

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

La Spagna verso una riforma "ragionata" della Costituzione?

This is the author's manuscript

Original Citation:

La Spagna verso una riforma "ragionata" della Costituzione? / A. Mastromarino. - In: DIRITTO PUBBLICO COMPARATO ED EUROPEO. - ISSN 1720-4313. - IV(2006), pp. 1519-1524.

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/124215> 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)

La Spagna verso una riforma "ragionata" della Costituzione?

di Anna Mastromarino

1. – Con la pubblicazione di un documento di oltre trecento pagine, lo scorso gennaio il *Pleno* del *Consejo de Estado* spagnolo, presieduto da Francisco Rubio Llorente, ha reso note le proprie considerazioni sull'opportunità di sottoporre a revisione alcuni punti della Costituzione del 1978, chiarendo, in linea con la propria funzione consultiva, i principi ed i criteri cui la riforma dovrebbe indirizzarsi, nonché la procedura che a tal fine dovrebbe essere seguita.

L'intervento del Consiglio era stato sollecitato, ben dieci mesi prima, dallo stesso Governo che il 4 marzo 2005, con delibera del Consiglio dei Ministri, aveva sottolineato la propria volontà di pervenire ad una modifica del testo costituzionale al fine di preservarne l'originaria vitalità, pur adeguandolo alla nuova realtà politica ed istituzionale del Paese (sul punto cfr. R. Tur Ausina, *Il Governo avvia il procedimento di riforma costituzionale con una richiesta di parere al Consiglio di Stato*, in questa *Rivista*, 2005, 570 ss.). Ciò coerentemente con quanto annunciato nel 2004, quando, accanto all'avvio del processo per la riforma degli Statuti regionali, la revisione della Costituzione aveva rappresentato uno dei punti di forza del programma elettorale di José Luis Rodríguez Zapatero, pronto ora ad intervenire in maniera «concreta e limitata» sulla Carta del 1978. Non sarebbe infatti intenzione dell'esecutivo presentare un progetto di riforma complessiva della Costituzione, quanto piuttosto limitarsi alla modifica di quattro punti specifici, fondandosi su proposte giuridicamente, politicamente e socialmente sostenibili (si veda anche M. Iacometti, *La lunga strada delle riforme costituzionali e la complessa "agenda territorial" del Governo di José Luis Rodríguez Zapatero*, in questa *Rivista*, 2005, 29 ss.).

È del resto interessante sottolineare come, nonostante la loro natura puntuale e puramente "esplorativa", la delibera del Consiglio dei Ministri prima e la pubblicazione dell'*Informe* del Consiglio di Stato dopo abbiano contribuito a riaprire in Spagna il mai sopito dibattito sull'opportunità di sottoporre a revisione il testo costituzionale a quasi trent'anni dalla sua approvazione (sul tema si veda, fra gli altri, L. Ortega, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Cizur Menor, Civitas, 2005). Riformata puntualmente in una sola occasione, quando la modifica dell'art. 13.2 era stata considerata imprescindibile per un adeguamento dell'ordine costituzionale al processo di unificazione europea (cfr. M. Aragón Reyes, *La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la Reforma de la Constitución*, in *Rev. es. der. const.*, n. 42, 1994, 9 ss.; F. Rubio Llorente, *La Constitución española y el Tratado de Maastricht*, *ivi*, n. 36, 1992, 253 ss.; J.F. López Aguilar, *Maastricht y la problemática de la Constitución*, in *Rev. estudios pol.*, n. 77, 1992, 57 ss.), la Costituzione spagnola si è conservata pressoché intatta dal 1978 ad oggi, evidenziando da una parte la sua capacità di resistere al tempo (capacità, a dire il vero, amplificata dalla speciale rigidità del procedimento di revisione e dalla possibilità di ricorrere alle più malleabili leggi organiche), dall'altra il disagio della società spagnola ad intervenire su un testo che rappresenta il precipitato di un accordo tra forze politiche in grado di garantire pace e stabilità dopo secoli di disordine e cambi costituzionali.

L'avvio del procedimento di revisione della Carta fondamentale così come costituzionalmente previsto viene dunque preceduto da un'intensa attività politica e giuridica volta alla ricerca di soluzioni rispetto alle quali possa convergere il più ampio consenso delle maggiori forze politiche e sociali.

