sul piano del sindacato giurisdizionale<sup>467</sup>.

Infatti, così come le norme dei Regolamenti parlamentari adottati con la procedura speciale prevista dall'art. 72 Cost. spagn., anche le risoluzioni presidenziali generali adottate conformemente all'art. 37 Reg. Sen. sono sindacabili solo attraverso il ricorso di

---

<sup>462</sup> Questo profilo è messo in luce in E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea*, cit., p. 94. L'Autrice osserva che l'attribuzione di tale facoltà presidenziale esclusiva di interpretazione del regolamento risponde ad una *ratio* di garanzia della celerità dei dibattiti che permea il sistema spagnolo in generale, un sistema che sembra privilegiare la celerità delle procedure rispetto al sistema italiano.

<sup>463</sup> Cfr. J. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate*, cit., p.871; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea*, cit., p. 89.

<sup>464</sup> Cfr. E. CECCHERINI, *ibidem*; E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 142.

<sup>465</sup> Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *ivi*, p.136.

<sup>466</sup> Vedi sul punto E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea*, cit., p. 94.

<sup>467</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Manual de derecho constitucional*, vol II, VIII ed., Tecnos, Madrid, 2013, p. 474; S. LARRAZABAL BASÁNEZ, *Curso de derecho contitucional*, cit., p. 228.

incostituzionalità di cui all'art. 27, comma 2, della *Ley Organica* n. 2/1979 sul Tribunale Costituzionale, impugnazione cui sono legittimati solo i soggetti indicati dall'art. 32 della medesima legge (Presidente del Governo, Difensore del popolo, cinquanta deputati e cinquanta senatori).

Invece le disposizioni contenute in risoluzioni presidenziali che sviluppassero il Regolamento, non condividendone la natura giuridica e la forza propria della legge, potrebbero essere oggetto di controllo solo attraverso un *recurso de amparo* diretto, qualora ledessero diritti fondamentali<sup>468</sup>.

Ciò appare in linea con l'orientamento giurisprudenziale consolidato espresso dal *Tribunal Constitucional* anche con riferimento alla dottrina degli *interna corporis acta*<sup>469</sup>, con la quale si riconosce l'indipendenza delle *Cortes Generales* e la loro autonomia organizzativa. Invero, il *Tribunal* ha sempre escluso qualsivoglia sindacabilità degli atti puramente interni, ammettendo invece l'impugnazione tramite *recurso de amparo* degli atti aventi una rilevanza esterna<sup>470</sup>.

Si ribadisce in tal modo che i diritti fondamentali e le libertà costituzionalmente riconosciuti nel Titolo I della Cost. spagn. nei confronti di tutti i poteri pubblici vincolano anche il *Senado*<sup>471</sup>, che nel rispetto di tali diritti e libertà dovrà esercitare la propria potestà autonormativa e auto-organizzativa. Rimarrebbero così sottratti al sindacato del *Tribunal Constitucional* gli atti, normativi o organizzativi, illegali o contrari a Costituzione, che però non giungano a ledere tali diritti fondamentali<sup>472</sup>.

Sotto altro profilo, va osservato come i Regolamenti parlamentari rilevino, altresì, come parametro nel sindacato sul procedimento legislativo<sup>473</sup>.

In effetti, la dottrina spagnola è divisa sulla possibilità per il *Tribunal Constitucional* di dichiarare l'incostituzionalità di una legge per vizi *in procedendo*, laddove tali vizi derivino dalla violazione di una norma regolamentare non meramente ripetitiva di una norma costituzionale<sup>474</sup>.

Purtuttavia, lo stesso *Tribunal Constitucional* ha ritenuto che i regolamenti parlamentari sono direttamente incardinati nella Costituzione<sup>475</sup> e che essi assurgono al rango di norme interposte, parametro di legittimità delle leggi adottate in violazione di norme

---

<sup>468</sup> Cfr. E. GARCIA MARTINEZ, *Las disposiciones de la Presidencia de la Camara interpretativas del reglamento y la problematica de su impugnacion ante el tribunal constitucional*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1995, p. 338; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea*, cit., p. 93.

<sup>469</sup> Su cui cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p.136.

<sup>470</sup> In tal modo si è espresso a più riprese il *Tribunal Constitucional*. Cfr. *ex multis*, STC n. 118/1988, n. 12/1986, n. 292/1987.

<sup>471</sup> Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p.132.

<sup>472</sup> Cfr. PUNSET BLANCO, *El principio de autonormatividad delas Camaras y la naturaleza juridica del reglamento parlamentario*, in *Revista de Estudios Politicos*, n. 40/1984, p.114; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea*, cit., p. 99.

<sup>473</sup> Cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, cit., p.95; M. MANETTI, *Intervento in tema di sindacabilità del procedimento di formazione della legge e dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 242; R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità*, cit., p.208.

<sup>474</sup> Cfr. R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità*, cit., p.208 e bibliografia ivi citata.

<sup>475</sup> Cfr. in termini STC n. 101/1983.

regolamentari, qualora tale infrazione abbia influito in modo sostanziale sul processo di formazione della volontà delle Camere<sup>476</sup>.

Peraltro, lo stesso *Tribunal* ha mantenuto nei fatti un orientamento abbastanza restrittivo in materia<sup>477</sup>, cosicché pare condivisibile l'osservazione di quella dottrina secondo cui le norme regolamentari «non hanno forza autonoma di parametro, ma piuttosto l'efficacia di indicatori che possono segnalare l'avvenuta lesione di principi fondamentali del procedimento»<sup>478</sup>.

## CAPITOLO IV

### LE FUNZIONI DEL *SENADO* SPAGNOLO

di *Laura Galeotti*\*

SOMMARIO: 1. La funzione legislativa in generale – 1.1 L'iniziativa legislativa. I *proyectos de ley* del Governo e le *proposiciones de ley* di iniziativa parlamentare, delle *Comunidades autónomas* e di iniziativa popolare – 1.2 L'esame in commissione e l'esame in Assemblea – 1.3 La seconda lettura al Senato e l'approvazione definitiva da parte del *Congreso de los Diputados* – 2. I procedimenti legislativi "speciali": cenni sulla delega in commissione e sul procedimento a lettura unica in Assemblea – 2.1 Le leggi organiche – 2.1.1 Il rapporto tra legge organica e legge ordinaria. La giurisprudenza costituzionale sulle leggi "miste" e la "*colaboración entre normas*" – 2.2 Il ruolo del Senato nel procedimento di bilancio tra Governo e *Cortes* – 2.3 Le leggi di modifica della Costituzione spagnola: "revisione" e "riforma" – 3. La limitazione del rapporto fiduciario al *Congreso de los Diputados* – 3.1 Cenni sulla sfiducia costruttiva, sulla questione di fiducia e sul potere di scioglimento delle Camere – 4. La funzione parlamentare di indirizzo e controllo. In particolare, le Commissioni di inchiesta – 5. Cenni sulle funzioni del Senato di integrazione e relazione con altri organi costituzionali.

#### 1. La funzione legislativa in generale

Al procedimento legislativo la norma fondamentale spagnola dedica l'intero Capitolo II del Titolo III, rubricato «*De la elaboración de las leyes*», compreso tra gli articoli da 81 a 92 della Carta, cui debbono aggiungersi altre sparse disposizioni costituzionali dedicate a specifiche tipologie di atti legislativi<sup>479</sup>.

Della funzione legislativa si occupano, altresì, i Regolamenti del *Congreso de los Diputados* e del *Senado*, rispettivamente agli artt. da 108 a 123 e da 110 a 116.

Ciò premesso, dalla lettura complessiva delle disposizioni costituzionali e regolamentari vigenti nell'ordinamento spagnolo si ricava che la legge ordinaria del Parlamento ha una posizione, ad un tempo, residuale e centrale: essa, infatti, continua ad essere l'atto-fonte tipico – caratterizzato, cioè, dagli effetti che l'ordinamento riconosce alla legge in quanto

<sup>476</sup> In tal senso STC 99/1987, con argomentazione ripresa da STC n. 57/1989.

<sup>477</sup> Come osserva CERRETO R., *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità*, cit., p.209.

<sup>478</sup> Cfr. M. MANETTI, *Intervento in tema di sindacabilità del procedimento di formazione della legge e dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 243.

Con l'eccezione dei §§ 2.2 e 5, la cui redazione si deve a Giulia De Magistris.

<sup>479</sup> Il riferimento è, in particolare, agli artt. 134 (legge di bilancio), 75 (delega in Commissione) e 150 (leggi organiche approvative degli Statuti delle *Comunidades autónomas*) della Costituzione spagnola.



tale – sebbene il suo ambito di operatività si sia sensibilmente ridotto per il sopravvenire di norme di grado superiore e di competenza differenziata<sup>480</sup>. Di talché, il ruolo del Parlamento spagnolo come legislatore risulta, in buona sostanza, interstiziale rispetto alle sfere dei poteri normativi del Governo e delle Comunità autonome. L'autentica vocazione legislativa delle *Cortes* è, infatti, di “super-legislatore”, ovvero di regolatore della legislazione di volta in volta attribuita ad altri<sup>481</sup>.

Con ciò, non si può certo sottovalutare il ruolo delle *Cortes Generales* come legislatore in proprio, bensì segnalare il tratto più marcato ed originale della loro funzione legislativa: la peculiarità delle Camere rispetto alla legislazione corrisponde, infatti, alla titolarità di funzioni di coordinamento legislativo, o – se si vuole – di un potere di “legislazione sulla legislazione”.

La diversificazione, nell'ambito della legislazione delle *Cortes*, fra leggi di coordinamento<sup>482</sup> e leggi ordinarie è, poi, resa più profonda dai poteri procedurali di cui dispone il Governo nell'*iter* legislativo. È appena il caso di sottolineare, infatti, che la necessità di (raggiungere) maggioranze speciali in relazione alla legislazione di coordinamento fa sì che sia la legislazione ordinaria a presentare una marcata caratterizzazione in senso “primo-ministeriale”<sup>483</sup>. A tal proposito, i poteri che il Governo esprime nel procedimento legislativo si svolgono su un duplice ordine di piani, cronologico e contenutistico.

Sul piano temporale, è costituzionalizzato, all'art. 89, comma 1, Cost. spagn., il principio c.d. della «priorità dovuta» ai disegni di legge governativi. Accanto a questa precedenza nell'esame dei suoi progetti, il Governo dispone del potere di cui all'art. 90, comma 3, Cost., di dichiarare, senza necessità del voto parlamentare, l'urgenza di qualsiasi progetto di legge già approvato dal Congresso, con l'effetto automatico di ridurre da due mesi a venti giorni il termine per la seconda lettura da parte del Senato.

Dall'angolo visuale relativo al contenuto, poi, i poteri procedurali del Governo trovano la loro base giuridica nella disposizione di cui all'articolo 134, comma 6, Cost. spagn., per cui «è necessario l'assenso del Governo per la procedibilità di ogni proposta o emendamento che importi aumento delle spese o diminuzione delle entrate». Si tratta di una norma che assegna al Governo un'importante prerogativa: poiché, infatti, nell'ordinamento spagnolo – come si dirà più ampiamente *infra* – l'iniziativa legislativa non è mai singola, ma attribuita all'organo (Camera, Senato, Assemblea di Comunità autonoma) ovvero collettiva (500.000 cittadini), vi è un momento nel procedimento – la c.d. «presa in considerazione» – in cui il Governo potrà far valere questa sua attribuzione addirittura per impedire lo stesso insorgere dell'iniziativa legislativa. Il che dà la dimensione della struttura interna del procedimento legislativo spagnolo.

---

<sup>480</sup> Cfr. in questi termini A. PREDIERI, *Le fonti del diritto nella costituzione spagnola del 1978*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, p. 193.

<sup>481</sup> È il caso delle leggi-cornice, di cui all'art. 150, comma 1, Cost. spagn., con le quali si attribuisce alle Comunità autonome il potere di dettare norme legislative in materie di competenza statale e con cui si fissano principi e direttive fondamentali; è, poi, il caso delle leggi di armonizzazione della legislazione regionale, finalizzate al soddisfacimento dell'interesse generale, di cui all'art. 150, comma 3, Cost. spagnola.

<sup>482</sup> Comprensive delle categorie delle leggi costituzionali, delle leggi organiche, di base e cornice.

<sup>483</sup> Si veda in tal senso A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, cit., p. 478.

In definitiva, la signoria procedurale dell'Esecutivo che si esercita per tutto lo svolgimento dell'*iter* legislativo consente di ricondurre al Governo quell'effettiva direzione della legislazione ordinaria che costituisce una delle condizioni di effettività del proprio programma e dell'indirizzo politico che da esso viene espresso.

La visione complessiva che viene fuori dall'analisi della funzione legislativa in Spagna è, quindi, quella di un assetto istituzionale assai moderno, dal momento che, entro ad una legislazione "a maglie larghe" propria delle *Cortes*, si collocano poteri formali e sostanziali di legislazione spettanti, da un lato, al Governo, dall'altro, alle Comunità autonome<sup>484</sup>.

### 1.1 L'iniziativa legislativa. I *proyectos de ley del Gobierno* e le *proposiciones de ley di iniziativa parlamentare, delle Comunidades autónomas* e di *iniziativa popolare*

Per venire all'esame dell'*iter* legislativo<sup>485</sup>, l'art. 87 Cost. spagn. individua i soggetti titolari dell'iniziativa nel Governo, nel *Congreso del los Diputados* e nel *Senado*, nelle Assemblee delle *Comunidades autónomas*, nonché in 500.000 elettori<sup>486</sup>. Mentre l'iniziativa che fa capo al Governo dà luogo ai *proyectos de ley*, quella parlamentare assume la veste formale della *proposición de ley* e può promanare, in particolare, da 15 deputati, 25 senatori, nonché da un gruppo parlamentare, rimanendo – dunque – costituzionalmente esclusa la possibilità che sia il singolo parlamentare ad esercitare l'iniziativa<sup>487</sup>.

Ai sensi dell'art. 88 Cost. spagn., i *proyectos de ley* vengono presentati dal Governo al Congresso, previa approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, il quale deve provvedere ad allegare al progetto una relazione di accompagnamento competente ad esporre le ragioni della presentazione del progetto medesimo.

Per passare alle disposizioni di rango regolamentare, la disciplina recata dagli artt. da 109 a 123 R.C. prevede che – dopo la pubblicazione e l'assegnazione del progetto di legge alla competente commissione – inizi a decorrere (a partire dalla semplice pubblicazione del progetto di legge) un termine di quindici giorni, entro il quale possono essere presentati emendamenti in forma scritta all'Ufficio di Presidenza della commissione.

