

Neanche un Governo “dimissionario” è sottratto alla attività di controllo del Parlamento. Alcune riflessioni a partire dalla STC 124/2018 del Tribunal Constitucional spagnolo

di **Daniele Camoni** – *Dottorando di ricerca in diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca*

ABSTRACT: After the *Cortes Generales* were ritually dissolved on 26th October 2015, Spain was ruled by a caretaker government for more than a year, until 29th October 2016, because of the political impossibility of electing a new Prime Minister. In this exceptional situation, two general elections were called (December 2015 and June 2016) and three different Parliaments succeeded but, most of all, the interim Government refused to submit to parliamentary control, alleging that the failing approval of a motion of confidence impeded the elected Parliament to exercise this power. The Constitutional Court ruled that such behaviour was unconstitutional, because it hampered illegally the development of ordinary prerogatives of the Legislative, which derive from popular representation. Finally, some lines will be dedicated to the changes that Spanish parliamentarianism has experienced since the restoration of democracy and the influence that such kind of control could have in (or could get from) shaping a new relation between the Legislative and the Executive powers.

SOMMARIO: 1. Il quadro politico-istituzionale – 2. LA STC 124/2018 del *Tribunal Constitucional* – 3. Conclusioni e prospettive su forma di Governo e modalità di controllo politico.

1. Il quadro politico-istituzionale

Con la sentenza STC 124/2018¹, ritagliata sulle peculiari specificità di uno scenario eccezionale² ma, allo stesso tempo, animata anche da un forte spirito “didattico” volto a prevenire

¹ Cfr. *Boletín Oficial del Estado* (B.O.E.), núm. 301, viernes 14 de diciembre de 2018, Sec. TC., 123254-123291.

² Si tenga infatti presente che, tra l’approvazione del *Real Decreto* 977/2015 (26 ottobre 2015) di scioglimento delle Camere della X legislatura (2011-2015), nonché di convocazione di nuove elezioni e l’investitura del nuovo

l'eventuale ripetersi di vicissitudini simili, il *Tribunal Constitucional* spagnolo – all'unanimità – ha posto un ulteriore tassello di rinforzo nel muro eretto dalla Costituzione del 1978 a difesa dello Stato di diritto e dell'equilibrio tra i suoi poteri.

Il contesto d'insieme che ha dato origine al descritto conflitto di attribuzioni³ tra il *Congreso de los Diputados* – promotore dello stesso ex artt. 161.1.d) CE, 2.1.d), 59.1.c) e 73 ss. della *Ley orgánica del Tribunal Constitucional* (LOTC)⁴ – e l'allora Governo statale è noto.

A seguito delle elezioni generali del 20 dicembre 2015 e la prepotente irruzione parlamentare di forze politiche nuove, quali *Podemos* e *Ciudadanos* – in parte assimilabili, sul piano ideologico, a socialisti e popolari, seppur spesso in un'ottica di prudente distanza e critica feroce – infatti, è venuto meno il tradizionale (e, per certi versi, rassicurante) schema maggioranza-opposizione a forma prevalentemente bipartitica tra PSOE e PP. In tal modo, si è determinata una situazione di inedito *bloqueo parlamentario* e l'impossibilità di trovare una convergenza tra i partiti rappresentati sufficiente a favorire l'investitura, anche solo a maggioranza semplice, di un nuovo *Presidente del Gobierno*⁵.

Presidente del Gobierno da parte del Parlamento della XII legislatura (29 ottobre 2016) sono trascorsi ben 368 giorni – e una brevissima XI legislatura “transitoria” – facendo della Spagna lo Stato con il *caretaker government* più lungo della storia dopo quello belga (541 giorni tra giugno 2010 e dicembre 2011). Al momento della redazione del presente articolo, il ben poco invidiabile primato in materia – pur con tutte le complicazioni politico-costituzionali e “culturali” del caso – è detenuto dall'Irlanda del Nord, senza *devolved government* dal 9 gennaio 2017: per una ricostruzione in proposito, sino agli avvenimenti più recenti, cfr. S. TIERNEY, *Governing Northern Ireland without an Executive: Quick Fix or Constitutional Minefield?*, in *U.K. Const. L. Blog* (30th Oct. 2018). Più ampiamente, sul piano storico e delle (possibili) relazioni con l'Esecutivo centrale, cfr. A. O'NEILL, *First Thoughts on the UK General Election Result 2017*, in *VerfBlog*, 2017/6/10.

³ Merita di essere ricordato che, prima del caso in esame, nell'ordinamento di giustizia costituzionale spagnolo lo strumento del conflitto di attribuzioni tra organi costituzionali era stato attivato in due sole occasioni (cfr. SSTC 45/1986 – promosso dal *Consejo General del Poder Judicial*-CGPJ nei confronti del *Congreso* in ordine alla approvazione della *Ley orgánica del Poder Judicial* (6/1985, LOPJ) – e 234/2000 – azionato dal Governo nei confronti del *Senado*, per aver la *Mesa* di quest'ultimo declinato la richiesta governativa di procedimento d'urgenza in merito alla riforma della legge sull'aborto). Nel caso di specie, pertanto, si è trattato della prima occasione in cui una Camera parlamentare ha azionato detto istituto. Per un richiamo (sintetico ma dettagliato) alle citate vicende, cfr. I. GÓMEZ FERNÁNDEZ, *Cuando el Congreso quiere (y no puede) controlar al Gobierno en funciones: singularidades constitucionales y soluciones inéditas*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, Tribuna de actualidad, vol. 4, Junio 2016, 11-20.