In quest'ottica, prima di elaborare un testo da presentare alle *Cortes*, il Governo ha voluto avvalersi dell'ausilio di un organo consultivo quale il *Consejo de Estado*, il cui ruolo e le cui competenze sono state di recente rafforzate con la legge organica n. 3 del 28 dicembre 2004, intervenuta a modifica della disciplina contenuta nella precedente l.o. n. 3 del 22 aprile 1980. Secondo l'art. 2, c. 3, della nuova normativa, infatti, il Consiglio di Stato spagnolo – formato da membri eletti a tempo determinato, scelti fra soggetti che hanno già rivestito cariche politiche, membri eletti a tempo indeterminato e membri di diritto, fra i quali anche gli ex presidenti del Governo – è oggi chiamato, su richiesta del Governo, a pronunciarsi, in sede consultiva, sulle iniziative legislative o di revisione costituzionale avanzate dall'Esecutivo stesso, spingendosi sino alla realizzazione di studi ed alla redazione di progetti di legge, elaborati da una *Comisión de estudios*, composta

dal Presidente e da sei consiglieri, e successivamente approvati dal *plenum* dell'Assemblea.

L'*Informe* pubblicato nel gennaio scorso è dunque frutto dell'esercizio delle funzioni consultive del Consiglio di Stato, che si è pronunciato sull'opportunità, sui contenuti e sulla procedura che dovrebbe condurre all'eventuale modifica della Costituzione, determinando: 1) il superamento della preferenza della discendenza maschile rispetto a quella femminile nella successione al trono; 2) l'esplicito recepimento nel testo costituzionale del processo di unificazione europea; 3) l'inclusione nella Carta della denominazione delle Comunità autonome; 4) la riforma del Senato.

Il testo del *Consejo de Estado*, seguendo nella struttura quello deliberato in seno al Consiglio dei Ministri, si divide in sei parti. Ad un primo capitolo introduttivo teso ad evidenziare gli antefatti, nonché la natura giuridica del documento, segue lo studio dei contenuti dell'eventuale riforma, svolto in base ai singoli ambiti costituzionali indicati dal Governo. Il capitolo 6, infine, è dedicato all'analisi della procedura che deve essere seguita per la modifica del testo costituzionale, tenuto conto che la Costituzione del 1978 prevede due diversi *iter* di revisione a seconda della materia interessata.

Va, infine, evidenziato che, nonostante nel caso di specie al Consiglio di Stato non fosse stata richiesta la redazione di un progetto di revisione costituzionale, quanto l'espletamento di un'attività di consulenza in relazione agli obiettivi posti dal Governo, l'*Informe* si compone anche di una parte propositiva dal momento che i consiglieri hanno ritenuto di dover proporre per ciascun tema trattato un articolato, che, anche se privo di valore vincolante, potrà rappresentare il punto di partenza per la futura attività del legislatore costituzionale.

2. – In merito all'art. 57.1 della Costituzione, il Consiglio di Stato sottolinea non tanto la necessità, quanto l'opportunità che le *Cortes* pervengano alla sua revisione.

Richiamando la sentenza n. 126 del 3 luglio 1997 del Tribunale costituzionale spagnolo – BJC 195 (1997), 5 –, l'*Informe* ricorda che il più generale principio di non discriminazione per sesso e l'art. 57.1 CE, secondo cui, nella successione al trono di Spagna, a parità di grado di parentela, deve essere preferito l'erede maschio alla discendenza femminile, condividono la stessa natura, essendo entrambi frutto della volontà del costituente. Le due previsioni risulterebbero, infatti, essere legate da un rapporto di specialità.

La revisione dell'art. 57 non avrebbe, dunque, come obiettivo il superamento di una contraddizione giuridica in seno alla Costituzione. La riforma troverebbe piuttosto ragione nel «progresivo deterioro que ha sufrido en la conciencia social todo tipo de postergación femenina» e, rispondendo ad una esigenza culturale delle nuove generazioni, non dovrebbe essere ulteriormente motivata.

Né il valore storico e simbolico che possono incarnare le norme relative alla successione al trono sarebbe sufficiente ad attribuire una valenza "meta temporale" e "meta giuridica" all'art. 57.1. Le regole di successione non hanno forza maggiore di quella che attribuisce loro la Costituzione, che determina altresì le modalità per la loro modificazione. Il *Consejo de Estado* conclude, dunque, confermando la possibilità di riformare il primo comma dell'art. 57 attraverso il procedimento di cui all'art. 168 della Costituzione.