Gli emendamenti che possono essere apportati ai progetti di legge governativi possono riguardare la totalità del testo (*enmiendas de totalidad*), ovvero l'articolato (*enmiendas al articulado*). I primi possono essere presentati dai gruppi parlamentari e si riferiscono ai principi ispiratori del progetto di legge – dunque, la sua opportunità in termini generali – tant'è che può aversi il caso della *devolución* (ovverosia, la restituzione) al Governo del progetto, ovvero la sua integrale sostituzione con un testo alternativo.

---

<sup>484</sup> Ivi, p. 486.

<sup>485</sup> Sull'esame del procedimento legislativo nell'ordinamento costituzionale spagnolo si veda A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, p. 151 ss.

<sup>486</sup> Per ciò che riguarda quest'ultima, la disposizione costituzionale, al comma 3, riserva ad una legge organica la disciplina delle forme di esercizio e dei requisiti dell'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge, per la quale si esigono – ad ogni modo – non meno di 500.000 firme autenticate.

<sup>487</sup> Si tratta, evidentemente, di una reazione giuridica nei confronti del timore di una sterminata proliferazione di singole proposte, tant'è che si è parlato in dottrina, da parte di alcuni, di carattere «gruppo-centrico» dell'ordinamento parlamentare spagnolo. Cfr., in tal senso, A. MENCARELLI, *Spagna*, cit., p. 153.

Ove vengano presentati emendanti di questo tipo, il progetto di legge governativo viene sottoposto al c.d. *debate de totalidad* (una discussione preliminare generale)<sup>488</sup>, che trova il suo epilogo in una votazione dell'Assemblea.

Al termine del dibattito sono, dunque, posti in votazione gli emendamenti presentati sulla totalità: se l'emendamento – di reiezione del testo o di sostituzione di esso – risulta approvato, il progetto di legge viene restituito al Governo, ovvero sostituito con il testo alternativo recato dall'emendamento. In questo ultimo caso (nonché ove l'emendamento venga respinto) il *proyecto de ley* torna in commissione affinché l'*iter* prosegua e si possa procedere all'esame degli emendamenti parziali all'articolato.

Quanto alle proposte di legge di iniziativa parlamentare (nonché delle Comunità autonome e popolare), la base giuridica di riferimento è costituita dagli artt. da 124 a 127 R.C. e dagli artt. 108 e 109 R.S.

Già si è detto che la Costituzione spagnola non ammette la presentazione di proposte di legge da parte dei singoli deputati, bensì da parte di 15 di essi, ovvero da un gruppo parlamentare. Al Senato, le relative proposte possono essere presentate da 25 senatori o, parimenti, da un gruppo parlamentare.

Dopo esser state pubblicate, le proposte di legge di iniziativa parlamentare sono trasmesse al Governo affinché esprima il proprio parere in vista della successiva *toma en consideración* (presa in considerazione) da parte dell'Assemblea. Se entro trenta giorni il Governo non trasmette alcun parere al Congresso, la proposta viene iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea per la presa in considerazione, per lo svolgimento della quale – previo annuncio in Aula dell'eventuale parere espresso dal Governo – si segue la medesima procedura prevista per il dibattito sulla totalità sopra descritto. Essa si conclude con la votazione, da parte dell'Assemblea, della proposta di presa in considerazione, che – ove approvata – comporta il deferimento della proposta di legge alla competente commissione per il prosieguo dell'*iter*.

Per la presentazione di emendamenti alla proposta di legge si segue, poi, la medesima procedura già descritta per i progetti di legge governativi.

### 1.2 L'esame in commissione e l'esame in Assemblea

Una volta terminati il dibattito sulla totalità per i progetti di legge governativi e la presa in considerazione per le proposte di legge di iniziativa parlamentare (nonché decorso, in ogni caso, il termine per la presentazione di emendamenti), prende avvio l'esame in commissione, mediante la nomina e, dunque, l'insediamento della *ponencia*. Si tratta di un comitato di relatori (*ponentes*), incaricati di predisporre una relazione introduttiva al dibattito in commissione – l'*informe* – contenente anche eventuali proposte di modifica nei confronti del testo presentato.

---

<sup>488</sup> L'avvio di un simile dibattito costituisce un'evenienza piuttosto frequente, ma destinata al fallimento, dal momento che la relativa iniziativa proviene dai gruppi di opposizione che ricorrono all'uso di uno dei rari strumenti ostruzionistici messi a loro disposizione dai regolamenti parlamentari per contrastare un'iniziativa governativa. Si veda in tal senso, A. MENCARELLI, *ivi*, p. 152.



Redatta la relazione, si passa all'esame degli articoli e degli emendamenti ad essi presentati. Gli emendamenti riferiti alla parte espositiva dei motivi, in particolare, sono esaminati e votati al termine dell'esame degli articoli.

Durante l'esame di un articolo, l'Ufficio di Presidenza della commissione può ammettere la presentazione di emendamenti scritti, sostitutivi di quelli già presentati, purché tendano all'avvicinamento tra il precedente emendamento ed il testo dell'articolo cui esso è riferito (al fine, ovviamente, di favorire la convergenza su un testo omogeneo, piuttosto che sottoporre ad esame testi ed emendamenti tra loro confliggenti). Sono, invece, sempre ammessi gli emendamenti di natura formale.

L'esame in commissione non può avere una durata superiore a due mesi – salvo che l'Ufficio di Presidenza della commissione non decida diversamente – e si conclude con l'approvazione di una relazione (*dictamen*) trasmessa al Presidente del Congresso; è ammessa, poi, la presentazione di relazioni di minoranza (c.d. *votos particulares*).

Entro un termine ristretto, i gruppi parlamentari possono, inoltre, chiedere che siano votati in Assemblea gli emendamenti già presentati e respinti in commissione.

Per quanto riguarda l'esame in Assemblea, merita una specifica menzione il fatto che possono essere quivi presentati, da parte dei gruppi parlamentari, oltre agli emendamenti già presentati durante l'esame in commissione e respinti e a quelli di mero coordinamento formale, nuovi emendamenti *in voce*, sostitutivi di quelli presentati in commissione e riproposti in Assemblea (poiché dalla prima respinti).

Tuttavia, i suddetti emendamenti sono ammissibili solo ove rispondano a requisiti assai restrittivi: analogamente a quanto previsto per quelli presentati in commissione ad esame dell'articolo già avviato, sono, infatti, ammissibili i solo emendamenti *de transición* (ossia, di mediazione), quelli – cioè – che meno si discostano dal testo approvato in commissione rispetto agli emendamenti sostituiti, ai quali il gruppo parlamentare promotore deve contestualmente rinunciare come condizione di presentabilità dei nuovi emendamenti (e sempre che nessun altro gruppo parlamentare si opponga alla loro discussione).

### *1.3 La seconda lettura al Senato e l'approvazione definitiva da parte del Congreso de los Diputados*

Per venire al ruolo del *Senado* in seno al procedimento legislativo, le pertinenti disposizioni costituzionali fanno di esso una Camera di "seconda lettura", dal momento che, ai sensi dell'art. 90 Cost. spagn., quando il Congresso abbia approvato un progetto di legge ordinaria (ovvero organica), il suo Presidente ne informa immediatamente il Presidente del Senato, il quale lo sottoporrà a delibera di quest'ultimo. Il che, peraltro, rende ragione del perché, ai sensi dell'art. 89, comma 2, Cost. spagn., le proposte di legge debbano essere sempre inviate prioritariamente al Congresso per essere in esso considerate.

Ciò chiarito, la Camera alta può agire in tre differenti modi.

In primo luogo, e semplicemente, può darsi il caso che la proposta di legge all'esame del Senato superi la seconda lettura nello stesso testo licenziato dal Congresso, di talché l'*iter* parlamentare di approvazione si ha per perfezionato.

D'altro canto, il Senato – e con ciò si passa alle altre due ipotesi – può, nel termine di due mesi<sup>489</sup>, decorrenti dal giorno in cui ha ricevuto il testo, opporre il suo veto ovvero apportare emendamenti al testo mediante messaggio motivato.

Una volta trasmesso dal Congresso e pubblicato, il testo viene, infatti, assegnato alla competente commissione del *Senado* e da questo momento iniziano a decorrere dieci giorni (prorogabili a quindici su richiesta di un *quorum* di senatori) per la presentazione di emendamenti e proposte di veto.

L'esame in commissione al Senato segue, in larga parte, la procedura prevista al Congresso, mentre l'esame in Assemblea si svolge secondo il modello dei dibattiti sulla totalità, precedentemente descritto.

A norma dell'art. 90, comma 3, Cost. spagn. e dell'art. 122, comma 1, R.S., l'approvazione di una proposta di veto esige la maggioranza assoluta dei componenti del Senato: qualora la proposta risulti approvata, il progetto è trasmesso al Presidente del Governo e, dunque, al Congresso; qualora, invece, la proposta risulti respinta, l'esame prosegue con la discussione degli emendamenti già respinti in commissione e ripresentati in Assemblea.

Per la presentazione di nuovi emendamenti in Assemblea sono fissati criteri assai restrittivi, dal momento che, ai sensi dell'art. 125 R.S., essi debbono essere sottoscritti da tutti i portavoce dei gruppi parlamentari ovvero dalla maggioranza degli stessi, purché rappresentino la maggioranza dei senatori, e sempre che le proposte emendative siano state previamente inserite nelle relazioni di minoranza.

Particolarmente stringente è, poi, la previsione di cui all'art. 126, comma 2, R.S., secondo cui il Presidente, udito l'Ufficio di Presidenza, ha sempre la facoltà di dichiarare chiusa la discussione su un articolo (*cierre del debate*), passandosi così direttamente alla votazione, laddove ritenga sufficiente il dibattito già svoltosi.

Qualora, al termine della discussione in Assemblea, non risulti approvato alcun emendamento, è posto in votazione nel suo complesso il testo approvato dalla commissione.

Sia nel caso dell'opposizione del veto che nell'ipotesi di proposte emendative da parte della seconda Camera, il testo non può, tuttavia, essere sottoposto alla sanzione regia per la promulgazione, dovendo esso essere nuovamente esaminato dal Congresso per l'approvazione definitiva.

In particolare, ove la seconda Camera abbia opposto il veto, al Congresso ha luogo un dibattito sulla totalità in Assemblea, terminato il quale la medesima è chiamata a votare il testo originariamente approvato dal Congresso. Se il progetto viene approvato con la maggioranza assoluta del Congresso, il veto del Senato si intende respinto. Nel caso in cui, invece, non sia stata raggiunta la maggioranza assoluta, il progetto di legge viene sottoposto ad una nuova votazione, a distanza non inferiore di due mesi dall'apposizione del veto da parte del Senato: se, in questa sede, il testo è approvato dal Congresso a maggioranza semplice, il veto si intende superato ed il progetto si ha per definitivamente approvato; viceversa, il progetto di legge si ha per definitivamente respinto.

Ove, invece, il Senato abbia approvato emendamenti, presso l'Assemblea del Congresso si svolge un dibattito in cui questi sono posti in votazione e risultano approvati, secondo

---

<sup>489</sup> I quali, come già anticipato *supra*, al §1, si riducono a venti giorni liberi nel caso di progetti dichiarati urgenti da parte del Governo o del *Congreso de los Diputados*.

quanto prescritto dall'art. 123 R.C., qualora ottengano il voto favorevole della maggioranza semplice dei deputati.

Ad ogni buon conto, la terza lettura da parte del Congresso di un progetto su cui il Senato abbia opposto il veto ovvero approvato emendamenti segue – secondo quanto chiarito dall'art. 121 R.C. – una procedura di tipo esclusivamente assembleare, senza – dunque – passare per l'esame in commissione.

Come appare ovvio, si tratta di una conseguenza procedurale del fatto che – trattandosi di una lettura definitiva – non è previsto il previo esame istruttorio da parte di una commissione, il quale – ove ammesso – comporterebbe la possibilità di ulteriori modifiche al testo (e, dunque, la continuazione del procedimento).

## *2. I procedimenti legislativi “speciali”: cenni sulla delega in commissione e sul procedimento a lettura unica in Assemblea*

In apertura della disamina dei procedimenti legislativi “speciali” (anche se, nei casi che qui specificamente ci occupano, sarebbe forse più opportuno parlare di procedimenti legislativi “abbreviati”), merita un accenno, in primo luogo, la procedura della «delega in commissione» di cui all'art. 75 Cost. spagn., esclusa dalla medesima disposizione per l'adozione delle leggi di revisione costituzionale, delle leggi organiche e di base, nonché per le leggi di bilancio.

A proposito di questo particolare procedimento, i regolamenti parlamentari stabiliscono un regime presuntivo di delega automatica alle Commissioni (della cui costituzionalità, peraltro, la dottrina non ha mancato di dubitare), a cagione del quale – ove l'Assemblea intenda avocare a sé la votazione finale del progetto (“espropriando”, quindi, la commissione dell'approvazione) – deve pronunciarsi espressamente in sede di dibattito sulla totalità (per i progetti di legge) ovvero in sede di presa in considerazione (per le proposte di legge).

La Costituzione spagnola contiene, poi, una disposizione (più volte citata) sui procedimenti d'urgenza (art. 90, comma 3), in base alla quale «il termine di due mesi di cui il Senato dispone per opporre il veto o emendare il progetto si ridurrà a venti giorni naturali nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dal Congresso dei Deputati». In questa logica dell'urgenza, il Regolamento del Senato, oltre all'attuazione della richiamata disposizione costituzionale, prevede, altresì, all'art. 136, la possibilità, per l'Ufficio di Presidenza, di ridurre il termine massimo per l'esame di progetti di legge in relazione ai quali l'urgenza non sia stata dichiarata né dal Governo né dal Congresso ad un mese, dimezzando così i tempi previsti per il procedimento legislativo ordinario al Senato (c.d. procedimento di “semiurgenza”)<sup>490</sup>.

Altro procedimento legislativo “abbreviato” è, infine, quello disciplinato all'art. 150 R.C., il quale facoltizza l'Assemblea del Congresso – ove la natura del progetto di legge o la semplicità della sua formulazione lo consentano – a deliberarne la trattazione diretta ed in lettura unica (*tramitación directa y en lectura única*): in tali casi, il progetto di legge non viene esaminato da una commissione, bensì soltanto discusso in Assemblea (alla quale è

---

<sup>490</sup> Cfr. a tal proposito A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 156.

inibita la facoltà di apporre emendamenti) e si procede unicamente alla votazione finale. Analogo procedimento si segue in Senato, secondo la disposizione di cui all'art. 129 R.S.