⁴ Per un interessante richiamo alla (discussa) origine e configurazione nella Costituzione e nella legislazione organica di questo istituto, cfr. A.J. PORRAS NADALES, *Conflicto entre órganos constitucionales del Estado y principio de división de poderes*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 52, julio-agosto 1986, 33-40.

⁵ A commento del descritto esito elettorale (ed anche di quello successivo del giugno 2016) si leggano, senza una pretesa di completezza: M. AZPITARTE GONZÁLEZ, *El agotamiento del bipartidismo. Crónica política y legislativa del año 2015*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, enero-abril (2016), 205-232; R.L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, enero-abril (2017), 63-96; 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*, 109, enero-abril (2017), 237-260.

Quale conseguenza, per la prima volta la forte stabilità del parlamentarismo democratico spagnolo⁶ si è vista scossa nelle sue stesse fondamenta, soprattutto a fronte dell'attivazione della "ghigliottina" di cui all'art. 99.5 CE⁷, che ha comportato l'obbligatoria indizione di nuove elezioni, tenutesi il 26 giugno 2016 e sfociate, il 29 ottobre 2016, nella rielezione confermativa di Mariano Rajoy (grazie all'astensione "benevola" del PSOE)⁸.

Nel mentre, a cavallo tra la fine della decima legislatura e l'elezione del nuovo vertice dell'Esecutivo nel corso della dodicesima, il Governo *popular* dimissionario ha continuato ad operare (per oltre un anno) ai fini del solo disbrigo degli affari correnti⁹.

⁶ Sul fronte opposto – per tracciare un indicativo metro di paragone – nello stesso periodo di tempo (1977-2018) nel quale in Spagna si sono succeduti 14 Governi (e 7 diversi Presidenti), in Belgio sono stati costituiti 23 Esecutivi (con 11 Primi Ministri) ed in Italia addirittura 33 (con 11 Presidenti del Consiglio, alcuni dei quali sono stati rieletti in plurime occasioni).

⁷ «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». A breve commento dello stesso, cfr. M. REVENGA SÁNCHEZ, *Artículo 99*, in C. Montesinos Padilla, P. Pérez Tremps e A. Sáiz Arnaiz (cur.), *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018: Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2, 2018, 1453-1462. In un'ottica critica (e di auspicata riforma), si vedano, invece, J.M. CORONA FERRERO, *A vueltas con la investidura del Presidente del Gobierno y el artículo 99 de la Constitución Española*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. extra 31, 2018, 345-366; O. MATEOS Y DE CABO, *La elección parlamentaria del Presidente del Gobierno en España: análisis normativo, estabilidad institucional y propuesta de reforma del artículo 99.5 de la Constitución española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, settembre-dicembre (2017), 155-184; D. GIMÉNEZ GLUCK, *El bloqueo evitable de la formación del Gobierno: una propuesta de reforma del procedimiento de investidura*, in *UNED. Revista de Derecho Político*, 99, mayo-agosto 2017, 301-324 e J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LA LAGUNA, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, in *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, 67, 2016, 48-53.

⁸ In proposito, non è secondario evidenziare che la sofferta decisione dei parlamentari socialisti (con alcune eccezioni, quale ad esempio la "sezione" rappresentata dai deputati catalani del PSC) di favorire la nascita di un Governo della "non sfiducia" guidato dal PP – essendo in proposito sufficienti, a partire dalla seconda votazione, più voti favorevoli che non contrari, ai sensi dell'art. 99.3 CE – si inseriva in un sub-contesto partitico di estrema fibrillazione, conclusosi con le dimissioni di Pedro Sánchez a seguito di una fronda interna (animata sotterraneamente da alcuni notabili del partito) la quale mirava proprio alla sua "defenestrazione" e alla celebrazione di primarie interne al PSOE; primarie che, peraltro, avrebbe (ri)vinto lo stesso Sánchez, dopo circa otto mesi di "gestione collegiale".

⁹ La dottrina costituzionalistica spagnola sui poteri del Governo *ad interim* ed i suoi rapporti con l'organo parlamentare è particolarmente ampia. Senza una pretesa di completezza, si possono citare, tra i più recenti: L. AGUIAR DE LUQUE, *La posición del Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, in A. Garrarena Morales (cur.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, 261-270; L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *El control parlamentario del Gobierno en funciones a la luz de la Constitución*, in F. Pau i Vall (cur.), *Parlamento y control del Gobierno*, Navarra, 1998; F. REVIRIEGO PICÓN, *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 2003; M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, *Artículo 101: El cese del Gobierno y el Gobierno cesante*, in O. Alzaga Villaamil (cur.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 2006, 213-236; E. GÓMEZ CORONA, *Las limitaciones del Parlamento recién constituido durante la prorrogatio gubernamental*, in *UNED. Revista de Derecho Político*, n. 96, mayo-agosto 2016, 149-180. Per una declinazione della tematica a livello delle *Comunidades Autónomas*, un variegato quadro si rinviene tra gli scritti di F. REVIRIEGO PICÓN: cfr. *Ámbito de actuación de los Gobiernos cesantes en los ordenamientos autonómicos*, in *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54, 2001, 123-144; *Comunicación: un breve apunte del control del Gobierno en*

In questo scenario, la *Mesa* (Ufficio di Presidenza) della Commissione Difesa presso la Camera bassa provvedeva a sollecitare la comparizione del corrispondente Ministro Pedro Morenés per il 17 marzo 2016, affinché costui riferisse in merito al *summit* dei Ministri della Difesa degli Stati membri della NATO tenutosi a Bruxelles nei giorni 10 e 11 febbraio 2016¹⁰.