L'analisi dei precedenti storici e lo studio, nel quadro del diritto comparato, dell'esperienza del Belgio, dei Paesi Bassi, della Norvegia e della Svezia, pervenuti da poco ad una riforma della disciplina per la successione al trono, permettono, infine, di approfondire alcuni aspetti collaterali alla riforma.

In particolare, relativamente ai diritti del Principe Felipe di Borbone, che sono maturati con il giuramento del principe ereditario dinnanzi alle *Cortes Generales*, così come previsto dall'art. 61.2 CE, e che presuppongono una tutela istituzionale dovuta a ragioni di «continuidad personal e institucional». La riforma *de quo*, dunque, non potrebbe che avere effetti per il futuro, dovendo prevedere una disposizione a carattere generale, per la soppressione di ogni distinzione fra l'uomo e la donna nel diritto di successione alla Corona di Spagna, ed una a carattere transitorio, a salvaguardia della posizione dell'attuale Principe delle Asturie.

3. – Le vicende legate alla approvazione del testo del Trattato costituzionale europeo – che in Spagna rimandano da una parte al parere emesso dallo stesso Consiglio di Stato il 21 ottobre 2004 ed alla dichiarazione n. 1/2004 espressa dal Tribunale costituzionale il 13 dicembre (cfr. A. Mastromarino, *Il via libera del Tribunal Constitucional spagnolo alla ratifica del Trattato costituzionale europeo. Alcune osservazioni*, in *Giur. it.*, 2005, 1584-1588), dall'altra al referendum popolare del 20 febbraio 2005 – hanno spinto il Gover-

no ad interrogarsi e successivamente ad interrogare il *Consejo de Estado* sulla necessità di intervenire sul testo costituzionale al fine di assicurare dignità costituzionale al processo di integrazione europea. Il carattere ormai inevitabile ed inarrestabile del progetto di unificazione dell'Europa sembrerebbe rendere indispensabile l'introduzione di strumenti giuridici in grado di garantire copertura alla partecipazione della Spagna all'Unione europea, intesa non tanto non tanto come entità istituzionale a sé stante, quanto piuttosto come un fenomeno sovrastatale in divenire.

In particolare il Governo si rivolge al Consiglio di Stato sottoponendogli tre quesiti relativamente: 1) ai modi per garantire la partecipazione popolare al processo di unificazione europea; 2) all'opportunità di inserire nel testo costituzionale una clausola per la espressa integrazione del diritto comunitario nel sistema delle fonti spagnolo; 3) alla convenienza di prevedere uno specifico procedimento per la ratifica dei Trattati dell'Unione europea e conseguentemente ai caratteri che tale procedimento dovrebbe assumere.

Il parere del Consiglio di Stato, tentando di dare una risposta ai quesiti del Governo, preliminarmente dedica spazio all'analisi del contesto entro cui si inquadra la partecipazione della Spagna all'Unione europea, valutando, in chiave comparativa, le difficoltà che generalmente tutti gli Stati membri condividono nel momento in cui si trovano a dover dare applicazione alla normativa contenuta nei Trattati comunitari. Difficoltà ampiamente dibattute dalla dottrina e dalla giurisprudenza, riconducibili quasi integralmente al riconoscimento del principio di indivisibilità della sovranità statale. Difficoltà per il superamento delle quali, come ricorda lo stesso *Informe*, i singoli Paesi hanno previsto soluzioni diverse.

In particolare, in Spagna, il recepimento dei Trattati comunitari segue l'iter di cui all'art. 93 della Costituzione che, pur non menzionando espressamente la realtà europea, indica la via da seguire per la ratifica di trattati che prevedano l'attribuzione dell'esercizio di competenze costituzionali a organizzazioni o istituzioni internazionali. Gli art. 95 e 96 così come l'art. 74, c. 2, completano il quadro, disciplinando la procedura da seguire qualora il trattato da ratificare sia incompatibile con le norme costituzionali o nel caso in cui si renda comunque necessario un intervento delle Cortes.

