



20 MARZO 2024

Il multipartitismo frammentato
spagnolo tra crisi costituzionale e
questione catalana

di Corrado Antonucci

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma



Il multipartitismo frammentato spagnolo tra crisi costituzionale e questione catalana*

di **Corrado Antonucci**

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il saggio, nel ripercorrere l'evoluzione del sistema dei partiti spagnolo, mette in luce l'indissolubile intreccio tra forma di Governo e tipo di Stato autonomico. La questione territoriale catalana è, con buona probabilità, destinata a incidere ancora profondamente sulla formazione e la stabilità degli esecutivi spagnoli ed è una delle principali cause dell'estrema polarizzazione politica che vive il sistema democratico iberico, polarizzazione che ha investito financo gli organi di garanzia. Il Governo di coalizione è stato lo sbocco politico al multipartitismo frammentato che ha informato le dinamiche della forma di Governo negli ultimi dieci anni, ponendo a rischio la governabilità in un sistema costituzionale altamente razionalizzato.

Title: Spain's fragmented multipartism between constitutional crisis and the Catalan question

Abstract [En]: In tracing the evolution of the Spanish party system, the essay highlights the indissoluble intertwining of the form of Government and type of autonomous State. The Catalan territorial issue is, likely, still destined to deeply affect the formation and stability of the Spanish executives and it is one of the main factors of the extreme political polarization experienced by the Iberian democratic system, a polarization that has even affected the organs of guarantee. Coalition Government has been the political outlet for the fragmented multipartism that has characterized the dynamics of the form of Government over the past decade, putting governability at risk in a highly rationalized constitutional system.

Parole chiave: Spagna, questione catalana, polarizzazione, forma di Governo, Governo di coalizione

Keywords: Spain, Catalan issue, polarization, form of Government, coalition Government

Sommario: **1.** Cenni introduttivi concernenti la forma di Governo spagnola. **2.** Il sistema dei partiti nei primi trentacinque anni di democrazia spagnola (1979-2014). **3.** La centralità della crisi costituzionale catalana nelle dinamiche della forma di Governo. **4.** Il dibattito sulle previsioni costituzionali concernenti la formazione degli esecutivi nel nuovo assetto partitico. **5.** Il Governo di coalizione quale sbocco politico del multipartitismo frammentato. **6.** La stabilità del Governo di coalizione minacciata dalla crisi catalana in un clima di crescente polarizzazione. **7.** L'avvio della crisi costituzionale quale esito della crescente polarizzazione politica. **8.** L'aspro confronto tra conservatori e progressisti sui temi etici e sociali. **9.** La riedizione del Governo di coalizione e la "sempiterna" centralità della questione catalana nelle dinamiche della forma di Governo spagnola. **10.** Osservazioni conclusive.

1. Cenni introduttivi concernenti la forma di Governo spagnola

Nell'ultimo decennio la monarchia parlamentare spagnola ha conosciuto una forte fase di instabilità politica del tutto inedita rispetto ai precedenti trentacinque anni di democrazia.

L'esame diacronico e sincronico delle diverse interazioni che hanno luogo tra gli organi costituzionali dello Stato, e quindi della forma di Governo, necessita di essere integrato, come ormai ampiamente pacifico in dottrina, da un'attenta analisi del sistema politico, *lato sensu* inteso, e all'interno di esso del

* Articolo sottoposto a referaggio.

sistema dei partiti. Poiché cambiamenti normativi e costituzionali incidenti sulla forma di governo, incluse modifiche della legislazione elettorale di contorno, non sono nel frattempo intervenuti, è sull'osservazione del mutato contesto partitico e politico che dovremo porre la nostra lente di ingrandimento.

La Costituzione del 1978 inaugura una stagione di democrazia sorta sulla base di un compromesso politico di elevato spessore che ne riflette la genesi garantista e pluralista. Si trovano in essa persino salienti prescrizioni in materia di legislazione elettorale, assicurando a queste ultime la rigidità tipica delle moderne leggi fondamentali e delineando, nel complesso, un governo parlamentare con forti elementi di razionalizzazione che ha facilitato per oltre tre decenni una stabilità governativa, sulla quale è venuta innestandosi l'osmosi tra *leadership* di partito e *premiership* di governo. Una tale convenzione costituzionale è stata incentivata da un sistema dei partiti, che sull'onda dei meccanismi selettivi della formula elettorale e del *favor* costituente verso la stabilità, si è strutturato come un sistema bipartitico che, seppur condizionato dai risultati delle formazioni politiche regionaliste e nazionaliste, ha assicurato una governabilità maggiore rispetto ad altre esperienze costituzionali coeve.

Stante una forma di governo riconducibile alla monarchia parlamentare, non v'è, in Spagna, spazio per un organo costituzionale che, vuoi per elezione diretta vuoi per una legittimazione di secondo grado tramite un'elezione mediata dall'organo rappresentativo, possa svolgere un' incisiva azione non solo e non tanto di *moral suasion* ma proprio un'opera di correzione politico-istituzionale entrando, in determinati momenti della vita istituzionale, vivamente nel giuoco politico, secondo ormai la ben nota teoria dei poteri a fisarmonica, nel momento in cui il sistema partitico si inceppi. In altre parole, non è immaginabile nell'ordinamento spagnolo un attivismo del Capo dello Stato che possa garantire e ristabilire il corretto svolgimento della vita politico-istituzionale, come ad esempio occorso nel nostro Paese con la nomina di Presidenti del Consiglio scelti dal Presidente della Repubblica ed "imposti" all'arco parlamentare al fine di affrontare momenti di crisi economica e/o sociale a fronte di una paralisi del sistema dei partiti nell'affrontare le varie questioni. La natura dinastico-ereditaria, infatti, preclude una qualsivoglia intromissione nelle dinamiche politiche in nome del principio democratico, perno del costituzionalismo contemporaneo ed esclude che in una democrazia coronata, *rectius* monarchia parlamentare, possa parlarsi di una forma di governo parlamentare a correttivo presidenziale¹.

Il costituente del 1978, saldamente conscio dell'instabilità governativa degli esecutivi della Seconda Repubblica e consapevole delle difficoltà vissute dalla IV Repubblica francese e dalla Repubblica italiana in ambito di stabilità governativa, si è guardato bene dal correre i rischi di delineare una forma di governo parlamentare che, per dirla come Tomaso Perassi nella nostra Costituente, non prendesse in debita

¹ Formula di successo inventata dal costituzionalista francese Jean-Claude Colliard.

considerazione la necessità di evitare le degenerazioni del parlamentarismo. Questo non significa che il costituente spagnolo non sia stato influenzato, nel metodo e nel merito, dai nostri padri costituenti. La prima parte della nostra Legge fondamentale è stata fonte di ispirazione per i partiti politici incaricati di dar vita al nuovo documento costituzionale. Diverso il discorso, invece, per quel che attiene all'organizzazione istituzionale dello Stato e, in particolare, l'assetto complessivo concernente gli strumenti di razionalizzazione governativa, gettando, per converso, un attento sguardo al modello di cancellierato tedesco, sulla scia di una forma di governo con dei forti elementi in grado di incentivare la stabilità e la governabilità.

La scelta di assegnare al Presidente del Governo (si noti già la differenza semantica con il nostro Paese ove il Presidente è appunto Presidente del Consiglio) un ruolo preponderante è sintomatica della forte attenzione verso la stabilità. E sebbene, in modo del tutto analogo al caso italiano, è il Governo che dirige la politica² e non il Presidente³, forti accorgimenti normativi e istituzionali sono stati adoperati al fine di connotare in modo politicamente più forte la figura del Primo ministro. Infatti, in virtù del secondo comma dell'art. 99 della Costituzione spagnola, è solo il candidato proposto dal Re, a seguito delle consultazioni effettuate dal Monarca, che espone davanti al Congresso dei deputati il programma politico del Governo chiedendo a questa Camera la fiducia⁴.

L'articolo seguente è emblematico della differenza che intercorre tra l'ordinamento spagnolo e il nostro. In quest'ultimo, il secondo comma dell'art. 93 Cost., al proposito, si limita a statuire che il Capo dello Stato nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri, venendosi a configurare, *in primis*, una situazione di dualismo decisionale⁵ e, in secondo luogo, un divieto per il Capo del Governo di licenziare in maniera autonoma i suoi ministri⁶. L'art. 100 della Costituzione spagnola,

² Art. 97 della Costituzione spagnola: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

³ Più ambiguo il testo costituzionale italiano che si limita a prevedere, all'art. 95, che “Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri”, ove comunque al Presidente è dato il compito di dirigere appunto e non di determinare la politica generale del Governo. Parimenti, la Costituzione spagnola, al secondo comma dell'art. 98, assegna al Presidente il compito di dirigere “la acción del Gobierno” e di coordinare “las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión”.

⁴ C.V. PRADO, *Il Presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, in *Rassegna parlamentare*, vol. 43, n. 4, 2001, p. 908, nota che quando si procede alla votazione ancora non è conosciuta la composizione del Governo, “la cui formazione spetterà al Presidente nominato nei giorni immediatamente successivi”.

⁵ Sia che si pensi che il secondo comma dell'art. 92 Cost. costituisca un atto riservato alla discrezionalità del Capo dello Stato, sia che si consideri la nomina dei ministri un atto complesso ove debbono convergere le due volontà (PdR e PdC), rimane la certezza che il Presidente della Repubblica può rifiutare la nomina a ministro di una personalità che possa compromettere il pieno rispetto del dettato costituzionale. L'ultimo caso ha riguardato il rifiuto da parte del Presidente Mattarella di nominare Paolo Savona al Ministero dell'Economia e delle Finanze stante le posizioni marcatamente euroscettiche (nel senso proprio di una contrarietà alla valuta comune) espresse in precedenza dal Prof. Savona.

⁶ F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?* il Mulino, Bologna, 2023, p. 82 osserva, al proposito, che il Pdc possa solo esercitare una *moral suasion* al fine di ottenere le dimissioni del ministro. Rimane solo la

invece, prevede che gli altri membri del Governo, e quindi i Ministri, saranno nominati e revocati dal Re, su proposta del Presidente del Governo. E, stante l'irresponsabilità politica assoluta che connota la figura regia, alla quale già si è fatto cenno, è facile intuire che è nelle mani del Presidente del Governo non solo la scelta di affidare a una determinata personalità la guida di un dicastero ma finanche l'eventuale scelta di revocare il Ministro dal suo ufficio.

C'è poi un filo logico che lega gli articoli 99 e 113 della Cost. spagnola, inquadrabile nella strategia del costituente di incentivare la stabilità governativa. L'art. 99, al centro del dibattito odierno, regola la procedura da seguire a seguito delle elezioni politiche o negli altri casi costituzionali previsti. Il monarca, infatti, dopo aver convocato presso *la Zarzuela* i rappresentanti designati dai gruppi politici con rappresentanza parlamentare, e tramite la figura del Presidente del Congresso⁷, proporrà un candidato o una candidata alla Presidenza del Governo, che chiederà la fiducia al Congresso dei deputati, esponendo il programma politico. Tale candidato/a necessita, in prima votazione, della maggioranza assoluta⁸ dei membri della Camera bassa. Solo se raggiungerà la soglia dei 176 voti sarà automaticamente nominato dal Re Presidente del Governo. Ma, si badi attentamente, qualora il candidato Presidente non raggiungesse questo *quorum*, avrà una seconda *chance* esattamente quarantotto ore dopo la prima votazione, e, questa volta, necessiterà solamente della maggioranza semplice per essere nominato. Si capisce bene allora il *favor* del costituente per un processo di nomina del Presidente del Governo che permetta anche a chi non disponga della maggioranza assoluta dei voti dell'emiciclo di divenire primo ministro⁹. Anche il nostro testo costituzionale non prescrive, ai fini del conferimento della fiducia, una maggioranza assoluta, ma, al riguardo, è stato acutamente notato¹⁰ che, data la salienza politica che riveste

strada della mozione di sfiducia individuale, non contemplata dalla Carta costituzionale ma introdotta dal regolamento della Camera e affermata dalla Consulta anche con riferimento al Senato. L'autore, a tal riguardo, ricorda il caso del Ministro Mancuso che a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti rifiutò di rassegnare le dimissioni e promosse un conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale la quale, legittimando la mozione di sfiducia, si espresse in maniera negativa nei confronti delle pretese del Ministro sfiduciato (sentenza n. 7 del 1996).

⁷ L'elezione del Presidente del *Congreso de los diputados* è il primo segnale da tenere in considerazione per capire quale sarà il Presidente del Governo che, con ogni probabilità, riuscirà a raccogliere nella camera bassa, unica che concede la fiducia all'esecutivo, la maggioranza necessaria per conquistare la Moncloa. L'elezione alla Presidenza della deputata socialista Francina Armengol conferma quanto detto. Sebbene infatti il primo candidato proposto per l'investitura è stato il popolare Feijóo, il suo tentativo era, come ampliamento previsto, destinato al fallimento in quanto il blocco dei No all'investitura contava con 178 voti, coincidenti con i suffragi ottenuti da Armengol (hanno votato per la candidata socialista il Psoe, Sumar, Erc, Junts, Eh Bildu, Pnv e Bng).

⁸ Sono stati investiti in prima votazione, a maggioranza assoluta, i seguenti Presidenti del Governo: A. Suárez (UCD; 1979); F. González (PSOE; 1982, 1986, 1989); J.M. Aznar (PP; 1996, 2000); J.L.R. Zapatero (PSOE; 2004); M. Rajoy (PP; 2011).

⁹ Sono stati investiti in seconda votazione: L. Calvo-Sotelo (UCD; 1981); J.L.R. Zapatero (PSOE; 2008); M. Rajoy (PP; 2016); P. Sánchez (PSOE; 2020). (aggiungere eventualmente Sánchez 2023).

¹⁰ F. FRATTINI, *Commento all'art. 94 della Costituzione*, in *lamagistratura.it*, osserva come la distinzione tra maggioranza semplice e assoluta non è così rilevante "dal momento che, per un momento così cruciale per la vita istituzionale, prende parte alla votazione la quasi totalità dei parlamentari, con la conseguenza che la fiducia è normalmente sostenuta da un numero che supera la maggioranza assoluta sia alla camera sia al Senato". Le eccezioni verificatesi, nota l'autore, sono da imputarsi al numero di astensioni registrato in particolare circostanze dovute comunque al fatto che Camera e Senato

un tale atto giuridico e politico, la maggioranza assoluta diviene, *de facto* e pur in assenza di una previsione costituzionale, la soglia da raggiungere al fine di ottenere la fiducia della Camere. Di converso, una logica del tutto asimmetrica rispetto al nostro sistema costituzionale regola, in Spagna, l'istituto della sfiducia all'esecutivo in carica.

L'art. 113 della Cost. spagnola, al riguardo, sancisce che per revocare un Governo è necessaria l'approvazione di una mozione di censura con la più esigente maggioranza assoluta, e, per di più, la stessa, in forza del secondo comma, dovrà contenere l'indicazione di un candidato alla Presidenza del Governo. Sicché appare intuitivo il paragone con il nostro ordinamento ove la semplice approvazione di una mozione di sfiducia a maggioranza semplice, nel non prevedere *quorum* aggravati l'art. 94, comporta l'apertura di una crisi parlamentare.

Un ulteriore strumento di razionalizzazione è rappresentato dall'istituto dello scioglimento anticipato delle Camere, azionabile nell'ordinamento ispanico dal Presidente del Governo. Tale istituto è stato utilizzato sia per calcoli puramente e prettamente elettorali (da ultimo lo scioglimento effettuato dal Presidente Sánchez a seguito della sconfitta alle amministrative nel maggio 2023), sia, in talune circostanze, si è rivelato essere una scelta pressoché obbligata in quanto era impossibile portare avanti l'indirizzo politico stante un logoramento nella maggioranza o il mancato sostegno parlamentare a provvedimenti essenziali come la legge di bilancio (come occorso con il primo governo Aznar e con il primo Governo Sánchez)¹¹. Questi due importanti strumenti sono al centro del dibattito sulle riforme istituzionali anche nel nostro Paese giacché diversi analisti politici e accademici hanno notato che rafforzare la figura del Capo dell'esecutivo significa, innanzitutto, dotarlo di due strumenti (nomina e revoca dei ministri; scioglimento anticipato) senza i quali diviene difficile governare una maggioranza e portare avanti il programma politico sul quale si chi è chiesto il voto agli elettori.

In Spagna sono presenti due ipotesi di scioglimento delle *Cortes Generales*. La prima, regolata dal quinto comma dell'art. 99 Cost., prevede che qualora siano trascorsi due mesi dal primo voto parlamentare di investitura e nessun candidato abbia ottenuto la fiducia del *Congreso*, il Re procede allo scioglimento delle Camere e porterà, di conseguenza, il Paese a nuove elezioni generali. Questo scioglimento automatico è propedeutico alla volontà costituente di porre fine a un periodo di *vacatio* del potere esecutivo, in seguito

avevano un diverso computo degli astenuti. Oggi, a seguito della riforma del 2017 dell'art. 117.1 del Regolamento del Senato, sono considerati presenti solo i senatori che esprimono voto favorevole o contrario.

¹¹ S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1/2007, pp. 161-165, osserva che quando il partito del Presidente del governo detiene la maggioranza assoluta dei seggi, il potere di scioglimento è stato impiegato dal Capo dell'esecutivo per scoraggiare iniziative scissionistiche all'interno "oppure è stato utilizzato per rafforzare la sua posizione (così Gonzalez nel 1986 e 1989)". Nei casi invece ove il Presidente e il suo partito siano stati costretti a ricorrere a patti di legislatura con partiti regionali o a formare governi di minoranza (cui va ora aggiunta anche l'eventualità, destinata però a divenire la norma, dei governi di coalizione), il potere di scioglimento "ha consentito al Presidente di difendersi da alleati di governo troppo ribelli, magari cercando di sfruttare il momento elettorale favorevole".

al fallimento delle forze politiche di trovare un accordo sull'investitura del Presidente del Governo, periodo che evidentemente può avere delle gravi ripercussioni di ordine economico-sociale.

La seconda ipotesi di scioglimento, invece, è tipica dei sistemi parlamentari con un elevato grado di razionalizzazione. L'art. 115 Cost. statuisce la possibilità per il Presidente del Governo, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e sotto la sua esclusiva responsabilità, di proporre lo scioglimento di una delle due Camere o di entrambe, che sarà decretato dal Re. Nell'atto di scioglimento dovrà essere altresì indicata la data delle elezioni politiche. Gli unici due limiti a tale potere sono costituiti dai due successivi commi, i quali prevedono che, da un lato, la proposta del Presidente del Governo di sciogliere le Camere non possa essere avanzata quando è in discussione una mozione di censura¹²; dall'altro, l'improcedibilità di uno scioglimento prima che sia trascorso un anno da una precedente "disolucìon", salvo il caso di scioglimento meccanico di cui all'art. 99.5 Cost.