Ciononostante, con comunicazione del 10 marzo 2016, il potere Esecutivo rigettava frontalmente la suddetta richiesta, sostenendo che un Governo che non si trovi nel pieno delle proprie funzioni – e, come tale, debba considerarsi “dimissionario” o *ad interim* – non può essere sottoposto alle tradizionali prerogative parlamentari di controllo (qui esplicitate nella richiesta di comparizione di esponenti governativi)¹¹, giacché l’assenza di un contingente rapporto fiduciario tra Camera bassa e Governo impediva qualsiasi possibile sindacato in proposito¹².

In data 2 giugno 2016, il *Congreso de los Diputados* (*rectius*, la *Diputación permanente* dello stesso)¹³ decideva, pertanto, di promuovere *conflicto de atribuciones* nei confronti del *Gobierno*, lamentando una menomazione delle proprie prerogative costituzionali a fronte della

funciones en las Comunidades Autónomas, in A. Elvira Perales e M.D. González Ayala (cur.), *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, Valencia, 2001; *La regulación del Gobierno en funciones en los Ordenamientos Autonómicos. A propósito del caso cántabro*, in *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, vol. XXXVII, 2004, 351-386 e *La permanencia en funciones del Gobierno en los ordenamientos autonómicos* (in collaborazione con J. Alguacil González-Aurioles), in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 22, Junio 2010, 313-339.

¹⁰ Un articolato riepilogo delle numerose attività governative e parlamentari realizzate durante il descritto periodo “transitorio” è quello fornito da M.R. RIPOLLÉS SERRANO, *Gobierno en funciones y control parlamentario*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, 155-183. Per una descrizione dettagliata delle concrete ricadute costituzionali derivate dalla suddetta situazione di stallo istituzionale, cfr. E. ARANDA ÁLVAREZ (cur.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Valencia, 2017.

¹¹ In proposito, si veda anche la risposta della *Vicepresidenta del Gobierno* Soraya Sáenz de Santamaría alla sollecitazione del Presidente del *Congreso* Patxi López di riconsiderare la posizione governativa, reperibile in www.mpr.gob.es/precom/notas/Documents/CARTA%20AL%20PRESIDENTE%20DEL%20CONGRESO%20DE%20LOS%20DIPUTADOS.PDF.

¹² Questo presupposto era già stato esplicitato da E. GÓMEZ CORONA, *Las limitaciones del parlamento recién constituido durante la prorrogatio gubernamental*, cit., 173, per la quale «limitar el control parlamentario porque el Gobierno está en funciones, [aunque] tiene sentido desde los presupuestos clásicos del sistema parlamentario de gobierno, porque la relación de confianza en que se fundamenta ese control no existe». Come si vedrà, però, *infra*, §2, detta premessa non è stata condivisa dal Giudice delle Leggi (e non pare neanche condivisibile a titolo personale, nemmeno in termini teorici), almeno in relazione a strumenti di controllo che, a differenza della mozione di sfiducia, non trovano ontologicamente ragion d’essere nel vincolo fiduciario stesso.

¹³ Ai sensi dell’art. 78 CE e degli artt. 56 ss. del *Reglamento del Congreso de los Diputados* (RCD), detto organo – integrato dal Presidente d’Asamblea e da almeno ulteriori ventuno componenti, scelti in proporzione alla composizione numerica dei singoli gruppi parlamentari – assume, durante il periodo in cui la Camera è sciolta o ha cessato il suo mandato, le funzioni di convocazione straordinaria (art. 73 CE), di conversione dei decreti-legge (art. 86 CE) e di esperimento delle prerogative camerali in materia di stati di allarme, eccezione e assedio (art. 116 CE), così come quella più generale di «velar por los poderes de la Cámara cuando ésta[s] no esté[n] reunida[s]». Un’amplissima esposizione ragionata della citata fonte regolamentare è rinvenibile in M.R. RIPOLLÉS SERRANO (cur.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, 2013.

(reiterata) decisione di quest'ultimo di sottrarsi alla richiesta comparizione presso la naturale sede di esercizio della sovranità popolare¹⁴.

2. La STC 124/2018 del *Tribunal Constitucional*

La presente pronuncia del Giudice costituzionale spagnolo ripercorre in modo articolato i rapporti tra potere legislativo ed esecutivo e le rispettive intersezioni, sgomberando innanzitutto il campo da alcuni preliminari “ostacoli” procedurali.

In primo luogo, è stata respinta l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato di inammissibilità del descritto conflitto, per essere stato azionato dalla sola *Mesa* della *Diputación permanente*, in assenza di un doppio pronunciamento – anteriore e, soprattutto, posteriore alla denunciata limitazione o usurpazione di funzioni – da parte della *Diputación* stessa.

Sul punto, il *Tribunal Constitucional* ricorda come, da una piana lettura dell'art. 73.2 LOTC, non si ricavi affatto la necessità che la Plenaria dell'organo parlamentare (nel caso di specie, supplita *pro tempore* dalla *Diputación permanente*, essendo le Camere già state sciolte) debba pronunciarsi una seconda volta, successivamente, cioè, alla richiesta formale di desistenza dal comportamento censurato, rivolta all'organo che ha attuato la menomazione.

In proposito, è sufficiente «que el órgano requerido afirme que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones o el transcurso de un plazo sin rectificar» (FJ 2.A.a)¹⁵, tanto più laddove la citata norma organica prevede l'attivazione del conflitto nel caso in cui l'organo “reticente” si riaffermi nelle competenze contestate (come accaduto, in ragione della sopra indicata comunicazione del 10 marzo 2016) o sia trascorso un mese senza alcuna rettifica.