### 2.1 Le leggi organiche

Una peculiare categoria di fonte legislativa è rappresentata dalle leggi organiche, come tipo di fonte rinforzata e, per ciò, espressiva del consenso politico-partitico organizzato.

L'idea della legge organica giunge in Spagna dal costituzionalismo gaullista e – suole dirsi – ha come giustificazione quella di perpetuare dinamicamente il compromesso costituente, ampliando la base del consenso politico che si esige per l'approvazione della fonte. Non a caso, si è soliti affermare che la categoria delle leggi organiche, in ragione della sua necessità ai fini della piena attuazione costituzionale e della sua stessa consistenza quantitativa, fa delle *Cortes Generales* una «Costituente permanente»<sup>491</sup>.

La sua emersione, peraltro, costituisce una testimonianza del fatto che la legge si è man mano divisa in specializzazioni, sia in direzione verticale, con il binomio costituzione-legge e, poi, legge organica-legge ordinaria, sia in direzione orizzontale, con il c.d. «policentrismo legislativo», che ha condotto la produzione legislativa a formule di policentrismo funzionale (quali la legge governativa e, ove ammessa, la legge popolare o referendaria), nonché a formule di decentramento in apparati istituzionali periferici<sup>492</sup>.

Introdotte per la prima volta nell'ordinamento spagnolo dalla Costituzione del 1978 – di cui costituiscono senz'altro la novità più importante, incidendo direttamente sul sistema delle fonti del diritto – furono oggetto di un vivace dibattito in Assemblea costituente. Esso si concentrò particolarmente sul *se* esse meritassero cittadinanza nella Carta costituzionale. Non mancò chi, da un lato, si soffermò sulla posizione deteriore che il procedimento di elaborazione delle leggi organiche veniva a configurare per la Camera alta<sup>493</sup>, dall'altro, propose addirittura un emendamento soppressivo dell'intera disposizione costituzionale, che – si sosteneva – rappresentava un elemento di “rigidezza” che era preferibile eliminare<sup>494</sup>.

Rifutate dal Congresso tali proposte, furono, invece, accolti i suggerimenti che andavano nel senso di conferire alla fonte in questione dignità costituzionale, pur specificandone (*rectius*, delimitandone) l'ambito materiale di competenza normativa.

La categoria delle leggi in questione è costituzionalizzata all'art. 81, comma 1, Cost. spagn., il quale combina due criteri: da un lato, uno materiale, fondato sul principio di competenza, in virtù dei contenuti che a questo tipo di fonte sono costituzionalmente riservati; dall'altro, un criterio formale, dal momento che, per l'approvazione delle leggi organiche, si richiedono specifiche condizioni procedurali.

---

<sup>491</sup> Ruolo costituzionale che risulta ancora più pieno in relazione alle leggi organiche di approvazione degli Statuti autonomi per le scelte che esse determinano in relazione alla stessa struttura statale. Cfr. in questi termini A. MANZELLA, *Le cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, cit., p. 480.

<sup>492</sup> Si veda in tal senso J. GARCÍA ROCA, *La “decostruzione” della legge del Parlamento*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 147 ss.

<sup>493</sup> Come fa notare L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Cedam, Padova, 1990, p. 123, i senatori – nella consapevolezza della posizione deteriore in cui la Camera alta veniva costretta – spingevano per una rivalutazione dell'*iter* legislativo in senso tale da restituire al Senato un *par condicio* (rispetto al Congresso) altrimenti ferita in modo irreversibile.

<sup>494</sup> Come ricorda L. PEGORARO, *ivi*, p. 120.

Per quanto riguarda il primo, l'art. 81 Cost. spagn. riserva a questa particolare fonte la disciplina dei diritti fondamentali, del regime elettorale generale, nonché l'approvazione degli Statuti delle Comunità autonome. Inoltre, altre disposizioni costituzionali affidano alla legge organica ulteriori significativi poteri, riguardanti particolarmente la disciplina di organi (per lo più) costituzionali o di rilievo costituzionale. La legge organica deve essere, altresì, utilizzata, ai sensi dell'art. 93 Cost. spagn., per autorizzare la ratifica dei trattati coi quali si realizza la cessione, ad organizzazioni od istituzioni internazionali, dell'esercizio di competenze derivanti dalla Costituzione<sup>495</sup>.

Come è ben evidente, si tratta di materie estremamente eterogenee, il cui affidamento alla legge organica va probabilmente giustificato in virtù dell'esigenza, avvertita dal Costituente spagnolo, di garantire che nel processo di attuazione della Costituzione permanesse quel vasto consenso politico che ne aveva consentito l'adozione, impedendo al partito o alla coalizione usciti vincenti dalle elezioni di poter attuare a proprio vantaggio la Carta costituzionale.

Per venire al secondo aspetto, l'aggravamento procedurale prescritto rispetto alla legge ordinaria si risolve nella previsione per cui la maggioranza competente per l'approvazione, la modifica o la deroga di una legge organica è quella assoluta del Congresso nella votazione finale sull'insieme del progetto.

In verità, la Costituzione spagnola disciplina solo in parte il procedimento di formazione delle leggi organiche e non detta disposizioni sulla loro collocazione nel sistema delle fonti. La disciplina del procedimento, infatti, viene affidata, per quel che riguarda le leggi di approvazione degli statuti delle Comunità autonome, ai regolamenti parlamentari, ad eccezione delle norme sull'iniziativa, per cui viene costituzionalmente esclusa quella popolare (art. 87, comma 3), e sulla fase decisoria, per la quale l'art. 81, comma 2, Cost. spagn. esclude l'approvazione in commissione.

In questo quadro di peculiarità rientra anche, secondo gli artt. 82, comma 1, e 81, comma 1, Cost. spagn., il divieto, per il Governo, di esercitare – rispettivamente mediante decreto legislativo e decreto legge – la propria potestà normativa primaria in relazione a gran parte delle materie riservate alla competenza delle leggi organiche<sup>496</sup>.

La fase dell'iniziativa – secondo la configurazione dell'art. 87 Cost. spagn. – rompe con il precedente monopolio del Governo e delle Camere, atteggiandosi in termini pluralistici, anche se è l'iniziativa governativa ad esercitarsi in gran parte su di esse, dal momento che si tratta di una fonte chiamata a disciplinare i settori più importanti e delicati dell'ordinamento

---

<sup>495</sup> In tal modo si è autorizzata l'adesione della Spagna all'Unione europea e si è ratificato il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

<sup>496</sup> Fino al 1985 era, peraltro, previsto per questo tipo di leggi una ulteriore peculiarità procedimentale, introdotta dalla legge organica sul Tribunale costituzionale n. 2/1979 e rappresentata dalla sua sottoponibilità – una volta concluso il procedimento parlamentare di approvazione – ad un ricorso preventivo di costituzionalità ad iniziativa del Governo, del difensore del popolo, degli organi delle Comunità autonome, nonché di 50 deputati o senatori.

Ad ogni modo, in seguito alle vivaci critiche della dottrina ed all'uso spregiudicato di tale strumento, la legge organica n. 4/1985 ne ha sancito la soppressione.

costituzionale spagnolo (residuando, così, in capo alle *Cortes Generales* per lo più un diritto di emendamento)<sup>497</sup>.

Nella fase costitutiva del procedimento, un'ulteriore differenza rispetto all'*iter* di approvazione delle leggi ordinarie è rappresentata dalla riserva di Assemblea che la Costituzione spagnola, all'art. 73, comma 3, prevede a favore delle leggi organiche. La regola generale della delegabilità in commissione nell'approvazione delle leggi di cui al secondo comma trova, infatti, un'eccezione espressa alla disposizione successive<sup>498</sup>.

Quanto alla posizione del Senato, essa è assolutamente marginale, dal momento che la Camera alta – secondo l'art. 90, comma 2, Cost. spagn. – nel termine di due mesi dal giorno in cui ha ricevuto il testo del progetto di legge organica può, con messaggio motivato, porvi il veto ovvero emendarlo (così come nel caso dell'*iter* di formazione delle leggi ordinarie).

In caso di veto, il Congresso è tenuto a ratificare il testo originario a maggioranza assoluta, ovvero a maggioranza semplice qualora siano trascorsi due mesi dall'opposizione del medesimo. Gli emendamenti, invece, possono essere accolti o respinti dal Congresso a maggioranza semplice. Di talché, anche le leggi organiche, al pari delle ordinarie, testimoniano la rigida asimmetria tra le Camere spagnole, con la supremazia del Congresso rispetto al Senato.

Tra i dubbi alimentati dall'oscura formulazione dell'art. 81, comma 2, Cost. spagn. sopra citato e che non hanno trovato unanime soluzione dottrinale, si è posto quello relativo al momento in cui dovesse tenersi la votazione finale a maggioranza assoluta del Congresso<sup>499</sup>.

Questi dubbi sono stati, tuttavia, fugati dagli artt. 131 e 132 R.C.: l'art. 131 stabilisce, infatti, ai commi secondo e terzo, che per l'approvazione del progetto di legge organica occorre il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti del Congresso nella votazione finale sull'insieme del testo e che, solo in caso di conseguimento di tale maggioranza, il testo è trasmesso al Senato; mentre, se l'approvazione a maggioranza assoluta non si è verificata, il progetto è rinviato in commissione affinché questa lo riesamini e presenti una nuova relazione nel termine di un mese. In tale ultima ipotesi, se nella votazione finale da parte dell'Assemblea il nuovo testo elaborato dalla commissione è approvato a maggioranza assoluta, esso è successivamente trasmesso al Senato, intendendosi viceversa respinto.

Dal canto suo, l'art. 132 R.C. dispone che, ove il Senato opponga il veto ad un progetto di legge organica trasmesso dal Congresso, per superare il veto è richiesto, in ogni caso, il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Congresso; laddove, infine,

---

<sup>497</sup> Di talché, in definitiva, l'iniziativa "organica" finisce per essere duale, restando essa inibita al popolo ai sensi del terzo comma dell'art. 87 Cost. spagnola. Anche le Comunità autonome, infatti, possono esercitarla esclusivamente nelle materie che «riguardino direttamente il proprio ambito di interessi specifici».

<sup>498</sup> Il che – se non consente di inferire l'esistenza di una superiorità gerarchica delle leggi organiche rispetto alle leggi ordinarie – gli conferisce quantomeno uno status particolare e privilegiato.

<sup>499</sup> In particolare, ci si è chiesti in dottrina se esso debba avere luogo solo dopo l'esame del testo del progetto di legge organica da parte del Senato e se, una volta che il testo sia comunque trasmesso al Senato e siano trascorsi due mesi dal momento in cui quest'ultimo ha opposto il veto, il Congresso possa procedere alla sua approvazione definitiva a maggioranza semplice (secondo quanto dispone l'art. 90, comma 2, Cost. spagnola), e non a maggioranza assoluta, come invece richiesto dall'art. 81, comma 2, Cost.



siano stati introdotti dal Senato emendamenti, il Congresso può approvare a maggioranza assoluta il testo comprensivo degli emendamenti, ovvero, in caso contrario, ratificare il testo iniziale, intendendosi respinti tutti gli emendamenti proposti dalla Camera territoriale.

Le disposizioni appena richiamate assegnano alla Camera alta, come anticipato poc' anzi, una posizione manifestamente deteriore rispetto a Congresso nel procedimento di approvazione delle leggi organiche, dal momento che l'eventuale interposizione del veto non produce altro effetto se non quello di imporre al Congresso l'approvazione della legge con la medesima maggioranza già richiesta dall'art. 81 Cost. spagnola<sup>500</sup>.

### *2.1.1 Il rapporto tra legge organica e legge ordinaria. La giurisprudenza costituzionale sulle leggi "miste" e la "colaboración entre normas"*

Una delle questioni più dibattute dalla dottrina costituzionalistica spagnola è quella relativa al rapporto tra leggi organiche e leggi ordinarie, dal momento che il silenzio recato dalla Costituzione sulla collocazione delle prime nel sistema delle fonti del diritto viene a legittimare il dubbio se la loro differenza rispetto alla leggi ordinarie sia da intercettare sul piano gerarchico ovvero competenzaale<sup>501</sup>.

La problematica prende avvio dalla duplice peculiarità, formale e materiale, della fonte che ci occupa, ossia – come ricordato nel precedente paragrafo – dal procedimento rinforzato previsto per la sua approvazione, nonché dagli ambiti materiali di competenza che l'art. 81, comma 2, Cost. spagn. riserva alla legge organica.

Diversi sono stati gli orientamenti della dottrina prevalente nelle varie fasi del dibattito scientifico.

In un primo momento, argomentando sulla base delle modalità di votazione (maggioranza assoluta dei deputati del Congresso) di cui all'art. 81, comma 2, Cost. spagn., si è difeso un criterio formale, che guarda alle leggi organiche come fonti intermedie tra la Costituzione e le leggi ordinarie.

Successivamente, invece, senza che si giungesse alla totale abdicazione di questa posizione, è sembrata prevalere una ricostruzione dei rapporti tra i due tipi di leggi fondata sul principio di competenza, nel senso di due fonti pari ordinate per qualità e rango e, tuttavia, costituzionalmente deputate a regolare materie differenti. Secondo questa impostazione, dunque, la circostanza che la Costituzione assegna alla legge organica un ambito di competenza riservato farebbe presumere, in linea di principio, che al di fuori di quello essa non dovrebbe operare.

Senonché, la difficoltà di delimitare le materie riservate alla legge organica – specialmente in relazione allo «sviluppo dei diritti fondamentali e libertà pubbliche» – ha

---

<sup>500</sup> Cfr. in tal senso L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit. p. 130, il quale ha cura di sottolineare come, tra le altre competenze costituzionalmente assegnate alle leggi organiche, l'art. 79, comma 2, Cost. spagn. annoveri quella a prevedere maggioranze qualificate superiori a quella semplice. Ancora una volta, affiora, dunque, il garantismo di cui è permeata la Costituzione spagnola: la protezione delle minoranze, assicurata ampiamente dalla proliferazione delle leggi organiche, può dinamicamente perpetuarsi per il loro tramite, attraverso la previsione, per la disciplina di fattispecie ricomprese nella loro competenza materiale, di speciali maggioranze parlamentari.

<sup>501</sup> Per quanto attiene alla problematica dei rapporti tra leggi organiche e leggi ordinarie si vedano, tra gli altri, L. LUATTI, *Questioni generali in tema di leggi organiche in Spagna*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare*, cit., p. 254 ss., nonché L. PEGORARO, *Le leggi organiche*, cit., p. 195 ss.

indotto una parte della dottrina a tornare a difendere la tesi dell'esistenza di due classi di leggi diverse per gerarchia, con la conseguente impossibilità di costruire una categoria unitaria della nozione di legge.