Per quanto concerne la legislazione elettorale, che come innanzi accennato trova nel sistema ordinamentale iberico copertura costituzionale, è di tutta evidenza che le piccole circoscrizioni¹³, ossia quelle che ripartiscono un numero esiguo di seggi, avranno un elevato effetto disproporzionale consentendo l'accesso allo scranno a poche formazioni partitiche, talvolta una sola. E dato che, in media, una circoscrizione provinciale elegge poco più di 6 deputati e solamente 13 sono le circoscrizioni che possono essere classificate come proporzionali, l'effetto maggioritario implicito al metodo elettorale è di notevole portata¹⁴ e ciò implica una compressione del principio dell'uguaglianza del voto, dal momento

¹² Al riguardo, come ha sottolineato autorevole dottrina, la mozione di censura costruttiva può essere agilmente disinnescata dal Presidente del Governo. S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, cit., molto critico sull'utilità dell'istituto della sfiducia costruttiva, nota infatti che "anche qualora si dessero le condizioni numeriche e politiche per approvare una sfiducia costruttiva (governi di coalizione o governi minoritari), il Presidente del governo potrebbe decidere di sciogliere le camere, senza dover sottostare ad un previo passaggio parlamentare che dimostri l'inesistenza del rapporto fiduciario, come invece avviene in Germania". Se, infatti, vi è un divieto costituzionale di sciogliere le camere quando è in discussione una mozione di censura, tale proibizione, sostiene l'autore riprendendo la tesi di S. CECCANTI, può facilmente indurre il Presidente del Governo a giocare d'anticipo, "dato che per riuscire a realizzare una nuova maggioranza attraverso la sfiducia costruttiva occorrono tempi non brevi e modalità che sfuggono al segreto".

¹³ C. FERNÁNDEZ ESQUER, *Desproporcionalidad y gobernabilidad*, in *Agendapolitica.elpais.com* sostiene, al riguardo, che non si è in presenza di un sistema elettorale ma, di fatto, sono tre i sistemi elettorali che operano nelle elezioni per il congresso dei deputati. L'autore afferma che in circoscrizioni piccole, con meno di 5 seggi, i risultati sono chiaramente maggioritari; in quelle di dimensione media, ovvero che ripartiscono tra i 6 e i 9 seggi, si riprodurranno i risultati globali, ossia in linea con la tendenza nazionale; solamente dove si ripartono più di dieci seggi i risultati saranno effettivamente proporzionali. L'impronta maggioritaria al sistema è data proprio dal piccolo taglio delle circoscrizioni e non "por la mal llamada Ley D'Hondt, ni tampoco por la barrera legal del 3 % de los votos".

¹⁴ C. VIDAL PRADO, *Il Presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, cit., p. 911 riprendendo la formula adoperata da M. BARAS e J. BOTELLA, *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, parla di un bipartitismo circoscrizionale "che nella maggior parte delle province favorisce i due grandi partiti (PP e PSOE) e in poche il nazionalismo, soprattutto quello basco e catalano." Gli elettori però, consapevoli degli effetti distorsivi e ampiamente selettivi del sistema, hanno, per diversi anni, come nota ancora l'autore, ridotto questo "surplus", concentrando "sempre di più i voti in quei due partiti". Oggi, come è evidente, la situazione è del tutto cambiata, essendo in presenza di un multipartitismo frammentato.

in cui un suffragio espresso in un dato collegio può equivalere a cinque voti espressi in un'altra circoscrizione provinciale¹⁵.

L'effetto marcatamente selettivo¹⁶ della formula elettorale adoperata dall'ordinamento spagnolo non impedisce alle formazioni geograficamente concentrate di risultare nelle primissime posizioni nelle circoscrizioni elettorali e di ottenere in esse una percentuale di voti tale che il loro peso, confinato in una determinata area del Paese, ha ricadute significative sul voto a livello nazionale. In altre parole, il cosiddetto “*sesgo mayoritario*” non osta alla capacità dei partiti regionalisti e nazionalisti di essere dei *player* centrali nella dinamica della forma di governo.

2. Il sistema dei partiti nei primi trentacinque anni di democrazia spagnola (1979-2014)

Un motivo senza dubbio di vanto per la democrazia spagnola è stato rappresentato dalla capacità del modello costituzionale e del sistema politico di garantire un elevato grado di governabilità e di stabilità, distinguendosi marcatamente dalla Quarta Repubblica francese sorta nel dopoguerra e dalla Repubblica italiana che, stante il vincolo esterno dettato dalle alleanze geopolitiche della guerra fredda, si è strutturata a lungo come una democrazia bloccata.

A Roma, al proposito, nel primo sistema dei partiti ha operato una logica che escludeva tassativamente l'alternanza al potere tra schieramenti politici opposti. Questo ha avuto ripercussioni anche sulla formazione della principale formazione al governo (la Democrazia cristiana) che si è strutturata come una confederazione di correnti anche abbastanza eterogenee tra loro. In altre parole, una democrazia, quella italiana, dove all'instabilità governativa cronica, il cui corollario era una durata media degli esecutivi di poco superiore all'anno, dovuta, in parte, a logiche politiche che per ragioni evidenti di spazio qui non si possono approfondire, faceva da contraltare uno stabile indirizzo politico-governativo figlio della cosiddetta *conventio ad excludendum* nei confronti del principale partito d'opposizione, ossia il Partito comunista italiano. La felice formula coniata dall'illustre studioso Leopoldo Elia stava a indicare il “cordone” politico tracciato intorno ad un partito che, soprattutto nei primi trent'anni di vita della Repubblica, stante i legami con Mosca, non poteva ambire ad essere l'alternativa agli esecutivi, di centro prima e di centro-sinistra dopo, che hanno governato a lungo il nostro Paese.

¹⁵ La situazione è esemplificata nell'informe sopra citato di M. BARAS e J. BOTELLA, p. 376, i quali affermano che i distretti estremi che normalmente si prendono come parametro sono Soria, con due deputati nel 2008, dove bastavano intorno ai 28.000 votanti per eleggere un deputato, e Madrid, con 35 deputati, dove ne servivano circa 100.000.

¹⁶ Come osserva O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, in *Revista Española de derecho constitucional*, n. 109, 2017, p. 246, nelle circoscrizioni piccole i partiti vincenti risultano doppiamente avvantaggiati. Da un lato, infatti, ricevono un importante vantaggio dovuto al carattere maggioritario del riparto dei seggi e dall'altro, in quanto circoscrizioni sovrarappresentate, hanno un ulteriore vantaggio rispetto ai voti che ottengono in altre circoscrizioni più proporzionali.

In Spagna, il sistema dei partiti ha conosciuto una diversa evoluzione. Sebbene il Partito Comunista spagnolo abbia partecipato alla scrittura e all'approvazione del testo costituzionale, il suo destino è stato segnato dagli avvenimenti successivi alla fase della transizione democratica che lo hanno costretto a un notevole ridimensionamento politico ed elettorale in favore del partito di centro sinistra, ossia il Partito Socialista Operaio spagnolo (Psoe). Quest'ultimo ha vinto le elezioni politiche del 1982, 1986, 1989 e 1993, tre volte su quattro conquistando la maggioranza assoluta in seno al *Congreso*, per poi cedere il passo al primo governo di Aznar, il quale ha portato il *Partido popular* (Pp) per la prima volta al potere. Insomma, una democrazia dell'alternanza a pieno titolo, connotata da una forte stabilità governativa.

L'elettore spagnolo non ha impiegato molto per conformarsi alla logica di funzionamento del sistema elettorale e nel quadro di quello che, a breve, definiremo come bipartitismo imperfetto, la democrazia spagnola ha visto susseguirsi per diversi anni governi monocolore, di maggioranza o di minoranza, con un numero di Presidenti del Governo esiguo se raffrontato con altre esperienze costituzionali coeve, compresa la nostra. Per di più, il legame inscindibile tra *leadership* di partito e *premiership*, in un quadro di esaltazione della figura primo-ministeriale ha indotto diversi analisti e studiosi a parlare di una forma di governo iper-maggioritaria o finanche di una forma di governo con connotazione presidenziale¹⁷.

Non è mancato chi, in dottrina, proprio partendo dall'analisi del sistema spagnolo nei primi vent'anni di vita, ha ipotizzato che i sistemi parlamentari e quelli presidenziali “si stanno differenziando a causa di elementi che non coincidono con le loro divergenze teoriche”, giacché similmente a quanto occorre in un modello a rigida separazione dei poteri come quello presidenziale, ove è necessario un dialogo e una cooperazione tra organo esecutivo e organo legislativo guidato appunto dalla *leadership* del Presidente, nella prassi “la maggior agilità dell'esecutivo al momento di affrontare i problemi, e la stabilità delle maggioranze parlamentari”, ha contribuito a conferire questo “ruolo di guida all'Esecutivo anche in un sistema parlamentare¹⁸”. Di converso, quando si è in presenza del c.d. *divided government*, i Presidenti americani per portare avanti il programma politico dovranno mediare con i membri del Parlamento le singole misure. Quest'ultimi, nell'ordinamento statunitense, difettano di una solida disciplina di partito e sono per lo più interessati a ottenere vantaggi per la loro circoscrizione elettorale. Ecco allora che, come nota Vidal Prado, la centralità del Parlamento sembra essere più marcata in un sistema presidenziale che in una forma di governo parlamentare quale quella ispanica ove la disciplina del partito accentua il ruolo di leader del Presidente del Governo.

¹⁷ L. FROSINA., *La maratona elettorale spagnola. Dal bipartitismo imperfecto al multipartidismo fragmentado*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2019, p. 7.

¹⁸ C. VIDAL PRADO, *Il Presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, cit., p. 916, il quale nota altresì che questo meccanismo è incentivato dalla “ferrea disciplina di voto nei gruppi parlamentari e dal controllo interno del funzionamento dei partiti da parte di un gruppo ridotto, strettamente vincolato al leader, che occupa la Presidenza del Governo”.

Quella descritta è stata la realtà che la Spagna ha conosciuto per oltre trent'anni dalla data di approvazione della sua Costituzione democratica. Realtà che ben presto, a causa di fattori sia di natura esogena che di natura endogena, subirà un profondo mutamento aprendo un varco verso una crescente frammentazione partitica che avrà conseguenze di prim'ordine sulle dinamiche della forma di governo. La crisi economica partorita negli Stati Uniti nel 2007/08 ben presto contaminerà il continente europeo e la Spagna si scoprirà, dal punto di vista economico-sociale, uno degli Stati europei più fragili, travolta in pieno da una crisi occupazionale alla quale dovranno far fronte gli esecutivi socialisti guidati da Zapatero, ma che, difatti, nel contesto di una crescente crisi strutturale dei debiti sovrani dell'area euro, avrà ripercussioni per tutto il decennio successivo. Parallelamente, una causa avente genesi domestica scombussola il sistema dei partiti. Il principale partito di centro-destra, il *Partido Popular*, sarà al centro di un'inchiesta giudiziaria (caso *Gürtel*) con gravi accuse formulate nei riguardi di molti dei suoi dirigenti, per capi di accusa che spaziano dal riciclaggio di denaro ad una fitta trama di finanziamenti illeciti, corruzione e legami fraudolenti col mondo imprenditoriale. Il sentimento di malcontento e disaffezione che ne deriva, coevo a quanto parallelamente occorre nel nostro Paese con la fine del bipolarismo e la nascita del Movimento 5 stelle, sbarra le porte alla nascita di nuovi soggetti politici che adoperino piattaforme populiste o comunque si pongano l'obiettivo di scalzare la vecchia classe dirigente nel nome di una "nuova politica".

Ecco allora che il sistema politico, e in esso il sistema dei partiti, se non è più in grado "di produrre il carburante adatto al buon funzionamento della macchina del Governo"¹⁹ finisce per mettere in crisi l'intero impianto costituzionale e per alterare le fondamenta di una forma di governo che, nel caso spagnolo, aveva giovato e non poco di un contesto stabile dovuto più che agli strumenti di razionalizzazione previsti dalla Costituzione a garanzia della stabilità di Governo, alla particolare fisionomia del sistema dei partiti, figlia, senz'altro anche delle prescrizioni costituzionali, *in primis* quelle concernenti la legislazione elettorale²⁰.

Se tutto ciò è vero, si può e si deve oggi riconoscere ad attenta dottrina²¹ il ruolo di facile profeta nel mettere in guardia, dopo gli accenni di corruzione riscontrati all'interno dei partiti spagnoli nei primi anni

¹⁹ E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 25.

²⁰ Così L. FROSINA, *La maratona elettorale spagnola. Dal bipartidismo imperfecto al multipartidismo fragmentado*, cit., p.5, "Nell'evoluzione della forma di governo la stabilità governativa, che per molti anni ha rappresentato un contrassegno distintivo dell'esperienza spagnola, è dipesa non tanto dalla razionalità degli strumenti costituzionali congegnati, scarsamente utilizzati in via di prassi, quanto, invece, dalla combinazione delle norme costituzionali e convenzionali con il particolare assetto del sistema partitico".

²¹ C. VIDAL PRADO, *Il Presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna*, cit., p. 920, il quale avvertiva che se i partiti non avessero posto rimedio ai problemi interni si sarebbe intrapreso "un pericoloso cammino destabilizzante", da non attribuire al sistema di governo ma alla condotta personale dei politici.

Novanta, avverso il rischio di una destabilizzazione dovuta all'implosione di un sistema partitico che proprio in quegli anni stava, in modo irreversibile, alterando le dinamiche della forma di governo italiana. Di talché non sono mancate le critiche verso un sistema che, combinando gli effetti di una legge elettorale dagli effetti maggioritari ad una convenzione costituzionale che accentra nella medesima figura la *leadership* e la *premiership*, sembra porre in tensione la corretta dialettica tra Parlamento e Governo, ove il primo è “sotto ricatto” per via del potere di scioglimento sostanzialmente in capo al Presidente del Governo e da cui deriva una ferrea disciplina dei gruppi parlamentari.

L'imperfezione nel bipartitismo è dovuta alla presenza di formazioni politiche regionaliste e nazionaliste che, anche grazie agli effetti sopra esposti della legislazione elettorale, riescono a incidere, e talvolta lo fanno in maniera determinante, nella formazione dei governi. Tali partiti hanno ricevuto da parte della scienza politologica e costituzional-comparatista l'appellativo di partiti *cerniera* (in spagnolo, “*partidos bisagra*”) proprio in virtù della capacità di determinare con il loro voto favorevole, la loro astensione o semplicemente il loro appoggio parlamentare in determinati momenti, la vita stessa degli esecutivi nazionali. Un siffatto legame tra le dinamiche della forma di governo parlamentare e quella del tipo di Stato autonomico fa della Spagna un laboratorio di analisi di estremo interesse per gli studiosi.

Una fase, quella dei primi 35/40 anni della storia costituzionale spagnola che sotto il profilo dei partiti nazionalisti e regionalisti è ben diversa da quella che sta attraversando oggi la monarchia parlamentare. E questo per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo, alcuni dei partiti che potevano essere ricondotti nell'alveo del cosiddetto *nacionalismo moderado* hanno assunto posizioni più radicali. A seguito del referendum in Catalogna del 2017 i due partiti indipendentisti catalani (ERC e soprattutto *Junts*) hanno visto deteriorare i loro già fragili rapporti con i principali partiti statali e con la Corona. Essi hanno, per il momento, “congelato” la via unilaterale all'indipendenza e in ragione di ciò sono tornati “spendibili”, come testimoniato dagli ultimi eventi recenti, anche se lo sono solamente a fronte di un alto costo politico per il partito socialista.

In secondo luogo, i partiti regionalisti e nazionalisti si sono contraddisti per essere più dei gruppi di pressione²² che dei partiti governativi che cercano di massimizzare il loro capitale politico ottenendo, in cambio del loro voto all'esecutivo nazionale, importanti concessioni per i loro territori di ordine normativo, economico e finanziario. Ne è derivato un approccio neutro al colore politico del partito di maggioranza relativa che necessitava dei loro voti, come testimoniano il patto concluso dal Pnv con il

²² S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?, cit.*, precisa che i partiti regionali si comportano appunto più da “forze di pressione che di governo (di cui infatti non hanno mai fatto parte, anche quando li hanno sostenuti)”. L'autore, al riguardo, sottolinea che “tali partiti non si collocano sull'asse ideologico destra-sinistra, preferendo piuttosto accordarsi con il governo in carica per ottenere concessioni in termini di autonomia politica e finanziaria, tanto più ampie, quanto più risultino decisivi per il raggiungimento della maggioranza assoluta (è stato il caso del *Partido Nazionalista Vasco* e, soprattutto, di CiU nei governi González 1993 e Aznar 1996)”.

Presidente González per far nascere il suo quarto esecutivo e l'accordo raggiunto da CiU con Aznar nel 1996.

Oggi la situazione è significativamente cambiata perché è in atto una sorta di *conventio ad excludendum* nei confronti del partito di estrema destra *Vox* guidato da Santiago Abascal.

Il forte centralismo del partito post-franchista, con proposte presenti nel programma elettorale per le generali del luglio 2023 che vanno nella direzione di una totale soppressione delle autonomie territoriali costituzionalmente garantite, impedisce un qualsivoglia accordo tra i partiti regionalisti e *Vox*. Insomma, una diffidenza estrema che sfocia in un vero e proprio “cordone sanitario” che ha denunciato lo stesso Abascal nell'occasione della sessione di investitura di Feijóo, lamentando come anche il PP abbia contribuito a creare un clima di forte isolamento della formazione di estrema destra che ha condotto ad un risultato elettorale ben al di sotto delle aspettative.

In definitiva, la governabilità, nei momenti in cui non è stata raggiunta la maggioranza assoluta dai principali partiti statali, è stata garantita tramite la stipula di patti, più o meno formalizzati, con i partiti regionalisti e nazionalisti. Ma finanche in queste occasioni la natura maggioritaria della forma di governo, incentrata sulla *leadership* del Presidente, non è venuta meno in quanto, grazie ai potenti meccanismi di razionalizzazione (in *primis* l'effetto deterrente della mozione di censura costruttiva e il potere di scioglimento) il cerino dell'indirizzo politico è stato in mano dell'esecutivo, il quale lo ha condiviso, quando necessario, con i *partner* regionalisti e nazionalisti che tenevano in vita il suo Governo²³.

La situazione era destinata a cambiare nel momento in cui il sistema dei partiti, a seguito della crisi economica del 2007-2008, virò verso una forte frammentazione e polarizzazione, non fornendo più quel carburante necessario al buon funzionamento di una macchina costituzionale che aveva dato, fino a quel momento, senz'altro una buona prova di sé.

3. La centralità della crisi costituzionale catalana nelle dinamiche della forma di Governo

La Spagna è stata sicuramente uno dei Paesi che più ha patito le conseguenze della crisi economica e finanziaria del 2007/08, la quale ha innescato negli anni successivi, nei Paesi della zona euro più fragili a livello finanziario, una crisi dei debiti sovrani i cui effetti sul ceto medio e medio-basso non sono ancora del tutto esauriti. In termini politici a farne le spese sono stati i due principali partiti del Paese, gli unici che hanno espresso figure presidenziali che si sono alternati alla *Moncloa*. Difatti, sia per il Pp che per il Psoe, lo scotto pagato in termini di consenso elettorale è stato importante, sia a livello autonomico e locale sia a livello nazionale.

²³ C. VIDAL PRADO, *Il Presidenzialismo e il sistema parlamentare di governo in Spagna, cit.*, p. 910, sostiene che più che con il Parlamento, quando il partito di maggioranza relativa necessita dell'appoggio parlamentare di altri partiti, “il protagonismo del partito al Governo è condiviso con quello degli altri partiti che lo appoggiano”.