¹⁴ Sulle declinazioni giurisdizionali degli strumenti di controllo parlamentare, cfr. E. GÓMEZ CORONA, *El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional*, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, 365-396. A più ampio commento della legislazione organica in materia di conflitti di attribuzione tra organi costituzionali si veda, invece, A.J. GÓMEZ MONTORO, *De los conflictos entre órganos constitucionales del Estado (art. 73, 74 e 75 LOTC)*, in J.L. Requejo Pagés (cur.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2001, 1129-1173 (con recensione di M. ARAGÓN REYES, *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 64, enero-abril (2002), 289, cui si rinvia per un richiamo a commentari precedenti in materia).

¹⁵ Più diffusamente, si afferma che «[...] en efecto, el art. 73 LOTC no requiere expresamente dos acuerdos del Pleno del órgano constitucional para el planteamiento del conflicto de atribuciones. El art. 73.1 LOTC exige acuerdo plenario del órgano constitucional en el que ha de estimar que otro órgano de los previstos en el art. 59.1 c) LOTC adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero. Adoptado dicho acuerdo plenario se lo ha de comunicar al órgano que entiende ha asumido indebidamente atribuciones y solicitarle su revocación. Esta es una actividad distinta al planteamiento y formalización del conflicto, a la que se hace referencia en el art. 73.2 LOTC, sin exigir dicho precepto un segundo acuerdo del Pleno».

Allo stesso modo, viene rigettata anche l'eccezione di indeterminatezza del *petitum* processuale: infatti, la medesima disposizione organica richiamata pocanzi prevede unicamente che siano indicate le norme che si assumono violate e che siano esplicitate le corrispondenti motivazioni (FJ 2.A.b).

Entrambe le condizioni sono state infatti rispettate, poiché il *Congreso* non solo ha evocato le norme costituzionali e regolamentari che prescrivono all'Esecutivo di sottoporsi all'attività di *fiscalización* parlamentare¹⁶, ma ha altresì evidenziato la compromissione delle proprie funzioni, in ragione della ostinata volontà del Governo – tradottasi in un esplicito atto formale – di sottrarsi al sindacato della Camera bassa¹⁷.

Infine, il richiamo ad asserite consuetudini parlamentari giustificative della evidenziata assenza di un controllo governativo viene dismesso con la motivazione che si tratta o di precedenti relativi a contesti fattualmente distinti ovvero di usi che si sono sviluppati in momenti nei quali le Camere parlamentari erano nel pieno esercizio delle proprie competenze (una volta intervenuta l'elezione presidenziale), a differenza del caso in esame (FJ 2.B)¹⁸.

Nel merito della questione, il Giudice delle Leggi muove dai postulati più classici e consolidati della moderna tradizione del costituzionalismo, tracciando un *fil rouge* che lega in modo ideale tra loro le categorie del popolo-decisore sovrano, del potere costituente plasmato in organo rappresentativo e dello Stato costituzionale.

In questi termini, il bilanciamento tra poteri statali di montesquiviana memoria¹⁹, il principio “rivoluzionario” della democrazia rappresentativo-parlamentare come traduzione del *pouvoir constituant* dell'abate Sieyès²⁰ e controllo costante dell'azione di governo e lo spirito kelseniano

¹⁶ Cfr. artt. 1, 9, 23, 66.2, 108, 109, 110 e 111 CE.

¹⁷ «La demanda se adecúa a los requisitos que expresamente determina el art. 73.2 LOTC, ya que se especifican los preceptos que se consideran vulnerados y se formulan las alegaciones que se han estimado oportunas, así como se acompaña de los antecedentes que se han considerado necesarios y de la comunicación de que se ha cumplimentado el requerimiento conforme a lo dispuesto en el art. 73.1 LOTC. Además, se acomoda a la exigencia general del art. 85.1 LOTC, de que el escrito sea fundado y fije con precisión y claridad lo que se pida».

¹⁸ Sulla giurisprudenza costituzionale ivi richiamata, *incidenter tantum*, in materia di consuetudini assembleari e del loro impatto sulla forma di governo parlamentare, si vedano le SSTC 206/1992, FJ 3; 190/2009, FJ 4; 57/2011, FJ 7; 76/2017, FJ 5 e 139/2017, FJ 8.

¹⁹ Cfr. C.L. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi* (a cura di S. Cotta), Torino, 1996 nonché, a titolo di analisi del pensiero dell'autore bordolese, S. COTTA, *Il pensiero politico di Montesquieu*, Roma, 1995 e A. CUCCINIELLO, *Il potere che limita il potere: un'analisi del costituzionalismo di Montesquieu*, Napoli, 2006.

²⁰ Cfr. E.J. SIEYÈS, *¿Qué es el Estado llano?*, Madrid, 1950. Per un ampio commento all'opera dell'abate francese, cfr. P. BASTID, *Sieyès et sa pensée*, Paris, 1970.

della Costituzione quale *Grundnorm*²¹ del sistema impongono la necessità di un controllo perpetuo dell'esercizio delle funzioni pubblico-politiche da parte di coloro che (indirettamente) lo detengono attraverso i propri rappresentanti (FJ 4).

Per tali ragioni, è profondamente erroneo, tanto dal punto di vista costituzionale quanto, prima ancora, da quello logico (come invece sostenuto dall'Esecutivo "uscente"), provare a tracciare una linea di continuità tra la funzione di controllo parlamentare *tout court* e la relazione di fiducia che, ai sensi dell'art. 99 CE, lega un Governo ormai nel completo e formale sviluppo delle sue funzioni al *Congreso de los Diputados*.