Due, in particolare, sono stati gli interrogativi posti dalla dottrina: da un lato, ci si è chiesti se la legge organica possa disciplinare anche settori collegati alle materie ad essa riservate (ed, in genere, di competenza delle leggi ordinarie); dall'altro, se la legge ordinaria possa disciplinare materie costituzionalmente riservate alla legge organica.

Quanto al primo problema, si sono profilate, in dottrina, diverse risposte alla questione, a seconda che si sia difeso il criterio formale (gerarchia) ovvero materiale (competenza). Ove, infatti, si accolga una configurazione rigidamente gerarchica dei rapporti tra le due fonti, ciò comporterebbe non solo la possibilità che la legge organica intervenga al di fuori del proprio ambito materiale riservato, ma anche l'intangibilità delle disposizioni di legge organica da parte della legge ordinaria. Completamente opposta, invece, sarebbe la soluzione da adottare in virtù di una rigida applicazione del criterio fondato sulla competenza, poiché la legge organica esorbitante dal proprio ambito materiale riservato sarebbe da ritenersi illegittima per contrasto con le disposizioni costituzionali che ne delimitano la competenza.

Nella giurisprudenza costituzionale spagnola, invece, è prevalsa una soluzione intermedia, che assegna al giudice delle leggi il compito di distinguere, all'interno di una legge organica, quelle norme che esorbitano dall'ambito materiale costituzionalmente riservato e di dichiarare, dunque, la modificabilità di esse attraverso semplici leggi ordinarie. Si è parlato in questi casi di "leggi parzialmente organiche"<sup>502</sup>.

Un ulteriore elemento di complessità è, però, costituito dalla circostanza che il legislatore organico spagnolo, inserendo le leggi organiche nel c.d. «blocco di costituzionalità» (ossia, il parametro di costituzionalità), ha inequivocabilmente inteso sanzionarne la superiorità (gerarchica) rispetto alle leggi ordinarie.

È, ancora una volta, dalla giurisprudenza del *Tribunal constitucional* che possono essere dedotti elementi chiarificatori quanto all'interrogativo se anche la competenza della legge ordinaria disponga di una qualche difesa nei confronti della legge organica.

Il problema si è posto inizialmente con riferimento alle materie c.d. «connesse»<sup>503</sup>, alle quali il giudice delle leggi spagnolo ha dedicato numerose pronunce.

Inizialmente, con la sentenza n. 5/1981, il Tribunale costituzionale ebbe a sostenere che l'estensione della fonte organica a materie connesse implicava la *congelación de rango* della normativa sulla materia, a tutela del principio di sicurezza giuridica di cui all'art. 9, comma 3, Cost. spagn., nel senso che essa non avrebbe potuto, per il futuro, essere modificata con legge ordinaria, salvo che il legislatore organico avesse specificato quali disposizioni avevano la dignità di legge organica e quali altre, invece, ne erano prive.

Nella successiva sentenza n. 51 dello stesso anno, il Tribunale dichiarò, invece, l'illegittimità costituzionale di una legge organica che disciplinasse materie riservate alla legge ordinaria. Con ciò, il Tribunale si orientava nel senso di ammettere l'esistenza (e la

---

<sup>502</sup> Cfr. L. LUATTI, *ivi*, p. 257.

<sup>503</sup> La teoria delle materie connesse si pone, tuttavia, in contrasto con il concetto di *desarrollo* (sviluppo), il quale esige che la disciplina riservata alla legge organica sia circoscritta a quella minima indispensabile alla sua operatività. Cfr., in proposito, A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 160-161.

prevalenza) di un principio di competenza, chiarendo, tuttavia, (e con ciò recuperando il criterio formale) che il regime di legge organica può essere escluso dalla medesima in relazione a talune sue disposizioni, indicando quali di esse contengono solamente materie connesse e sono, quindi, modificabili con legge ordinaria.

Parimenti, la sent. n. 76/1983 confermò la vigenza di una riserva di legge ordinaria nelle materie che la Costituzione non assegna alle leggi organiche, argomentando sulla scorta dell'esistenza del principio democratico che non può che rendere eccezionale – e, dunque, necessariamente espressa in una previsione costituzionale che individui tassativamente i relativi ambiti materiali – l'esigenza dell'approvazione di una legge con maggioranze parlamentari qualificate.

Se, da un lato, le summenzionate sentenze del Tribunale costituzionale non hanno condotto a configurare le leggi organiche come fonti in ogni caso sovraordinate alla legge ordinaria – giacché esse sono tali soltanto nei settori individuati dall'art. 81, comma 1, Cost. spagn. – l'evoluzione insieme legislativa e giurisprudenziale ha contribuito a chiarire che, nella vaghezza dei rimandi costituzionali, la decisione su che cosa disciplinare con legge organica e cosa, invece, con legge ordinaria compete alle *Cortes Generales* e, in seconda istanza, al Tribunale, restando ogni altro soggetto dell'ordinamento vincolato all'individuazione del rango *aliunde* operata.

Questo orientamento, che evidentemente impedisce quella pietrificazione dell'ordinamento che discenderebbe da un abuso della legislazione organica, ha – in definitiva – ammesso l'inclusione di contenuti di legge ordinaria (le cosiddette «materie connesse», appunto) nelle leggi organiche: si tratta di una sorta di legge mista, in parte organica ed in parte ordinaria, rispetto alla quale – evidentemente – la distinzione tra i due tipi di riserva di legge finisce per corrispondere ad una decisione politica difficilmente sottoponibile a revisione mediante il sindacato di legittimità costituzionale.

Con la successiva sentenza n. 76/1983, il Tribunale costituzionale ha fornito, tuttavia, un'interpretazione più restrittiva dell'ambito materiale riservato alla legge organica. Con questa pronuncia, il Tribunale costituzionale ha, infatti, chiarito che la legge organica può includere norme che eccedano dal ristretto ambito della competenza organica solo qualora il contenuto di tali disposizioni rappresenti uno sviluppo (*desarollo*) del “nucleo organico” e sempre che costituiscano un complemento necessario per una sua migliore comprensione, dovendo in ogni caso il legislatore esplicitare i precetti ai quali è riconosciuto tale carattere complementare. In altri termini, soltanto le leggi organiche possono, alternativamente, limitare la propria potenzialità normativa a favore di altre fonti, ovvero ampliare il proprio ambito di competenza incorporando materie connesse la cui disciplina sarebbe di pertinenza di altre fonti.

Per passare alla seconda questione (se, cioè, la legge ordinaria possa legittimamente incidere sulle materie costituzionalmente riservate alla “competenza organica”), la soluzione di essa può trovare giustificazione sia alla luce del criterio gerarchico che di quello fondato sulla competenza.

È necessario premettere che la legge ordinaria può legittimamente intervenire solamente in via integrativa di una legge organica, in caso contrario essendo incostituzionale per violazione dell'art. 81, comma 1, Cost. spagnola. Spesso, peraltro, è la stessa legge organica che affida alla legge ordinaria il compito di dettare norme integrative della propria disciplina. In tali ipotesi – pur rimanendo fuori discussione la superiorità gerarchica della

normativa di carattere organico – si produce, come ha affermato il Tribunale costituzionale, una *colaboración entre normas*.

Ove, però, la legge ordinaria contrastasse con la legge organica operante in quella medesima materia, essa verrebbe dichiarata costituzionalmente illegittima, essendo pacifica l'inclusione delle leggi organiche nel "blocco di costituzionalità".

La realtà, dunque, testimonia che, attualmente, leggi organiche ed ordinarie possono trattare la stessa materia, poiché la riserva prevista all'art. 81 Cost. spagn. non esaurisce la disciplina dell'intera materia. Va osservato, tuttavia, che il Tribunale costituzionale, con la sentenza n. 137/1986, ha enunciato il principio per cui non può trattarsi di un rinvio "in bianco" (ossia privo di condizioni certe), tale da aggirare la riserva costituzionale di legge organica: qualora tale limite venga rispettato, il rinvio della normativa organica a quella ordinaria può essere configurato come una tecnica sostitutiva dell'altra tecnica, del pari parimenti costituzionalmente legittima, mediante cui si inseriscono nella legge organica disposizioni estranee alla sua sfera riservata.

In definitiva, la richiamata giurisprudenza costituzionale spagnola considera che le relazioni tra legge organica e legge ordinaria siano regolate dal principio di competenza, ma anche eventualmente dal principio di gerarchia, quando entrambe insistano su una medesima materia. Forse, allora, la mobilità dell'ambito materiale di competenza della legge organica fornisce una chiave di lettura della dibattuta questione della posizione di questo atto all'interno del sistema delle fonti spagnolo: prendendo in considerazione l'ipotesi del rinvio alla legge ordinaria operato dalla legge organica, non v'è alcun dubbio che la legge organica debba considerarsi come sovraordinata dal punto di vista gerarchico rispetto alla fonte a favore della quale è disposto il rinvio; viceversa, quando la legge organica espande la propria disciplina a materie connesse al nucleo strettamente organico, eccedendo in tal modo gli ambiti di competenza ad essa riservati dalla Costituzione, si assiste ad un ampliamento delle competenze materiali della fonte organica, con conseguente riduzione quantitativa degli ambiti di competenza delle altre fonti cui sarebbe spettato il compito di disciplinare quelle stesse materie ove esse non fossero state investite dall'intervento del legislatore organico. Se ne può desumere che è la stessa legge organica a definire, di volta in volta, le sue competenze e, di riflesso, le competenze delle fonti con essa concorrenti, di talché il principio gerarchico soccorre a definire i rapporti tra legge organica ed altre fonti quando le prime decidano di spogliarsi di talune competenze, mentre è il criterio di competenza a venire in evidenza allorché la legge organica ritenga di espandere la propria potestà regolatoria a materie ulteriori, ridefinendo in tal modo i confini della riserva materiale di cui all'art. 81, comma 1, Cost. spagnola.

## 2.2. *Il ruolo del Senato nel procedimento di bilancio tra Governo e Cortes*

Ai sensi dell'art. 66, comma 2, Cost. spagn., le *Cortes Generales* approvano il bilancio dello Stato. L'art. 134 Cost. spagn. dispone, poi, che spetta al Governo la predisposizione del Bilancio Generale di previsione dello Stato (i *Presupuestos Generales del Estado*) e alle *Cortes Generales* il suo esame, modifica e approvazione.

Tali norme recano la disciplina fondamentale della funzione di bilancio, che viene esercitata ogni anno attraverso l'approvazione della *Ley de Presupuestos Generales del Estado*, la cui disciplina si ritrova, a livello di fonte legislativa, nella *Ley 47/2003*, la cd. *Ley*

*General Presupuestaria* e nella *Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas*<sup>504</sup> (cd. *LGEP*).

Ciò premesso, il suo procedimento di approvazione presenta alcune particolarità rispetto al procedimento legislativo ordinario, giustificate in nome delle ripercussioni di questa particolare legge sull'economia del Paese e l'attuazione delle politiche pubbliche e, dunque, della sua centralità a livello politica.

Innanzitutto, è attribuito al Governo il monopolio della presentazione del progetto di bilancio (corredato da documenti illustrativi chiamati *libros*) alle *Cortes*, entro il 1° ottobre, per essere approvato entro la fine del mese di dicembre.

Per il resto, con riferimento al ruolo svolto in tale materia dalle due camere, si può affermare che il Senato, ai fini dell'approvazione della legge sul bilancio per ciascun esercizio finanziario, interviene negli stessi termini e avvalendosi delle medesime facoltà esercitate nei confronti degli altri progetti di legge<sup>505</sup>.

Lo stesso Regolamento del Senato, il cui Capitolo III del Titolo IV è dedicato proprio al "procedimiento presupuestario"<sup>506</sup>, prescrive che all'esame e all'approvazione dei *Presupuestos Generales del Estado* si seguirà il procedimento legislativo ordinario, salvi gli opportuni adattamenti procedurali specificati dal Regolamento (art. 148, co. 2, Reg. Sen.).

In definitiva, anche il procedimento di bilancio – pur nell'ambito della preminenza del Governo, cui è riservata l'iniziativa legislativa in materia<sup>507</sup> – resta caratterizzato da una forte preminenza del Congresso rispetto al Senato<sup>508</sup>.

La responsabilità dell'approvazione del bilancio risiede, quindi, sostanzialmente, nel Congresso dei deputati, la camera bassa, politica, che mantiene il rapporto di fiducia col Governo.

Del resto, è un'osservazione normalmente condivisa dalla dottrina quella secondo cui, in genere, nei parlamenti bicamerali, le Camere alte sono postposte nei procedimenti legislativi afferenti il bilancio, ambito in cui emerge in modo particolare la preminenza della camera bassa, in quanto camera popolare, in relazione al principio del rapporto tra rappresentatività e tassazione, nel senso che solo i rappresentanti diretti dei contribuenti

---

<sup>504</sup> Trattasi della legge generale di stabilità del bilancio, che ha imposto per la prima volta un principio fondamentale: tutte le amministrazioni, centrali e locali, devono contribuire in modo coordinato al raggiungimento e al mantenimento della stabilità finanziaria perseguendo l'obiettivo del pareggio di bilancio.

Con l'approvazione della *LOEP* si attua il mandato costituzionale contenuto nel nuovo art. 135 Cost. spagn., che demandava ad una legge organica il completamento della disciplina secondo i nuovi principi; la riforma dell'art. 135 si è posto sulla scia degli interventi riformatori con cui i legislatori costituzionali di diversi Paesi dell'Unione Europea hanno fornito una risposta alla esigenza di consolidamento delle finanze pubbliche, avvertita tanto a livello statale quanto a livello delle autonomie locali.

<sup>505</sup> Cfr. F. MARCELLI, *Le "camere alte". Un quadro comparativo*, cit., p. 175.

<sup>506</sup> Invece il Regolamento del Congresso dei deputati tratta il progetto di legge di bilancio come una sezione nel Capitolo sulle specificità del procedimento legislativo.

<sup>507</sup> Ciò che risponde ad una logica per cui il bilancio è lo strumento e il veicolo di direzione della politica economica del Governo Cfr. a tal proposito J. GARCÍA ROCA, *La "decostruzione della legge del Parlamento"*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 161.

<sup>508</sup> Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 190.



hanno il pieno potere di redistribuzione delle risorse della collettività nel suo complesso (*no taxation without representation*)<sup>509</sup>.