Il movimento degli *indignados*, sorto nel 2011, trae alimento proprio dalla crisi economica e in poco tempo riesce a organizzare rumorose e plateali manifestazioni di piazza esprimendo un disagio sociale che richiede a gran voce una nuova classe politica e una risposta alle sofferenze patite da milioni di cittadini. Tale movimento troverà poi, qualche anno più tardi, sbocco politico nella formazione partitica *Podemos* creata e guidata da un accademico, Pablo Iglesias, che porterà avanti una proposta radicale di rinnovamento delle istituzioni. Nel contesto, infatti, di forti tagli ai servizi sociali e di politiche restrittive in ambito comunitario, *Podemos* sposa un programma politico le cui parole d'ordine sono lotta all'austerità e ampliamento dei diritti sociali. Parallelamente, approfittando del forte discredito che attraversa i principali partiti nazionali e in particolar modo il Pp a seguito delle pesanti accuse di corruzione, il partito guidato da Iglesias si fa portavoce di un nuovo modo di intendere la democrazia, proponendo soluzioni orientate all'instaurazione di forme di democrazia diretta.

Podemos, al di sopra di ogni più ottimistica aspettativa, raccoglie quasi l'8 % alle elezioni europee del 2014. Una percentuale minore ma parimenti significativa otterrà invece *Ciudadanos*, una formazione partitica di ispirazione liberal-democratica ed europeista che, con l'intento di coprire la crisi di legittimazione dei popolari, ottiene poco più del 3 % dei suffragi, sottraendo proprio al Pp il consenso di diversi elettori di centro-destra.

Seguirà un'importante tornata elettorale con elezioni a livello autonomico²⁴ e locale ove viene corroborato il cambiamento intercorso nel bipartitismo imperfetto spagnolo, fino a giungere alle elezioni politiche del dicembre 2015 che costituiscono un vero e proprio spartiacque politico e istituzionale nella vita della democrazia spagnola. In tale tornata, infatti, sul fronte liberal-conservatore, il Pp ottiene il 33,4 % dei voti, una percentuale che lo allontana decisamente dalla possibilità di formare un governo monocolore, stante un ottimo risultato (13,9%) conseguito da *Ciudadanos*. Ma la situazione è ancora più sconvolgente per la sinistra del quadro politico, ove il primato, fino ad allora incontrastato, nell'area progressista del Psoe è messo in discussione dal pareggio elettorale dei socialisti (20,8%) con *Podemos* il quale, tramite un cartello elettorale contenente una fitta rete di alleanze affini a livello autonomico, ottiene il 20,6%.

Non si comprende, però, del tutto la situazione creatasi nella politica spagnola se non si ha riguardo a due elementi di fondo che, se posti adeguatamente a fuoco, aiutano a capire lo stallo politico-istituzionale che si inaugura a seguito delle elezioni generali del dicembre 2015.

In primo luogo, le dinamiche coalizionali non hanno mai trovato spazio in una democrazia ove la composizione dell'intera compagine governativa, a prescindere dal fatto che il partito uscito vincente alle urne disponesse della maggioranza assoluta, è sempre stata appannaggio esclusivo dei due principali partiti

²⁴ Basti pensare che nelle elezioni autonome andaluse del marzo 2015 *Podemos* sfiorò il 15% dei voti e *Ciudadanos* ottenne il 9,3% dei consensi.

statali, ossia il Psoe e il Pp. Tale primo elemento era però, in maniera evidente, destinato ad essere messo in discussione qualora altre formazioni partitiche avessero ottenuto una tale percentuale di voti da poter, legittimamente, richiedere che alcuni dicasteri fossero guidati da esponenti di tali partiti politici. Se a ciò si aggiunge la *débâcle* elettorale senza precedenti dei principali partiti nazionali, era facilmente intuibile che difficilmente *Podemos* e *Ciudadanos* avrebbero dato i loro voti per formare un esecutivo senza ottenere, quale contropartita, una contrattazione dettagliata sul programma governativo e la direzione di qualche ministero. Per queste ragioni, eventuali coalizioni governative erano, nella *forma mentis* della classe politica, di ardua realizzazione tra partiti appartenenti o comunque prossimi a una determinata area culturale e ideologica (il Pp con *Ciudadanos*; il Psoe con *Podemos*) e, parimenti, si qualificava come remota e irrealistica la possibilità che popolari e socialisti potessero dar vita a un Governo congiunto giacché la trentennale competizione tra essi proiettava negli elettorati di riferimento il dogma della necessaria alternatività di un partito rispetto all'altro. Ciò premesso, quello che residuava era la possibilità di immaginare un voto di astensione del secondo partito classificato in favore del primo, un'opzione politica quest'ultima, in ogni caso, non indolore.

In secondo luogo, stava iniziando a serpeggiare con forza quel sentimento indipendentista che era destinato a stravolgere, per tutto il decennio successivo, l'agenda politica del Paese e a ridisegnare la geografia del sistema partitico. Il *proceso soberanista*, a tal proposito, aveva trovato nel patto di governabilità del 2012 tra *Convergència i Unió* (CiU) e *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) una ribalta mediatica e istituzionale che condurrà due anni più tardi all'approvazione, a opera del Parlamento catalano, della *Ley de consultas de Cataluña*²⁵, la quale azionò il cosiddetto *proceso participativo*²⁶, ossia una consultazione para-referendaria *contra legem* che chiedeva ai cittadini catalani di esprimersi circa l'indipendenza della loro Comunità autonoma²⁷.

²⁵ Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

²⁶ Per un'accurata ricostruzione delle implicazioni teoriche sottostanti al c.d. "derecho a decidir" invocato dagli indipendentisti catalani, si veda R. IBRIDO, *Il "derecho a decidir" e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2014.

²⁷ La consultazione fu celebrata il 9 novembre del 2014 e vide una partecipazione del 37% degli aventi diritto al voto. L'opzione indipendentista risultò largamente maggioritaria, superando l'80% dei voti espressi. Bisogna dar conto però delle numerose polemiche che suscitò l'ambigua formulazione del testo referendario che fu diviso in due domande distinte, la prima delle quali concernente la creazione dell'entità statale Catalogna e la seconda la sua eventuale indipendenza dallo Stato spagnolo.

Era, con tutta evidenza, possibile scorgere il principio di una crisi costituzionale²⁸ che si innescò sull'aspro confronto tra il Governo di Madrid e la *Generalitat* catalana circa la legittimità di una tale consultazione, la cui inammissibilità costituzionale fu dichiarata dal *Tribunal Constitucional*²⁹.

In questo clima di accesa contrapposizione, tre mesi prima del voto nazionale, nel settembre 2015 si svolsero le elezioni catalane³⁰ nelle quali *Junts pel Sí*, una lista elettorale comprendente le forze politiche indipendentiste, complice il meccanismo elettorale, ottenne la maggioranza dei seggi in seno all'assemblea parlamentare autonoma.

Quello sopra delineato è il contesto dove fu agilmente presagibile l'impossibilità per il Pp e per il Psoe di individuare come possibili alleati dell'investitura i partiti che sposavano, senza ambiguità, l'indipendenza catalana, con annessa rottura dell'ordine costituzionale del 1978.

La metamorfosi subita da CiU, ossia il passaggio da posizioni politiche autonomistiche al pieno sostegno alla causa indipendentista, è stata figlia anche delle pesanti accuse mosse al partito catalano, concernenti la violazione di diverse norme penali, alcune delle quali confermate da sentenze di condanna per atti di corruzione.

Le già instabili dinamiche centro-periferia erano, a tal proposito, ulteriormente esposte a forti tensioni da quando una sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo³¹, nel 2010, bocciò ben quattordici articoli dell'*Estatut d' Autonomia* approvato con referendum nel 2006 da oltre il 70% dei votanti catalani.

²⁸ R. BERMEJO GARCÍA, *La crisis catalana y el desgobierno de los gobiernos de España*, in *Anuario español de derecho constitucional*, vol. 35, 2019, p. 14, qualifica la crisi catalana come “la más grave que ha padecido España no solo en nuestro período democrático, sino desde la guerra civil de 1936-39. El terrorismo de ETA, a pesar de los más de 800 muertos que generó, nunca llegó a representar un peligro para España tan importante como ha supuesto la crisis catalana”.

²⁹ *Tribunal constitucional*, sentenze n. 31 e 32 del 2015. Sul punto Cfr. L. FROSINA, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un'analisi comparata*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017, pp. 21-26. Sulle varie pronunce dell'Alto tribunale spagnolo in tema di “derecho a decidir” si veda E. BINDI, *Oltre i confini dell'autonomia. La Catalogna tra diritto a decidere e Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019. Per un'analisi critica della giurisprudenza costituzionale in tema di consultazioni popolari referendarie e non referendarie, cfr. J. RIDAO MARTÍN, *La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias*, in *Estudio de Deusto*, vol. 63, n. 1, 2015, pp. 359-385.

³⁰ Sul controverso carattere “plebiscitario” di queste elezioni si veda C. RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, J.M. RENU VILAMALA, *Elecciones catalanas: plebiscitarias, “ma non troppo”*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 74, 2015.

³¹ *Tribunal Constitucional*, Sentenza n. 31 del 2010. Sul punto si vedano J.M. CASTELLÁ ANDREU, *La sentencia del Tribunal constitucional 31/2010 sobre el estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del estado autonómico*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2010 e L. ARROYO, *La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2011, pp. 41-73, nonché lo speciale dedicato al commento della pronuncia dalla *Revista catalana de dret públic*, dicembre 2010, la cui prima sezione è dedicata interamente ai contributi che analizzano in maniera sistematica la sentenza del Tribunale. Cfr., al proposito, E. ALBERTI ROVIRA, *La sentencia 31/2010: valoración general de su impacto sobre el Estatuto y el estado de las autonomías* (pp. 11-22); M.A. APARICIO PÉREZ, *Alguna consideración sobre la sentencia 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional* (pp. 23-28); X. ARBÓS MARIN, *Una visión general* (pp. 29-32); M.B. SERRAMALERA, *Breves consideraciones sobre la Sentencia 31/2010* (pp. 33-38); J. FERRET JACAS, *Una visión global de la Sentencia* (pp. 39-44); J. TORNOS MAS, *Valoración general* (pp. 45-48); J. VINTRO CASTELLS, *Valoración general de la Sentencia 31/2010* (pp. 49-63); C.V. PI-SUNYER, *Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto* (pp. 64-68).

In definitiva, nel rebus della questione catalana si intrecciavano diversi elementi. Da un lato, sicuramente, l'opportunismo politico dei principali partiti catalani che troverà la sua reificazione nell'adozione della strategia dell'unilateralismo; dall'altro, la crisi scaturita dalla bocciatura giuridica dello Statuto di autonomia che si trasformò inevitabilmente in una crisi costituzionale, non solo in ragione del fatto che lo stesso era stato approvato nelle sedi legislative opportune (regionale e nazionale) e confermato con il voto popolare dei catalani, ma soprattutto per la pronuncia del massimo organo di giustizia costituzionale spagnolo che interveniva a distanza di quattro anni dall'approvazione dello Statuto³².

4. Il dibattito sulle previsioni costituzionali concernenti la formazione degli esecutivi nel nuovo assetto partitico

I diciassette deputati eletti al *Congreso* dai partiti indipendentisti catalani nelle elezioni generali del 20 dicembre 2015 (nove da ERC e otto da *Democràcia y Llibertat*, nuova denominazione assunta da CiU), incisero profondamente sulla possibilità di costituire un esecutivo in un quadro politico già segnato dalla fine del bipartitismo e la contestuale nascita di un assetto quantomeno bipolare caratterizzato da una marcata contrapposizione politica e ideologica.

Preso cognizione della rinuncia di Rajoy nel tentare un'investitura che, oggettivamente, aveva poche chances di ottenere il supporto parlamentare necessario per formare il Governo, il Re, a seguito di un nuovo giro di consultazioni con i gruppi parlamentari, nominava Sánchez, segretario del Psoe, partito classificatosi secondo alle elezioni, candidato all'investitura. Anche quest'ultimo però era, con ogni evidenza, destinato ad andare incontro ad un *fracaso*, vista, innanzitutto, la netta contrarietà della classe dirigente socialista a un qualsiasi accordo con *Podemos*, reo di appoggiare la celebrazione di un referendum sull'indipendenza della Catalogna.

Siffatte condizioni erano destinate a produrre un fatto del tutto inedito per la democrazia spagnola. Difatti, trascorsa qualche settimana dalla nomina regia per la candidatura presidenziale, il segretario del Psoe fu sconfitto, al principio di marzo, sia in prima che in seconda votazione, non avendo financo in quest'ultima (che, come esposto, richiede la maggioranza semplice dei voti per essere investiti) raggiunto la soglia dei 176 voti.

Constatata quindi l'impossibilità di costituire una maggioranza in seno al *Congreso* e una volta spirato il termine perentorio dei due mesi dalla prima votazione di investitura, così come previsto all'art. 99 Cost.³³, il Re sciolse le Camere e indisse nuove elezioni per il giorno 26 giugno 2016.

³² Parlano di "controvertida sentencia del Tribunal Constitucional" C. RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT e J.M. RENU VILAMALA, *Elecciones catalanas: plebiscitarias, "ma non troppo"*, cit., p. 37.

³³ Il quinto comma dell'art. 99 prevede che "si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso".

La crisi politico-istituzionale fu ben testimoniata dall'esigua durata della XI legislatura, causata dall'incapacità delle forze politiche di trovare un accordo su comuni basi programmatiche, inaugurando una stagione di crescente e marcata polarizzazione del sistema partitico che era destinata a non essere risolta neppure con la nuova chiamata alle urne.

Le elezioni politiche di giugno consegnarono, ancora una volta, al Pp il primato elettorale ma, come era accaduto per le precedenti, non garantirono ad esso la maggioranza dei seggi in seno al *Congreso*. I popolari incrementarono i loro voti ma la maggioranza relativa ottenuta era ben lungi dal poter ambire ad ottenere, tramite accordi con le forze politiche, la metà più uno degli scranni della Camera bassa, stante anche la perdita di otto seggi registrata da *Ciudadanos*.

I socialisti, al minimo storico, persero cinque seggi rispetto alla tornata precedente, diventando impossibile aspirare alla costruzione di alleanze in vista della formazione del Governo. La situazione, rispetto al dicembre passato, fu pressoché identica in termini di consenso elettorale, sia per *Podemos* che per i partiti indipendentisti catalani. Questi ultimi, forti della maggioranza nel *Parlament*, accrescevano la volontà di porre in pratica la via unilaterale per l'indipendenza, cominciando a covare l'idea di un referendum di autodeterminazione, che ampliava la distanza, ormai incolmabile, tra i socialisti e i partiti secessionisti catalani.

Il reiterato stallo istituzionale alimentava un confronto politico, scientifico e intellettuale sullo stato della democrazia spagnola, sul nuovo sistema dei partiti, sulla legislazione elettorale e sulle previsioni della Carta del 1978 che regolano i rapporti tra i massimi organi costituzionali responsabili dell'indirizzo politico. In sostanza, per la prima volta, la forma di Governo era al centro di un dibattito che non era confinato solamente agli studiosi ma entrava con forza nell'interesse di un'opinione pubblica³⁴ che per oltre tre decenni era stata abituata a una performante governabilità delle sue istituzioni.

Costituitesi le Camere e superata la pausa estiva, nel mese di settembre il *leader* del Pp tentò, senza riuscirci, un'investitura che fu respinta in entrambe le due votazioni. Sánchez, segretario del Psoe, aveva, difatti, aperto la strada al fallimento di Rajoy, escludendo tassativamente la possibilità di un'astensione del gruppo socialista per far nascere il governo a guida popolare. A seguito però della formalizzazione della mancata investitura di Rajoy al *Congreso*, il dibattito interno al partito socialista raggiunse un acume tale da indurre Sánchez a rassegnare le dimissioni. Lo spettro, infatti, di una nuova applicazione dello scioglimento automatico ex art. 99.5 Cost., con annesso discredito internazionale e conseguente incertezza finanziaria, economica e sociale, provocò una netta spaccatura in seno al Psoe sulla praticabilità di un voto di

³⁴ J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, in *El Notario del Siglo XXI*, Rev. 67, 2 giugno 2016, a tal riguardo, sostiene che l'unico aspetto positivo di una tale situazione istituzionale è “un aspetto pedagogico e didattico, perché ci dà l'impressione che la maggioranza dei cittadini sta apprendendo praticamente solo ora come funziona il nostro sistema politico”.

astensione al Governo, stante anche un fisiologico timore per taluni deputati che potevano vedere il loro mandato, ancora un'altra volta, esaurirsi pochi mesi dopo la vittoria del seggio.

In questo clima di profonda crisi in cui versava il più antico partito spagnolo, il comitato federale del Psoe optava per rinunciare al voto contrario all'esecutivo popolare, che nasceva alla fine di ottobre con l'astensione di quasi settanta deputati socialisti.

Un Governo, quello di Rajoy, che nasceva fragile non soltanto perché sorto grazie all'anomala non contrarietà del suo rivale storico ma anche e soprattutto per le profonde turbolenze che attraversavano quest'ultimo, una crisi confermata dal voto dissenziente, rispetto alla linea del partito, di quindici deputati che votarono contro il Governo.

Il mancato scioglimento anticipato non interruppe un dibattito politico e soprattutto scientifico che pose il suo accento proprio sulle previsioni sancite nell'art. 99 della Costituzione spagnola. La procedura che regola la formazione del Governo, sancita dalla norma richiamata, non è stata oggetto di un'ampia e sistemica discussione tra i giuspubblicisti e tra i politologi fino a quando le elezioni del 2015, e la consequenziale nuova morfologia del sistema partitico, impedirono un'applicazione meccanica della sopra menzionata disposizione costituzionale³⁵.

Ecco allora che, a causa di un comportamento negligente delle forze politiche nell'assunzione delle responsabilità necessarie per porre termine a una situazione segnata dalla mancanza di un governo pienamente in funzione, diversa dottrina ha prospettato delle ipotesi di riforma dell'art. 99 della Costituzione.

Una prima proposta, sostenuta da più voci e apparsa nella letteratura di settore poco dopo l'*impasse* scaturita dal voto di fine 2015, andava nella direzione di stabilire l'apposizione di un termine temporale per la scelta regia di un candidato all'investitura³⁶.

Tale prospettazione non è però da imputare a ipotizzabili comportamenti negligenti del Monarca a seguito della tornata elettorale, che peraltro non hanno trovato, fino a questo momento, riscontro sul piano empirico, ma, di converso, è funzionale allo scopo di responsabilizzare i partiti che, stante il minor tempo

³⁵ J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, cit., imputa la poca attenzione riservata all'art.99 Cost. alla sua applicazione "mecánica, aparential y meramente protocolaria, sin causar el menor problema interpretativo ni funcional".

³⁶ Sull'apposizione di un termine temporale alla scelta di un candidato all'investitura (ovviamente, a seguito delle consultazioni con i gruppi politici rappresentati e con la procedura già menzionata che coinvolge il Presidente della camera bassa) pare del tutto convincente la proposta di R.L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivoms peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista española de Derecho constitucional*, n. 109, 2017, p. 93, il quale propone un termine di un mese dalla data di costituzione del Congresso dei deputati, perchè se invece il *dies a quo* fosse "la fecha de celebración de las elecciones generales, el período de tiempo del que dispondría el jefe del Estado podría quedar reducidido a nada si se agotase el plazo legal previsto en nuestra ley fundamental para la constitución de la Cámara Baja"; invece, la proposta prospettata da J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, cit., nell'ipotizzare anch'essa un mese di tempo per il Re, fa decorrere l'inizio del termine dalla data di celebrazione delle elezioni generali.

a disposizione, avranno un solido incentivo a intraprendere delle pragmatiche trattative in vista della scelta del candidato da sostenere per l'investitura congressuale.

