IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

La dottrina spagnola in tema di forma di governo

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/82076 since

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

12 October 2024

La dottrina spagnola in tema di forma di governo

di Anna Mastromarino

1. – Se il primo Governo Zapatero (2004) era stato inaugurato nel segno della discontinuità politica, la conferma dei socialisti alla guida del Paese ha dato vita ad un *unicum* nella storia istituzionale della Spagna. L'11 aprile 2008, infatti, per la prima volta, un candidato alla Presidenza del Consiglio è stato eletto potendo contare solo su una maggioranza inferiore a quella assoluta.

Il sostanziale fallimento della politica antiterroristica; il faticoso procedere della stagione di riforma statutaria e dell'agenda politica nelle parti relative allo sviluppo dello Stato autonomico; la profonda crisi che, avendo colpito l'economia su scala globale, non ha mancato di destabilizzare sensibilmente le politiche di sviluppo in atto in Spagna, possono facilmente essere indicati quali fattori che, più di altri, hanno inciso sull'azione del Governo e conseguentemente sulle dinamiche degli organi costituzionali di vertice negli ultimi anni.

Del resto, la volontà di porsi senza soluzione di continuità rispetto ai precedenti Governi guidati da José Aznar, José Luis Rodriguez Zapatero l'aveva dimostrata sin da subito, proponendo e facendo approvare, ad un anno dal suo insediamento, alcune leggi, ordinarie ed organiche, dal forte impatto simbolico.

Si pensi alla legge organica n. 2 del 22 giugno 2005, con la quale si interveniva a modifica degli articoli 506 *bis* e 521 *bis* del codice penale, che prevedevano pene volte a sanzionare il comportamento delle autorità e dei funzionari pubblici che avessero proceduto ad indire elezioni o consulte popolari per mezzo di *referendum*, senza essere stati previamente autorizzati. Palese il fine, *ad hoc*, che aveva ispirato l'introduzione della fattispecie penale, voluta dal governo popolare alla fine del 2003 in corrispondenza di uno dei momenti di maggiore tensione fra il centro e la periferia, ovverosia subito dopo la presentazione del progetto di riforma dello statuto basco.

Ispirati dalla stessa filosofia di discontinuità anche gli interventi di riforma del *Plan Hidrológico Nacional*, introdotti con la legge n. 11 del 22 giugno 2005 (a modifica della precedente l. 5-7-2001, n. 10), nonché quelli approvati in tema di *recuperación de la memoria histórica*, in relazione ai sanguinosi e dolorosi anni della guerra civile, prima, e della dittatura del generale Franco, dopo: ci si riferisce, in particolare, alla legge n. 3 del 18 marzo 2005, con la quale è riconosciuta un'indennità economica ai cittadini di origine spagnola, che, ancora minori di età, furono costretti a lasciare il Paese durante la guerra civile, trascorrendo, in seguito, la maggior parte della loro vita all'estero; nonché alla legge n. 21 del 17 novembre 2005, che prevede la restituzione alla Generalidad de Cataluña dei documenti sequestrati e successivamente custoditi nell'Archivio Generale della guerra civile spagnola, nonché l'istituzione di un Centro di documentazione sulla memoria storica di quegli anni.

Il processo di recupero e rielaborazione del passato, sentito dal partito socialista come inevitabile momento chiave nella costruzione di una solida unità nazionale (cfr. *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, n. 222, 14-11-2006, 111259), culminerà nel 2007, con l'approvazione della legge n. 52 del 26 dicembre, che riconosce e amplia il diritto al risarcimento in favore di coloro che furono vittime di persecuzioni o violenze durante la guerra civile o il regime falangista.