Invece, dove vige il sistema dell'elezione diretta, in tutto o in parte, si osserva, a volte, la riemersione del ruolo della Camera alta. Non avviene ciò nel caso del Senato spagnolo, che, nonostante la sua composizione resti in gran parte frutto di un'elezione diretta, resta comunque al di fuori del circuito fiduciario col Governo, e si trova in una posizione subordinata rispetto al Congresso già rispetto alla generalità dei procedimenti legislativi.

Per ciò che riguarda le peculiarità del procedimento in Senato di trattazione del progetto di legge di bilancio, possiamo ricordare, conclusivamente, la preferenza sulla trattazione degli altri lavori parlamentari (art. 148.1 Reg. Sen.); il contingentamento dei tempi per l'esame del progetto, che deve concludersi in un mese (applicandosi il procedimento previsto dall'art. 136 Reg. Sen.) e la trasmissione degli emendamenti che implicino il rigetto di un'intera sezione come proposte di veto (art. 149.1 Reg. Sen.), che richiedono, come noto, la maggioranza assoluta.

### 2.3 Le leggi di modifica della Costituzione spagnola: “revisione” e “riforma”

Anche la funzione di revisione (*latu sensu*) costituzionale, come competenza legislativa di rango superiore, contribuisce a delineare la posizione del Parlamento spagnolo come legislatore in proprio – oltre che come “regolatore” della legislazione – ed è proprio in relazione ad essa che il Senato gioca il ruolo più importante, sebbene l'ultima parola spetti ancora una volta al Congresso.

Diversamente dall'uso normalmente sinonimico che di «revisione» e «riforma» viene fatto in altri sistemi giuridici, nell'ordinamento costituzionale spagnolo i due termini designano differenti e complessi meccanismi di modifica della Carta fondamentale. E ciò rende l'idea – ancorché non esplicitata in una specifica disposizione della Costituzione – di una diversa collocazione delle norme costituzionali: le norme costituzionali “fondamentali” sono poste, rispetto alle altre, in una posizione di supremazia e non di equiordinazione, dal momento che la revisione totale di esse dà luogo ad una nuova costituzione; per contro, la «riforma» costituzionale, avente ad oggetto le norme costituzionali “ordinarie”, produce norme sottordinate rispetto a quelle “fondamentali” (ma non per questo strutturalmente diverse).

Il *prius* è, dunque, rappresentato dalle norme “fondamentali”, ossia quelle contenute nel Titolo preliminare (artt. 1-9), nel Titolo I, Capitolo II, Sezione I, dedicato ai diritti fondamentali e alle libertà pubbliche (artt. 15-29), nonché nel Titolo II, sulla Corona (artt. 56-65). Per la «revisione» di queste disposizioni, l'art. 168 Cost. spagn. prevede un complesso procedimento che coinvolge entrambe le Camere – le quali debbono essere sciolte anticipatamente dopo la deliberazione a maggioranza di due terzi – il corpo elettorale, le Camere neo-elette (che hanno l'obbligo di pronunciarsi con la medesima maggioranza qualificata) e, nuovamente, il corpo elettorale tramite *referendum* obbligatorio di ratifica. L'art. 147 R.C. chiarisce, in proposito, che il dibattito in Assemblea sui progetti di revisione totale in prima deliberazione (finalizzato, dunque, alla votazione in linea di

---

<sup>509</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, VII ed., Padova, Cedam, 2007, p. 152; F. MARCELLI, *Le “camere alte”. Un quadro comparativo*, cit., p. 175.



principio del medesimo progetto) si svolge secondo la procedura prevista per i dibattiti sulla totalità. Oggetto di tale prima deliberazione non è già un testo redatto in articoli, bensì il principio stesso della revisione totale della Costituzione.

Quanto al procedimento che si tiene presso le neolette *Cortes* – che, come accennato, dovranno “ratificare” il progetto di revisione licenziato dalle Camere ormai sciolte – esso si svolge secondo le regole dell’*iter* legislativo ordinario, che qui si conclude con l’approvazione finale del testo da parte delle Assemblee di ciascuna Camera a maggioranza qualificata di due terzi. Del testo approvato dalle Camere, il Presidente del Congresso dà comunicazione al Presidente del Governo ai fini dello svolgimento della consultazione popolare.

Per le norme costituzionali “ordinarie” – ossia, le restanti – la procedura di «riforma» di cui all’art. 167 Cost. spagn. esige, invece, l’approvazione del progetto a maggioranza dei tre quinti dei componenti delle due Camere (ovvero dei due terzi del Congresso e della maggioranza assoluta dei componenti del Senato) cui può seguire, a richiesta di un decimo dei membri di una delle Assemblee, un *referendum* popolare (dunque, eventuale).

Come si evince dalla ricostruzione di questi due procedimenti, la legislazione costituzionale si caratterizza per la particolare funzione garantista svolta dal Senato spagnolo, dal momento che solo con l’assenso della Camera di rappresentanza regionale sarà possibile modificare la Costituzione. Ci si può, allora, interrogare sul perché la costante “frustrazione” del ruolo della Camera alta incontri, nel caso di specie, un’inversione di tendenza. A ben vedere, è proprio sul terreno della modifica della Carta fondamentale che può essere alterato il principio pluralistico che sorregge l’intera architettura delle autonomie costituzionali spagnole, di talché diventa logicamente necessario che la camera nata per incorporare e tutelare quel principio abbia poteri di “quasi veto” rispetto all’iniziativa di modifica della Costituzione<sup>510</sup>. È, dunque, sintomatico che la parificazione, nell’esercizio di questa particolare funzione, della Camera alta al Congresso dei deputati si traduca nella possibilità della creazione di commissioni paritarie di senatori e deputati, costituzionalmente preposte alla regolazione dei conflitti infracamerale che coinvolgono materie di interesse regionale.

Con ciò non si negano le esigenze di garanzia generale della Costituzione sottese alla disciplina della revisione costituzionale – esigenze, peraltro, testimoniate dalla estrema previsione dell’auto-scioglimento delle Camere che decidano di modificare le norme costituzionali “fondamentali” – ma quel che preme di più sottolineare, nel particolare angolo visuale del ruolo legislativo delle *Cortes*, è che la direzione di riforma che più ha influenzato la struttura del procedimento che ci occupa (in tal modo riqualificando il ruolo del Senato) è stata, senz’altro, quella del pluralismo territoriale. Sotto questo profilo, i poteri normativi delle *Cortes Generales* in materia costituzionale sono direttamente collegati al sistema delle autonomie, alla loro struttura ed alla loro realizzazione normativa<sup>511</sup>.

Ad ogni modo, è da dire che la presenza, nell’ordinamento spagnolo, della fonte organica ha finito per assegnare alle leggi di modifica costituzionale una posizione che, seppur astrattamente apicale sul piano gerarchico, appare sostanzialmente residuale nel

---

<sup>510</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Le cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, cit., p. 478.

<sup>511</sup> Ivi, p. 479.

sistema delle fonti. In aggiunta a questo effetto di deterrenza esercitato dalla presenza di una fonte intermedia tra la Costituzione e la legge (ordinaria), il ricorso alle leggi di modifica della Costituzione è stato reso particolarmente difficile in ragione dei numerosi aggravamenti procedurali previsti agli artt. da 166 a 168 della Cost. spagnola.

Sono, infatti, posti limiti, anzitutto, alla possibilità stessa di presentare progetti di revisione parziale della Costituzione: al Congresso, presso il quale il procedimento ha sempre inizio, i progetti e le proposte di legge di revisione parziale della Costituzione debbono essere presentati, ai sensi dell'art. 146, comma 1, R.C., da almeno due gruppi parlamentari ovvero da un quinto dei deputati. La procedura aggravata di cui alle disposizioni costituzionali e regolamentari richiede, poi – come detto poco sopra – l'approvazione a maggioranza di tre quinti da parte di ciascuna Camera.

L'art. 167, comma 1, Cost. precisa, ancora, che – ove non sia raggiunta un'intesa tra il Congresso e la Camera alta – è costituita una commissione paritetica di conciliazione con il compito di predisporre un testo concordato dalle due Camere. Ove la procedura di conciliazione non conduca ai risultati sperati e sempre che il testo abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei senatori, il Congresso può, ex art. art. 167, comma 2, Cost. spagn., licenziare il progetto di revisione con la maggioranza dei due terzi. La legge è, dunque, sottoposta a *referendum* ove ne facciano richiesta, entro quindici giorni dalla sua approvazione, un decimo dei componenti di ciascuna Camera.

L'art. 168 Cost., poi, prescrivendo la misura dello scioglimento delle *Cortes* al fine di consentire alle Camere neo-elette di confermare (o meno) la volontà di procedere ad una complessiva revisione della Carta fondamentale, costituisce senz'altro un pesante disincentivo alla modifica, dal momento che – mediante l'approvazione di un progetto di revisione totale – le *Cortes Generales* sancirebbero il loro suicidio politico.

### 3. La limitazione del rapporto fiduciario al Congresso de los Diputados

L'art. 1, comma 3, Cost. spagn. individua la «forma politica» dello Stato spagnolo nella «monarchia parlamentare». L'utilizzo di questa singolare espressione rappresentò il tentativo, da parte dei Costituenti, di «servirsi di una formula letterale che non alludesse né alla forma di Stato monarchica (formula che sembrava assicurare un'eccessiva centralità del Sovrano, non pienamente adeguata alla natura democratica dell'ordinamento), né alla forma di governo monarchica (formula che pareva, invece, ridurre il rilievo assegnato al Monarca)»<sup>512</sup>.

Le norme costituzionali riguardanti la forma di governo spagnola si ispirano largamente al modello del cancellierato tedesco e danno vita ad un sistema parlamentare a netta prevalenza dell'Esecutivo. Di talché, anche in Spagna, come nella maggior parte degli ordinamenti democratico-sociali, il ruolo essenziale nella conduzione dell'indirizzo politico generale compete al Consiglio dei Ministri e, in seno a questo, un ruolo preminente è

---

<sup>512</sup> Cfr. in questi termini M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 244.

assegnato al Capo del Governo: la fiducia parlamentare viene, infatti, accordata – come si dirà più ampiamente *infra* – esclusivamente nei confronti di quest'ultimo<sup>513</sup>.

Data la natura parlamentare della forma di governo, è in essa centrale la relazione fiduciaria tra il potere legislativo (*rectius*, la maggioranza dell'Assemblea legislativa) e quello esecutivo. Le coordinate essenziali di questo modello si muovono in una doppia direzione: da un lato, la formazione parlamentare del Governo, con il meccanismo dell'investitura e, come suo correlato, la facoltà del legislativo di controllarne la responsabilità politica; dall'altro, la titolarità, da parte dell'Esecutivo, di un potere discrezionale di scioglimento anticipato dell'organo rappresentativo. Il sistema, come in ogni forma di governo parlamentare, si regge, dunque, sull'assunto per cui ha da esserci una maggioranza nel Congresso che appoggia il programma e le specifiche strategie politiche che il Capo del Governo e il suo Gabinetto intendono perseguire. Il che rende evidente come la figura centrale della forma di governo sia, anche in Spagna, il Presidente del Governo: è lui che deve ottenere e mantenere la fiducia parlamentare ed il resto del Governo è da lui liberamente nominato e deve dimettersi nel caso in cui il primo venga rimosso.

L'investitura del Presidente esige una espressa statuizione da parte del Congresso. Generalmente, la decisione è assunta a seguito delle elezioni generali e dopo che un nuovo Parlamento si è insediato<sup>514</sup>.

Proposto al Congresso dei deputati dal Sovrano a seguito di consultazioni con i gruppi politici rappresentati al Congresso, il Presidente del Governo viene nominato soltanto dopo l'investitura da parte di tale Camera (il che rende la nomina un atto formalmente sovrano, ancorché dotato di controfirma del Presidente del Congresso). Il Monarca dovrà, tuttavia, procedere in accordo con i risultati elettorali, nonché con gli accordi politici raggiunti dai partiti. Il candidato individuato dal Monarca dovrà, quindi, esporre il proprio programma politico al Congresso e, a seguito di ciò, si terrà un dibattito tra i differenti gruppi politici ed avranno luogo le votazioni per appello nominale.

Per ottenere la nomina è, però, necessario – ai sensi dell'art. 99 Cost. – che l'Assemblea, una volta udito il discorso programmatico, manifesti al Presidente del Governo la sua fiducia a maggioranza assoluta dei propri componenti ovvero, trascorse 48 ore dalla prima votazione, a maggioranza semplice (il che rende possibile la formazione di governi anche a maggioranze esigue).

Tuttavia, nel caso in cui neppure la maggioranza semplice sia stata raggiunta, spetterà al Sovrano proporre alla carica una diversa personalità e, se dopo due mesi dalla prima votazione, il Congresso non sarà riuscito a trovare un accordo sulla persona da nominare Capo del Governo, il Monarca dovrà procedere allo scioglimento delle Camere.

---

<sup>513</sup> Ulteriori potenti elementi di rafforzamento della *leadership* del Capo del Governo sono definiti attraverso la disciplina del rapporto fiduciario: l'istituto della sfiducia costruttiva rende pressoché impossibile, nel quadro politico spagnolo, l'aprirsi di crisi parlamentari, mentre, per compattare la propria maggioranza, il *Premier* spagnolo dispone dell'arma della questione di fiducia. Il potere di scioglimento della Camera politica – che compete al solo Presidente sotto la sua esclusiva responsabilità, anche se previa delibera del Consiglio dei ministri – viene a completare il novero degli strumenti attraverso i quali il Capo del Governo esercita la propria supremazia sulla maggioranza e sull'intera rappresentanza parlamentare. Cfr. in questi termini G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 122-123.

<sup>514</sup> Anche se il medesimo procedimento viene seguito in caso di morte del Presidente, di dimissioni, ovvero di perdita della fiducia parlamentare.

Il limitatissimo ruolo paritario della Camera territoriale rispetto al Congresso è qui ben evidente. Di più: il Senato rimane completamente escluso dal circuito che lega il Governo al Parlamento, dal momento che è al Congresso che compete in via esclusiva il controllo politico nei confronti del Governo.

### *3.1 Cenni sulla sfiducia costruttiva, sulla questione di fiducia e sul potere di scioglimento delle Camere*

Ove il supporto parlamentare cessi di esistere, vari strumenti sono previsti per superare l'*impasse*, i quali condurranno o alla nomina di un nuovo Capo del Governo ovvero alla indizione di nuove elezioni popolari.

In primo luogo, la relazione di fiducia può interrompersi (salvo le dimissioni del Presidente del Governo o in caso di sua morte) con l'approvazione, da parte del Congresso dei Deputati, di una mozione di sfiducia costruttiva.