Vi è poi una dirimente questione sorta a seguito della complicata fase di formazione del Governo a seguito delle elezioni generali del dicembre 2015 e del giugno del 2016. A tal riguardo, il rifiuto di Rajoy di essere candidato all'investitura, ha profilato la problematica concernente il caso, fino ad allora del tutto improbabile, in cui difettino personalità che accettino la candidatura offerta dal Re, in ragione della palese mancanza di una maggioranza a supporto della stessa. Con ogni evidenza si tratta di una questione di primaria salienza dal punto di vista costituzionale in quanto, come ampiamente si è illustrato nelle pagine precedenti, lo scioglimento delle Camere ex art. 99.5 Cost. diviene operativo solamente qualora siano trascorsi due mesi dalla prima sessione di investitura.

Orbene, se adoperassimo un'esegesi strettamente letterale della norma costituzionale, la mancanza di candidati per l'investitura disinnescerebbe lo strumento previsto dal costituente per ovviare alla *prorogatio* di un esecutivo spogliato dei poteri costituzionali previsti ed orfano di un qualsivoglia indirizzo politico. Una tale situazione è difficilmente tollerabile per un ordinamento giuridico, il quale, ontologicamente, ricerca, richiede e sussume una "chiusura" dello stesso. In altre parole, si presume la completezza dello stesso ordinamento, analogamente al principio che regola le controversie giudiziali, ove alle lacune ordinamentali e in vista dell'effettività di una tutela giurisdizionale, il giudice è guidato dal principio del *non liquet*.

Sicché si configurano, almeno, due possibili percorsi per eliminare un'ambiguità che, talvolta, è tipica di un precetto costituzionale, e che, per la particolare fattispecie che regola, non costituisce solamente uno stimolante oggetto di indagine per gli studiosi dell'ermeneutica, ma ha ricadute decisive nella vita istituzionale della democrazia spagnola.

Il passo avanti compiuto dal leader socialista a seguito del rifiuto di Rajoy, tralasciando qui la questione sulla bontà o meno della sua azione nel quadro dell'opportunità politica, ha reso meno impellente una riflessione avente quale focus la ricerca di una "via d'uscita" costituzionale nella circostanza in cui nessuna personalità accetti l'incarico del Re, oppure l'eventualità in cui quest'ultimo sia impossibilitato nel formalizzare la sua proposta a causa della mancanza evidente e conclamata della maggioranza parlamentare a sostegno di un Presidente del Governo.

Una prima strada da percorrere potrebbe consistere nell'adozione di un approccio di tipo sistemico allo spirito della Carta costituzionale, la quale, come detto, esprime un marcato *favor* verso la stabilità e la governabilità desumibile dalle disposizioni ivi contenute in materia di legislazione elettorale e dalla previsione di vari strumenti di parlamentarismo razionalizzato pensati dal Costituente. Ciò consentirebbe di inserire in un tale quadro la decodifica delle norme che regolano la formazione del Governo.

A tal riguardo sarebbe prospettabile un'interpretazione teleologica dell'art. 99.5 della Costituzione che possa condurre ad affermare che il Monarca, a seguito delle consultazioni con i rappresentanti dei gruppi politici con presenza parlamentare, una volta constatata l'impossibilità di designare un candidato, (ove il rischio di non proporre un candidato che abbia delle concrete possibilità è da considerarsi pressoché nulla³⁷) e informato il Presidente del *Congreso*, possa presumere che la sessione di investitura abbia avuto luogo e che nessun candidato abbia ottenuto la fiducia della Camera. Onde, quindi, profilare una sorta di analogia *iuris* che permetta l'attivazione del meccanismo sancito dall'art. 99.5 dello scioglimento delle *Cortes*.

Un'altra opzione richiederebbe, di converso, una modifica dell'art. 99 della Costituzione da realizzarsi secondo le disposizioni previste all'art. 167 Cost³⁸, con la finalità di permettere al Capo dello Stato di sciogliere le Camere, una volta presa cognizione dell'impossibilità di proporre alcun candidato all'investitura. Anche qui, sarebbe evidente la volontà di incentivare le forze politiche nella ricerca di un dialogo proficuo per l'elezione di un Presidente del Governo.

5. Il Governo di coalizione quale sbocco politico del multipartitismo frammentato

La complicata navigazione dell'esecutivo monocolor iperminoritario guidato da Pedro Sánchez, cominciata a seguito della sfiducia costruttiva al Governo di Rajoy nel giugno 2018, si interrompe dinanzi a un accadimento politico di estrema rilevanza: il 13 febbraio 2019 il *Congreso* boccia il progetto di legge di bilancio del Governo³⁹, aprendo la strada alla decisione del Presidente socialista di porre fine anticipatamente alla legislatura e convocare nuove elezioni generali.

Ancora una volta, non si può non notare la centralità della questione catalana nelle dinamiche della forma di Governo. Il voto contrario a *los Presupuestos Generales del Estado* è stato espresso, oltre che dai partiti di destra e di centro-destra, dalle formazioni politiche che pochi mesi prima avevano permesso, con i loro decisivi voti, di far nascere l'esecutivo socialista. Ovviamente, il riferimento è ai partiti indipendentisti catalani, ai quali non è risultato sufficiente un cospicuo aumento degli investimenti per la loro Comunità autonoma previsti nel progetto di bilancio. Codesti, infatti, subordinarono l'approvazione del bilancio alla garanzia della celebrazione di un referendum sull'autodeterminazione e chiesero altresì l'interruzione

³⁷ Come giustamente è stato notato, il Re non vive “aislado de la sociedad, de los medios de comunicación y de las redes sociales, y de todos ellos recibe constantemente información”. Cfr. J.H. BRAVO DE LAGUNA, *La reforma del artículo 99 de la Constitución y el papel del Rey en la investidura*, in *El notario del siglo XXI*, revista n. 70, 2016.

³⁸ La procedura prevista dall'art. 167, a differenza di quella sancita all'articolo successivo che contempla i casi di revisione totale della Carta oppure revisioni parziali che incidano sui diritti fondamentali, qualifica il voto referendario solo come eventuale. Infatti, un decimo dei membri delle Camere possono richiedere il referendum mentre qualora ci fosse un ampio e trasversale sostegno delle forze parlamentari, la riforma si compirebbe senza che i cittadini siano chiamati alle urne.

³⁹ Hanno votato il cosiddetto *emienda a la totalidad*: PP, Ciudadanos, PdeCat, ERC, Eh Bildu, Coalición Canaria, ForoAsturias.

del *procés*, ossia la serie di processi giurisdizionali che vedevano quali imputati i leader indipendentisti e la cui cognizione era riservata al Tribunale Supremo.

La Spagna quindi torna, incredibilmente e nuovamente, al voto per il rinnovo delle assemblee legislative nel mese di aprile, circa un mese prima di un altro importante appuntamento elettorale, ovvero un *election day* segnato dalle elezioni del Parlamento europeo e dal voto in dodici comunità autonome e per il rinnovo della totalità dei consiglieri comunali. Insomma, una dinamica inflattiva del momento elettorale che, a prima vista, potrebbe rappresentare un elemento senz'altro positivo nell'economia del costituzionalismo. In tale sede, però, si coniuga volutamente il verbo al condizionale per la semplice constatazione che in Spagna le elezioni generali si sono ripetute per ben tre volte in un arco temporale che va dal dicembre del 2015 alla primavera del 2019.

Neppure il voto di aprile si rivelerà risolutivo. Il quadro che emerge a seguito delle elezioni è quello di maggior frammentazione che la democrazia spagnola abbia mai sperimentato.

I socialisti sono i chiari vincitori delle elezioni registrando un soddisfacente 28,7 %, corrispondenti a 123 seggi al *Congreso*. Il drastico calo elettorale del Pp (poco al di sotto del 17%) viene sfruttato appieno da *Ciudadanos* che registra un notevole 15,9%.

Nel campo progressista la sconfitta è senz'altro di *Podemos* il quale, ben al di sotto delle aspettative, perde, rispetto alla precedente tornata elettorale, 29 seggi in seno alla Camera bassa, cedendo a *Ciudadanos* la posizione di terzo partito a livello nazionale. È senz'altro di notevole interesse osservare la traiettoria del Partito di Albert Rivera che passa, appunto, dalla posizione di terzo partito nelle elezioni del 28 aprile 2019 alla decisione di non candidarsi per le legislative di luglio 2023 a causa delle pesanti sconfitte elettorali registrate nei mesi precedenti.

L'attenzione mediatica viene però catalizzata da *Vox*, partito che si colloca all'estrema destra del quadro politico, neofranchista, profondamente euroscettico, il quale ottiene il 10% dei suffragi, utilizzando con disinvoltura e non sempre all'interno della cornice legale, i nuovi strumenti comunicativi offerti dai *social network*, oltre ad un abile impiego dei tradizionali comizi di piazza.

Sicché, anche la Spagna si rivela non immune da tendenze che si verificano in pressoché tutte le democrazie cosiddette stabilizzate che vedono, in quegli anni, l'affermazione elettorale di formazioni partitiche e movimenti con espliciti programmi nazionalisti e sovranisti che spiegano, almeno in parte, il comportamento di una certa parte dell'elettorato che, nelle ultime settimane di campagna elettorale, sceglie, funzionalmente, di dirottare la propria preferenza "contro" suddetti partiti politici e i loro potenziali alleati, similmente a quanto accadrà proprio in Spagna con le elezioni generali dell'estate del 2023.

L'ascesa di questi movimenti nazionalisti ha, a tal proposito, un duplice effetto. Da un lato, le alleanze siglate a livello autonomico da parte dei popolari con il partito di Santiago Abascal (emblematico è il caso andaluso), hanno l'effetto di spingere a esprimersi secondo la logica del “voto utile” sia una parte degli elettori cosiddetti moderati, ovvero quelli che, collocandosi nella parte mediana del *continuum* che rappresenta l'orientamento politico, si caratterizzano per un'elevata mobilità elettorale da una elezione all'altra, sia le parti più centriste dell'elettorato tipico del *Partido Popular*. Con ogni probabilità, ciò ha avvantaggiato i socialisti che, in maniera abile, hanno cercato di intercettare il loro voto, adoperando, oltre alla strategia del voto utile, un linguaggio allarmistico, paventando il rischio che avrebbe corso la democrazia iberica qualora si fosse profilato un esecutivo con al proprio interno personalità ascrivibili alla tradizione franchista.

Dall'altro lato, il centralismo sospinto di *Vox* ha accentuato le paure dei partiti regionalisti favorendo, in particolare, l'ottima prestazione elettorale dei partiti indipendentisti catalani, facendo leva su un elettorato spaventato dalle proposte del partito di estrema destra di neutralizzare se non proprio cancellare l'autonomia di cui godono.

Quanto sopra descritto restituisce il quadro del “multipartitismo frammentato” con il quale la monarchia spagnola si trova a dover fare i conti all'indomani del voto di aprile.

La concomitanza degli appuntamenti elettorali che si sarebbero tenuti di lì a poche settimane, costituì un'occasione utile per le forze politiche per corroborare le prime mosse strategiche adottate a seguito del voto di fine aprile e per avere una conferma (o una smentita), una volta di più, dei rapporti di forza stabiliti dalle urne.

Il voto per l'Europarlamento (e con esso, quello autonomico e locale) confermò la primazia socialista⁴⁰ in un quadro con poche sostanziali variazioni rispetto al mese precedente.

I popolari guadagnano qualche punto percentuale, mentre *Vox*, e qui sta il risultato più discordante rispetto a quello delle politiche, registra un netto calo dei consensi, perdendo quasi la metà dei voti.

Stante la posizione suggellata con l'*election day*, Sánchez pare inamovibile sulla possibilità di dar vita al primo governo di coalizione nella storia della democrazia spagnola. L'ipotesi della costituzione del monocolore socialista è rafforzata dal calo dei consensi registrato dalla formazione di Iglesias. *Podemos*, difatti, pur avendo ottenuto meno di un terzo dei voti rispetto al Psoe, non vuole replicare lo schema dell'appoggio esterno, e richiede, con insistenza, la nascita di un esecutivo di coalizione con dicasteri affidati alla direzione del partito di sinistra radicale.

⁴⁰ Come spiegato da L. FROSINA, *La mancata investitura di Sánchez e ricorso a nuove elezioni. Crisi e cambiamenti del sistema partitico e della Forma di Governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2019, p. 6, “la coincidenza di plurimi appuntamenti elettorali contribuisce a spiegare l'alta affluenza (pari al 64,3% per le europee, al 68,08% per le autonome e al 65,2% per le municipali)”.

Come accade spesso, con una funzione avanguardistica, il livello territoriale funge da laboratorio politico ove si sperimentano e, spesso, si inverano esiti che precedono temporalmente le dinamiche del livello nazionale, notoriamente più “rigido”.

A tal riguardo, se in diverse comunità autonome Psoe e *Podemos* siglano accordi coalizionali per guidare gli esecutivi autonomici⁴¹, a Madrid va in scena una rappresentazione già sperimentata. A luglio, entrambe le sessioni di investitura registrano il fallimento del tentativo del leader socialista⁴².

Il disaccordo non verte solamente sulla formula di governo, ma anche su taluni sostanziali punti programmatici, tra i quali quello che appare insuperabile è, *ça va sans dire*, la questione territoriale catalana. Difatti, i socialisti rifiutarono tassativamente ogni ipotesi di consultazione referendaria circa il destino della Catalogna, aprendo, di converso, la porta a soluzioni che accentuassero la specificità della comunità autonoma ma in un percorso che restasse saldamente nell’alveo del quadro costituzionale vigente.

Una siffatta situazione condusse all’impossibilità di addivenire a un accordo tra i due partiti dello schieramento progressista allo spirare, nuovamente, del termine dei due mesi dal primo voto congressuale di investitura indicati dalla Carta costituzionale per eleggere un Presidente del Governo. Conseguenzialmente, il Re sciolse le Camere e indisse nuove elezioni per il giorno 10 novembre 2019.

Il voto di novembre consegna al Psoe la stessa forza parlamentare registrata nelle politiche della primavera precedente (nel *Congreso* ottiene solo tre seggi in meno), mentre come una boccata d’aria viene interpretato in *Calle de Génova* il voto per i popolari. Il partito guidato da Pablo Casado riesce a intercettare e a “riportare a casa” i voti ottenuti in precedenza da *Ciudadanos*⁴³, aumentando, rispetto al 28 aprile, di più di venti deputati la sua delegazione al *Congreso*.

Una sostanziale novità è rappresentata dal grande successo del partito di Santiago Abascal⁴⁴ che riesce ad eleggere più di 50 deputati, ponendosi quale terza forza politica a livello nazionale e inverando la

⁴¹ Governi di coalizione sono sorti nella *Comunidad Valenciana* (Presidente Ximo Puig), nella *Comunidad de la Rioja* (Presidente Concha Andreu), nella *Comunidad de Canarias* (Presidente Ángel Víctor Torres) e nella *Comunidad de Islas Baleares* (Presidente Francina Armengol).

⁴² Nella prima sessione, che richiede la maggioranza assoluta, Sánchez registra 174 voti contrari alla sua investitura. Due giorni dopo i “No” scendono a 155, ma il numero dei favorevoli rimane, in entrambe le votazioni, pari a 124, ossia i deputati socialisti e il deputato del Partito regionalista della Cantabria.

⁴³ Per il partito di Rivera si tratta di un vero e proprio tracollo elettorale, registrando meno del 7 % dei voti, rispetto al 16% ottenuto il 28 aprile.

⁴⁴ L’*exploit* del partito di estrema destra è imputato da L. FROSINA, *Una nueva vía para España. Il primo governo di coalizione e l’apertura politica al problema catalano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019, p. 6, principalmente all’abilità di quest’ultimo di cavalcare “l’onda di nazionalismo cresciuta nel Paese in seguito all’ulteriore degenerazione del conflitto catalano dovuta alla sentenza del Tribunale Supremo sul cd. *Procés*”. A metà ottobre, infatti, il Tribunale Supremo spagnolo ha emesso la celeberrima sentenza n. 459/2019 con la quale ha inflitto, tra le altre cose, pesanti pene detentive per nove leader indipendentisti catalani, condannati per i reati di malversazione e di sedizione. Sulle peculiarità e sulle motivazioni della sentenza si rimanda al lavoro di L. FROSINA in questa nota citato.

previsione che apparse nella dottrina costituzionalistica a inizio secolo circa la nascita di un partito estremista stante il vuoto politico alla destra dei popolari.⁴⁵

Infine, *Podemos* perde due punti percentuali, rimanendo però saldamente nella posizione di quarto partito nazionale.

Una volta di più, il blocco conservatore e nazionalista non è nella condizione, numerica prima ancora che politica, di poter dar vita a un esecutivo nazionale e, giocoforza, l'incarico di dar vita a un nuovo Governo viene affidato dal Monarca a Pedro Sánchez, non soltanto in ragione del primato elettorale, ma, soprattutto, per l'oggettiva ragione che i socialisti risultano gli unici a poter ottenere, oltre il voto delle formazioni alla sua sinistra, l'appoggio dei partiti regionalisti e nazionalisti che vanno stringendo, ormai da tempo, un cordone politico attorno alle forze della destra, stante i programmi volti a limitare fortemente l'autonomia catalana e, in taluni casi (leggasi *Vox*), a sopprimerla del tutto.

Pare dunque difficile non constatare che l'elevata frammentazione partitica abbia assunto connotati sistemici nella monarchia parlamentare spagnola, una parcellizzazione del sistema dei partiti figlia, senz'altro, del declino elettorale registrato nell'ultimo lustro dai protagonisti di quel bipartitismo imperfetto⁴⁶ che ha dominato per decenni la vita politica iberica e che si avvia, a fine 2019, a intonare, definitivamente, il suo *de profundis*.

In altre parole, il governo di coalizione non era una delle possibili ipotesi da attuare tra le tante che la tassonomia delle formule di governo presentava, ma si imponeva quale unica via per porre fine a quella crisi che da politica stava, per l'ennesima volta, per trasformarsi in istituzionale e costituzionale, in un contesto che andava polarizzando sempre più una società immersa continuamente nella disputa politica, con frequenti e inconcludenti elezioni. In definitiva, lo scenario che si andava delineando era caratterizzato da una perenne campagna elettorale, da un Governo non pienamente operativo e dalla mancanza di un chiaro indirizzo politico che ormai difettava dall'ultima finanziaria approvata da Rajoy. Il tutto, si badi, in un quadro esasperato dalla mai sopita questione catalana.

Proprio uno dei partiti indipendenti catalani (ERC) si attivò per intentare un accordo coalizionale tra Psoe e *Podemos*, stante l'affinità ideologica della formazione guidata (sia pure *de facto*) da Junqueras, condannato

⁴⁵ Scriveva a inizio secolo C. VIDAL PRADO, *Presidenzialismo e sistema di governo in Spagna*, cit., p. 921, che in Spagna “manca un partito alla destra del PP per equilibrare questo panorama politico, e per evitare che, a lungo termine, sorga un partito di estrema destra”.