Priva di un fine persecutorio nei confronti di possibili responsabili materiali, la legge appare animata dalla volontà di riparare, almeno moralmente, alle ingiustizie del passato, piuttosto che di punire. È per questo che dottrina accreditata ritiene che essa non possa essere annoverata fra gli strumenti della c.d. *giustizia di transizione* (in particolare cfr. M. Azpitarte Sánchez, *Crónica política y legislativa del año 2007*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 82, 2008, 183 ss., spec. 207 ss.), pur proponendosi di «supremir elementos de división entre los ciudadanos, todo ello con el fin de fomentar la cohesión y solidariedad entre las diversas generaciones de españoles en torno a los principios, valores y libertades constitucionales». Ritenuta da alcuni inopportuna, perché capace di minare il "patto dell'oblio" a fondamento della nuova Spagna democratica (cfr. *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, n. 222, 14-11-2006, 111259), secondo altri, ed in particolare secondo la ricostruzione di Julio Aróstegui (*Traumas colectivos y memorias generacionales: el caso de la guerra civil*, in J. Aróstegui, F. Godicheau, *Guerra civil. Mito y memoria*, Madrid, Marcial pons, 2006, spec. 79), la sua approvazione sarebbe stata non solo utile ma imprescindibile, dal momento che dopo la fase della *memoria dell'identificazione*, durante la lotta, e quella della *riparazione* (nel periodo della transizione), era

giunto il tempo di passare alla fase della *memoria della riparazione*. Il mancato riconoscimento del fondamento antifascista della Costituzione, infatti, sarebbe individuato come elemento alla base dell'incapacità della società spagnola di ricostruire una propria individualità soggettiva oltre che istituzionale: in questo senso J.A. García Amado, *Usos de la historia y legitimidad constitucional*, in J.A. Martín Pallín, *Derecho y memoria histórica*, Madrid, Trotta, 2008, 47 ss. Più criticamente A. Greppi, *Los limites de la memoria y las limitaciones de la ley. Antifascismo y equidistancia*, in *Ibid.*, 105 ss.

2. – Il sostanziale fallimento della politica antiterrorista del primo Governo Zapatero ha rappresentato, durante la sua vigenza, uno dei momenti di maggior sofferenza, i cui effetti si sono effettivamente sviluppati sino al voto del 2008.

Nel 2004, infatti, la volontà di organizzare e razionalizzare l'attività antiterroristica del Governo, al fine di disattivare le cellule attive sul territorio nazionale, contribuendo alla pacificazione sociale e al consolidamento della sicurezza sociale, aveva costituito uno dei punti chiave del programma su cui si era concretata la fiducia delle *Cortes*.

La rottura del cessate il fuoco nel dicembre 2006 e la successiva dichiarazione del 5 luglio 2007 da parte di ETA avevano reso palese l'impossibilità di pervenire, almeno nel breve e medio periodo, alla fine della lotta armata nel País Vasco. Ancora una volta, come già accadde nel 1986 e nel 1998, le zone d'ombra, che in ultima istanza contraddistinguono le manovre per la negoziazione della pace sociale in un clima di aperta lotta armata terrorista, hanno finito con il minare la credibilità dell'Esecutivo, cui tradizionalmente, in Spagna, è affidata la politica di contrasto al terrorismo. Chiamato a negoziare la pace con un'organizzazione illegale, l'attività di José Luis Rodriguez Zapatero, per certi aspetti, non ha potuto che svolgersi in termini di semiclandestinità. Il piano politico, e dunque il coinvolgimento nel processo di ricostruzione della legalità dei partiti a livello locale e nazionale, infatti, poteva costituire solo un aspetto della vicenda, imprescindibile, ma non esclusivo. L'altra faccia della medaglia, invece, era rappresentata dal dialogo informale che il Governo avrebbe dovuto mantenere nei fatti, e spesso all'insaputa dell'opinione pubblica, con i movimenti terroristici. Ed è su questo secondo aspetto che ha insistito l'opposizione del partito popolare per affondare i propri colpi e far presa sull'elettorato, definendo come pericolosamente ambiguo il comportamento della maggioranza, appoggiando la contestazione delle associazioni delle vittime ed insistendo sulla dubbia legalità costituzionale di un qualunque contatto con l'organizzazione terroristica ETA precedente alla sua dichiarata dissoluzione.