Ai sensi dell'art. 113 Cost. spagn., la mozione – che fa emergere chiaramente la posizione di dipendenza del Governo dal Parlamento – deve indicare il nome di un sostituto del Presidente del Governo in carica e deve essere presentata da almeno un decimo dei componenti della Camera bassa. Essa non può, altresì, essere posta in votazione prima di cinque giorni dalla sua presentazione.

Dato il numero dei possibili sottoscrittori, la Costituzione dispone che, entro due giorni dalla data di presentazione, potranno essere presentate mozioni di sfiducia alternative. Affinché la mozione sia approvata, è necessaria la maggioranza assoluta dei membri del Congresso. A tal proposito, si può notare l'asimmetria della disciplina, votata in favore della stabilità governativa: per l'investitura del Presidente è sufficiente la maggioranza semplice, mentre per designare il sostituto tramite la mozione di censura è necessaria la maggioranza assoluta.

Nell'ipotesi in cui nessuna tra le mozioni presentate ottenga la maggioranza assoluta richiesta per costringere il Presidente del Governo in carica alle dimissioni, i firmatari non potranno presentarne di nuove nella stessa sessione parlamentare.

È, dunque, evidente la natura fortemente razionalizzata del meccanismo fiduciario che, pur avendo lo scopo di evitare "crisi al buio", non ne garantisce, tuttavia, automaticamente l'efficacia decisionale. Peraltro, i suoi effetti talvolta sono contrari alle finalità che si perseguono al momento della presentazione, dal momento che lo scopo della presentazione non sempre è quello di far cadere il Governo, bensì quello di indebolirlo dinanzi all'opinione pubblica. E ciò perché il suo carattere costruttivo impone due operazioni simultanee: da un lato, che la censura del Governo attui l'investitura di un nuovo Presidente del Governo; dall'altra, l'esame della capacità del candidato alternativo che la propugna al fine di affermare la propria *leadership* nel Paese.

L'altro meccanismo che può condurre alla rimozione del Presidente del Governo in carica è di iniziativa del Presidente medesimo, successivamente all'audizione dei propri Ministri. La Costituzione prevede, infatti, che il Presidente del Governo, allo scopo di rinsaldare la maggioranza, possa – previa delibera del Consiglio dei ministri, ma sotto la sua responsabilità – presentare la questione di fiducia che, ai sensi dell'art. 112 Cost., può

riguardare soltanto una dichiarazione di politica generale ovvero il programma del Governo<sup>515</sup> e deve essere approvata con la maggioranza semplice.

Il Presidente supera la mozione se la proposta di legge ottiene la maggioranza semplice dei voti in Congresso. In caso contrario, il Presidente viene sollevato dall'ufficio ed un sostituto dovrà essere nominato da parte del Sovrano seguendo la procedura ordinaria poc'anzi descritta.

Normalmente, tuttavia, la reazione fisiologica propria del Presidente del Governo in situazioni di crisi è quella di sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni. Si tratta di una potente arma che la Costituzione spagnola consegna nelle mani del Capo dell'Esecutivo, il quale – peraltro – potrà scegliere il momento più favorevole per lo svolgimento delle elezioni, alla luce dei propri interessi partigiani.

Si tratta di un elemento pensato, nella teoria classica del parlamentarismo, come contrappeso al potere del Parlamento di far cadere la compagine di governo attraverso i meccanismi di responsabilità politica; esso rappresenta dunque, un perno dell'impalcatura istituzionale del regime parlamentare. Tuttavia, non vi è alcuna novità nell'avvertire che, naturalmente, la funzione cui assolve lo scioglimento anticipato non è quella di rimettere all'elettorato la soluzione di un contrasto tra il legislativo e l'esecutivo; la sua vera funzione è, in via generale, quella di servire come strumento di pressione sul Parlamento.

La Costituzione, ad ogni modo, prevede alcune limitazioni, in modo da impedire abusi. Il Presidente non può, ad esempio, sciogliere le Camere quando sia stata presentata una mozione di censura (art. 115, comma 2, Cost. spagnola); parimenti, quando è stato dichiarato lo stato di emergenza, non possono essere indette nuove elezioni (art. 116, comma 5, Cost. spagnola). Ancora, non può essere disposto lo scioglimento quando sia trascorso meno di un anno dal precedente scioglimento (art. 115, comma 3, Cost. spagnola).

Una importante garanzia è, altresì, prevista in Costituzione: ai sensi dell'art. 115, comma 1, Cost. spagn., infatti, il decreto di scioglimento deve indicare specificamente la data delle nuove elezioni, le quali, secondo l'art. 68, comma 6, Cost. spagn., non potranno tenersi prima che siano trascorsi 60 giorni dal momento dello scioglimento.

#### *4. La funzione parlamentare di indirizzo e controllo. In particolare, le Commissioni di inchiesta*

Nelle procedure della mozione di censura e della questione di fiducia descritte *supra*, il Senato – come è emerso dalla trattazione – non è titolare di alcuna competenza.

Tuttavia, esistono altri strumenti di controllo parlamentare che, anziché condurre alla rimozione del Governo e del suo Presidente, permettono di sottoporre a verifica e critica l'azione governativa. Ed è in relazione a questi meccanismi che la Costituzione spagnola prevede il coinvolgimento del Senato (accanto al Congresso) nell'ambito della funzione di controllo parlamentare. Si tratta, evidentemente, del tentativo di recuperare un ruolo alla Camera di rappresentanza regionale rispetto alla Camera bassa, la quale – sola – può impegnare la responsabilità politica dell'Esecutivo attraverso la mozione di sfiducia costruttiva.

---

<sup>515</sup> Il Presidente non può, invece, subordinare all'approvazione parlamentare una specifica proposta di legge.

Ora, l'art. 108 Cost. spagn. individua l'oggetto del controllo nella c.d. «gestione politica» del Governo, mentre gli artt. 99, comma 2, e 112 Cost. spagn. identificano il parametro del controllo medesimo nel programma di governo o nella sua politica generale. L'art. 113, comma 1, Cost., poi, individua – come detto più volte – la sanzione del controllo parlamentare nella mozione di censura adottata dal Congresso dei Deputati.

Nella prassi costituzionale, tuttavia, l'esercizio della funzione ha assunto contenuti diversi: il giudizio-verifica del Parlamento nei confronti del Governo, infatti, si sposta continuamente dal programma, che costituisce il perno della fiducia, alle linee di indirizzo politico che vengono definite *in itinere* per effetto dell'evoluzione delle congiunture politiche. L'oggetto di questo controllo sarà, quindi, più che una verifica sulla gestione, un giudizio sulla capacità dell'Esecutivo di adattamento e di reazione rispetto ai dati nuovi della realtà politica. La sanzione, conseguentemente, ben difficilmente sarà rappresentata, proprio per la mobilità dei presupposti del controllo, da una censura formalizzata in Parlamento; essa sarà, piuttosto, una reazione politica diffusa, diretta o a determinare una condotta di *self restraint* da parte del Governo, ovvero a provocarne le dimissioni extraparlamentari.

Tutto ciò considerato ed escludendo le forme di controllo politico parlamentare che – secondo una certa sistematica – assumono ad oggetto gli atti normativi primari dell'Esecutivo, la Costituzione spagnola, all'art. 109, consente, ad esempio, ad entrambe le Camere di richiedere al Governo le informazioni (ovvero l'«assistenza») che esse ritengono necessarie acquisire, mediante un'attività di “interrogazione” che può essere esercitata singolarmente da ciascun parlamentare, ovvero in maniera collettiva. A tal proposito, si segnala che la Corte costituzionale ha tenuto un atteggiamento estremamente deferente nei confronti del Governo, quand'anche quest'ultimo abbia rifiutato ingiustificatamente di fornire l'informazione o i documenti richiesti, argomentando a partire dalla circostanza che simili conflitti politici non possono essere superati per il tramite del (proprio) sindacato giurisdizionale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 111, comma 1, Cost. spagn., il Governo e ciascuno dei suoi membri sono, altresì, sottoposti alle interpellanze ed interrogazioni formulate nelle Camere.

L'art. 110 Cost. spagn. autorizza, poi, la Camera ed il Senato a verificare (*rectius*, «pretendere») la presenza dei membri del Governo. Si tratta, tuttavia, di uno strumento di controllo sull'Esecutivo piuttosto debole, dal momento che è la maggioranza parlamentare – e non l'opposizione – a decidere se azionare questo meccanismo di verifica.

Ancora, è possibile per le due Camere, disgiuntamente ovvero congiuntamente, istituire, ai sensi dell'art. 76 Cost. spagn., Commissioni di inchiesta, al fine di indagare su una particolare questione di interesse pubblico.

Si tratta di uno strumento che si distingue chiaramente dagli altri mezzi di controllo parlamentare, dal momento che l'oggetto delle Commissioni di inchiesta – secondo la disposizione costituzionale sopra citata – può essere costituito da «qualsiasi questione di interesse pubblico». Esse, dunque, possono assumere ad oggetto di indagine non soltanto l'azione dell'Esecutivo, bensì qualsiasi materia la cui rilevanza pubblica sia ritenuta, dalla



maggioranza parlamentare, meritevole di dare luogo all'insediamento di una Commissione di inchiesta<sup>516</sup>.

Oltre a questo particolare aspetto, l'istituzione delle Commissioni di cui all'art. 76 Cost. spagn. si differenzia rispetto agli altri mezzi di controllo per ulteriori profili, riguardanti, soprattutto, i soggetti passivi del controllo, dal momento che questi – diversamente da quanto suggerito dall'art. 66, comma 2, Cost. spagn. – non sono circoscritti alle Camere e all'Esecutivo, ma comprendono tutti quanti presentino relazioni con la questione di interesse pubblico per indagare sulla quale la Commissione parlamentare è stata istituita. Per questo motivo, la Costituzione spagnola stabilisce, all'art. 76, comma 2, che è obbligatorio – per tutti, e non solo per i membri del Governo – comparire dinanzi alle Commissioni, ove convocate.

Le conclusioni raggiunte dalla Commissione – che sono sottoposte al voto del *plenum* di una delle due Camere, ovvero di entrambe – saranno inviate presso l'ufficio del Pubblico Ministero, restando, tuttavia, esclusa la loro vincolatività per il giudice.

Naturalmente, l'insediamento di una Commissione di inchiesta dipende dall'apprezzamento, da parte delle *Cortes* – o, più correttamente, della maggioranza parlamentare – del concetto di interesse pubblico che ne giustifica costituzionalmente l'insediamento.

Da ciò discende evidentemente che, essendo quella di interesse pubblico una nozione per lo più indeterminata, è verosimile che le Camere possano costituire liberamente Commissioni di inchiesta su qualunque materia, purché la maggioranza parlamentare sia favorevole. Sul piano della prassi è, però, da segnalare – proprio perché il valido ricorso a tale strumento dipende dalla stessa maggioranza che sostiene l'Esecutivo soggetto al controllo – la ripetuta opposizione di quest'ultima a istituire Commissioni d'inchiesta, con conseguente inoperatività pratica dell'istituto.

Per concludere su questo punto, è interessante notare come, anche nell'ambito di questa funzione, si ripresenti una certa discrasia tra l'astratta e teorica capacità di controllo del Parlamento attraverso un elenco niente affatto limitato di strumenti e la realtà della prassi costituzionale, che pone seriamente in questione la portata della stessa. Ne costituisce riprova la circostanza che alcuni meccanismi rilevanti sotto il profilo che ci occupa – se non di controllo, quantomeno di informazione del Parlamento – sono paradossalmente di iniziativa dell'Esecutivo<sup>517</sup>.

Ove si volesse raggiungere un più elevato grado di effettività del controllo parlamentare, sarebbe, infatti, necessario che la maggioranza dei membri del Parlamento fosse disposta a modificare l'orientamento politico del Governo; cosa di cui è ragionevole dubitare dal momento che il programma governativo altro non è se non quello che ha ricevuto il

---

<sup>516</sup> Come, anzi, fa notare J. GARCÍA MORILLO, *Problemi del controllo parlamentare in Spagna*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare*, cit., p. 67, alcune delle commissioni create nel Congresso, e che hanno avuto significativa rilevanza pubblica, hanno avuto oggetti distanti, almeno *strictu sensu*, dall'azione di Governo.

<sup>517</sup> È il caso, ad esempio, delle comunicazioni inviate dal Governo al Congresso affinché si dibattano in Assemblea ovvero in Commissione del diritto dei suoi membri ad essere auditi in Commissione e dei rapporti sui piani e programmi (artt. 196-203 R.C.). In questa stessa contraddizione sembrano cadere anche le Commissioni d'inchiesta, la cui istituzione – come si dirà *infra* – dipende proprio dalla maggioranza governativa (diversamente da ciò che succede in altri regimi parlamentari). Cfr. per questa parte G. RUIZ-RICO RUIZ – J. LOZANO MIRALLES, *La forma di governo spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americane*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 58.

sostegno di quella stessa maggioranza parlamentare. A ciò si aggiunga che la reale efficacia della funzione di controllo è molto ridimensionata da una forte disciplina di partito, che impedisce ai membri del gruppo parlamentare che sostiene l'Esecutivo di censurare il lavoro dei componenti la compagine governativa quando questi – in buona misura – si identificano con i principali membri della direzione della formazione politica di appartenenza.

Inoltre, alla luce delle sempre più intense forme di relazione fra i mezzi di comunicazione e l'attività di controllo parlamentare, si può evidenziare che gli strumenti di controllo delle Camere vedono accresciuta la propria utilità nella misura in cui servono per trasmettere all'elettorato, proprio attraverso i mezzi di comunicazione, informazioni sull'attività di governo. Questa circostanza spiega la dilatazione della funzione di controllo, incomprensibile se non in forza della sua ripercussione pubblica, dal momento che la pubblicità non è soltanto una componente imprescindibile del controllo, bensì la sua stessa finalità. Una cosa di cui si può essere ragionevolmente certi, infatti, è che nelle ultime legislature il controllo parlamentare si è intensificato fortemente, ed in ogni senso: l'attività parlamentare in riferimento al controllo è stata maggiore e anche più vitale la reazione dei controllati e, naturalmente, molto maggiore la ripercussione sociale delle attività di controllo. Il caso più significativo è rappresentato senz'altro dalla fattispecie dell'interrogazione parlamentare, la quale raggiunge il proprio scopo per il semplice fatto della sua presentazione e, soprattutto, della sua pubblicità, a prescindere dalla risposta fornita.

##### 5. Cenni sulle funzioni del Senato di integrazione e relazione con altri organi costituzionali.

È adesso opportuno fare riferimento a tutta una serie di facoltà che spettano del Congresso e al Senato rispetto all'elezione di membri o al monitoraggio di altri organi costituzionali, una competenza che trova la sua ratio nella centralità del Parlamento come organo rappresentativo e plurale<sup>518</sup>.