L'attività di sindacato politico del Parlamento²², infatti, presenta un raggio d'azione distinto e più ampio rispetto a quello (limitato) derivante dal solo vincolo fiduciario²³.

Mentre quest'ultimo, qualora formalmente spezzatosi (per ragioni fisiologiche – esaurimento della legislatura; patologiche – approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva o dimissioni; naturali – decesso del Presidente), importa palesi conseguenze giuridiche di obbligato rispetto ed una responsabilità politico-costituzionale in senso stretto, la *función fiscalizadora* delle Camere si estrinseca altresì in ogni momento nel quale le stesse sono operative, attraverso istituti di responsabilità "diffusa" il cui unico approdo può essere quello di comportare una censura politico-morale nei confronti del contingente Governo, nonché per mezzo della tradizionale attività legislativa (FJ 6)²⁴.

²¹ Cfr. H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 2000.

²² Per una panoramica a tutto tondo della sconfinata letteratura spagnola in tema di strumenti di controllo parlamentare, sia qui sufficiente rinviare a F. MARTÍNEZ VÁZQUEZ, *Repertorio bibliográfico sobre control parlamentario*, in UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, 415-439.

²³ In proposito, ben può riprendersi la distinzione elaborata da J.A. MONTILLA MARTOS, *Encuesta sobre el Gobierno en funciones*, in UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, 45, per il quale «es evidente que el control a ejercer es el denominado control-fiscalización que se ejerce a través de solicitud de información, preguntas, interpelaciones, mociones, resoluciones o proposiciones no de ley. No resultan aplicables los instrumentos de control-exigencia de responsabilidad política, esto es, la cuestión de confianza y la moción de censura pues se vinculan directamente a un gobierno en plena actividad».

²⁴ Come ricorda M. ARAGÓN REYES, *El control parlamentario como control político*, in *Revista de derecho político*, núm. 23, 1986, 16-17, «cuando un órgano político acude a la Constitución, o a otra norma, para juzgar una determinada conducta o un acto, está interpretando la regla, por supuesto, pero interpretándola políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de derecho, sino de oportunidad, esto es, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con método jurídico [...] El agente de control, en [este] caso, interpreta la Constitución de la manera que le parece «oportuna» (de la misma manera que también la interpreta el legislador al hacer la ley), y no como el órgano judicial, que ha de interpretarla de la única manera que se considera «válida».

Peraltro, questa differente *actividad de control* parlamentare sull'Esecutivo si ricava da numerosi profili strutturali dello stesso testo costituzionale, quali sono: l'esistenza di un regime parlamentare e rappresentativo degli interessi generali; l'attribuzione della medesima anche al *Senado* (il che vale a spezzare l'equazione "assolutizzante" tra rapporto di fiducia e descritta funzione "giuridica" di controllo); il fatto che detta attività non è preordinata alla necessaria rottura del vincolo fiduciario, come dimostrato da istituti quali la formulazione di richieste di *información y ayuda* (art. 109 CE) o di *preguntas e solicitudes de comparecencia* (art. 110 CE), la presentazione di interpellanze (111 CE) e di *proposiciones no de ley*, queste ultime disciplinate dai regolamenti parlamentari e costituzionalizzate dal *Tribunal Constitucional* come idoneo strumento di controllo politico²⁵.

La conclusione, per certi versi ovvia, è che il principio di stabilità delle istituzioni dello Stato democratico porti con sé la piena presenza in carica e senza soluzione di continuità sia di un potere Esecutivo nello svolgimento delle proprie prerogative amministrativo-direttive, sia di una speculare competenza di contro-bilanciamento di proprietà del Parlamento, legittimato a svolgere un'attività di sindacato politico anche qualora il Governo si presenti dimissionario (FJ 7).

Detta considerazione è confermata anche dalla legge 50/1997 (*Ley del Gobierno*)²⁶ ove l'art. 29 – inserito nel titolo VI, rubricato «[d]el control del Gobierno» – ricorda che «todos los actos y omisiones del Gobierno [ad interim o meno] están sometidos al control político de las Cortes Generales»²⁷.

Parallelamente, è possibile trovare sostegno, in termini negativi, a quanto affermato, nella articolata disciplina di cui all'art. 21.3 del medesimo testo normativo, ove si dispone che il Governo

²⁵ Cfr. SSTC 40/2003 e 11/2017 (richiamate nella sentenza a commento, FJ 7.c), nella quale ultima (FJ 3.c) si afferma che «es doctrina consolidada de este Tribunal que las proposiciones no de ley se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado».

²⁶ Un'analisi oltremodo estesa della suddetta fonte normativa può essere individuata in C.J. FERNÁNDEZ CARNICERO (cur.), *Comentarios a la Ley del Gobierno*, Madrid, 2002.

²⁷ Afferma pungentemente M. REVENGA SÁNCHEZ, *Encuesta sobre el Gobierno en funciones*, cit., 48, che «en el lenguaje jurídico "todos" significa lo mismo que en el lenguaje ordinario; y no habiendo previsión expresa que excepción, singularice o matice dicha facultad parlamentaria para el trance constitucional en el que justamente el Gobierno (en funciones) sí tiene unas limitaciones bien claras y expresas, mal puede defenderse una suerte de inmunidad al control».

ad interim limiterà la sua attività allo svolgimento degli affari correnti²⁸, fatta salva la necessità di adottare misure *extra ordinem* per motivate ragioni di urgenza o interesse generale.