Preso atto delle aspettative del Governo, il Consiglio di Stato procede ad analizzare i quesiti posti alla sua attenzione, immaginando soluzioni congiunte. In particolare, riconosce la necessità di intervenire tanto sul testo del Preambolo, quanto sull'articolato della Costituzione, con la previsione di un nuovo Titolo, da inserirsi subito dopo il VII o l'VIII, rubricato "*De la Unión Europea*" e contenente quella che viene definita una "*cláusula europea*" in grado di copertura costituzionale alla volontà della Spagna di partecipare al processo di integrazione in seno alla Unione, cooperando in vista delle sue evoluzioni future e definendo i limiti della unificazione stessa; di coinvolgere le Corti generali spagnole chiamate a pronunciarsi a maggioranza qualificata, con prevalenza della Camera bassa su quella alta; di definire le conseguenze giuridiche della ratifica sul piano del recepimento del diritto comunitario nel sistema delle fonti.

Il *Consejo de Estado* propone dunque di modificare il Preambolo, che si concluderebbe con l'impegno espresso della Spagna a «participar activamente en el proceso de integración europea» e di aggiungere alla Costituzione del 1978 un nuovo Titolo interamente dedicato all'Unione europea, avente numerazione VII bis o VIII bis e variamente articolato al suo interno, formulato nei seguenti termini: «1. España participa en el proceso de integración europea y con este fin el Estado español, sin mengua de los principios consagrados en el Título Preliminar, coopera con los demás Estados miembros a través de instituciones comunes en la formación de una unión comprometida con el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales. 2. La prestación del consentimiento para la ratificación de los tratados a través de los que se lleva a cabo la participación de España en la integración europea requerirá la previa autorización de las Cortes Generales por mayoría absoluta de ambas Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, el Congreso, por mayoría de tres quintos, podrá autorizar la celebración de dichos tratados. 3. Dentro del marco establecido en el apartado 1, los tratados de la Unión Europea y las normas emanadas de sus instituciones en el ejercicio de sus competencias serán aplicables en España en los términos definidos por el propio Derecho de la Unión».

4. – Nella quarta parte dell'*Informe* il Consiglio di Stato si pronuncia sulla possibilità di introdurre la denominazione delle diciassette Comunità autonome che compongono il territorio spagnolo nella Costituzione (sul punto da ultimo F. Balaguer Callejón, *Reformas constitucionales relativas al Título VIII en relación*

con la *recepción constitucional de la denominación oficial de las CCAA*; E. Fossas, *La inclusión de la denominación de las Comunidades autónomas en la Constitución: el jurista persa satisface (parcialmente) su curiosidad*; M. Medina Guerrero, *La inclusión de las comunidades autónomas – y de las ciudades autónomas – en el texto constitucional (o sobre la conveniencia de preservar el principio dispositivo en la concreción de la denominación de las comunidades autónomas)*; J. Tajadura Tejada, *Inclusión de las Comunidades autónomas en la Constitución*; F. De Carreras Serra, *La inclusión de la denominación de las Comunidades autónomas en la Constitución*, tutti in F. Rubio Llorente, J. Alvarez Junco (coord.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, CEPC, 2006, 565 ss.). In merito, la relazione prende spunto da tre quesiti avanzati dal Governo, interessato a conoscere quale o quali siano le disposizioni costituzionali più adatte ad accogliere l'eventuale elenco; secondo quale criterio tale elenco dovrà essere stilato e, da ultimo, quali conseguenze giuridiche, anche indirette, comporterebbe a livello costituzionale la menzione espressa delle Comunità e delle Città autonome spagnole.

Rispetto alla forma di Stato, il costituente spagnolo preferì "restare alla finestra". In tema di organizzazione territoriale, infatti, la Costituzione spagnola non rappresenta un punto di arrivo, bensì di partenza. All'indomani della morte del generale Franco, tenuto conto delle tensioni esistenti fra le diverse forze politiche rispetto al futuro dell'organizzazione territoriale della Spagna, non si poteva che dare vita ad un sistema aperto cui solo la fantasia del legislatore statale e locale e la pratica della giurisprudenza costituzionale avrebbero in seguito dato una forma più precisa. In questo contesto il Titolo VIII della Costituzione nel 1978 offriva un ventaglio di possibilità, rispetto alle quali le attuali Comunità autonome rappresentavano solo un'eventualità, di cui non si poteva immaginare il numero, la definizione geografica e, ancor meno, la denominazione (cfr. M. Aragón Reyes, *La construcción del Estado autonómico*, in *Rev. gen. der. const.*, 2006, 15 ss.).