La Costituzione e le leggi prevedono, infatti, innanzitutto diverse ipotesi in cui la composizione di organi costituzionali avviene su una proposta di designazione delle *Cortes Generales*: così, l'art. 159 Cost. Spagn. attribuisce al Congresso e al Senato la competenza a proporre ciascuno quattro magistrati del *Tribunal Constitucional*, mentre l'art. 122 Cost. spagn., in combinato disposto con la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, prevede che ciascuna Camera proponga dieci membri del *Consejo General del Poder Judicial*<sup>519</sup>.

Altre disposizioni estendono tale competenza riguardo alla nomina di consiglieri del *Tribunal de Cuentas* e del *Defensor del Pueblo*, ma anche del *Consejo de la Corporación de Radio Televisión* e ad altri organi di rilievo pubblico.

La competenza qui esaminata si completa poi con diversi meccanismi di relazione tra il Parlamento nel suo insieme e altri organi dello Stato o territoriali; come esempi di relazione

---

<sup>518</sup>

Cfr. M.R. RIPOLLÉS SERRANO, *Las Cortes Generales*, in M.I. ÁLVAREZ VÉLEZ (a cura di), *Lecciones de derecho constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2008, p. 187.

<sup>519</sup> Il Regolamento del Senato è stato modificato nel 2001 in coordinato con la riforma della *Ley Orgánica del Poder Judicial* e con il Regolamento del Congresso: i giudici e magistrati dovranno proporre un massimo di trentasei candidati, tra i quali il Senato dovrà scegliere un una votazione plenaria (art. 184.6 Reg. Sen.)

con altri organi dello Stato si annoverano gli *Informes del Defensor del Pueblo* o le *Memorias Anuales del Consejo General del Poder Judicial*, mentre ricordiamo come particolare forma di relazione con le autonomie territoriali quella realizzata attraverso l'istituzione della *Comisión General de las Comunidades Autónomas* (si vedano gli artt. da 55 a 56 bis 9, Reg. Sen.).

Con particolare riguardo alla partecipazione della seconda camera nella nomina di altri organi costituzionali, quindi, va osservato che si tratta di funzioni paritarie delle *Cortes*, in cui il peso del Senato è identico a quello del Congresso<sup>520</sup>. Lo stesso si può affermare rispetto alla sua relazione con gli organi ausiliari.

Risulta interessante, ad ogni modo, la norma del Regolamento del Senato che disciplina il procedimento per l'elezione dei quattro magistrati del *Tribunal Constitucional* che spetta ad esso di eleggere secondo l'art. 159, co. 1, Cost. spagn., un procedimento che è stato modificato per adeguarlo a quanto stabilito nell'art. 16 della *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (LOTIC), modificata nel 2007<sup>521</sup>.

In questo caso, il procedimento in Senato dà seguito alle proposte provenienti dalle stesse Comunità Autonome, le cui Assemblee Legislative potranno proporre un massimo di due candidati per la carica: la Commissione di Nomina del Senato porterà in seguito tali proposte al *plenum* (art. 184.7 Reg. Sen.)<sup>522</sup>.

La modifica del procedimento operata con la riforma della *Ley Organica del Tribunal Constitucional*, prima ancora che intervenisse la conseguente attuazione da parte del Regolamento del Senato, è stata oggetto di un ricorso di incostituzionalità proposto da deputati del Partito Popolare, per supposta violazione dell'art. 159, co. 1, Cost. spagn., che attribuisce, per l'appunto, al Senato, la facoltà di nomina di quattro magistrati del *Tribunal Constitucional*.

Il ricorso è stato dapprima risolto dalla STC n. 49 del 2008, che ha confermato la costituzionalità della norma impugnata, ritenendo che non sia revocabile in dubbio che la elezione dei magistrati continui a spettare al Senato, anche nel contesto del nuovo procedimento. Quest'ultimo viene a comporsi di due fasi: nella prima, i Parlamenti delle Comunità Autonome esercitano la facoltà di proporre dei candidati al Senato, e, nella seconda, il Senato esercita la propria competenza con l'elezione finale, anche se questa deve avvenire tra i candidati proposti dalle Assemblee Legislative autonome.

Il *Tribunal Constitucional* ha ritenuto che l'espressione "*entre los candidatos*" non debba essere interpretata necessariamente (nell'attesa di una specificazione del procedimento in sede regolamentare) nel senso di escludere ogni possibile margine di

---

<sup>520</sup> Cfr. F. PAU I VALL (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 34; F. DE CARRERAS SERRA, *El Senado en la Constitución española*, in F. PAU I VALL (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 34; V. GIAMMUSSO, *Spagna*, cit., p. 176.

<sup>521</sup> Cfr. M. FRAILE ORTIZ, *El problema del Senado in Spagna*, cit., p. 1177.

<sup>522</sup> Il comma citato dispone che il procedimento seguito per l'elezione dei giudici del *Tribunal Constitucional* presenta le seguenti peculiarità: «a) *El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo.* b) *La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos*».

manovra da parte del Senato e, in ogni caso, che la partecipazione delle Comunità Autonome al processo di selezione dei magistrati del *Tribunal Constitucional* è conforme alla natura del Senato come Camera di rappresentanza territoriale.

Nel pronunciarsi, infine, sul ricorso proposto avverso l'art. 184, co. 7, Reg. Sen., nel testo novellato, il *Tribunal Constitucional*, con la sentenza n. 103 del 2008, ha dichiarato la costituzionalità del nuovo procedimento solo ove lo si interpreti nel senso che il Senato non sia vincolato alle candidature presentate dalle Assemblee Legislative delle Comunità Autonome nell'esercizio nella nuova facoltà loro riconosciuta<sup>523</sup>.

## CONCLUSIONI

### RIFLESSIONI CONCLUSIVE SULL'OPPORTUNITÀ DI UNA RIFORMA

di *Fabio Masci*

Come rilevato dal Presidente del Senato Pío García-Escudero Márquez<sup>524</sup>, la riforma del Senato è una questione che permea la dialettica costituzionale spagnola sin dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978.

Ormai inveterata è la convinzione che la Camera alta debba ergersi ad autentica rappresentante dell'autonomia territoriale, e pressante è l'esigenza che si attui il dettato costituzionale tratteggiato dall'inscindibile legame fra bicameralismo e riconoscimento delle autonomie<sup>525</sup>.

Un dibattito, quello riformista, che assume i tratti della storicità, della persistenza e della trasversalità<sup>526</sup>. Come scientemente sottolineato<sup>527</sup>, la preoccupazione di revisionare la Seconda Camera è pressoché coeva alla sua previsione costituzionale, e l'istanza di cambiamento, sopravvissuta all'oggettiva difficoltà di territorializzazione, si è snodata entro i meandri dell'intero scacchiere politico.

La presenza di una radicata tradizione municipalista è storicamente inconfutabile. La vocazione autonomista affonda le proprie radici nell'affermazione dello Stato unitario monarchico e la vitalità del policentrismo iberico è stato il principale argine allo straripamento del potere centrale. Se però la presenza dei rappresentanti delle autonomie è astrattamente riconducibile alla natura federale del Senato, la composizione ibrida sembra

---

<sup>523</sup> Pertanto, l'inciso secondo cui «*si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos*» deve essere applicato non solo nell'ipotesi in cui non siano stati presentati candidati in numero sufficiente, ma anche nel caso in cui i candidati non posseggano i requisiti necessari o non risultino idonei a ricoprire l'incarico, a giudizio della Commissione di Nomina; né il *plenum* del Senato, cui spetta la decisione finale, è vincolato proposta di quest'ultima, potendo richiedere alla Commissione di operare una nuova selezione di candidati.

<sup>524</sup> Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.A.P., *Le Camere Alte in Europa e negli Stati Uniti*, Settembre 2013, n. 54, p. 150.

<sup>525</sup> C. L. KUSTERMANN, *Il Senato spagnolo, camera di rappresentanza territoriale di uno Stato regionale-autonomistico prefederale. Spunti per la riforma del bicameralismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Edizioni Scientifiche italiane, Roma, 2003.

<sup>526</sup> R. B. VALDÉS, *La riforma del Senato in Spagna: accordi e disaccordi*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 43-44.

<sup>527</sup> *Ibidem*.

smentirne il carattere eminentemente territoriale. Il dibattito riformista ruota allora attorno alla necessità di conferire reale dignità autonoma all'Assemblea, offrendo un adeguato canale di comunicazione fra centro e periferie.

Non può negarsi che la Costituzione si erga a fondamento dell'autonomia delle Comunità, ma è altresì vero che le "potenzialità federali spagnole" non possono valicare i limiti sanciti dalla Carta Fondamentale. I confini entro cui espandere i poteri periferici sono infatti tracciati dal principio di unicità ed unità del popolo spagnolo<sup>528</sup>, che può tendersi sino a far emergere il carattere plurale della nazione, ma non certo sino a creare più nazioni all'interno di uno Stato unitario. È questa la teoria del "patriottismo costituzionale"<sup>529</sup>, una sapiente costruzione dottrinarica che pone l'accento sulla complessità dell'ordinamento spagnolo, preservando al contempo l'unità della monarchia e le macro-differenze delle Comunità. La realtà ha però dimostrato che il processo di affermazione dello Stato autonomo è stato rallentato da un generale atteggiamento di sospetto nei confronti dell'autonomia, sovente interpretata come attentato alla stabilità del Paese. L'esercizio decentrato di prerogative costituzionalmente garantite è stato letto nell'ottica della superiorità gerarchica dello Stato nei confronti degli altri enti territoriali, e non in quella – certamente più opportuna – del coordinamento. Le contrapposizioni di un sistema ontologicamente conflittuale hanno allora assunto carattere negativo e quella fervida piattaforma dialogica (e di scontro) che avrebbe dovuto essere il Senato ha assunto una fisionomia ibrida e di scarsa significanza. Nelle intenzioni dei Padri Costituenti la Seconda Camera avrebbe dovuto rappresentare il presupposto costitutivo del modello di stato territoriale, una sorta di esigenza pratica, funzionale al corretto operare della complessa struttura decentrata<sup>530</sup>. L'impostazione verticistica sviluppata dalla prassi ha però smentito il disegno originario, impedendo la formazione di un vero ordinamento federale.

Minimo comun denominatore del riformismo iberico è il ripensamento del concetto di "rappresentanza", ancorato al gioco della contrapposizione partitica nazionale e ben distante dall'effettivo riconoscimento delle singole territorialità. La coesistenza del *Congreso de los Diputados* e del *Senado* si è di fatto strutturata in termini di bicameralismo imperfetto, declinando un paradigma in cui le Camere si limitano a rappresentare la medesima realtà elettorale<sup>531</sup>. La diversa composizione ed il differente sistema elettorale - proporzionale corretto nell'un caso, maggioritario nell'altro - pur garantendo la disomogeneità, e quindi la plurale rappresentanza delle forze politiche, non sono stati in grado di impedire quell'effetto duplicativo che ha reso la Camera alta un doppione, tra l'altro depotenziato, del Congresso<sup>532</sup>.

La subordinazione strutturale del Senato si evince anzitutto dall'inesistenza di un autonomo potere d'iniziativa legislativa. La Costituzione consegna infatti al *Congreso* le chiavi del procedimento normativo primario, sbilanciando l'asse della partecipazione assembleare al punto da rendere il Senado una camera "claudicante". L'asimmetria dei rapporti emerge a chiare lettere da ulteriori previsioni costituzionali: si pensi, ad esempio,

---

<sup>528</sup> G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 113 ss.

<sup>529</sup> Ibidem.

<sup>530</sup> R. B. VALDÉS, *op. cit.*, p. 46.

<sup>531</sup> Ufficio Ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.A.P., cit.

<sup>532</sup> R.B. VALDÉS, *op. cit.*, p. 46.



alla mancata partecipazione della Seconda Camera all'elezione governativa (art. 99 Cost. Spagn.), all'impossibilità di presentare mozioni di censura contro il Presidente del Consiglio (art. 113 Cost. Spagn.) e alla peculiare disciplina della questione di fiducia (art. 112 Cost. Spagn.).

La struttura e il funzionamento configurano l'organo in esame come mera "istanza parlamentare di seconda lettura, di riflessione o di raffreddamento", conferendo ad esso carattere duplicativo, non certo quello di corte federale. Com'è stato detto, «il parlamentarismo spagnolo si fonda su meccanismi il cui funzionamento è di esclusiva competenza del Congresso», e la formale equiparazione delle due Camere, smentita nella sostanza dalla prassi e comunque difforme dall'autentica intenzione dei costituenti, non ha fatto altro che insabbiare l'ontologica necessità di rappresentanza territoriale. Non è quindi la farraginosità del procedimento legislativo a muovere gli intenti riformisti, ma la volontà di dar vita ad una Camera realmente rappresentativa delle diversità, che favorisca l'integrazione dei nazionalismi e getti le basi per l'instaurazione di un circuito decisionale multilaterale che innovi il modello bilaterale tipico dell'esperienza autonoma spagnola.

La conflittualità fra centro e periferia, acuita dall'ambiguità strutturale e funzionale del *Senado*, ha fatto sì che la monarchia costituzionale spagnola fosse annoverata tra le "democrazie difficili"<sup>533</sup>: l'originale disegno dei costituenti ambiva infatti alla costruzione progressiva e differenziata di uno Stato autonomo, ma la peculiarità compositiva della Camera Alta e la conclamata preminenza del Congresso hanno castrato *in nuce* quelle situazioni di dialogo multiterritoriale che avrebbero dovuto caratterizzare la realtà iberica. La fragilità di un sistema incapace di dar voce alle Comunità Autonome ha fatto sì che le pressanti istanze periferiche si trasformassero ben presto in rivendicazioni autonomiste e indipendentiste, minando il fondamentale principio dell'unità nazionale-popolare.

Di particolare rilievo è stata la "proposta Zapatero", il cui obiettivo precipuo era la "territorializzazione" della Seconda Camera. L'idea governativa era quella di ancorare la formazione del Senato alla dimensione delle Comunità Autonome, strutturandone la composizione in misura proporzionale alla popolazione (o, in subordine, al numero di Province). La riforma prevedeva l'elezione popolare diretta dei senatori, sostituibile però con un sistema misto, in cui parte del consesso era eletto dalle Assemblee regionali e parte dai cittadini delle *Comunidades*. Si statuiva, inoltre, che l'organo fosse rinnovato parzialmente, in concomitanza delle singole elezioni autonome. Se ne poneva, quindi, in risalto la funzione concertativa, che ergeva la Camera alta a centro di coordinamento del sistema delle conferenze. Si introducevano, infine, la modifica dei poteri di veto, una commissione di conciliazione e diverse procedure legislative che privilegiassero il ruolo della Seconda Camera in determinate materie. La proposta in esame è rimasta, però, lettera morta: la crisi economica, l'ontologica ritrosia ad intaccare i "dogmi" costituzionali e, soprattutto, l'alta tensione parlamentare hanno fatto sì che la riforma cadesse nel vuoto, o quantomeno fosse subordinata alla ripresa economica del Paese.