D'altra parte, fallimento o no, a dimostrazione della sua rilevanza, la questione relativa alle concrete possibilità di pervenire ad un definitivo cessate il fuoco da parte delle bande armate terroristiche attive nel Paese Basco è tornata a riproporsi all'attenzione del Governo, in corrispondenza dell'approvazione da parte del Parlamento di Vitoria della legge n. 9 del 27 giugno 2008, con la quale era indetta una consultazione popolare, non vincolante, finalizzata a conoscere l'opinione del popolo basco in merito all'avvio di un processo di negoziazione con il Governo centrale per il raggiungimento della pace e della stabilità politica. Il *referendum*, previsto per il giorno 25 ottobre 2008, chiamava gli elettori a pronunciarsi su due quesiti: 1) «Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez para siempre?»; 2) «Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?». Evidente il cambio di prospettiva, dal momento che in questo caso si dà per assodata l'impossibilità (/incapacità) delle istituzioni centrali di intraprendere direttamente un dialogo proficuo con i terroristi. D'altra parte, ed in termini piuttosto inquietanti, i quesiti proposti dalla legge sembrerebbero tracciare una linea rossa, sostanzialmente inaccettabile, fra terrorismo, istituzioni periferiche, popolo basco e autonomia. Forse anche per questo, con la sentenza n. 103 dell'11 settembre 2008, il Tribunale costituzionale spagnolo, su istanza del Presidente del Governo, ha dichiarato l'incostituzionalità della legge 9/08. La decisione del giudice delle leggi spagnolo si articola su tre punti. In primo luogo l'illegittimità è rilevata per violazione dell'art. 149.1.32 della Costituzione che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato l'«autorizzazione alla convocazione di consulte popolari per mezzo di referendum». A continuazione, il Tribunale ha censurato la legge basca per vizio di procedura, ritenendo che i suoi contenuti la rendessero inadeguata all'approvazione mediante lettura unica, come previsto dall'art. 119 del Regolamento del Parlamento basco. Infine, con riferimento al ruolo affidato al popolo basco nell'avvio di negoziati che condurranno a stabilire le

basi di nuove relazioni fra la Comunità basca e lo Stato spagnolo, la sentenza censura la validità dei presupposti da cui muove la legge, che postula l'esistenza di un soggetto titolare di sovranità diverso dal popolo spagnolo e determina uno stravolgimento dell'ordine costituzionale, estraneo alle forme della revisione costituzionale.

3. – Cavallo di battaglia di José Luis Rodriguez Zapatero durante la campagna elettorale che ha preceduto l'elezione del 2004, anche la politica di sviluppo e consolidamento dello Stato autonomico spagnolo ha finito con il rappresentare un'arma a doppio taglio per l'Esecutivo socialista, durante il primo, come nel corso del secondo mandato.

A partire dal suo insediamento nel 2004, il Governo di José Luis Rodriguez Zapatero si è fatto parte attiva perché potesse essere inaugurata una nuova stagione di riforma degli statuti delle Comunità Autonome e ad essa fosse dato corso.

Secondo il precipuo modello spagnolo che segue un andamento prevalentemente *bottom-up*, si riteneva, infatti, che questa avrebbe potuto essere la strada da intraprendere per giungere alla "chiusura" del modello autonomico ed alla conseguente conclusiva definizione del riparto di competenze fra il centro e la periferia.

Ora, se il punto riguarda prevalentemente le vicende dell'ordinamento spagnolo sotto il profilo della sua forma di Stato, ciononostante è innegabile che le ricadute dell'approvazione dei nuovi testi statutari rispetto all'intero ordinamento costituzionale sono evidenti. Anche per questo, la dottrina non ha mancato di sottolinearle. In particolare si ricordano gli interventi di T.R. Fernández, *De la reforma de los estatutos a la reforma de la Constitución*, in *Foro*, n. 5, 2007, 13 ss.; E. Álvarez Conde, *Reflexiones sobre la reforma constitucional y los actuales procesos de reformas estatutarias*, in V. Garrido Mayol (dir.), *Modelo de Estado y reforma de los Estatutos*, Valencia, Fundación professor Manuel Broseta, 2007, 41 ss.; J.J. Solozábal Hechavarría, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006; J.M. Ruíz Soroa, *Reforma estatutaria o reforma constitucional*, in *Cuadernos de Alzate*, n. 35, 2006, 35 ss.; F. Caamaño Domínguez, *Las necesidades de reforma constitucional y estatutaria del Estado autonómico*, in AA.VV., *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Madrid, Pablo Iglesias, 2006, 128 ss.; S. Muñoz Machado, *El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias*, in *Informe sobre las Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, Fundació Carles Pi-Sunyer, 2005, 731 ss.; M.A. Aparicio Pérez, *Reforma estatutaria y reforma constitucional*, in F. López Ramón (ed.), *De la reforma estatutaria*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2005, 9 ss.; L. Ortega Álvarez, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, e M. Contreras Casado, *Reforma estatutaria e Estado autonómico: en construcción (entre la necesidad y la oportunidad)*, entrambi in F. López Ramón (ed.), *De la reforma estatutaria*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2005, rispettivamente 37 ss. e 95 ss.; J.A. Portero Molina, *El Estado de las autonomías en tiempo de reformas*, in M.J. Terol Becerra (coord.), *El Estado Autónomico* in fieri. *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, 249 ss.; A. Embid Irujo, *Reforma de Constitución y de estatutos de autonomía? Aportes a un debate de actualidad*, in *Justicia Administrativa*, n. 22, 2004, 5 ss.