Oggi la situazione appare assai diversa, al punto che, secondo il *Consejo de Estado*, la menzione del nome delle Comunità in Costituzione non rappresenterebbe un mero esercizio di stile, bensì un atto dovuto per assicurare finalmente riconoscimento ad una realtà ormai consolidata. Il cosiddetto "Stato delle autonomie", che è il risultato diretto delle scelte compiute dalle Comunità in virtù del principio dispositivo loro riconosciuto dalla Costituzione, rappresenta ormai il tipo di Stato cui è approdata la Spagna, disegnando i confini di una realtà giuridica inizialmente informe.

Un intervento diretto delle *Cortes* sulla Costituzione permetterebbe finalmente alle Comunità autonome di cessare di essere una mera eventualità, divenendo a tutti gli effetti soggetti politici singolarmente intesi.

In questo senso, per il Consiglio l'intervento parlamentare non si ridurrebbe ad un atto di modifica del testo costituzionale, rappresentando piuttosto un atto di «*constitucionalización*» dell'attuale struttura territoriale, che supera la natura aperta del modello costituzionale del 1978, scartando le opzioni mai avverate e dando base costituzionale a quelle che hanno trovato attuazione. È, infatti, opinione condivisa che a trent'anni dalla sua entrata in vigore, rispetto alle Comunità autonome, la Costituzione spagnola dovrebbe ormai dedicarsi non tanto alla tutela del loro diritto all'autonomia, quanto piuttosto alla più generale salvaguardia della loro autonomia.

Tanto più che gli articoli che dovrebbero essere modificati per prevedere la menzione espressa dei nominativi delle Comunità e Città autonome non potrebbero comunque più trovare alcuna applicazione nel futuro, essendosi ormai conclusi i processi costituzionali per i quali erano stati pensati. La riforma costituzionale potrebbe divenire, pertanto, l'occasione per intervenire non solo su quegli articoli direttamente interessati dalla revisione, ma anche per attuare un più generale rinnovamento delle parti della Costituzione non più praticabili perché destinate ad una applicazione che potremmo definire *una tantum*, come nel caso delle norme relative al riparto delle competenze legislative. Il ripensamento della natura aperta del sistema regionale spagnolo potrebbe infatti, fra l'altro, condurre ad un aggiornamento del sistema competenziale, così da arginare il disordinato ampliamento degli ambiti legislativi comunitari attuato, da ultimo, con la riforma degli Statuti a detrimento del ruolo di chiusura affidato allo Stato.

L'analisi della storia costituzionale spagnola e del panorama del diritto comparato non fornisce risposte univoche rispetto alla parte e, successivamente, agli articoli più adeguati ad accogliere l'elenco dettagliato delle Comunità autonome.

L'importanza delle stesse rispetto alla struttura statale ed alla organizzazione territoriale del potere farebbe propendere per una loro incorporazione nell'art. 2 del Titolo preliminare, seguita da un richiamo espresso negli art. 137 e 143 del Titolo VIII.

Per quanto riguarda l'ordine in cui le Comunità dovrebbero essere citate si fa riferimento alternativamente o all'ordine alfabetico o a quello cronologico, mentre resta aperta la questione relativa alla denominazione che dovrebbe essere riportata nel testo costituzionale. Al fine di non privare di contenuto la disposizione che attribuisce allo Statuto la competenza a definire il nome della Comunità e volendo evitare di dover ricorrere al gravoso iter di revisione costituzionale ogniqualvolta intervenga una modifica dello stesso, il Consiglio reputerebbe opportuno mantenere in capo alle Comunità la potestà di indicare la propria denominazione ufficiale. In questo senso la Costituzione si limiterebbe a registrare la scelta comunitaria richiamando la denominazione in castellano e nella lingua comunitaria ufficiale, dal momento che la lingua rappresenta ancora uno degli elementi principali su cui si fonda il riconoscimento dei cosiddetti *hechos diferenciales*.

Più spinosa è la questione relativa alla possibilità per le Comunità di utilizzare il termine *region* o *nacionalidad* nella loro denominazione. A questo proposito il Consiglio ricorda che con l'art. 2 il Costituente non ha voluto riconoscere diversa natura giuridica a due diverse categorie di entità territoriali, quanto piuttosto evidenziare la differente realtà sociologica sulla quale si fondano alcune Comunità caratterizzate da una solida tradizione autonoma. Ne consegue che anche un eventuale riferimento costituzionale all'uno o all'altro termine non potrebbe comunque generare alcuna disparità di trattamento fra le Comunità autonome.