Inoltre, i successivi commi 4, 5 e 6 provvedono ad elencare diverse funzioni che esondano dal campo del *despacho ordinario de los asuntos públicos*, quali sono lo scioglimento delle Camere, l'apposizione della questione di fiducia, la proposta di referendum consultivi, l'approvazione della legge di bilancio, l'iniziativa legislativa governativa e l'implementazione di deleghe legislative.

La conseguenza immediata e diretta, in termini di riflesso sul controllo del Parlamento, è allora evidente: poiché in detti settori l'attività di Governo è soggetta all'esistenza di un vincolo parlamentare "elettivo" con la Camera fiduciaria – e quindi il controllo dell'Assemblea è ivi eccezionalmente escluso in assenza dell'investitura presidenziale²⁹ – ne deriva che, in quelli restanti, il nodo gordiano da sciogliere non è tanto relativo ad un *an* del controllo, quanto piuttosto ad un *quomodo*³⁰, dovendo considerarsi simmetricamente sia i confini dell'azione governativa (organo controllato), sia quelli del sindacato parlamentare (organo controllore).

²⁸ Sul punto, è necessario evidenziare che, sebbene la sentenza in commento non affronti lo spinoso tema della delimitazione contenutistica della materia dell'ordinaria amministrazione (non costituendo, peraltro, oggetto del relativo giudizio) e non esista giurisprudenza costituzionale in materia, il *Tribunal Supremo* ha invece avuto modo di pronunciarsi in proposito con le SSTs 20 settembre 2005 (concessione di estradizione), 2 dicembre 2005 (diniego di indulto) e 28 maggio 2013 (adozione di un decreto legge), affermando che «el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno». A commento delle due prime pronunce, cfr. J. BRAGE CAMAZANO-F. REVIRIEGO PICÓN, *Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (las SSTs de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005)*, in *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, 2006, 445-483.

²⁹ In merito alle limitazioni dei poteri governativi in tema di scioglimento, fiducia e referendum, cfr. M.R. RIPOLLÉS SERRANO, *Gobierno en funciones y control parlamentario*, cit., 165: «¿Qué tienen en común estas tres facultades vetadas al presidente del Gobierno en funciones? En mi opinión, las dos primeras constituyen la última ratio desde la perspectiva del Ejecutivo, de la relación sinalagmática propia del sistema parlamentario, interrumpida por lo que atañe al Gobierno al no estar en plenitud de funciones; y la tercera supondría una posible vulneración del Ejecutivo del sistema parlamentario que encarna la democracia representativa, al eludir la existencia del Parlamento, mediante el recurso a un instrumento propio de la democracia directa».

³⁰ Cfr. F. REVIRIEGO PICÓN, *Encuesta sobre el Gobierno en funciones*, cit., 49: «el control de la acción del Gobierno corresponde a las Cortes Generales, al igual que corresponde también a las Cámaras, por ejemplo, y de forma más específica, solicitar información y ayuda del Gobierno, reclamar la presencia de los miembros de éste o poder plantear preguntas o interpelaciones. Ninguna de estas prerrogativas queda limitada durante la permanencia en funciones. Una cuestión diferente es que pueda ser preciso hacer algunas modulaciones en función del ámbito competencial de ese Gobierno, pues como ha apuntado recientemente Landelino Lavilla, el objeto del medio de control o de información no puede ni debe ser ajeno al campo de acción del Gobierno: «la medida del objeto del control está condicionada por los límites de las competencias de un Gobierno en funciones». Per alcune riflessioni sul punto dell'ex-Ministro della Giustizia (1976-1979) durante la presidenza di Adolfo Suárez, cfr. L. LAVILLA ALSINA, *El control parlamentario del Gobierno en funciones*, in *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 24 de enero de 2017.

In conseguenza, «el control parlamentario no puede verse coartado en ninguna de las fases por las que un Gobierno atraviese; cuestión diversa, insistimos, es la modulación de algunos de los instrumentos mediante los que llevar a cabo esta función»³¹.

Ragionando diversamente, infatti, un potere (esecutivo) dello Stato si arrogerebbe – come è in concreto accaduto – il diritto di limitare in modo arbitrario le funzioni di un altro potere (legislativo), se possibile “maggiormente” legittimato rispetto al primo nell’esercizio delle rispettive competenze, in quanto traduzione istituzionale apicale dei principi fondamentali di rappresentatività e sovranità popolare³².

In ogni caso, l’anomala decisione del Governo di sottrarsi al controllo di una Camera ritenuta “ostile” per ragioni di contingenza politica palesa la sua intrinseca contraddittorietà nel momento in cui si tenga in considerazione (come evidenziato dal ricorrente e poi ripreso dal *Tribunal Constitucional*) che lo stesso non aveva avuto nulla da obiettare in merito ad analoghe richieste di comparizione formulate – dalla stessa maggioranza, dunque in modo “autoreferenziale” – nel medesimo arco temporale.

In proposito, infatti, il 17 febbraio 2016 il Ministro degli Affari Esteri e Cooperazione internazionale Alfonso Dastis era pacificamente comparso in sede parlamentare (a richiesta dello stesso *Grupo Popular*), così come il Segretario di Stato per l’Unione europea Fernando Eguidazu in data 16 marzo 2016, a fronte della sollecitazione della *Mesa* della *Comisión Mixta para la Unión Europea*.

Dal punto di vista storico, nonché a conferma della soluzione giurisdizionale adottata, si ricordi poi l’ulteriore precedente (evocato dal *Congreso de los Diputados* in sede di ricorso) della seduta parlamentare del 17 febbraio 1981, quando il dimissionario Governo presieduto da Adolfo Suárez fornì risposta ad alcune interrogazioni ed interpellanze presentate presso la Camera bassa.