Impossibile, dunque, non tener conto della dimensione politica dei procedimenti di revisione statutaria, tale da poter essere valutata sia per quanto riguarda i processi di riforma ormai conclusi, come per quelli ancora in corso. Si pensi, ad esempio, al caso del País Vasco e del c.d. *Plan Ibarretxe*.

Se da una parte i contenuti del progetto di riforma dello statuto basco presentato dal precedente Governo, guidato dai nazionalisti del PNV, avevano determinato l'acuirsi delle relazioni con il centro di José Aznar, va del resto segnalato che è da imputarsi probabilmente a questa radicalizzazione delle rivendicazioni il progressivo avvicinamento del PSOE e del PP nel Parlamento di Vitoria. Grazie all'appoggio di questa insolita coalizione che ha sopravanzato il PNV – ancora una volta il partito più votato – a distanza di due mesi dallo scrutinio del 1 marzo 2009, Patxi López (PSOE) è stato eletto Presidente della Comunità basca. Si tratta del primo Lehendakari non nazionalista della Regione: egli, pur dovendo fare i conti con le centomila schede bianche depositate nelle urne dai cittadini che hanno voluto seguire l'invito dell'ETA a manifestare così il proprio dissenso, sembrerebbe, infatti, poter garantire il consolidarsi dei presupposti politici necessari alla formulazione di un testo di revisione statutaria in linea con il progetto costituzionale del 1978.

Non di meno, di notevole impatto rispetto alla politica nazionale spagnola anche le vicende che hanno accompagnato l'*iter* di approvazione dello statuto catalano e la sua successiva entrata in vigore, messa in mora dalla presentazione di diversi ricorsi di incostituzionalità, solo recentemente risolti dal *Tribunal Constitucional* con la sentenza n. 31 del 2010.

La stessa nomina di José Luis Rodriguez Zapatero a maggioranza semplice sembrerebbe da ricondursi infatti, anche all'astensione dei partiti nazionalisti, decisa a seguito della rottura dell'accordo fra il partito socialista e gli autonomisti catalani di Convergencia i Unió, Iniciativa por Catalunya-Verds e Esquerra Republicana, insoddisfatti, in particolare, rispetto all'attività di governo al momento della *tramitación* alle *Cortes* spagnole del nuovo statuto catalano approvato dalla *Generalitat*, nonché, più generalmente, dalla politica autonomica dell'Esecutivo.

Sterminata la bibliografia spagnola sul punto. Fra gli altri: J. Tornos Mas, *La nueva configuración de las competencias compartidas en el estatuto de autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 5, 2008; J.M. Castellá Andreu, *Lo Statuto di autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della Catalogna*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2008; X. Bernadí Gil, *Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 6, 2008, 320 ss.; C. Viver, M. Barceló, J. Tornos, *La distribución de competències en el nou estatut: seminari celebrat a Barcelona el 4 d'octubre de 2006*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2007; J. García Torres, *La tipologia de las competencias en la reforma del estatuto de autonomía de Cataluña*, in *El notario (del siglo XXI)*, n. 12, 2007; M. Carrillo, *La delimitación de competencias, entre la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: Que puede hacer el estatuto?*, in G. Ruíz-Rico Ruíz (coord.), *La reforma de los estatutos de autonomía*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, 417 ss.; M. Corretta Torrens, C. Viver Pi-Sunyer, *La reforma de l'estatut d'autonomía i les competències de la Generalitat*, in *Actividad Parlamentaria*, n. 7, 2005, 17 ss.; F. Balaguer Callejón, *Las reformas estatutarias desde la perspectiva competencial: un análisis de las líneas generales del título de propuesta del estatuto de autonomía de Cataluña*, Madrid, INAP, 2005.

