



Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2015

«Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto»

a cura di

Paolo Caretti e Massimo Morisi

giugno 2015

II

La Spagna

di

Marco Cecili

Giulia De Magistris

Laura Galeotti

Gianluca Marolda

Fabio Masci

Riflessioni conclusive sull'opportunità di una riforma

di *Fabio Masci*

Come rilevato dal Presidente del Senato Pío García-Escudero Márquez¹, la riforma del Senato è una questione che permea la dialettica costituzionale spagnola sin dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978.

Ormai inveterata è la convinzione che la Camera Alta debba ergersi ad autentica rappresentante dell'autonomia territoriale, e pressante è l'esigenza che si attui il dettato costituzionale tratteggiato dall'inscindibile legame fra bicameralismo e riconoscimento delle autonomie².

Un dibattito, quello riformista, che assume i tratti della storicità, della persistenza e della trasversalità³. Come scientemente sottolineato⁴, la preoccupazione di revisionare la Seconda Camera è pressoché coeva alla sua previsione costituzionale, e l'istanza di cambiamento, sopravvissuta all'oggettiva difficoltà di territorializzazione, si è snodata entro i meandri dell'intero scacchiere politico.

La presenza di una radicata tradizione municipalista è storicamente inconfutabile. La vocazione autonomista affonda le proprie radici nell'affermazione dello Stato unitario monarchico e la vitalità del policentrismo iberico è stato il principale argine allo straripamento del potere centrale. Se però la presenza dei rappresentanti delle autonomie è astrattamente riconducibile alla natura federale del Senato, la composizione ibrida sembra smentirne il carattere eminentemente territoriale. Il dibattito riformista ruota allora attorno alla necessità di conferire reale dignità autonoma all'Assemblea, offrendo un adeguato canale di comunicazione fra centro e periferie.

Non può negarsi che la Costituzione si erga a fondamento dell'autonomia delle Comunità, ma è altresì vero che le "potenzialità federali spagnole" non possono valicare i limiti sanciti dalla Carta Fondamentale. I confini entro cui espandere i poteri periferici sono infatti tracciati dal principio di unicità ed unità del popolo spagnolo⁵, che può tendersi sino a far emergere il carattere plurale della nazione, ma non certo sino a creare più nazioni all'interno di uno Stato unitario. È questa la teoria del "patriottismo costituzionale"⁶, una sapiente costruzione dottrinarica che pone l'accento sulla complessità dell'ordinamento spagnolo, preservando al contempo l'unità della monarchia e le macro-differenze delle *Comunidad*. La realtà ha però dimostrato che il processo di affermazione dello Stato autonomico è stato rallentato da un generale atteggiamento di sospetto nei confronti dell'autonomia, sovente interpretata come attentato alla stabilità del Paese. L'esercizio decentrato di prerogative costituzionalmente garantite è stato letto nell'ottica della superiorità gerarchica dello Stato nei confronti degli altri enti territoriali, e non in quella – certamente più

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

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

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

4 Ibidem.

5 G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 113 ss.

6 Ibidem.

opportuna – del coordinamento. Le contrapposizioni di un sistema ontologicamente conflittuale hanno allora assunto carattere negativo e quella fervida piattaforma dialogica (e di scontro) che avrebbe dovuto essere il Senato ha assunto una fisionomia ibrida e di scarsa significanza. Nelle intenzioni dei Padri Costituenti la Seconda Camera avrebbe dovuto rappresentare il presupposto costitutivo del modello di stato territoriale, una sorta di esigenza pratica, funzionale al corretto operare della complessa struttura decentrata⁷. L'impostazione verticistica sviluppata dalla prassi ha però smentito il disegno originario, impedendo la formazione di un vero ordinamento federale.

Minimo comun denominatore del riformismo iberico è il ripensamento del concetto di “rappresentanza”, ancorato al gioco della contrapposizione partitica nazionale e ben distante dall'effettivo riconoscimento delle singole territorialità. La coesistenza del *Congreso de los Diputados* e del *Senado* si è di fatto strutturata in termini di bicameralismo imperfetto, declinando un paradigma in cui le Camere si limitano a rappresentare la medesima realtà elettorale⁸. La diversa composizione ed il differente sistema elettorale - proporzionale corretto nell'un caso, maggioritario nell'altro - pur garantendo la disomogeneità, e quindi la plurale rappresentanza delle forze politiche, non sono stati in grado di impedire quell'effetto duplicativo che ha reso la Camera alta un doppione, tra l'altro depotenziato, del Congresso⁹.

La subordinazione strutturale del Senato si evince anzitutto dall'inesistenza di un autonomo potere d'iniziativa legislativa. La Costituzione consegna infatti al *Congreso* le chiavi del procedimento normativo primario, sbilanciando l'asse della partecipazione assembleare al punto da rendere il *Senado* una camera “claudicante”. L'asimmetria dei rapporti emerge a chiare lettere da ulteriori previsioni costituzionali: si pensi ad esempio alla mancata partecipazione della Seconda Camera all'elezione governativa (art. 99 Cost. Spagn.), all'impossibilità di presentare mozioni di censura contro il Presidente del Consiglio (art. 113 Cost. Spagn.) e alla peculiare disciplina della questione di fiducia (art. 112 Cost. Spagn.).