Il fallimento del disegno di riforma zapateriano non ha silenziato il fervido confronto relativo all'opportunità di modificare il Parlamento spagnolo. Il 22 febbraio 2012, il Senato ha, infatti, approvato all'unanimità una mozione scaturita da un'interpellanza presentata dal

---

<sup>533</sup> J. JIMENEZ CAMPO, *Crisi politica e transizione al pluralismo in Spagna*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 21 ss.



Gruppo Parlamentare Socialista<sup>534</sup>, modificata sulla base degli emendamenti proposti dal Gruppo Parlamentare Popolare<sup>535</sup> e votati da tutti i gruppi parlamentari<sup>536</sup>.

Tale mozione prevede la costituzione, all'interno della Commissione del Regolamento, di un Comitato di studio formato da 9 senatori, incaricato di redigere e presentare proposte volte a rafforzare la funzione territoriale del Senato, sì da trasformarlo in camera di prima lettura per le iniziative legislative in materia di autonomie.

Le continue sollecitazioni emendative non hanno mai trovato compiuta applicazione a causa del fallimento dei molteplici tentativi di riforma costituzionale. Le ragioni che hanno sublimato il consolidamento dell'auspicata revisione sono eminentemente politiche. Il più ferreo oppositore alla federalizzazione della Camera alta è proprio il Congresso dei Deputati, poco interessato a favorire l'emersione di un organo politicamente competitivo e geloso del suo ruolo pivotale all'interno del procedimento legislativo. Seguono a stretto giro di posta i partiti nazionali, che rischierebbero di perdere un numero significativo di seggi ove collocare i propri quadri intermedi, e quelli nazionalisti, che sarebbero privati di tutti i vantaggi del bilateralismo<sup>537</sup>.

Una maggior rappresentanza delle Comunità Autonome è stata garantita dalla modifica del Regolamento del Senato del 11 gennaio 1994, che, prevedendo la creazione di una Commissione Generale delle Comunità Autonome e attribuendo ad essa un potere di iniziativa legislativa nei confronti delle *Cortes Generales*, ha parzialmente sopperito all'inerzia del legislatore.

Il dibattito riformista permea quindi il sistema politico spagnolo nella sua interezza e solo il consolidamento del modello autonomico federale porterebbe a compimento quella "rivoluzione territoriale" inaugurata con l'approvazione della Costituzione del 1978<sup>538</sup>. La dialettica fra accentramento e decentramento e il conflitto fra parità e disegualianza sono "corridoi osmotici" entro cui lasciar defluire le contraddizioni e le differenze spagnole, ma il *Senado*, pensato come crocevia del confronto tra le parti, non è stato in grado di dar corpo alle intenzioni dei Costituenti. Il suo ripensamento è, quindi, prodromico all'attuazione dell'originale dettato costituzionale.

Nel dettaglio, la previsione di un sistema elettorale che riconduca la rappresentanza politica direttamente alle *Comunidades*, e non solo ai partiti nazionali, renderebbe territoriale la Camera alta e frenerebbe le sempre più frequenti ondate indipendentiste; l'introduzione di procedimenti legislativi che non releghino il Senato al ruolo di "secondo lettore" farebbe invece venir meno l'effetto sovrappositivo/duplicativo che governa gli attuali rapporti tra le Camere; una differente ripartizione delle competenze legislative introdurrebbe le Comunità Autonome nel vivo dei processi decisionali, spostando l'asse della dialettica politica dallo scontro partitico a quello fra centro e periferia.

Le tendenze centrifughe, favorite dalla mancata valorizzazione del carattere autonomico dell'ordinamento, minano quotidianamente il principio di unicità e di unità del popolo

---

<sup>534</sup> Si tratta del doc. n. 671/000002/0001.

<sup>535</sup> Si veda il doc. n. 671/000002/0002.

<sup>536</sup> Si veda il doc. n. 671/000002/0003.

<sup>537</sup> M.A. PRESNO LINERA, *Ruolo dei partiti politici e sviluppo dello "Stato autonomico" spagnolo*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2002.

<sup>538</sup> V. G. DE VERGOTTINI, *Una Costituzione democratica per la Spagna*, F. Angeli (a cura di), Milano, 1978; G. LOMBARDI, *La nuova Costituzione di Spagna*, Giappichelli, Torino, 1978; G. RIZZONI, *op. cit.*

spagnolo: l'organo deputato alla sintesi delle istanze politiche – il Senato appunto – non dispone ad oggi degli strumenti necessari a reimmettere le Comunità all'interno dei circuiti partecipativo-decisionali, creando un abissale scollamento fra centro e periferia. La riforma diventa allora il filo con cui ricucire gli “orli slabbrati” della democrazia spagnola ed inaugurare una stagione democratica in cui l'asimmetria ordinamentale non sia sinonimo di squilibrio fra centri di potere, ma conferimento di eguale dignità ed opportunità alle singole autonomie territoriali.

## BIBLIOGRAFIA

- ÁLVAREZ CONDE E., *Curso de derecho constitucional*, vol. II, VI ed., Madrid, 2008
- ALZAGA VILLAAMIL O., *Comentario a la Constitución española*, Cortes Generales, Madrid, 1978
- ANDRETTO L., *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, in *Rivista AIC*, n. 2/2010
- ANDROID L., *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, in *Rivista AIC*, n. 2/2010
- ANTONUCCI C., *Forme di stato e di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007
- ARAGÓN REYES M.R., *Estudios de derecho constitucional*, II ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2009
- ARAGON REYES M., *La monarchia parlamentare*, in E. GARCIA DE ENTERREIA – A. PREDIERI, *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982
- ARANDA ÁLVAREZ E., *La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 44/2013, p.101-153
- Atti Costituente 31 Gennaio 1947, Progetto Costituzione – Art. 55*, in [www.camere.it](http://www.camere.it)
- BALAGUER CALLEJÓN F. (a cura di), *Manual de derecho constitucional*, vol. II, VIII ed., Tecnos, Madrid, 2013.
- BALDINI F. – PICARELLA L., *Il Governo Zapatero e le autonomie*, in *Quaderni dell'Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari*, 2007
- BARBERA A., *I parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- BARBERA A., *I parlamenti: un'analisi comparativa*, Laterza, Roma-Bari, 1999
- BONFIGLIO S., *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008
- CAAMAÑÒ DOMINGUEZ F., *La Reforma del Senado*, in *La Reforma constitucional*, Dirección del Servicio Jurídico del Estado – Ministerio de Justicia, Madrid, 2005
- CASTELLÀ ANDREU J., *The Spanish Senate after 28 years of constitutional experience. Proposals for reform*, in J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (a cura di), *A world of second Chambers. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 859-909
- CECCHERINI E., *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997
- CERRETO R., *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in *Rassegna Parlamentare*, n.1/2013, p. 185-220
- Consejo de Estado in seduta plenaria 16 febbraio 2006, Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, 2006, in [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)
- DE CARRERAS SERRA F., *El Senado en la Constitución española*, in F. PAU I VALL (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996
- DE ESTEBAN J., GONZALEZ TREVIJANO P.J., *Tratado de derecho constitucional III*, Madrid, Universidad complutense Madrid, 2012
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, VII ed., Padova, Cedam, 2007

- DE VERGOTTINI G., *Una Costituzione democratica per la Spagna*, F. Angeli (a cura di), Milano, 1978
- FERNANDEZ SARASOLA I., *Las primeras teoría sobre el Senado en España*, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 17/2006, p. 169-193
- FERNANDEZ-CARNICIERO GONZALES C.J., *Los reglamentos parlamentarios y el ordenamiento juridico*, in *Revista de derecho publico*, n. 9/1981, p. 163 ss.
- FERRERES COMELLA V., *The Constitution of Spain: a contextual analysis*, Hart Publishing, 2013
- FLAQUER MONTEQUI R., *La representaciòn en la España constitucional: unicameralismo y bicameralismo*, in *Direcciòn de Estudios y Documentaciòn*, Servicio de Publicaciones, Secreteria General del Senado (a cura di), *El Senado en la Historia*, Madrid, 1995
- FRAILE CLIVILLES M.M., *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, p. 1231 ss.
- FRAILE ORTIZ M., *Il problema del Senato in Spagna*, in *Le Regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, n. 6/2008, p. 1157-1196
- FROSINA L., *Una riforma limitata e concreta della Costituzione Spagnola per il nuovo Governo Zapatero*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9/2004.
- GARCÍA ESCUDERO MÀRQUEZ P., *El procedimiento legislativo en Las Cortes Generales: regulaciòn, fases y tipos*, in [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- GARCIA MARTINEZ, *Las disposiciones de la Presidencia de la Camara interpretativas del reglamento y la problematica de su impugnacion ante el tribunal constitucional*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1995
- GARCÍA MEXÍA P., *Breves apuntes sobre el Senado y los Entes Locales*, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 17/2006, p. 337-353
- GARCÍA ROCA J., *La “decostruzione della legge del Parlamento”*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 161 ss.
- GARRIDO FALLA F., *Comentario a la Constitucion*, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1985
- GIAMMUSSO V., *Spagna*, in MARCELLI F. (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell’Unione Europea e negli Stati Uniti d’America*, Tipografia del Senato, 1997, p. 159 ss.
- GÓMEZ CORONA E., *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Colección Monografias, Congreso de los Diputados, 2008
- GROPPI T., *Il federalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2004
- IACOMETTI M., *La dottrina spagnola in tema di forma di Stato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2008, p. 579-596
- IACOMETTI M., *La Spagna*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 242-265
- JIMENEZ CAMPO J., *Crisi politica e transizione al pluralismo in Spagna*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982
- JOAQUÍN M., *La proposta di riforma costituzionale spagnola*, ISSIRFA, 2006
- KUSTERMANN C.L., *Il Senato spagnolo, camera di rappresentanza territoriale di uno Stato regionale-autonomistico prefederale. Spunti per la riforma del bicameralismo*

- italiano, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Edizioni Scientifiche italiane, Roma, 2003
- LARRAZABAL BASÁNEZ S., *Curso de derecho contitucional*, vol. I, Bilbao, 2008
- LINDE PANIAGUA E., “Comentario al art. 66”, ALZAGA O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales y Edersa, Madrid, 1998, Tomo VI, p. 97 y ss.
- LOMBARDI G., *La nuova Costituzione di Spagna*, Giappichelli, Torino, 1978
- MANETTI M., *Intervento in tema di sindacabilità del procedimento di formazione della legge e dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997
- MANETTI M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990
- MARCELLI F. (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Tipografia del Senato, 1997
- MARCELLI F., *Le “camere alte”. Un quadro comparativo*, in F. MARCELLI (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, Tipografia del Senato, 1997, p.15 ss.
- MARROCCO V., *Politiche di bilancio in Spagna: potenzialità dei Presupuestos Generales del Estado in Spagna e dalle leggi di stabilità spagnole alla nuova Ley General presupuestaria*, Società Italiana di Economia Pubblica, Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia XXII conferenza, settembre 2010
- MARTÍNEZ SOSPEDRA M., *La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 23/2009, p. 275 ss.
- MASSA P., *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Giuffrè 2003
- MASTROPAOLO A. – VERZICHELLI L., *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma, Bari, Laterza, 2006
- MENCARELLI A., *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, p. 147-170
- MORRONE A., *Una Costituzione per l'Europa? Appunti per uno Stato Costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 23/2014
- PALERMO F. – NICOLINI M., *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2013
- PAU I VALL F. (a cura di), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996
- PEGORARO L., *Le leggi organiche*, Cedam, Bologna, 1990
- PENE VIDARI G.S., *Elementi di Storia del diritto medievale e moderno*, Giappichelli, Torino, 2009
- PENE VIDARI G.S., *Lezioni e documenti su Costituzioni e codici*, Giappichelli, Torino, 2007
- PÉREZ SERRANO N., *Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 105/1959, p. 99-170
- PRESNO LINERA M.A., *Ruolo dei partiti politici e sviluppo dello Stato Autonomico Spagnolo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2002



- PUNSET BLANCO, *El principio de autonormatividad de las Camaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 40/1984, p. 114
- PUNSET R., *Las Cortes Generales (Estudios de Derecho Constitucional español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983
- RIPOLLÉS SERRANO M., *Las Cortes Generales*, in M.I. ÁLVAREZ VÉLEZ (a cura di), *Lecciones de derecho constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2008
- RIZZONI G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti costituzionali a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 113-131
- ROLLA G. – CECCHERINI E., *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997
- ROLLA G. (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, Giuffrè, 1991
- ROLLA G., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza*, n. 5/2003, p. 705-726
- RUIZ RICO RUIZ G. – LOZANO MIRALLES J., *La forma di governo spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americane*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 49-91
- RUIZ RUIZ J., *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del Senado en sentido federal*, in S. BONFIGLIO, *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008
- RUIZ RUIZ J., *La Catharsis del Senado español*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 17/2006, p. 371-392
- SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Dyckinson, 2013
- Servizio Studi del Senato - XVII legislatura - Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P., *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Dossier settembre 2013, n. 54, in [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf)
- SOLE TURA J. – APARICIO PEREZ M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988
- TORTOLERO CERVANTES F., *El control constitucional de los reglamentos parlamentarios*, in [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- TOSCANO ORTEGA J.A., *La giurisprudenza del tribunale costituzionale in ordine alla individuazione dei limiti materiali delle leggi di bilanci. La comparsa della funzione costituzionale come criterio di ordinazione normativa*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997
- TEJADURA TEJADA J., *La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña*, in [www.fundacionsistema.com](http://www.fundacionsistema.com), 2010
- TUR AUSINA R. – SANJUÁN ANDRÉS, *La riforma dell'art. 135 della Costituzione introduce appositi limiti al deficit e al debito pubblico*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online*, n. 4/2011
- VALDÉS R.B., *La riforma del Senato in Spagna: accordi e disaccordi*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008
- VERA SANTOS J.M. (a cura di), *El Senado como Cámara de representación territorial y las función de los Parlamentos Autonómicos*, Madrid, 1998