Infine, almeno due le osservazioni che ancora possono essere svolte da un punto di vista più istituzionale ed in termini complessivi rispetto ai caratteri di questa nuova stagione statutaria.

Su un piano strettamente procedurale andrebbe sottolineato, in primo luogo, il silenzio del Senato nell'*iter* di approvazione dei testi statutari alle *Cortes*. Nessuno di essi è stato fatto oggetto di modifica da parte della Camera alta che si è limitata a svolgere un ruolo meramente formale, privo di ogni valenza di tipo politico, con ciò sottolineando i limiti del bicameralismo spagnolo, nonché la velleità delle pretese di rappresentanza del territorio della seconda Camera.

In un'ottica che guarda alle trasformazioni che riguardano il sistema dei partiti, va stigmatizzato, a sua volta, il progressivo manifestarsi di una tendenza al decentramento delle singole forze politiche. Un decentramento che non è solo funzionale in termini burocratici alla gestione del partito, ma che corrisponde ad una territorializzazione dello stesso sul piano dei fini da perseguire, nonché dei vertici. Sembrerebbe confermata, dunque, l'ipotesi per cui nei Paesi caratterizzati dalla presenza di forze politiche con un elevato grado di radicamento sul territorio si determinerebbe un effetto trascinamento che induce anche i partiti a rilevanza statale a cercare una propria collocazione politica a livello locale, non di rado e per certi aspetti, anche divergente rispetto al programma nazionale, al fine di rappresentare una valida alternativa alla proposta nazionalista.

4. – Accanto ad una trasformazione che risponde ad un progressivo mutamento dei rapporti di forza, il sistema dei partiti spagnolo negli ultimi anni ha registrato una trasformazione anche sul piano della democrazia interna e dell'organizzazione dei poteri dello Stato.

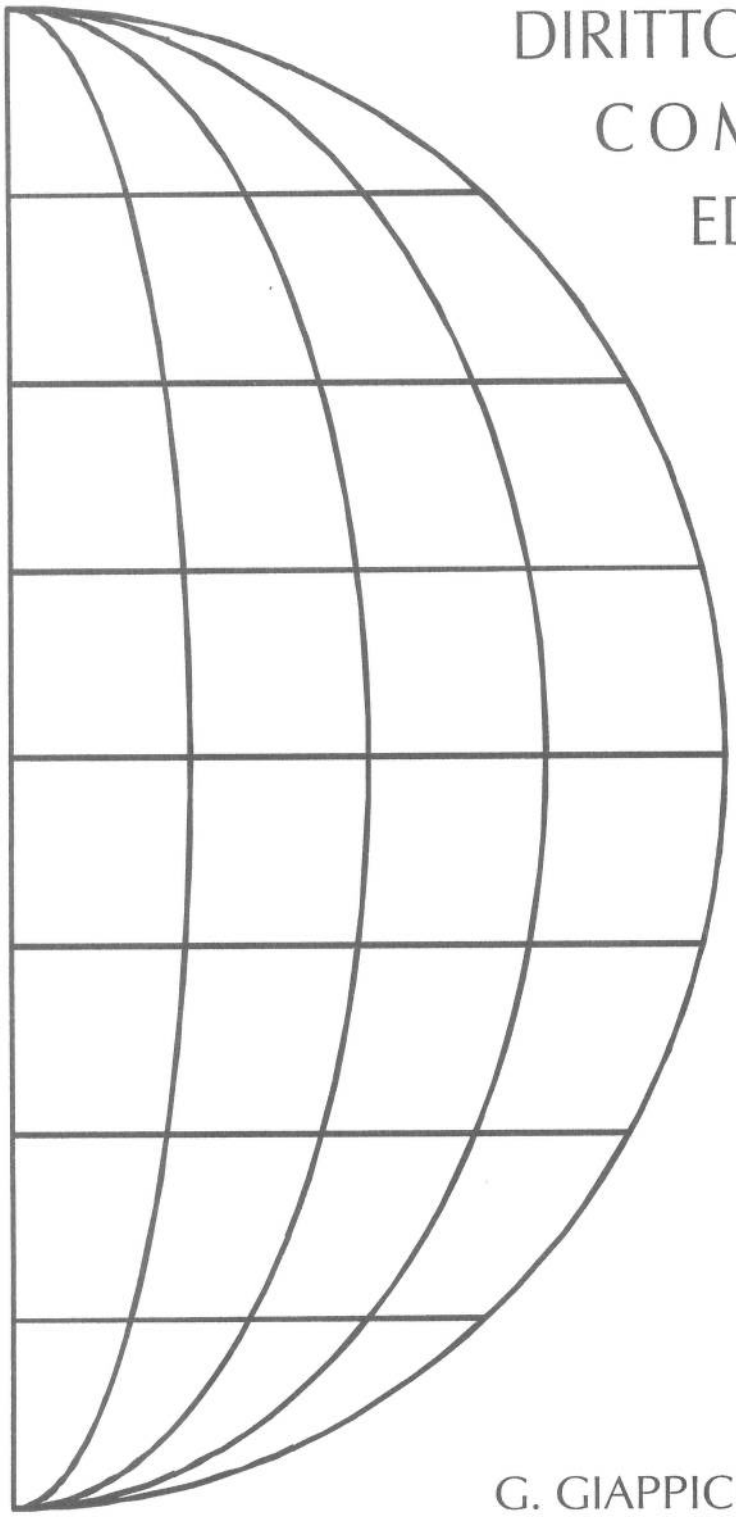
Con l'approvazione della legge organica n. 3 del 22 marzo 2007 – che garantisce parità di genere nella formazione delle liste elettorali di tutte le istituzioni (ad eccezione dei Comuni con meno di 3000 abitanti e delle isole con una popolazione al di sotto delle 5000 unità), imponendo per ciascun sesso una rappresentanza non inferiore al 40%, da calcolarsi su blocchi di cinque – si interviene direttamente sulla gestione interna delle forze politiche secondo una prassi costituzionale che in Spagna trova ampia applicazione, dal momento che il partito è assunto dalla Costituzione come un potere dello Stato e non come una manifestazione del diritto privato a rilevanza pubblica.