Di particolare interesse, infine, l'analisi della terminologia impiegata dal Consiglio di Stato nel formulare l'articolato per l'eventuale modifica degli art. 137 e 143 CE, dove appare chiara la volontà di distinguere il ruolo delle Comunità autonome, pur dando rilevanza costituzionale a tutte le altre entità territoriali. Il testo proposto utilizza il verbo "integrare" riferendosi al rapporto di consustanzialità che lega il territorio nazionale alle Comunità. Per quanto riguarda gli altri enti territoriali, al contrario, si impiega il termine "organizzarsi" facendo esplicito riferimento alla natura per lo più funzionale delle altre entità locali rispetto all'organizzazione territoriale della Spagna.

5. - L'obiettivo che il Governo si è preposto di raggiungere con la riforma costituzionale trova la sua massima espressione nella quarta ed ultima questione sottoposta all'attenzione del Consiglio. Se la revisione del testo del 1978 vuole essere lo strumento per «perfezionare e migliorare» la Carta, la proposta di rinnovare il Senato spagnolo rappresenta davvero il tentativo di rivitalizzare il disegno costituente, trasformando tale organo in uno spazio istituzionale di difesa delle identità, dell'autogoverno e della partecipazione delle Comunità autonome alle decisioni dello Stato. A parere dell'Esecutivo, infatti, anche la Spagna, come ogni altro Stato composto dovrà prediligere un modello di rappresentanza di tipo complesso dove al rapporto eletto/cittadino di tipo indifferenziato si affianca un legame territorialmente fondato. In questa prospettiva, la Camera alta costituisce il luogo privilegiato della rappresentanza territoriale. Se, infatti, ogni elezione presuppone già di per sé un certo qual radicamento del candidato nel territorio, d'altra parte, il Consiglio di Stato conclude affermando che si possa davvero parlare di rappresentanza del territorio solo quando coloro che sono stati selezionati sono diretta espressione di un corpo di cittadini individuati con riferimento ad uno specifico ambito territoriale. È per questo che nel testo dell'*Informe* si esclude che le modalità per la selezione dei componenti del *Bundesrat* possano eventualmente trovare applicazione nella riforma della seconda Camera spagnola, non potendo essere considerate compatibili con l'espressa previsione costituzionale spagnola per cui il Senato deve conservare la sua natura di organo di rappresentanza territoriale.

Se pure formulate in termini forse un po' troppo perentori, queste premesse hanno il pregio di stimolare il *Consejo* nella ricerca di soluzioni istituzionali che, pur trovando termini di paragone nel quadro del diritto comparato, conservano evidenti tratti di originalità.

I processi di federalizzazione del territorio in senso centrifugo tendono sempre ad una certa asimmetria nella rappresentanza delle singole entità in seno alle istituzioni centrali. Va da sé, infatti, che tutti gli atti di disaggregazione di uno Stato originariamente unitario dovranno tener conto di una serie di rapporti di forza, espressi anche dagli enti territoriali, che al momento della riorganizzazione territoriale del potere tenderanno a far valere il loro peso.

Allo stesso modo in Spagna, dove con il termine Stato delle autonomie non si intende più parlare solo del progetto di decentramento territoriale immaginato dal Costituente, ma si richiama un più complesso sistema di divisione territoriale del potere che interessa anche la forma di governo.

Secondo l'*Informe*, quindi, riformare la composizione del Senato oggi presuppone necessariamente im-

immaginare un sistema misto che tenga conto della rappresentanza diretta delle Comunità autonome in seno alla seconda Camera, delle evidenti disparità demografiche fra i diversi territori, del peso che gli enti locali diversi dalle Comunità hanno da sempre rivestito nell'organizzazione territoriale.

La necessità di dare voce alle Comunità autonome in Senato potrebbe essere soddisfatta immaginando che le singole Assemblee possano eleggere ciascuna un numero pari di senatori. Senza ricadere nel modello tedesco, sarebbe comunque dato spazio in Senato alle istituzioni politiche della Comunità, attraverso un organo, l'Assemblea, che è espressione del voto popolare e che già detiene a livello locale il potere legislativo.