⁴⁶ G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, p. 244, nota, al proposito, che la media di voti di Psoe e Pp, “nelle quattro elezioni generali celebrate tra il dicembre 2015 ed il novembre 2019” è pari al 50,13 % dei voti espressi, “il che comporta una perdita di 22,5 punti rispetto a tutti i cicli elettorali precedenti, a partire dal 1977” (corsivo mio). L'autore riporta, inoltre, un interessante studio che dimostra come la quattordicesima legislatura fosse quella ove più elevato è stato il livello di polarizzazione.

del *procés*, e il partito della sinistra intransigente che appoggiava la celebrazione del referendum sull'indipendenza della Catalogna.

Fu così che lo spettro della quinta elezione politica in poco più di quattro anni agevolò la scelta del segretario del Psoe di dare corso, immediatamente dopo il voto, alle trattative con Iglesias per costituire il primo governo di coalizione della democrazia spagnola. L'esito di queste ultime fu la sigla, il 31 dicembre, dell'accordo programmatico nel quale si profilava un'agenda fortemente progressista e garantista per quanto concerneva la tutela e lo sviluppo dei diritti sociali e quelli di ultima generazione. Tale accordo, congiuntamente all'intesa raggiunta con ERC sulla necessità di aprire un confronto sulla questione catalana e sottrarre la sua risoluzione alle sole aule giudiziarie, aprì, di converso, un dialogo che potesse condurre a una soluzione politica.

A gennaio, la seconda sessione di investitura⁴⁷, consegnava alla Spagna il primo governo di coalizione della sua storia, con una delle quattro vicepresidenze dell'esecutivo affidata al leader di *Podemos*. Un esecutivo minoritario, non potendo contare nella Camera bassa della maggioranza assoluta dei seggi, e politicamente molto fragile stante l'accordo siglato dal Psoe con diversi partiti nazionalisti, tra cui gli indipendentisti catalani.

La distanza tra i partiti dei due blocchi era destinata, d'ora in avanti, ad allargarsi sempre di più. Da un lato, il Partito socialista era fortemente infastidito dalla mancanza, da parte dei partiti della destra, di un leale riconoscimento delle diverse vittorie elettorali ottenute. Per di più, il suo elettorato di riferimento costantemente si appellava agli scandali di corruzione del Pp per delegittimare la classe dirigente popolare, e sottolineava il carattere antidemocratico di *Vox*.

Dall'altro lato, per le forze conservatrici erano intollerabili le intese raggiunte da Sánchez non solo con l'indipendentismo catalano ma finanche quelle siglate con *EH Bildu*, partito indipendentista basco con personalità provenienti dal *Batasuna*, ossia il braccio politico di ETA, organizzazione terroristica basca.

In altre parole, stava fiorendo quella "polarizzazione affettiva"⁴⁸ che, allontanandosi da una fisiologica dialettica politica, si esprimeva tramite attacchi di tipo personale, incentrati sulla figura dei diversi leader di partito, e si informava alla mancanza di un effettivo riconoscimento istituzionale. Tali dinamiche troveranno dapprima una *escalation* nelle vicende della pandemia, quando, di converso, l'emergenza sanitaria avrebbe richiesto se non un'unità istituzionale quantomeno una fattiva collaborazione tra tutti gli attori politici e istituzionali, e poi esporranno la democrazia spagnola a un gioco di blocchi le cui

⁴⁷ La prima sessione, iniziata 4 gennaio 2020, si conclude il giorno seguente con il voto favorevole al segretario del Psoe di 166 deputati; 165 i voti contrati e 18 gli astenuti. Due giorni dopo, Sánchez viene investito dal *Congreso* coi voti favorevoli di: *Psoe*, *Podemos*, *Pnv*, *Más País*, *Compromís*, *Nueva Canarias*, *Teruel Existe*, *BNG*.

⁴⁸ L. MILLER, *Polarizados. La política que nos divide*, Barcelona, Deusto, 2023.

vittime saranno le istituzioni di garanzia (*Consejo general del poder judicial e Tribunal constitucional*) e quindi la società nella sua interezza.

Il percorso del governo di coalizione, al pari di tutti gli esecutivi coevi, è stato segnato dalle plurime crisi che si sono succedute nel biennio 2020-2022, a cominciare ovviamente dall'emergenza pandemica, passando dal conflitto bellico ai confini dell'Unione e alla conseguente crisi energetica, arrivando alle spirali inflazionistiche che il combinato disposto degli eventi succitati ha provocato.

Eppure, nonostante le condizioni di fragilità politica innanzi esposte⁴⁹, il governo di coalizione ha mostrato una spinta propulsiva nella volontà di realizzare punti salienti del programma concordato e la maggioranza parlamentare a sostegno dello stesso è rimasta tale sino a quasi la scadenza naturale della legislatura, terminata anticipatamente per volere del Presidente del Governo a seguito della sconfitta alle elezioni amministrative del maggio 2023.

Una tale tenuta dell'accordo coalizionale non era affatto scontata se si prendono in considerazione le dinamiche che hanno avuto luogo dopo la dichiarazione dello stato di allarme (e le sue successive proroghe) in seguito all'esplosione della crisi sanitaria⁵⁰. Il necessario rafforzamento dell'esecutivo sul Parlamento e, all'interno del Governo, lo spiccato protagonismo presidenziale, rafforzato da una marcata centralizzazione dei poteri e delle responsabilità, poteva condurre a uno squilibrio che poteva andare ben oltre le tensioni tra alleati che pur si sono verificate. Se a ciò si aggiunge che il Ministro della difesa, ovvero il dicastero chiave dell'emergenza pandemica, era nelle mani anch'esso di un esponente del partito socialista, ben si comprende come il riparto "pesantemente squilibrato a favore del Psoe"⁵¹ poteva

⁴⁹ Viene ben illustrato il timore socialista nel dare vita al governo di coalizione con *Podemos* da G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, cit., p. 252. A tal proposito, il pericolo era quello di una "pericolosa frammentazione in seno all'esecutivo, con un doppio protagonismo – sconosciuto al sistema del settantotto, fondato sulla centralità del PG – del Presidente e del leader del partito alleato, una doppia comunicazione, una doppia agenda politica, e dunque di due esecutivi in competizione tra loro, senza una guida effettiva". Ancora l'autore, sottolinea che "detto pericolo, amplificato dalla natura populista del discorso di Unidas Podemos – pur se attenuata rispetto ai suoi esordi – ha rappresentato certamente una sfida per la tenuta dell'esecutivo, cui si è provato a dare risposta attraverso il protocollo de funcionamiento, coordinación, desarrollo y seguimiento del acuerdo de gobierno progresista de coalición firmato dai due partiti a latere dell'accordo programmatico".

⁵⁰ L. FROSINA, *Il "prolungato" stato di allarme per la gestione dell'emergenza Coronavirus. La eccezionalità tra proporzionalità e identità costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020, p. 3, osserva come "da un punto di vista organizzativo, lo stato di allarme ha determinato un accentramento dei poteri in capo al Governo e al suo Presidente. Sotto la direzione di quest'ultimo sono stati posti i Ministeri della Difesa, degli Interni, dei Trasporti e della Sanità, quali autorità delegate del Governo competenti a adottare, nelle aree di rispettiva competenza, le risoluzioni, le ordinanze e le istruzioni interpretative necessarie per promuovere la tutela della salute e la sicurezza pubblica in questa drastica fase di emergenza nazionale".

⁵¹ G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo...*, cit., p. 254, afferma che la costituzione di nuovi ministeri al fine di attribuire a *Podemos* talune competenze non abbia comunque dato il giusto peso alla formazione di Iglesias (cioè, andando ben altro alla "proporzionalità numerica in termini di seggi in Parlamento tra le due forze). Ciò in virtù del fatto che a *Podemos* "sono stati attribuiti Ministeri di profilo modesto". Ciò nonostante, si è verificata, secondo l'autore, "una buona tenuta della maggioranza, una buona capacità di mediazione ed un livello di polarizzazione regolare".

compromettere la risposta del Governo alla crisi più grave che aveva colpito la società spagnola dai tempi della guerra civile e la conseguente dittatura di Franco.

6. La stabilità del Governo di coalizione minacciata dalla crisi catalana in un clima di crescente polarizzazione

Senz'altro la pandemia ha rappresentato un beneficio per le relazioni endo-governative e politiche tra i due alleati di Governo, congelando e lasciando sopire la diversità di vedute su diverse questioni di politica nazionale e internazionale⁵². Per di più, la discutibile mozione di sfiducia costruttiva presentata da *Vox* nei confronti di Pedro Sánchez⁵³ ha fornito un ulteriore assist per compattare l'esecutivo. Da ultimo, le abilità negoziali del leader socialista, unitamente alle cospicue somme destinate alla spesa sociale (in buona parte di derivazione comunitaria) hanno permesso di trovare una fattiva intesa con *Podemos* e firmare una legge di bilancio “a pieno indirizzo politico” che difettava in Spagna dalla finanziaria del 2018 approvata da Mariano Rajoy.

Ciò detto, se al primo anno di vita dell'esecutivo può essere attribuita una certa dose di stabilità, lo stesso non si può dire per quanto concerne il 2021, un anno, difatti, segnato da profonde divisioni tra gli alleati governativi che afferiscono, per dirla con linguaggio politologico, a tutte le sfere della politica. A tal proposito, per comprendere la fragilità del Governo, basti osservare che le discrepanze tra *Psoe* e *Podemos* abbracciano tutti i campi di azione della politica, ciò che è ben espresso dalla triade anglosassone *politics*, *polity* e *policy*.

In primo luogo, la competizione elettorale per la presidenza autonoma della principale comunità spagnola spinge Iglesias a forzare una candidatura che non è affatto condivisa dall'alleato socialista. Difatti, ben si comprende il timore del *Psoe* per la fuoriuscita dalla compagine governativa del leader di *Podemos* per concorrere (con ben poche *chances* di vittoria) alla guida della *Comunidad autónoma* di Madrid, in tal modo lasciando l'esecutivo di coalizione orfano del più importante vicepresidente e aumentando i rischi di possibile conflittualità interpartitica.

In secondo luogo, a seguito ad alcuni comportamenti opachi del Re emerito Juan Carlos I, *Podemos* cerca di portare a conoscenza della pubblica opinione una possibile riforma radicale dell'assetto costituzionale, andando a intaccare proprio la Forma di Stato adottata con la Costituzione del '78. La prospettiva

⁵² La compattezza politica della coalizione è attribuita a questi elementi (decretazione stato di allarme, insuccesso della sfiducia costruttiva di *Vox*, approvazione legge di bilancio con una maggioranza superiore a quella dell'investitura) da L. FROSINA, *La inestable estabilidad del II Gobierno Sánchez nella perdurante emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2020.

⁵³ La mozione di sfiducia costruttiva ha ottenuto solamente i voti dei deputati di estrema destra (52), qualificandosi come il risultato più basso raggiunto da tale strumento. In più, i popolari hanno preso le distanze da *Vox* con un duro discorso del loro segretario Pablo Casado.

repubblicana però non è ben gradita ai socialisti che propongono, di converso, una modernizzazione dell'istituzione monarchica nella direzione di una Corona più trasparente nei confronti della società.

Infine, la differenza di vedute su alcune riforme riguardanti i diritti civili e sociali pongono a dura prova la lealtà e la collaborazione tra i due azionisti governativi. Tuttavia, la sfida più ardua è ancora una volta rappresentata dalla questione territoriale catalana.

Se per il partito socialista la soluzione potrebbe essere la riforma dell'assetto territoriale della Monarchia, procedendo ad una federalizzazione che ponga in risalto la plurinazionalità della democrazia iberica, per *Podemos* la prospettiva è quella di lasciar decidere al popolo catalano il suo destino. Il tutto, mentre alla *Generalitat*, ancora una volta, si impongono elettoralmente gli indipendentisti e la “*mesa de diàlogo*” è in stallo per via dell'emergenza pandemica.

Si badi, la questione catalana non è solamente oggetto di frizioni tra i partiti alla *Moncloa*, ma è foriera di un clima di aspro confronto tra i due blocchi, se così si possono definire, dello schieramento politico. Gli accordi siglati da Sánchez con i partiti indipendentisti (da ultimo, la legge di bilancio) e la richiesta al Governo di quest'ultimi di procedere con l'indulto per i condannati del *procés* sono alla base della crisi costituzionale che è sequenziale alla mancanza di accordi *bipartisan* per il rinnovo dei componenti delle istituzioni di garanzia del sistema democratico⁵⁴.

Tra poco si darà conto dei gravi accadimenti che hanno avuto ad oggetto il rinnovo dei membri dell'organo di governo della magistratura ispanica, la nomina dei magistrati dell'Alto Tribunale e delle proposte di legge della maggioranza parlamentare sulla riforma delle leggi organiche che regolano la nomina e il funzionamento dei succitati organi di garanzia. Prima, però, si deve dar conto dell'evento che condusse ad un'erosione sostanziale dei rapporti tra maggioranza e minoranze parlamentari e financo a diverse diatribe intercorse tra il Governo e parte della magistratura spagnola.

Allo scoccare del solstizio d'estate, Pedro Sánchez prende quella che, con molta probabilità, può essere considerata, fino a quel momento, la più difficile e tormentata decisione della sua carriera politica. Trattasi della concessione della misura dell'indulto⁵⁵ per i nove politici catalani indipendentisti condannati per i reati di sedizione e malversazione a seguito dei fatti del 2017.

Non è evidentemente qui la sede per approfondire le differenze giuridiche tra l'indulto e l'amnistia. Ai fini di questa esposizione però, si deve sottolineare che quest'ultima rispetto all'indulto si qualifica come un atto che non si limita a condonare la sanzione penale inflitta ma estingue direttamente la fattispecie di reato. Da qui, l'accoglimento parziale della misura deliberata dal Consiglio dei ministri da parte delle

⁵⁴ In questo senso anche G. FERRAIUOLO, *Accordi e disaccordi. Il patto di investitura PSOE- Junts per Catalunya nella crisi costituzionale spagnola*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2023.

⁵⁵ Sulle caratteristiche dell'indulto si veda L. FROSINA, *L'indulto e lo stato di allarme al centro del conflitto tra politica e magistratura*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2021.

autorità istituzionali e politiche catalane, con conseguente monito su come l'indulto non costituisca affatto la soluzione per la questione catalana ma comunque un lodevole sforzo per riattivare un dialogo con Madrid.

La concessione della misura in questione ha permesso un timido riavvicinamento tra il Governo e la Comunità autonoma catalana, testimoniata dalla ripresa del dialogo tra il Presidente Sánchez e il Presidente della *Generalitat* Aragonés, seppur entrambi abbiano rimarcato la distanza di vedute sulla soluzione della crisi.

A tal proposito, la concessione dell'indulto, dal punto di vista politico, si è rivelata essere una scelta efficace, in grado di dimostrare la volontà dello Stato di porre fine a un contrasto che mina le fondamenta dell'ordine costituzionale del settantotto, andando ad intaccare l'indissolubile unità del popolo spagnolo. La scelta socialista non è stata indolore, registrandosi, finanche all'interno del più antico partito spagnolo, fortissime tensioni circa la scelta di condonare le pene ai protagonisti del referendum di secessione.

Parimenti, bisogna dare atto che dal punto di vista giuridico, l'indulto è stato criticato non solamente da autorevole dottrina⁵⁶ ma è stato oggetto anche di parere negativo espresso da un *informe*⁵⁷ del Tribunale Supremo, ovvero il massimo grado della giustizia ordinaria iberica.

Le tensioni non si sono soltanto registrate tra l'esecutivo e il potere giurisdizionale, ma hanno riguardato anche il supremo organo di giustizia costituzionale, ossia il *Tribunal Constitucional*. Difatti, numerose frizioni si sono verificate a seguito delle scelte operate dal garante della Costituzione circa l'adozione degli stati di allarme proclamati dal Governo e confermati, di volta in volta, dalla Camera bassa. Una tale postura del TC, che in sostanza ha sancito l'inidoneità dello strumento giuridico in questione a fronteggiare l'emergenza⁵⁸, è stata attribuita alla conformazione *pro tempore* dello stesso, ossia dalla circostanza per cui il *Pleno* dell'Alto Tribunale che ha sancito tale indirizzo fosse, all'epoca dei fatti, controllato da una maggioranza conservatrice ostile alle politiche progressiste portate avanti dal Governo di coalizione.

⁵⁶ Fra tutti si veda L. RODRIGUEZ RAMOS, P. SIMÓN CASTELLANO, *La aporética constitucionalidad del indulto*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 50, 2022.

⁵⁷ Si veda l'«Informe de indulto de la Sala penal del Tribunal Supremo emitido en el expediente tramitado con ocasión de la ejecutoria correspondiente a la causa especial n. 3/20907/2017».

⁵⁸ Il TC ha affermato che lo strumento giuridico da impiegare era il più “pesante” e garantista stato di eccezione. In questo senso anche autorevole dottrina: cfr. M. ARAGÓN, *¿Alarma o excepción?*, in *El País*, 6 luglio 2021, <https://elpais.com/opinion/2021-07-06/alarma-o-excepcion-la-funcion-del-tribunal-constitucional.html>. Su una linea opposta, G. RUIZ-RICO RUIZ, *¿Réquiem por el Tribunal Constitucional? Comentario al último caso en el proceso de politización de la justicia constitucional en España (la atribución ilegítima de una competencia para el control preventivo de los actos del Parlamento)*, in *DPCE online*, n. 4, 2022, p. 2275, che ritiene che tali pronunce (sentenze n. 148/2021, 183/2021 e 70/2022) siano espressione, sia della frammentazione ideologica del Tribunale, sia di una postura contraria alle proposte del Governo di coalizione progressista.

Invero, il Tribunale costituzionale è, da decenni, al centro di critiche dogmatiche stante le sue modalità di nomina che non garantiscono, o sicuramente non agevolano, la totale indipendenza che dovrebbe connotare il supremo interprete di una costituzione rigida e democratica.

In forza dell'art. 159 della Costituzione, i giudici costituzionali sono nominati dal Re. Il medesimo articolo prevede che un terzo di essi sia proposto a maggioranza dei tre quinti dei suoi membri dal *Congreso*, un altro terzo, a medesima maggioranza, dal *Senado*, due giudici sono proposti dall'esecutivo e i restanti due siano nominati su proposta del *Consejo general del poder judicial*. Se tale previsione costituzionale viene letta in combinato disposto con il terzo comma dell'art. 122 della Costituzione, ossia la norma costituzionale che statuisce circa la nomina dei componenti dell'organo di governo della magistratura, ben si comprende che la composizione del TC, oltre ad essere suscettibile di eventuali accordi tra le forze politiche in un'ottica spartitoria o finanche esposta a forzature dalla maggioranza di turno, non prevede, come invece altri ordinamenti prescrivono, nomine che afferiscono a soggetti diversi da quelli titolari dell'indirizzo politico.

A tal riguardo, fatta eccezione per il suo Presidente⁵⁹, i membri del CGPJ sono nominati tutti con modalità⁶⁰ che, anche per come si è strutturata la prassi⁶¹, non contemplano un'elezione che non assicuri una "spartizione politica". Gli otto membri laici sono nominati metà dal Senato e metà dalla Camera, sempre con maggioranza dei tre quinti. Gli altri dodici componenti nominati dal Re sono scelti tra i magistrati di ogni categoria giudiziaria, ma financo quest'ultimi sono stati, salvo in passato qualche eccezione, scelti dalle *Cortes Generales*.

⁵⁹ Il Presidente viene eletto dal collegio ed assume anche le funzioni di presidenza del Tribunale Supremo.