In ultima battuta, questa pronuncia – pur al netto della impossibilità di produrre conseguenze di ordine pratico (essendo venuto meno lo scenario istituzionale che aveva generato il descritto contrasto) – non deve comunque essere marginalizzata nella sua funzione di interpretazione

³¹ *Ibid.*, 52.

³² Come infatti già fatto presente da parte attrice in sede di ricorso costituzionale, «según el criterio del Gobierno en funciones, es a este órgano a quien corresponde decidir cuándo procede comparecer ante las Cámaras y sus comisiones y cuándo no, lo que resulta inadmisibile, toda vez que implicaría una completa subversión del sentido de la función de control, dejando en manos del órgano o sujeto controlado la decisión sobre si procede el control en cada caso. Esta auto-atribución que hace el Gobierno, aparte de que carece de cualquier apoyo constitucional, supone ignorar las atribuciones de la Cámara y suplantar la competencia de la Mesa de calificación de las iniciativas».

autentica del testo costituzionale e di progressivo rafforzamento di un sistema di norme ed istituzioni che rifletta l'autentico spirito del costituzionalismo, laddove «bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere [legislativo] freni il potere [esecutivo]»³³ e quest'ultimo è a sua volta costantemente soggetto all'ineludibile controllo del proprio esercizio da parte dei delegati della volontà degli elettori.

Nessun Governo potrà quindi, d'ora in avanti, anche solo provare ad immaginare di essere sciolto – nei termini descritti – dal controllo del Parlamento, anche in ragione del principio di lealtà e cooperazione istituzionale che deve presiedere i rapporti tra organi costituzionali: lo merita e lo impone l'indiscutibile valore supremo della democrazia.

3. Conclusioni e prospettive su forma di Governo e modalità di controllo politico

Provando, da ultimo, a traguardare le possibili incidenze della strumentazione di controllo sulla (cangiante) forma di Governo spagnola o, *a contrario*, forse proprio a partire da quest'ultima, si può osservare quanto segue.

A far data dall'avvento del sistema democratico – identificabile nella celebrazione delle prime libere elezioni del 15 giugno 1977 – sino a giungere alle vicissitudini della più stretta contemporaneità, il modello parlamentare spagnolo ha possibilmente attraversato almeno quattro fasi distinte³⁴.

Nella prima stagione (1977-1982), coincidente con il mandato (pre)costituzionale di Adolfo Suárez e lo sviluppo della I Legislatura, il parlamentarismo spagnolo si trovava ancora in una naturale epoca di conformazione ed assestamento, ben si potrebbe dire “in fase costituente”.

Risalgono a questa stagione, tra gli accadimenti che maggiormente hanno inciso sulla triade composta da disposizioni costituzionali, sistema delle elezioni e modello dei partiti³⁵,

³³ C.L. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, cit., 274.

³⁴ Una più ampia ricostruzione storica delle radici parlamentarismo spagnolo – dalla *Constitución de Cádiz* alla modernità democratica – può essere letta nell'opera di J.M. CUENCA TORIBIO, *Parlamentarismo y antiparlamentarismo en España*, Madrid, 1995 (con i commenti di M. MACIÁ, in *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, 1995, 383-394 e J.A. ESCUDERO, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, Septiembre-Diciembre 1999, 307-310). Un breve raffronto tra passato e presente dell'esperienza parlamentare è tracciato anche da M. ARAGÓN, *Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo XX: La proyección actual de aquella polémica*, in *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 93, julio-septiembre 1996, 57-66.

³⁵ Per uno studio che traguardi forma di governo in senso formale-costituzionale, meccanismi elettorali, struttura dei partiti e forma di Stato, cfr. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Sistema parlamentario y régimen electoral en*

l'approvazione della prima legislazione elettorale post-franchista (*real decreto-ley* 20/1977, del 20 marzo), la legalizzazione del Partito Comunista (9 aprile 1977), l'entrata in vigore della Costituzione (29 dicembre 1978), l'adozione della *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (3 ottobre 1979) e l'approvazione dei Regolamenti parlamentari di *Congreso* (10 febbraio 1982) e *Senado* (26 maggio 1982).

Sul piano della rappresentanza politica, la presenza di una coalizione di Governo centrista ed interclassista (*Unión de Centro Democrático-UCD*), capace di intercettare in modo trasversale ampie fasce dello spettro ideologico esistente e guidata dalla personalità magnetica di Suárez, ma priva della maggioranza assoluta, determinò – anche in ragione delle contingenze storiche – lo sviluppo di una logica parlamentare di stampo consociativo, principalmente orientata non tanto ad imprimere un forte (e dominante) taglio ideologizzante all'azione esecutiva, bensì piuttosto all'edificazione e modernizzazione il più possibile condivisa degli architravi istituzionali, politici e sociali³⁶. In proposito, non vada infatti dimenticato che, nel frattempo (1977-1978), erano in corso febbrili attività di confronto e discussione che, intrecciandosi con la contingente vita politica, avrebbero portato, nel dicembre del 1978, all'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale³⁷.

Ulteriori eventi significativi in questa direzione furono poi, a mo' di esempio, l'approvazione della legge sul divorzio (*Ley* 30/1981, del 7 luglio), l'eliminazione – più che simbolica – dallo stemma della bandiera nazionale dell'aquila e della simbologia grafica di reminiscenza franchista (*Ley* 33/1981, del 5 ottobre), l'ingresso della Spagna nel Patto Nord-Atlantico (10 dicembre 1981) e l'adozione della *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* (LOAPA, 30 luglio 1982), di (tentato) assestamento della forma di Stato territoriale³⁸.

España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas, in *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 27, julio-diciembre 2012, 73-103.