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

La conflittualità fra centro e periferia, acuita dall'ambiguità strutturale e funzionale del *Senado*, ha fatto sì che la monarchia costituzionale spagnola fosse annoverata tra le “democrazie difficili”¹⁰: l'originale disegno dei costituenti ambiva infatti alla costruzione progressiva e differenziata di uno Stato autonomico, ma la peculiarità compositiva della Camera Alta e la conclamata preminenza del Congresso hanno castrato *in nuce* quelle situazioni di dialogo multiterritoriale che avrebbero dovuto caratterizzare la realtà iberica. La fragilità di un sistema incapace di dar voce alle Comunità Autonome ha fatto sì che le pressanti istanze periferiche si trasformassero ben presto in rivendicazioni autonomiste e indipendentiste, minando il fondamentale principio dell'unità nazional-popolare.

Di particolare rilievo è stata la “proposta Zapatero”, il cui obiettivo precipuo era la “territorializzazione” della Seconda Camera. L'idea governativa era quella di ancorare la formazione del Senato alla dimensione delle Comunità Autonome, strutturandone la composizione

7 R. B. VALDES, *op. cit.*, p. 46.

8 Ufficio Ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.A.P., cit.

9 R.B. VALDES, *op. cit.*, p. 46.

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

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

Il fallimento del disegno di riforma zapateriano non ha silenziato il fervido confronto relativo all'opportunità di modificare il Parlamento spagnolo. Il 22 Febbraio 2012, il Senato ha infatti approvato all'unanimità una mozione scaturita da un'interpellanza presentata dal Gruppo Parlamentare Socialista¹¹, modificata sulla base degli emendamenti proposti dal Gruppo Parlamentare Popolare¹² e votati da tutti i gruppi parlamentari¹³.

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

Le continue sollecitazioni emendative non hanno mai trovato compiuta applicazione a causa del fallimento dei molteplici tentativi di riforma costituzionale. Le ragioni che hanno sublimato il consolidamento dell'auspicata revisione sono eminentemente politiche. Il più ferreo oppositore alla federalizzazione della Camera Alta è proprio il Congresso dei Deputati, poco interessato a favorire l'emersione di un organo politicamente competitivo e geloso del suo ruolo pivotale all'interno del procedimento legislativo. Seguono a stretto giro di posta i partiti nazionali, che rischierebbero di perdere un numero significativo di seggi ove collocare i propri quadri intermedi, e quelli nazionalisti, che sarebbero privati di tutti i vantaggi del bilateralismo¹⁴.

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

Il dibattito riformista permea quindi il sistema politico spagnolo nella sua interezza e solo il consolidamento del modello autonomico federale porterebbe a compimento quella "rivoluzione territoriale" inaugurata con l'approvazione della Costituzione del 1978¹⁵. La dialettica fra accentramento e decentramento e il conflitto fra parità e disuguaglianza sono "corridoi osmotici" entro cui lasciar defluire le contraddizioni e le differenze spagnole, ma il *Senado*, pensato come crocevia del confronto tra le parti, non è stato in grado di dar corpo alle intenzioni dei Costituenti. Il suo ripensamento è quindi prodromico all'attuazione dell'originale dettato costituzionale.

Nel dettaglio, la previsione di un sistema elettorale che riconduca la rappresentanza politica direttamente alle *Comunidad*, e non solo ai partiti nazionali, renderebbe territoriale la Camera Alta e frenerebbe le sempre più frequenti ondate indipendentiste; l'introduzione di procedimenti legislativi che non relegino il Senato al ruolo di "secondo lettore" farebbe invece venir meno l'effetto sovrappositivo/duplicativo che governa gli attuali rapporti tra le Camere; una

11 Si tratta del doc. n. 671/000002/0001.

12 Si veda il doc. n. 671/000002/0002.

13 Si veda il doc. n. 671/000002/0003.

14 M.A. PRESNO LINERA, *Ruolo dei partiti politici e sviluppo dello "Stato autonomico" spagnolo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002.

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

differenti ripartizioni delle competenze legislative introdurrebbe le Comunità Autonome nel vivo dei processi decisionali, spostando l'asse della dialettica politica dallo scontro partitico a quello fra centro e periferia.

Le tendenze centrifughe, favorite dalla mancata valorizzazione del carattere autonomo dell'ordinamento, minano quotidianamente il principio di unicità e di unità del popolo spagnolo: l'organo deputato alla sintesi delle istanze politiche – il Senato appunto – non dispone ad oggi degli strumenti necessari a rimettere le Comunità all'interno dei circuiti partecipativo-decisionali, creando un abissale scollamento fra centro e periferia. La riforma diventa allora il filo con cui ricucire gli "orli slabbrati" della democrazia spagnola ed inaugurare una stagione democratica in cui l'asimmetria ordinamentale non sia sinonimo di squilibrio fra centri di potere, ma conferimento di eguale dignità ed opportunità alle singole autonomie territoriali.