⁶⁰ Difatti, l'art. 122 della Costituzione spagnola rimanda alla legge organica la definizione dei soggetti legittimati a nominare i dodici membri non laici, limitandosi, appunto, a prevedere che essi siano scelti tra giudici e magistrati di tutte le categorie giudiziarie.

⁶¹ J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Reformas legislativas del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional y erosi3n democr3tica en Espa3a*, in *Dpce online*, n. 4, 2022, p. 2268, osserva come la prima interpretazione dell'art. 122 CE data dal legislatore nel 1980 era in accordo allo spirito della Costituzione. Il riferimento è alla nomina dei dodici membri del CGPJ nominati non solo "tra" i giudici ma anche "da" i giudici, mentre i restanti otto erano riservati alle Camere che sceglievano tra giuristi. L'autore sottolinea anche questa è la linea sollecitata dalla Commissione europea e dal GRECO. È da notare però, come osserva R. SERRA CRIST3BAL, *La elecci3n de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo m3s integrador e independiente*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 31, 2013, che per via delle disposizioni contenute nella L.O. 1/1980 circa la possibilit3 di presentare candidature, il Consiglio finì per essere controllato in quegli anni dalla associazione di giudici maggioritaria (l'Associazione professionale della Magistratura). Sul punto si veda anche J.H. MARTÍNEZ DE VELASCO, *Por una renovaci3n del CGPJ fiel a la Constituci3n*, in *El Mundo*, 22 dicembre 2020, consultabile [qui](#), che sostiene che il terreno naturale per l'elezione dei membri dell'organo di governo è il Parlamento, che rappresenta il popolo sovrano. A tal riguardo afferma che non si capisce perché "los 12 vocales de procedencia judicial deberian de ser elegidos por los miembros de la carrera judicial, como si asisti3ramos a la elecci3n del 3rgano de gobierno de un colegio profesional y no al de unos de los tres Poderes de nuestro Estado social y democr3tico de Derecho". Parimenti però rimarca l'irresponsabilit3 che troppo spesso mostra l'organo legislativo che approva norme che riducono le competenze di un organo costituzionale "con el argumento de que ha caducado un mandato que 3l mismo, el Parlamento, se revela incapaz de renovar".

Difatti, il silenzio costituzionale circa le modalità di nomina della componente non laica ha condotto ad una spregevole prassi, messa in atto dai partiti politici, consistente nella modifica della legge organica ogniqualevolta questi ultimi riuscissero a conquistare il potere⁶². Eppure, quando ancora non era passato un decennio dall'entrata in vigore del testo costituzionale, l'Alto tribunale aveva avvertito circa il rischio di un siffatto *modus procedendi* nella nomina dei componenti del *Consejo*⁶³.

Per inciso, ma di primaria importanza per comprendere ciò che si dirà più avanti dando conto delle vicende degli ultimi anni, nella medesima circostanza (sentenza n. 108 del 1986), il supremo organo di giustizia costituzionale rimarcò l'importanza di richiedere, come ha fatto il legislatore organico, la maggioranza qualificata dei tre quinti in ciascun ramo parlamentare anche per l'elezione dei membri togati.

Nel nostro ordinamento solamente un terzo dei giudici che integrano la Corte costituzionale è di derivazione parlamentare (tra l'altro con un'elezione effettuata dalle Camere in seduta comune), mentre un terzo dei giudici è nominato dal Presidente della Repubblica, organo che non detiene in senso stretto l'indirizzo politico di Governo, e altri cinque giudici costituzionali sono scelti dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative. Sicché, è del tutto evidente che tale modalità mista, che assegna a diversi poteri dello Stato la designazione dei membri del Giudice delle leggi, sia in grado di meglio assicurare una più spiccata indipendenza di tale organo e di garantire un proficuo dialogo tra le varie sensibilità presenti nel collegio.

Di nomina esclusivamente parlamentare sono, di converso, i giudici del Tribunale costituzionale federale tedesco, in quanto quest'ultimo risulta composto da sedici membri, dei quali otto eletti dal *Bundestag* e otto eletti dal *Bundesrat*. Abbiamo però visto, in precedenza, che la Camera alta nel sistema germanico risponda più coerentemente al tipo di Stato federale della Repubblica tedesca di quanto non faccia il *Senado* spagnolo nell'assicurare che quest'ultimo sia la camera di rappresentanza territoriale (*supra* 1.1). Di conseguenza, la circostanza per la quale il *Bundesrat* sia composto esclusivamente dai membri del governo

⁶² Per un'analisi delle varie riforme della legge organica succedutesi nel tempo si veda M. IACOMETTI, *Il Consejo General del Poder Judicial spagnolo: un organo di effettiva garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario?*, in *Dpce online*, n. 4, 2020.

⁶³ Difatti, come affermato da M. IACOMETTI, *op. cit.*, p. 4900, con le pronunce del 1986 (la n. 45 e la n. 1986), il Tribunale costituzionale, sebbene da un lato affermò che la Costituzione indica il Consejo organo di governo e non di autogoverno della magistratura (e, quindi, non dichiarando l'incostituzionalità della norma che escludeva i magistrati all'elezione dell'organo), dall'altro "pose in guardia le Camere" circa la "cattura dell'organo, che avrebbe dovuto essere autonomo da ogni altro potere, da parte delle forze politiche, un rischio scongiurabile con un diverso sistema di selezione". Come nota l'A., un tale modo di procedere ha favorito un ulteriore effetto negativo: "l'aperta contrapposizione tra i membri del Consejo".

J.L. GÓMEZ COLOMER, *Sobre el nombramiento del Presidente y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Una reflexión desde el sentido común*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 44, 2019, p. 232, osserva che la tendenza pubblica a un controllo politico della composizione del CGPJ da a parte del potere di turno comporta che non sempre i suoi membri siano i migliori.

dei *Länder* fa sì che in tale ramo del Parlamento, stante anche una discrasia temporale nelle elezioni di ciascun *Land*, la maggioranza possa subire continue mutazioni.

Per concludere, una democrazia costituzionale con alti standard di effettività nella tutela dei diritti non può continuare ad accettare una tale logica spartitoria di un organo costituzionale che è posto a presidio dell'indipendenza del potere giudiziario, una democrazia, per di più, che rappresenta un punto di riferimento nel sistema eurounitario, e che perciò desta, agli occhi dell'esecutivo comunitario, un serio "motivo di preoccupazione"⁶⁴.

7. L'avvio della crisi costituzionale quale esito della crescente polarizzazione partitica

La composizione sbilanciata in senso conservatrice del TC e del CGPJ, congiuntamente alla volontà socialista di *de-giurisdizionalizzare* il conflitto catalano intentando di inaugurare un dialogo politico tra il Governo di Madrid e le autorità istituzionali e politiche catalane (in questa fase, con ERC che ha "abbassato" le pretese indipendentiste), sono le due ragioni di fondo che spingono il Pp a non intavolare una discussione proficua con il Psoe circa le nomine per il rinnovo del Consiglio generale del potere giudiziario.

La reazione dei socialisti (e di *Podemos*), direbbe un amministrativista, pare non possa soddisfare i canoni del principio di proporzionalità. Difatti, le successive "contromisure" adottate dai partiti del governo di coalizione sembrano il classico brutto fallo di reazione, usando una metafora calcistica. Qui però, in gioco v'è la composizione di due organi costituzionali che, nell'ottica garantista di un ordinamento liberal-democratico, sono essenziali poiché servono, da un lato come contrappeso agli organi di indirizzo politico, e dall'altro fungono da garanzia di indipendenza del potere giudiziario. In entrambi i casi, modificarne quorum di elezione o funzioni può portare a un drastico ridimensionamento del principio della separazione dei poteri. Ma procediamo con ordine.

Stante il c.d. *bloqueo* nel rinnovo del CGPJ cominciato a fine 2018, nell'ottobre del 2020 i deputati dei gruppi parlamentari del governo di coalizione presentano una proposta per riformare la legge organica

⁶⁴ A tal proposito si veda C. VIDAL PRADO, *Crisi istituzionale in Spagna: il rinnovo frustrato del Consejo General del Poder Judicial e del Tribunal Constitucional*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2022, pp. V e VI, il quale pone in luce il fatto che "la deriva dei governi ungherese e polacco, con misure che hanno cercato di rafforzare il controllo sulla magistratura e sulla Corte Costituzionale, ha portato l'Unione Europea ad assumere crescenti responsabilità in questo settore, al fine di garantire il principio dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri". Proprio nel rapporto sullo Stato di diritto approvato dalla Commissione nel 2022, con riferimento alla Spagna, è segnalato come motivo di preoccupazione "il fatto che il Consiglio generale della magistratura non sia stato rinnovato dal 2018, ma ha anche ribadito la richiesta di modificare il sistema di nomina dei suoi membri in linea con gli standard europei, in modo che almeno la metà dei giudici e dei magistrati che compongono il Consiglio sia eletta dai loro pari". L'A., a tal riguardo, segnala che quando il Partito popolare (che si è speso per una riforma per ritornare al sistema originario di elezione) è stato al Governo non ha modificato la legge e ciò ha spinto nell'opinione pubblica la sensazione "che i due grandi partiti (PSOE e PP) siano a proprio agio con il sistema e non vogliano perdere la possibilità di condizionare l'elezione dei membri del Consiglio".

che regola il potere giudiziario (LO n. 6/1985). L'obiettivo è quello di porre sotto pressione i popolari per sbloccare l'*impasse* sulle nomine.

La più dura reazione arriva da Bruxelles. Per l'esecutivo comunitario è lesiva dei principi costituzionali comuni su cui si regge la costruzione sovranazionale una proposta di legge che miri a ridurre le soglie di elezione dei membri dell'organo a cui è demandata la funzione di garantire l'imparzialità e l'indipendenza dei giudici, i quali nell'ottica comunitaria, lo si ricordi, nient'altro sono che "giudici comunitari di diritto comune", costituendo, nella visione c.d. "monista" della Corte di Giustizia, l'Ue e gli Stati membri, un unico ordinamento integrato. Per questa ragione, la proposta di legge organica che prospettava, in seconda votazione, la sola maggioranza assoluta per l'elezione dei membri dell'organo succitata fu ritirata. Parallelamente, però, al *Congreso* fu varata una riforma della LOPJ con lo scopo di "neutralizzare" l'operato del CGPJ fin tanto che non si fosse provveduto al rinnovo dei membri scaduti⁶⁵. Una tale modifica, per gli accadimenti di cui tra poco si darà conto, deve essere analizzata per comprendere come, oltre che sbagliato, sia controproducente, varare delle riforme che intaccano il funzionamento degli organi di garanzia costituzionale, con l'aggravante che la riforma è stata sostenuta dalla sola maggioranza parlamentare. In altre parole, nemmeno un blocco "ingiusto" giustifica l'agire di una maggioranza per abbassare i quorum di garanzia posti a fondamento delle minoranze o per privare un organo di ossequiare ai suoi doveri costituzionali, in questo caso la nomina di due giudici costituzionali.

A tal riguardo, nell'estate dell'anno seguente scadeva un terzo dei membri del Tribunale costituzionale (due membri dovevano essere nominati su proposta del CGPJ e due su proposta del Governo), ma stante l'improcedibilità che affliggeva il CGPJ circa le nomine spettanti ad esso, novella legislativa voluta proprio dai socialisti, financo i due magistrati scelti dall'esecutivo potevano essere nominati. Un'eterogeneità dei fini che condusse il Governo a varare una nuova riforma della LOPJ⁶⁶ per consentire all'organo di governo della magistratura di procedere con le sue proposte, ma, nonostante la modifica introdotta, lo stallo in seno al CGPJ permase.

Quella che si profila è una crisi costituzionale⁶⁷ alimentata dall'elevato grado di polarizzazione e di aspro confronto tra le forze politiche che si accentuerà nel mese di dicembre allorché due emendamenti alla LOPJ e LOTC, a firma Psoe e *Podemos*, cercheranno, una volta di più, di forzare lo stallo nel rinnovo degli organi di garanzia. La riforma della LOPJ mirava a introdurre, in seconda votazione, la maggioranza

⁶⁵ Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

⁶⁶ Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁶⁷ Emblematica rappresentazione di tale crisi sono le dimissioni del Presidente del CGPJ nel mese di ottobre.

semplice al fine di validare la proposta di nomina dei membri dell'Alto Tribunale allorquando detta proposta sia effettuata da un CGPJ “scaduto”⁶⁸.

È del tutto evidente che una tale previsione privi il momento dell'elezione del magistrato costituzionale della necessaria ricerca di un consenso tra le diverse anime che compongono l'organo incaricato della nomina, come non ha mancato di osservare autorevole dottrina⁶⁹.

La degenerante contrapposizione tra maggioranza e opposizione unita al conflitto tra un esecutivo impaziente di modificare unilateralmente le modalità di elezione degli organi di garanzia e un Alto tribunale che è lungi dall'essere (o, quantomeno dall'apparire)⁷⁰ totalmente immune da derive ideologiche, come afferma acutamente certa dottrina, sta conducendo, in Spagna (e non solo in Spagna) a delle riforme⁷¹ che “investono gli organi di garanzia e che divengono parte delle strategie politiche dei partiti di maggioranza e opposizione volte alla manipolazione e al controllo degli *output* del processo costituzionale attraverso il controllo della sua composizione e delle nomine apicali negli uffici giudiziari”⁷².

Con queste lenti si può leggere l'altra riforma intentata dal Governo di coalizione, mirante a modificare la LOTC. Sia le modalità con cui si è cercata di approvarla sia il merito della proposta paiono quantomeno discutibili sul piano della legalità costituzionale. Parimenti dubbiosa appare la decisione del TC di sospendere, con la più potente misura cautelare prevista dall'ordinamento, il procedimento legislativo in corso nella Camera bassa, configurando un insolito, perché non previsto, controllo preventivo di costituzionalità.

L'emendamento dei gruppi parlamentari collegati all'Esecutivo di coalizione aveva lo scopo di permettere l'entrata in funzione dei magistrati costituzionali del Governo, nelle more delle nomine in capo al CGPJ,

⁶⁸ Per i contenuti dell'altra modifica dell'emendamento alla LOPJ si veda J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Reformas legislativas del Consejo General...*, cit.

⁶⁹ Si veda M. ARAGÓN REYES, “Ataque frontal al TC y al Estado de Derecho”, in *El Mundo*, 14 dicembre 2022, consultabile al seguente [indirizzo](#).

⁷⁰ In questo senso anche G. FERRAIUOLO, *Accordi e disaccordi. Il patto di investitura PSOE- Junts per Catalunya nella crisi costituzionale spagnola*, cit.

⁷¹ Così J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Reformas legislativas del Consejo General...*, cit., p. 2264: “Estas nuevas iniciativas, suponen un agravamiento de la situación cuando la política se vuelve en competición de bloques irreconciliables, la polarización predomina en la esfera pública, y la pérdida e lealtad institucional de los actores políticos acaba imponiéndose”, che conclude addirittura nel senso di una voluta e cercata linea di erosione delle istituzioni. Sostiene l'autore, “la concepción de la democracia radical de los socios menores del gobierno y de otros grupos que le apoyan, así como algunas afirmaciones de las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas recientes y de dirigentes políticos de la mayoría, permiten pensar que en las reformas hay algo más que una mera reacción a la actual situación, y que el bloqueo ha servido como acicate para avanzar en una línea política de erosión de las instituciones de control a la mayoría y al gobierno”.

⁷² Così G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo...*, cit., p. 259. Inoltre, l'Autore segnala che questo sia un segnale di “*constitutional degradation*, di erosione del contenuto sostanziale dello stato costituzionale di diritto”, con il rischio “di minare l'indipendenza degli organi di garanzia, convertendoli in veicoli di polarizzazione e trascinandoli nello scivoloso terreno della contesa partitica, con il rischio di avvitare una spirale di delegittimazione potenzialmente disgregatrice”.

contravvenendo al disposto costituzionale del rinnovo “per terzi” del supremo organo di giustizia costituzionale. In seguito al ricorso di *amparo* presentato dal Gruppo popolare, come innanzi accennato, il TC sospendeva il procedimento nella Camera bassa⁷³, adducendo il rischio di una grave menomazione dei diritti delle minoranze parlamentari.

Una siffatta tensione costituzionale spinse il Monarca il 27 dicembre 2022, nell’ambito del suo abituale discorso de la “*Nochebuena*”, a impiegare toni molto forti, sicuramente insoliti, tradizionalmente, per la Corona spagnola. L’appello alla responsabilità effettuato nei confronti delle forze politiche, al fine di non “erodere” e “deteriorare” le istituzioni democratiche, spinse il CGPJ a trovare un accordo sulla nomina dei giudici costituzionali.

L’attenzione del dibattito politico-costituzionale, sul finire di quel travagliato 2022, si spostava sull’approvazione della legge 14/2022 con cui l’esecutivo di coalizione compiva un passo in più verso la normalizzazione dei rapporti con le istituzioni politiche catalane. Tale norma, infatti, aboliva il reato di sedizione, o meglio attenuava la fattispecie criminosa, prevedendo pene inferiori per chi compisse “gravi disordini pubblici” e modificava il reato di malversazione dei fondi pubblici, riducendo, anche in questo caso, le sanzioni previste dal Codice penale.

Inutile rimarcare, una volta di più, che dette modifiche legislative non siano state risolutive nel porre fine alla questione catalana. Il più “moderato” dei partiti indipendentisti, ossia ERC, continuò a sostenere la necessità di celebrare un referendum per decidere il futuro del popolo catalano. Parimenti, Sánchez rimarcò l’ineludibile esigenza che la questione territoriale trovasse una soluzione nel quadro della Costituzione del settantotto.

In definitiva, la Spagna si affacciava al nuovo anno in un contesto geopolitico destabilizzato a causa dell’invasione Russa in Ucraina, con un quadro interno segnato dalla crescente polarizzazione tra i due blocchi politici, una crisi costituzionale denunciata dall’Unione circa lo stato dell’organo di autogoverno della magistratura, gli strascichi di tensione tra l’esecutivo e il massimo interprete della Costituzione e una questione catalana che sarebbe stata al centro anche degli avvenimenti del 2023.

⁷³ Per una forte critica alla decisione del Tribunale costituzionale si veda G. RUIZ-RICO RUIZ, *¿Réquiem por el Tribunal Constitucional? Comentario al último caso en el proceso de politización de la justicia constitucional en España (la atribución ilegítima de una competencia para el control preventivo de los actos del Parlamento)*, cit. Una dura critica è effettuata anche da A. CARMONA, *¿Quo vadis Tribunal Constitucional?*, in *El País*, 20 dicembre 2022, disponibile al seguente indirizzo: <https://elpais.com/opinion/2022-12-19/quo-vadis-tribunal-constitucional.html#>.

Su posizione opposta invece, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Reformas legislativas del Consejo General...*, cit., che afferma che “la intervención del Tribunal representa una actuación legítima en defensa de los derechos de los parlamentarios (de la oposición) que preserva el carácter normativo de la Constitución y evita que los poderes públicos ignoren sus sentencias” e M. ARAGÓN REYES, *Un ataque frontal al TC y al Estado de derecho*, in *El Mundo*, 13 dicembre 2022, cit.

8. L'aspro confronto tra conservatori e progressisti sui temi etici e sociali

Lo sblocco di dicembre nel rinnovo del Tribunale costituzionale⁷⁴, ora a maggioranza progressista, è stato, senz'altro, uno degli elementi che ha indotto il Governo di coalizione ad individuare nel 2023 l'anno nel quale realizzare le varie e ampie riforme legislative, al fine di dare attuazione alla sua agenda progressista contenuta nel patto siglato tra Psoc e *Podemos*. Ovviamente, si badi, l'anno in questione è un anno saliente dal punto di vista politico giacché sono previste non solo importanti elezioni amministrative, ma finanche sono in programma, per il mese di novembre, le elezioni politiche per il rinnovo delle *Cortes Generales*.