Modificato anche il regime di finanziamento dei partiti, seppure vada detto che la legge organica n. 8 del 4 luglio 2007, nei fatti, abbia introdotto ben poche novità, presentandosi in linea con quanto precedentemente disposto dalla legge organica n. 3 del 1987 ed avendo in animo di superare il rischio di «distorsión entre la voluntad popular y el ejercicio del poder político» (*Exposición de Motivos*, par. 5), attraverso l'introduzione di un modello di sovvenzione misto che prevede la ricerca di un difficile equilibrio fra donazioni dei cittadini e interventi da parte dell'erario pubblico.

5. – Da ultimo, deve sorprendere solo in parte il fatto che la grave crisi economica e finanziaria degli ultimi anni abbia finito con il rafforzare piuttosto che destabilizzare il Governo Zapatero (sul punto M. Azpitarte Sánchez, *Gobernar la crisis*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 88, 2010, 165 ss.).

Né la sconfitta dei socialisti alle elezioni europee, né la sostituzione del Ministro dell'economia in corso di legislatura sono stati letti dall'opinione pubblica come segnali di difficoltà per il Governo Zapatero. La tendenza alla presidenzializzazione dell'Esecutivo spagnolo, già in atto da diversi anni, sembra aver trovato nella crisi economica un elemento di accelerazione piuttosto che un freno. Ciò anche a causa degli scandali che durante il 2009 hanno colpito il partito popolare (coinvolto nella vicenda di "spionaggio" che ha interessato la Comunità Autonoma di Madrid, nonché nel c.d. caso Gürtel), offuscando la sua immagine di valida alternativa rispetto all'attuale maggioranza.

In virtù delle rinnovate esigenze dettate dall'emergenza si è assistito ad una espansione dei casi in cui l'Esecutivo ha ritenuto di dover ricorrere alla decretazione d'urgenza, a fronte di un progressivo ridimensionamento del ruolo delle leggi finanziarie e di bilancio. Già nei primi mesi del 2010, infatti, è stato necessario intervenire a modifica della legge finanziaria approvata alla fine del 2009, a dimostrazione della precarietà dei disegni di politica economica del Governo, chiamato ad operare sulla base delle contingenze del brevissimo periodo, piuttosto che in termini di programmazione a lungo e medio termine.



DIRITTO PUBBLICO COMPARATO ED EUROPEO

2010 – III

Estratto

G. GIAPPICHELLI EDITORE