Ne deriverebbero inevitabili conseguenze sulla natura della seconda Camera spagnola, che legandosi ai legislativi locali potrebbe assumere il carattere di organo permanente, autonomo rispetto alle vicende politiche che potrebbero interessare il *Congreso de los Diputados*.

Attraverso l'assegnazione di un numero di seggi minimo e garantito in egual misura si assicurerebbe ad ogni singola Comunità un'adeguata rappresentazione, mentre la ponderazione demografica fra i diversi territori dello Stato potrebbe essere ottenuta attraverso l'attribuzione dei restanti seggi in base alla popolazione, nonché in base al numero di province.

In questo modo, prevedendo il concomitante utilizzo di tre metodi per la determinazione del numero di senatori spettanti a ciascuna Comunità, anche la provincia, che da sempre ha rappresentato la base costituzionale per la determinazione delle circoscrizioni elettorali in Spagna, troverebbe un riconoscimento nel procedimento di formazione del Senato, seppur a discapito di una composizione più snella dell'organo. A parere del Consiglio, infatti, anche dopo la revisione costituzionale il numero complessivo dei senatori non potrà variare di molto rispetto ad oggi.

Per quanto riguarda le funzioni che il nuovo Senato sarà chiamato a svolgere, l'*Informe* tende a sottolineare due aspetti che dovrebbero essere tenuti parimenti in considerazione. Il Consiglio rileva, anzitutto, come nel rinforzare la presenza degli enti locali in seno alla seconda Camera bisognerà garantire che questa non si riduca ad essere il luogo deputato alla compensazione di ogni eventuale divergenza fra Stato e Comunità e fra Comunità. D'altra parte, l'eventuale accrescimento del peso del Senato nel procedimento legislativo non dovrà determinare una lesione del ruolo di chiusura cui sarà comunque chiamato il Congresso nel procedimento legislativo. L'attività politica della Camera bassa, legata al Governo dal rapporto di fiducia, dovrà essere preservata da eventuali interventi ostruzionistici del Senato, al quale sarà invece assicurato un ruolo primario nel processo di *tramitación* dei disegni di legge a rilevanza autonómica (la bibliografia relativa al progetto mai attuato di revisione del Senato è vastissima. Sia consentito, pertanto, un rinvio ai saggi ed alle opere di più recente pubblicazione. In particolare la rivista *Teoría y realidad constitucional* ha voluto dedicare il n. 17 del 2006 al Senato ed alla sua ipotetica riforma. Di recente apparizione anche i saggi di E. Aja, *La reforma constitucional del Senado: hacia una cámara autonómica designada por los gobiernos*; A. Fernández-Miranda Campoamor, *Sobre la reforma del Senado*; P. García-Escudero Marquez, *La reforma constitucional del Senado: cuestiones a resolver*; P. Gonzales Trevijano, *Una reforma constitucional del Senado o una cámara en busca de autor*; F.J. Llera Ramo, *Escenarios para una reforma en la composición y elección del Senado español*; R. Punset, *De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma constitucional*; A. Garrorena Morales, *La reforma constitucional del Senado*, tutti contenuti in F. Rubio Llorente, J. Alvarez Junco (coord.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, cit., 709 ss.

L'*Informe del Consejo de Estado* si chiude con l'indicazione circa l'iter da seguire per la revisione della Costituzione. La trattazione congiunta dei quattro ambiti indicati dal Governo, per le materie toccate, renderebbe inevitabile il ricorso alla procedura aggravata di cui all'art. 168 della Costituzione.

Se è evidente che l'attività sin qui svolta dal Governo, come già ricordato, si è limitata al piano consultivo, restano d'altra parte alcune perplessità sulle reali possibilità politiche che si giunga a breve ad avviare il processo di revisione della Costituzione, dal momento che ancora oggi nessuna proposta articolata è stata presentata.

Mentre la Spagna resta ancorata alla paura che intervenendo sul testo costituzionale possano rivivere i fantasmi del passato, sembra non volersi arrendere al fatto che la realtà istituzionale del Paese continua giorno per giorno a cambiare comunque. L'abito costituzionale del 1978 inizia ad andare stretto allo Stato autonomico spagnolo e si sta trasformando pian piano in una camicia di forza, destinato a lacerarsi se non si provvede a riassetarlo.



DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO
ED EUROPEO
2006-IV

Estratto

G. GIAPPICHELLI EDITORE