A tal riguardo, uno dei punti nodali del patto coalizionale consisteva proprio nell'avanzamento sulla tematica dei diritti sociali, civili e di ultima generazione.

Ecco allora che, a metà febbraio, il *Congreso* spingeva la democrazia spagnola ad assumere un ruolo avanguardistico per quanto concerneva il diritto all'interruzione volontaria della gravidanza, sancendo il diritto (fondamentale) per le donne con più di sedici anni di esercitare liberamente la pratica abortistica durante i primi tre mesi e mezzo di gestazione, parallelamente ordinando alle Comunità autonome di garantire le risorse necessarie alle strutture ospedaliere pubbliche per rendere effettivo tale diritto⁷⁵.

Per di più, nel mese di marzo veniva approvata la l. n. 4/2023 che ha introdotto l'autodeterminazione di genere, stabilendo che, una volta compiuti i sedici anni, qualsiasi persona possa richiedere il cambio di sesso, senza, ed è qui la forte novità, prima ottenere il nullaosta medico che attesti la disforia di genere.

Un'altra grande novità introdotta è il forte rafforzamento delle tutele contro le discriminazioni nei confronti della comunità LGBTIQ+, a tal fine incrementando le pene e garantendo alle donne lesbiche e bisessuali l'accesso al servizio sanitario nazionale spagnolo per beneficiare delle tecniche di procreazione medicalmente assistita.

Senza dubbio però, la riforma più controversa e dibattuta è stata la celeberrima "*Ley del solo sí es sí*"⁷⁷. Detta norma ha creato delle profonde spaccature non solamente tra i settori progressisti e conservatori della politica e della società civile, ma ha dato luogo ad aspri confronti anche all'interno della stessa

⁷⁴ Nel mese di febbraio, infatti, il Presidente del TC ha dato mandato di redigere il testo per respingere il ricorso del PP sulla c.d. ley de Plazo, varata dal governo socialista nel 2010, a seguito della bocciatura da parte del *Pleno* della *ponencia* di un magistrato conservatore che accoglieva parzialmente il ricorso dei popolari di molti anni fa.

⁷⁵ Come riportato da L. FROSINA, *Le nuove frontiere dei diritti in Spagna tra autodeterminazione individuale e uguaglianza sostanziale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023, p. 8, la legge organica n. 1/2023, ha anche eliminato "l'obbligo di dare informazioni alla donna incinta sugli aiuti alla maternità in caso di continuazione della gravidanza, così come ha eliminato la previsione attualmente obbligatoria dei tre giorni di riflessione che devono intercorrere tra la richiesta e l'esecuzione dell'intervento".

⁷⁶ Per le altre previsioni della legge organica, tra cui quelle in materia di maternità surrogata, pillola anticoncezionale, prodotti dell'igiene femminile, educazione sessuale e congedo mestruale, si rimanda al lavoro sopra citato di L. FROSINA.

⁷⁷ Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

compagine governativa, registrandosi diverse posizioni all'interno dello stesso campo progressista. L'aspetto più problematico è rappresentato da alcune disposizioni della originaria versione della legge che, come testimoniato da diversi operatori del diritto, ha dato luogo a incomprensioni in sede di interpretazione della norma generando un'elevata incertezza giuridica.

La scelta del legislatore organico di unificare i reati di aggressione sessuale e di abuso, operando una diminuzione delle pene minime, ha condotto, stante il principio della retroattività che informa il campo penale, a sentenze giudiziali che hanno ridotto le sanzioni imposte agli autori di reati a sfondo sessuale.

Per questi motivi, i socialisti, tramite un inedito asse coi popolari hanno mostrato la ferma volontà di modificare la legge, trasferendo alcune fattispecie criminose da "aggravanti" a sottotipi del reato, creando una pericolosa, per la tenuta della maggioranza, spaccatura nella coalizione di governo. Il punto più basso dei rapporti tra i due partiti della coalizione è stato, infatti, rappresentato dall'approvazione delle modifiche alla legge del "solo sí es sí", entrata in vigore in primavera col voto contrario di *Podemos*.

Anche in questo caso, una ponderata riflessione non può che mettere in risalto sia i progressi compiuti sul versante dell'innalzamento della tutela dei diritti dei cittadini spagnoli, con un *focus* particolare verso i diritti delle diverse minoranze, cercando di realizzare quella uguaglianza sostanziale che ricalca la seconda parte del nostro art. 3 Cost.⁷⁸, sia una frenesia riformatrice, stante la *pro tempore* maggioranza favorevole in seno all'Alto Tribunale, che ha condotto alla stesura di una legge scritta male, oggetto di plurimi ricorsi, carente dal punto di vista della sicurezza giuridica. Senza dimenticare che tutte le riforme approvate sono entrate in vigore coi soli voti della maggioranza.

La polarizzazione crescente su questi temi, che abbiamo visto essere al centro di frizioni interne anche all'interno dei diversi blocchi, stante le fisiologiche differenti sensibilità che connotano questi ambiti che afferiscono prettamente alla sfera privata di ciascun individuo, è stata incrementata anche dalle tensioni verificatesi tra centro e periferia, confermando, una volta di più, la centralità del tipo di Stato autonomico nelle dinamiche della forma di governo monarchico-parlamentare. In relazione a ciò, basti citare quanto occorso nella comunità autonoma di Castilla y León, guidata da una coalizione tra Pp e *Vox*, la quale ha disposto differenti misure il cui è effetto è quello di disincentivare la pratica abortistica. Molte altre tensioni si sono verificate tra diverse comunità a guida conservatrice e il Governo centrale progressista.

La crisi del sistema partitico non è dovuta sola alla destrutturazione del vecchio sistema di bipartitismo imperfetto ma è alimentata costantemente da una contrapposizione ideologica che, spesso, travalica il

⁷⁸ All'inizio del lavoro si è fatto cenno allo sguardo gettato dal costituente del settantotto alla prima parte della nostra Carta fondamentale del 1948. A tal proposito, è interessante notare come l'art. 9 della Costituzione spagnola "richiami" fortemente l'art. 3 della nostra legge fondamentale. Così statuisce il secondo comma dell'art. 9 della Costituzione iberica: "Compete ai pubblici poteri promuovere le condizioni affinché la libertà e l'eguaglianza dell'individuo e dei gruppi cui partecipa siano reali ed *effettivi*; *rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficili la loro realizzazione e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale*" (corsivi miei).

merito delle questioni, adoperando quale unico criterio guida la provenienza politica delle diverse proposte. Emblematico, in tal senso, l'abuso ad opera di *Vox* dell'utilizzo dei ricorsi di incostituzionalità al Giudice delle Leggi per avversare la corposa legislazione sui diritti civili e sociali del Governo di coalizione.

Sempre il medesimo partito di estrema destra guidato da Santiago Abascal è stato protagonista della più "insolita" delle mozioni di sfiducia costruttiva presentate nella storia della democrazia spagnola. Nel mese di marzo, infatti, è stata presentata al *Congreso* una *moción de censura constructiva* che conteneva quale candidato alternativo alla Presidenza del Governo il già leader del partito comunista Ramón Tamames. L'insuccesso totale della mozione (che ha raccolto i soli voti favorevoli del partito proponente) ha creato delle forti frizioni tra i popolari e il partito di estrema destra, e ha condotto uno dei volti più noti del Pp, ossia la Presidente della comunità autonoma di Madrid Isabel Ayuso, a recidere i legami, nell'assemblea autonoma, con *Vox* acuendo le distanze tra i due partiti in vista delle elezioni amministrative di maggio.

9. La riedizione del Governo di coalizione e la "sempiterna" centralità della questione catalana nelle dinamiche della Forma di Governo spagnola

Le elezioni amministrative del 28 maggio⁷⁹ hanno consegnato una indiscussa vittoria al Pp che ha primeggiato in pressoché tutto il territorio nazionale. Ottimo anche il risultato di *Vox*, il quale si è posto in una posizione strategica per negoziare con i popolari la formazione di diversi governi, sia a livello autonomico sia a livello comunale.

Dall'altra parte, i socialisti hanno incassato una netta sconfitta a livello municipale mentre per quello autonomico ha ottenuto la guida solamente delle comunità di Castilla-La Mancha e delle Asturie⁸⁰.

Da ultimo, si è registrato un vistoso calo anche per *Podemos* e soprattutto per *Ciudadanos*. Il totale tracollo di quest'ultimo (1,35%) è alla base della sua mancata candidatura alle elezioni politiche.

La sconfitta socialista⁸¹ è stata, almeno formalmente, la causa che ha spinto il Presidente Sánchez a prendere la rapida decisione di sciogliere anticipatamente le Camere e portare il Paese alle urne con quattro mesi di anticipo rispetto alla scadenza naturale della legislatura⁸². In realtà, dietro la decisione di *disolución* operata dal segretario del Psoe si cela la volontà di evitare un ulteriore deterioramento del

⁷⁹ Si votava in dodici comunità autonome (Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad valenciana, Extremadura, Baleares, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja), nelle città autonome di Ceuta e Melilla e in tutti i comuni spagnoli.

⁸⁰ Le vittorie del Psoe in Extremadura e nelle Canarie si sono rivelate le classiche "vittorie di pirro" in quanto l'impossibilità di coalizzarsi con altre forze politiche ha permesso alla destra di conquistare ambedue le presidenze.

⁸¹ Sánchez ha giustificato il ricorso alle urne anche in relazione alla necessità garantire una piena legittimazione elettorale al turno di presidenza spagnola in seno al Consiglio dell'Ue che sarebbe cominciata il primo di luglio.

⁸² Si deve sottolineare che mai in Spagna si erano celebrate elezioni generali nel periodo estivo.

consenso per i socialisti, stante la rapida ascesa nei sondaggi degli ultimi mesi dei partiti conservatori, corroborata dal successo del 28 maggio.

La campagna elettorale estiva vede, nel campo progressista, il primo test elettorale per la nuova creatura lanciata in primavera dalla Vicepresidente e Ministra del Lavoro Yolanda Díaz. *Sumar*, questo il nome del cartello elettorale comprendente varie anime e settori della sinistra ecologista, femminista e radicale, mira a intercettare l'elettorato di riferimento di *Podemos*, partito fortemente ridimensionato negli ultimi anni. Quest'ultimo non ha guardato con favore alla formazione partitica della Díaz, rifiutandosi di partecipare persino alla *convention* fondativa di aprile.

Contro ogni pronostico, la destra, dopo il voto del 23 luglio, non ha i numeri per governare. La strategia socialista, nell'enfatizzare il rischio di un esecutivo con vicepresidente Santiago Abascal, ha avuto l'effetto di spostare centinaia di migliaia di voti moderati dal Pp al Psoe, ponendo in risalto l'elevata probabilità che, come accaduto a livello autonomico⁸³, parimenti per il Governo centrale, i popolari potessero stringere un'alleanza "regressiva"⁸⁴ con l'ultradestra di *Vox*.

La vittoria mutilata del Pp (33%) consente, fin da subito, a Sánchez (forte del 31,7 % ottenuto dal Psoe), noto per le sue abilità di negoziatore, di cominciare un ragionamento intorno alla necessità di dialogare con le forze nazionaliste catalane e basche.

Difatti, l'"*Hung Parliament*"⁸⁵ che esce dalle elezioni estive necessita, come condizione necessaria ma non sufficiente, un accordo di coalizione o tra Pp e *Vox* oppure tra i socialisti e *Sumar*. In ogni caso però, tale coalizione dovrà poi ottenere i voti dei partiti nazionalisti e regionalisti per sommare una maggioranza in grado di esprimere un Presidente del Governo.

Seppure rispetto alle elezioni politiche precedenti la dispersione partitica sia diminuita, ancora una volta, il problema della governabilità è al centro del dibattito politico e istituzionale della democrazia spagnola. Il primo segnale arriva a metà agosto con l'elezione della socialista Francina Armengol eletta, al primo scrutinio, da un'ampia coalizione comprendente i socialisti, *Sumar*, il Partito nazionalista basco, i due partiti indipendentisti catalani, Eh Bildu e il BNG. Detta elezione è stata possibile grazie all'accordo tra Sánchez e i partiti dell'indipendentismo catalano (ERC e *Junts*) circa il compimento di un ulteriore passo

⁸³ Prima della data delle elezioni *Vox* e Pp hanno dato vita ad accordi di coalizione nella *Comunidad Valenciana*, *Extremadura*. A seguito del voto di luglio, l'accordo è stato raggiunto per la *Comunidad de Murcia* e per la *Comunidad de Aragón*.

⁸⁴ Si veda C. VIDAL PRADO, *L'investitura del nuovo Governo in Spagna: amnistia e stato di diritto*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2023, p. V, che pone il risalto la strategia "confusa" del Pp, il quale da alcune parti non ha posticipato le trattative con *Vox* aspettando il risultato delle politiche, in altre comunità autonome (come a Valencia) si è accordato con esso immediatamente; infine, in *Extremadura* ha prima escluso un'alleanza che poi ha invece compiuto stante la mancanza di una maggioranza alternativa.

⁸⁵ Questi i risultati (voti e seggi) dei partiti politici alle elezioni del 23 luglio che hanno ottenuto rappresentanza parlamentare al Congresso: Pp (33%, 137 seggi); Psoe (31,7%, 121); *Vox* (12,4%, 33); *Sumar* (12,3%, 31); ERC (1,9%, 7); *Junts* (1,6%, 7); EH bildu (1,4%, 6); Pnv (1,1%, 5); BNG (0,6%, 1); CC (0,5%, 1); UPN (0,2%, 1).

verso la soluzione della crisi territoriale, da realizzarsi attraverso l'adozione di uno strumento legale (ovvero l'amnistia). Invero, quest'ultima è divenuta *condicio sine qua non* per il sostegno in sede di investitura all'esecutivo progressista.

Nell'immediato, la rilevante novità (su richiesta di ERC) è stata il riconoscimento delle lingue co-ufficiali (basco, catalano e galiziano) al *Congreso*, permettendo il loro utilizzo nelle attività della Camera bassa, e l'impegno del Governo a promuovere in seno alle istituzioni comunitarie il riconoscimento del catalano come lingua ufficiale.

In seguito alle consultazioni con i gruppi politici con rappresentanza parlamentare, il Re ha incaricato Feijóo quale candidato alla presidenza, specificando che, in forza di una consuetudine costituzionale, la Corona ha sempre candidato all'investitura il leader del partito con più rappresentanza in seno al Congresso, qualora, come il caso in questione, facesse difetto una maggioranza alternativa pronta a sostenere un altro candidato.

Con tutta evidenza, la candidatura del Presidente del Pp era destinata a fallire stante la totale avversione nei confronti dei partiti di destra da parte delle formazioni afferenti all'indipendentismo catalano e basco. La somma dei seggi di Pp e *Vox*, difatti, raggiungeva 170 seggi, rendendosene necessari almeno altri sei per assicurarsi l'investitura. Sebbene, il leader popolare avesse reciso il "cordone sanitario" attorno a *Vox*, l'appoggio del partito di estrema destra al candidato del Pp precluse l'appoggio degli altri partiti regionalisti. Per queste ragioni, ambedue le sessioni di investitura confermarono l'impossibilità per Feijóo di divenire Presidente del Governo⁸⁶.

In seguito al nuovo giro di consultazioni, Felipe VI propose il leader socialista candidato all'investitura. Nel mese di ottobre sono cominciate le lunghe trattative con i partiti dell'indipendentismo catalano. L'accordo tra i socialisti e ERC (il partito più "moderato") è stato annunciato a inizio novembre e prevede una "*mesa di diálogo*" politico per raggiungere accordi che verranno poi posti a giudizio del popolo catalano, oltre a diversi finanziamenti per la Comunità autonoma (tra cui un condono di debito contratto dalla Catalogna con lo Stato). Tale accordo prevede inoltre l'individuazione di un mediatore internazionale incaricato di vigilare circa il rispetto degli accordi sottoscritti.

Ben più complicata è stata la trattativa con *Junts*, il partito guidato da Puidgemont, ancora dimorato nella capitale belga stante le condanne emesse dai tribunali spagnoli nei suoi confronti. *Junts*, infatti, è stato inamovibile nella sua richiesta di una scrupolosa e chiara legge di amnistia, che non lasciasse spazio alcuno a qualsiasi discrezionalità in sede interpretativa. Il travagliato accordo (reso noto il 9 novembre) non è stato oggetto di un giudizio unanime financo all'interno del Psoe. Molti dirigenti e volti noti del partito

⁸⁶ Nella prima sessione di investitura celebrata il 27 settembre hanno votato a favore del candidato popolare i deputati del Pp, di Vox, di Upn e Cc, sommando in totale 172 "sì". Nella seconda sessione (29 settembre) il candidato popolare ha guadagnato solo un deputato (per errore, ha votato sì un deputato di Junts).



hanno criticato la ricostruzione della crisi catalana operata nelle premesse⁸⁷ del documento, accusando Sánchez di essere stato troppo cedevole nei confronti delle richieste indipendentiste.

Il medesimo impiego del concetto di “conflitto politico” è stato fortemente criticato da autorevole dottrina, in virtù del fatto che, se si adopera una tale locuzione, è come “se si trattasse di due entità politiche diverse, mentre non è così”⁸⁸. Ad ogni modo, non è certo il sintagma “concetto politico”, la vera novità dell’accordo raggiunto. Da tempo, infatti, il leader socialista parla apertamente di soluzione politica al caso catalano. Quello che invece pare essere degno di nota è proprio la legge di amnistia, vera questione

⁸⁷ Sull’analisi proprio dei c.d. *antecedentes* si veda G. FERRAIUOLO, *Accordi e disaccordi. Il patto di investitura...*, cit.

⁸⁸ C. VIDAL PRADO, *L’investitura del nuovo Governo in Spagna: amnistia e stato di diritto*, cit., p VIII. Inoltre, come riporta l’Autore, l’accordo tra Psoe e Junts prevede, al pari di quello con ERC, la presenza di un “mediatore internazionale per monitorare l’accordo, la possibilità di un referendum che permetta ai cittadini che vivono in Catalogna di decidere il loro futuro, anche se Junts chiede che il suo oggetto sia l’autodeterminazione e che si svolga in conformità con l’articolo 92 della Costituzione, mentre il Psoe difende l’applicazione dello Statuto di autonomia e, in ogni caso, la sua modifica, che richiederebbe anche una consultazione popolare”.

centrale sia dal punto di vista costituzionale⁸⁹ sia dal punto di vista politico, in quanto, questa sì, condizione necessaria e sufficiente per far (almeno) partire il terzo esecutivo guidato da Sánchez⁹⁰.

La proposta di legge organica di amnistia è stata presentata alla vigilia del dibattito congressuale sull'investitura, e prevede l'estinzione della responsabilità penale, amministrativa e contabile per gli atti compiuti tra il primo gennaio 2012 e il 13 novembre 2023, in relazione allo svolgimento delle consultazioni illegali svoltesi in Catalogna nel 2014 e nel 2017.

⁸⁹ Il dibattito dottrinale è stato molto ricco sul tema dell'amnistia. Per un'efficace critica nei suoi confronti si veda il lavoro di C. VIDAL PRADO citato nella nota precedente. L'autore critica fortemente le motivazioni contenute nel disegno di legge governativo che effettuano, a suo avviso, "un resoconto distorto della realtà giuridica e sociale catalana e spagnola, della giurisprudenza della Corte costituzionale e di quella delle corti europee" e operando, altresì, "una lettura superficiale (se non falsa o contraddittoria) del diritto comparato" affermando che le amnistie effettuate in altri ordinamenti "da un lato, sono previste dalla stessa Costituzione, dall'altro, sono state decise per lo più in relazione a cambi di regime o alla fine di conflitti armati". Ripercorrendo poi la giurisprudenza costituzionale sul tema, statuisce che "una legge di amnistia nei confronti del *procés* catalano sarebbe costituzionale solo se giustificata dall'evidente ingiustizia o illegittimità delle norme applicate (Costituzione spagnola e Codice penale), come è accaduto con l'amnistia del 1977 nei confronti delle leggi di Franco". Infine, l'Autore, riprendendo le argomentazioni espresse da A. CARMONA, *Amnistía: los árboles (jurídicos) y el bosque (político)*, in *El País*, 16 novembre 2023, afferma che il motivo principale per criticare la proposta "è che si tratta di una legge arbitraria, poiché la giustificazione non è il miglioramento della convivenza in Catalogna, ma piuttosto, come hanno ammesso lo stesso Pedro Sánchez e i ministri del suo governo, si tratta semplicemente di ottenere i voti dei sostenitori dell'indipendenza per la loro investitura". Molto critici nei confronti dell'amnistia anche I. RAMOS TAPIA, A. RUIZ ROBLEDO, *¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?*, in *Diario de la Ley*, n. 10345, Sección Tribuna, 11 settembre 2023, che afferma che "la validez de una ley de amnistía depende de si ed compatible con los mandatos y principios constitucionales, no simplemente de que no esté *expressis verbis* prohibida en la Constitución". Inoltre, l'incostituzionalità per l'A. deriverebbe anche dalla violazione della divisione dei poteri dato che solo al potere giudiziario (e non al legislativo) "corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado". Si sofferma sulla mancanza di condizioni politiche legittimanti, invece, autorevole dottrina. P. CRUZ VILLALÓN, *Constitución menguante*, *El País*, 21 settembre 2023, a tal proposito, afferma che "en las presentes circunstancias las actuales Cortes Generales carecen de legitimidad para promulgar una amnistía política, a espaldas del pueblo", stante anche la mancanza, nella campagna elettorale, di riferimenti ad essa da parte dei partiti. Parimenti, M. ARAGÓN REYES, *Una amnistía falaz*, in *El Mundo*, 18 novembre 2023, si esprime in netto contrasto con l'amnistia, auspicando un intervento delle istituzioni europee e, nel caso di approvazione della legge, dei tribunali spagnoli, incluso il Tribunale costituzionale. Fermamente contrario anche G.M. TERUEL LOZANO, *Rule of Law eroded: unpacking the Catalan amnesty law*, in *VerfBlog*, 6 dicembre 2023, consultabile [qui](#).

Di converso, J.A. MARTÍN PALLÍN, *La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria*, in *ElDiario.es*, 5 agosto 2023, si esprime in senso favorevole alla misura, il quale afferma che "la posibilidad del poder legislativo para proponer leyes de amnistía no choca con ningún artículo de la Constitución que las prohíba expresamente". Parimenti, J. PÉREZ ROYO, *Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía*, in *Eldiario.es*, 2 agosto 2023, sostiene che la Costituzione non limita in nessun momento la "libertad de configuración en lo que la amnistía se refiere". Difatti, secondo l'A., "son las Cortes Generales, con un juicio de naturaleza política, las que tienen que identificar el problema con el que tiene que enfrentarse la sociedad española y decidir si es oportuno o no hacer frente al mismo con una ley de amnistía". Inoltre, per contrastare le critiche sulla violazione della divisione dei poteri, statuisce che con la legge di amnistia non si invade la sfera di azione del potere giudiziale, ma quella del potere legislativo ed esecutivo che decisero di applicare l'art. 155 Cost. In tal senso anche J. GARCÍA ROCA, *Democracia representativa y amnistía*, in *El País*, 1° dicembre 2023, che afferma che "las prohibiciones deben ser taxativas y no pueden extenderse mediante analogía, cercenando la libertad del legislador democrático".

⁹⁰ Come sostenuto da A. MASTROMARINO, *La propuesta de ley organica de amnistia in Spagna*, in *Diritti comparati*, 11 dicembre 2023 "non è possibile allo stato attuale stabilire se il Governo di Pedro Sánchez potrà davvero sostenersi sulle basi di questo accordo di investitura o se la richiesta di amnistia costituisca, come sostengono in molti, il primo gradino di una escalation di richieste di fatto insostenibili per l'Esecutivo".

Il giudizio sulla costituzionalità o meno della legge organica di amnistia sarà di competenza del Tribunale costituzionale. Il punto di interesse costituzionalistico che, in primo luogo, emerge dalle elezioni di luglio è costituito invece dalla riedizione del Governo di coalizione⁹¹, destinato a divenire una costante nella Forma di Governo spagnola se i prossimi anni confermeranno la frammentazione del sistema partitico, in un contesto ove non sono all'orizzonte modifiche dei congegni di stabilizzazione del testo costituzionale (tra i quali, la legislazione elettorale) che, lo si ricordi, nella democrazia spagnola è stato emendato solamente in due occasioni.

Parimenti, è prevedibile che la crisi catalana caratterizzerà ancora per molto tempo le vicissitudini della monarchia spagnola, dando un vantaggio competitivo solo a chi saprà porsi in dialogo con quelle espressioni dell'indipendentismo che sono lungi dall'essere ridimensionate politicamente ed elettoralmente⁹². Ovviamente, tale dialogo dovrà mantenersi nell'alveo della legalità costituzionale e ogni forza politica dovrà sforzarsi di diminuire la tendenza nel "giurisdizionalizzare" i conflitti politici che tali devono rimanere⁹³, servendosi talvolta, come occorso, finanche delle istituzioni di garanzia⁹⁴, impiegate ad arte quali *longa manus* delle maggioranze *pro tempore*⁹⁵

⁹¹ Sánchez ha ottenuto l'investitura in prima votazione in data 17 novembre con i voti favorevoli di Psoe, Sumar, ERC, PNV, EH Bildu, Junts, BNG e CC (179 in totale i voti favorevoli).

⁹² Su questa linea F. LONGO, *La sfiducia costruttiva in Spagna: regole e regolarità nella forma di governo parlamentare, a partire dall'avvicendamento Rajoy- Sánchez*, in *Dpce online*, n. 4, 2018, p. 1270: "Anche la questione catalana ha fatto del contesto spagnolo uno scenario del tutto peculiare, segnato dal fitto intreccio fra opzioni nazionali e tensioni indipendentiste. Oltre ad innalzare la temperatura del conflitto politico e a polarizzare il posizionamento dei partiti (in funzione della maggiore o minore sintonia con le istanze della Catalogna), essa ha irrigidito lo scenario parlamentare, precludendo a livello centrale convergenze e alleanze e riducendo sensibilmente il numero delle soluzioni praticabili". Inoltre, l'Autore sottolinea come in Spagna, "a differenza di altri sistemi parlamentari contemporanei, non ha, sino ad ora, fatto esperienza dei c.d. governi tecnici", ragione per la quale si restringono, forse, "i margini di manovra nelle fasi di formazione degli esecutivi".

⁹³ Offre un interessante prospettiva G. FERRAIUOLO, *Accordi e disaccordi. Il patto di investitura...*, cit p. 35. L'autore, infatti, afferma che "di fronte alla portata che assumono alcuni processi – per il rilievo culturale, per il sostegno politico-sociale, per la profondità e il radicamento storico – pensare di esaurire la risposta ad essi in una dimensione meramente legalistica può risultare, in chiave democratica, illusorio: difesa in quei termini, l'unità rischia di rivelarsi «formula perdente», come era stato prontamente rilevato proprio in riferimento alle implicazioni sottese alla sentenza del TC sullo Statuto catalano". Ancora, "si può ritenere che maggiormente funzionale all'unità dell'ordinamento e alla solidità delle sue istituzioni sarebbe forse risultato un atteggiamento non schiacciato sull'immobilismo e sulla giurisdizionalizzazione del conflitto, ma propenso a riconoscere la portata del problema e dare ad esso risposte politiche, nel tentativo di moderare la radicalità delle istanze portate avanti dalla Comunità autonoma". Da ultimo, la *pars costruens*: "un referendum consultivo sull'indipendenza, da costruire negli interstizi dell'ordinamento; oppure, senza arrivare a tale ipotesi, si sarebbe potuto ragionare su una revisione del modello di finanziamento; o su una riarticolazione dell'assetto autonomistico".

⁹⁴ Sulla politicizzazione del TC si veda F. RUBIO LLORENTE, *Defectos de forma*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 100, 2014.

⁹⁵ Sottolinea l'aspetto positivo della scelta politica dell'amnistia A. MASTROMARINO, *La proposta di legge organica di amnistia in Spagna*, cit., p. : "infatti, dopo la consulta popolare del novembre del 2014 e dopo il culmine di tensione raggiunto con il referendum sull'indipendenza dell'ottobre del 2017 era difficile pensare che in Spagna si potesse tornare a tessere trame di unità senza ridare voce alla politica, che negli ultimi anni si era gradualmente riparata dietro l'azione dei giudici ordinari e costituzionali, abdicando al proprio compito di integrazione politica e gestione del conflitto".

10. Osservazioni conclusive

Se si ripercorrono i primi quarantacinque anni di vigenza della Costituzione del settantotto si scorge la spiccata trasformazione che ha investito il sistema dei partiti spagnolo, con le conseguenti ricadute sulle dinamiche della forma di Governo iberica.

L'architettura costituzionale che sorregge l'impianto istituzionale della monarchia parlamentare si contraddistingue per la profonda volontà costituente di efficientare il parlamentarismo spagnolo con forti elementi di razionalizzazione della forma di Governo, tramite una legislazione elettorale dagli effetti maggioritari, la previsione della mozione di sfiducia costruttiva, il potere di scioglimento in capo al Presidente del Governo, la fiducia a quest'ultimo accordata dalla sola Camera bassa, consentendogli, in tal modo, di gestire liberamente la compagine governativa.

La crisi economica e, contestualmente, gli scandali di corruzione che hanno riguardato diversi settori della classe dirigente, unitamente a un discredito verso il ceto politico ravvisabile invero in quasi tutto il continente europeo, ha eroso la credibilità delle istituzioni e dei partiti politici, portando in pochi anni a far fortemente ridimensionare l'indiscussa predominanza nella vita pubblica di Psoe e Pp, ossia i protagonisti di quel bipartitismo imperfetto che per oltre tre decenni si erano alternati con esecutivi (maggioritari o minoritari) monocolore alla guida del Paese. Nei primi trentacinque anni, infatti, la democrazia spagnola ha funzionato come un parlamentarismo maggioritario "all'inglese" facendo coincidere *premiership* e *leadership* nella medesima persona, ossia il Presidente del Governo. Quest'ultimo, nei momenti in cui il suo partito otteneva la maggioranza assoluta, ha indotto taluna dottrina a paragonare la democrazia parlamentare spagnola a un sistema presidenziale, stante una forma di governo che produceva effetti ipermaggioritari.

Una volta venuta meno la netta primazia dei due grandi partiti di ambito statale, è svanito anche l'effetto altamente selettivo (quindi distorsivo) della legislazione elettorale, in tal modo smentendo le previsioni circa l'impossibilità per i partiti di taglia media di accedere in modo consistente al Congresso. Difatti, i partiti "di protesta", *Podemos* e *Ciudadanos*, sorti a seguito della crisi economica, sono riusciti a imporsi in svariate elezioni, alternandosi nella terza e nella quarta posizione, rendendosi determinanti per la costituzione degli esecutivi a livello nazionale.

Allo stesso modo, la morfologia partitica mutava anche a causa di una tendenza ravvisabile in pressoché tutte le altre democrazie, dalla quale la Spagna non è stata immune, ovvero l'ascesa di un partito sovranista ed euroscettico. Inoltre, *Vox*, partito di estrema destra, ha esasperato, ancora di più, il conflitto centro-periferia, stante le sue proposte di cancellare l'autonomia di cui godono molte comunità spagnole.

Ecco allora che il multipartitismo frammentato della seconda metà degli anni Dieci del nuovo secolo dapprima ha rivitalizzato istituti che si pensava ormai desueti (come la sfiducia costruttiva), dall'altro ha

condotto all'applicazione meccanica, per ben due volte, del quinto comma dell'art. 99 della Costituzione. Ciò dovuto all'incapacità delle forze politiche di riunire una maggioranza in grado di esprimere un Presidente, mostrando plasticamente che più che in una crisi "del" modello costituzionale si sia in presenza di una crisi "nel" modello costituzionale.

La Costituzione del settantotto gode tuttora di un ampio e generalizzato consenso e se è vero che gli interventi summenzionati (ad esempio una revisione dell'art. 99 Cost.) comportano delle modifiche minime di una Carta altrimenti complicatissima da emendare, parimenti pacifico dovrebbe apparire il fatto che le soluzioni alle crisi istituzionali che ha vissuto la Spagna (cinque elezioni generali in meno di otto anni) vadano ricercate nella politica.

A tal proposito, la formula del Governo di coalizione è stato sicuramente uno sbocco politico al nuovo assetto multipartitico. Al medesimo tempo, il dialogo politico riattivato negli ultimi anni tra il Governo centrale e le istituzioni e i partiti catalani, ha rappresentato una scelta che va non soltanto nella direzione di normalizzare i rapporti tra diversi organi dello Stato, ma che costituisce anche la premessa necessaria per una pacificazione civile che faccia cessare un conflitto che ha minacciato fortemente l'unione della Nazione spagnola. La frammentazione partitica⁹⁶, degenerata in una accentuata contrapposizione ideologica, segnata da un elevatissimo grado di polarizzazione, ha investito financo gli organi di garanzia, come il Tribunale Costituzionale e il Consiglio generale del potere giudiziario, generando una crisi costituzionale senza precedenti a causa dei veti incrociati tra i partiti per il rinnovo dei due organi. A ciò ha fatto seguito un'infelice vicenda che ha visto proposte di legge organica varate dalla maggioranza al fine di ridurre i quorum di elezione dei suddetti organi e un conseguente anomalo intervento dell'Alto tribunale⁹⁷, a seguito di un ricorso della minoranza, che ha bloccato l'operato delle Camere in una sorta di controllo preventivo di costituzionalità alquanto discutibile.

Senza dubbio è necessario un intervento legislativo che allinei le modalità di elezione dell'organo di governo della magistratura spagnolo agli standard europei, così come richiesto, a più riprese, dalle istituzioni comunitarie.

Allo stesso tempo, si rende impellente uno sforzo per stabilire una leale collaborazione tra le forze politiche che dovrebbe condurre le opposizioni a non intraprendere azioni meramente ostruzionistiche

⁹⁶ G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo...*, cit., p. 244, riprendendo quanto affermato da Sartori e Sani, afferma che "la frammentazione politica, in sé, non rappresenta un ostacolo al funzionamento dei sistemi democratici. Lo diviene, però, quando ad essa si accosta la polarizzazione: il pluralismo polarizzato rappresenta un rischio per i sistemi di rappresentanza proporzionale, potendo condurre ad un significativo decadimento della qualità della democrazia, alla paralisi istituzionale e a pericolose degenerazioni sul piano democratico". Inoltre, l'autore mette in luce un mutamento della "geografia della polarizzazione, favorendo l'avvicinamento tra forze politiche nelle rispettive aree: si assiste oggi ad una mitigazione della polarizzazione trasversale – vale a dire la polarizzazione tra partiti – a fronte di un costante incremento della polarizzazione coalizionale – vale a dire tra poli".

⁹⁷ *Tribunal Constitucional*, Auto n. 177/2022, de 19 diciembre de 2022.

quali, ad esempio, mozioni di sfiducia totalmente strumentali, a sostenere il Governo in momenti di grande difficoltà nazionale (come occorso con la pandemia), a dialogare per cercare un consenso per le nomine di garanzia. Parallelamente, la maggioranza *pro tempore* dovrebbe assumere un comportamento più responsabile non servendosi della sua forza numerica per “forzare” eccessivamente i procedimenti parlamentari, eludendo un confronto congressuale come, per esempio, accaduto con la presentazione di proposte di legge parlamentari di deputati di maggioranza al posto delle più garantiste (perché richiedono diversi pareri tecnici) proposte di legge governative.

L'ultima campagna elettorale è stata la rappresentazione più fedele della “polarizzazione affettiva” che sta investendo la democrazia spagnola. L'aspro confronto ha riguardato numerosi temi etici e sociali (quali il diritto di autodeterminazione di genere, l'interruzione volontaria della gravidanza, le discriminazioni di genere, l'eutanasia), dando vita a una competizione partitica che si è incentrata sulla personalizzazione estrema della politica, testimoniata dal fatto che la tornata elettorale per rinnovare le *Cortes Generales* si è trasformata in un referendum sul c.d. *sanchismo*.

La riedizione del Governo di coalizione è stata possibile grazie al patto tra Sánchez e gli indipendentisti catalani sull'approvazione di una legge di amnistia per i condannati del *procés*. L'esecutivo di minoranza si giocherà il suo futuro proprio sulla risposta che riuscirà a dare alla questione territoriale catalana.

Ad ogni modo, la sfida a cui è chiamata la politica sarà quella di cercare di strutturare una Spagna che riconosca e tuteli le plurinazionalità, garantendo il pluralismo linguistico e culturale presente nel suo territorio, assicurando, al contempo, una non formale “indissolubile unità”.

In futuro, un'altra tensione potrebbe profilarsi, oltre all'annosa questione territoriale (che, lo si ricordi, ha radici risalibili almeno alla crisi dell'*Estatut*). Una frattura potrebbe, infatti, riguardare la Corona, oggetto da tempo di critiche non solo dagli indipendentisti baschi e catalani ma anche da larga parte della sinistra radicale.

Molto più probabilmente, un *cleavage* destinato ad assumere sempre maggiore centralità è quello che pone su lati opposti le formazioni europeiste da una parte e quelle euroscettiche dall'altra.

L'anno appena cominciato vedrà il susseguirsi di diverse elezioni cruciali in tutto il mondo. In particolare, a giugno si vota per il rinnovo del Parlamento europeo mentre a novembre sarà il turno degli Stati Uniti. In un quadro che tende sempre più a strutturarsi come una competizione tra democrazie e autocrazie, sappiamo che comprendere le sfumature di tale dicotomia è diventato oggi più difficile a causa di quei Paesi che, con un ossimoro, vengono qualificati come democrazie illiberali.

Anche nell'Ue abbiamo visto fiorire autocrazie che minacciano di distruggere i valori su cui è fondata l'architettura sovranazionale. Ad ogni Paese spetta il compito di difendere le proprie istituzioni, rinnovandosi e aprendosi a una società civile disorientata dalle continue evoluzioni del nostro tempo.



La Spagna, uno dei principali Paesi europei, è chiamata a questa complicata sfida di dare nuova linfa (come ci ricorda il Prof. Cheli) al motore della macchina costituzionale, ossia ai partiti politici, al fine di permettere loro, prendendo a prestito le parole della nostra Carta, di determinare, con metodo democratico, la politica nazionale.