³⁶ Per una ricostruzione sull'evoluzione del sistema dei partiti nella fase introduttiva dell'esperienza democratica spagnola, cfr. M. RAMÍREZ, *El sistema de partidos en España: 1977-1987 (un intento de recapitulación sobre diez años de partidos)*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 59, Enero-Marzo 1983, 7-26, nonché, più ampiamente e sino ai giorni nostri, R.L. BLANCO VALDÉS, *Fuerzas emergentes y fuerzas tradicionales en la democracia española*, reperibile in <http://www.revistadelibros.com/discusion/fuerzas-emergentes-podemos-y-ciudadanos>, 2016 e ID., *El año que vivimos peligrosamente*, cit., 67-70.

³⁷ Sulle origini “politiche” della Costituzione democratica, i lavori in sede costituente e le ricadute a livello di formulazione delle disposizioni costituzionali, molto interessante e completa è la ricostruzione effettuata da S. GALLEGÓ-DÍAZ e B. DE LA CUADRA, *Crónica secreta de la Constitución (40 años después)*, Madrid, 2018.

³⁸ Detta legge venne infatti dichiarata in buona misura incostituzionale con STC 76/1983, la quale negò che una fonte normativa organica (dunque sub-costituzionale) potesse interpretare il dettato della Costituzione in modo tale da potersi procedere, sulla base di siffatta esegesi, alla corrispondente “strutturazione” del sistema delle *Comunidades*

Curiosamente, tutti questi accadimenti ebbero corso durante la breve presidenza di Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982), succeduto a Suárez a seguito delle dimissioni di quest'ultimo il 29 gennaio 1981.

Nel corso della seconda stagione (in special modo nelle fasce cronologiche 1982-1993, 2000-2004 e 2011-2015) – sviluppatasi a cavallo dell'alternanza ultratrentennale tra socialisti e popolari³⁹ – si è invece assistito al progressivo consolidarsi di un parlamentarismo “presidenzialista” o “ad Esecutivo (*rectius*, Presidente) forte”, soprattutto durante i Governi di Felipe González e José María Aznar⁴⁰.

In particolare, l'ottenimento frequente di maggioranze assolute⁴¹ – favorito anche da un sistema elettorale formalmente proporzionale ma con evidenti risultanze maggioritarie⁴² – ha fatto sì che le Camere si trasformassero spesso e volentieri in meri organi ratificatori dell'operato dell'Esecutivo, grazie anche ad un robusto controllo del Presidente del Governo (in contemporanea anche *leader* del partito governante e spesso assistito da personalità e carisma prorompenti) dei gruppi parlamentari, *traits d'union* tra l'attività di Governo e quella assembleare⁴³.

Autónomas. A commento della citata sentenza, si vedano gli scritti di Muñoz Machado, Parejo Alfonso e Cruz Villalón in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 9, 1983, 117-208.

³⁹ Governi di Felipe González (PSOE, 1982-1996), José María Aznar (PP, 1996-2004), José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE, 2004-2011) e Mariano Rajoy (PP, 2011-2018).

⁴⁰ Cfr. J.L. PANIAGUA, *Sobre la forma de gobierno parlamentario en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial*, in *Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara*, Zaragoza, 2010, 25 ss. Tra gli indici rilevanti in tale direzione, si possono identificare: l'investitura personale del *Presidente del Gobierno*, l'applicazione della sfiducia costruttiva nei suoi soli confronti (e non dell'intero Governo), l'apposizione della questione di fiducia quale “spauracchio” dello scioglimento anticipato delle Camere, il potere di dissoluzione parlamentare anticipata, l'interposizione del ricorso di incostituzionalità e la convocazione (sostanziale) di consultazioni referendarie.

⁴¹ Tali furono quelle ottenute dal PSOE nel 1982 (202 su 350 deputati), 1986 (184 su 350) e 1989 (175 su 350; *de facto* assoluta, visto il rifiuto dei quattro deputati baschi di *Herri Batasuna* di sedere in Parlamento) e dal PP nel 2000 (183 su 350) e 2011 (186 su 350). Cfr. <http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/index.jsp>.

⁴² Per una recente pubblicazione riepilogativa in materia, cfr. M.A. PRESNO LINERA, *Cuarenta años del sistema electoral español*, in M.I. Álvarez Vález e C. Vidal Prado (cur.), *La Constitución Española: 1978-2018*, Madrid, 2018, 900-999.

⁴³ J.L. PANIAGUA, *Sobre la forma de gobierno parlamentario en España*, cit., 3, parla di un «diseño constitucional que potencia la posición del Gobierno, para que gobierne; y que limita o circunscribe la posición del Parlamento como institución en la que ha de apoyarse el Gobierno para sacar adelante las leyes y dirigir la política nacional. Un Gobierno estable y un Parlamento “frenado”. Ese fue el objetivo y ese fue el resultado», così come, 10, di un «parlamentarismo dominado por la presencia y protagonismo monopolístico de los partidos políticos. Y la cohesión y disciplina que ha caracterizado a los partidos ha tenido su correlato en los Grupos parlamentarios». Cfr. anche R.L. BLANCO VALDÉS, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in A. Di Giovine-A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007. Una lettura critica dell'approdo ad

Intersecata con quest'ultima, incontriamo una terza fase del modello istituzionale (1993-2000 e 2004-2011) che può essere definita a “parlamentarismo asimmetrico/imperfetto dominante”.

In concreto, si intende fare riferimento alla presenza di ampie maggioranze relative, integrate dall'appoggio decisivo di *partidos bisagra* di dimensione territoriale (bilanciato da importanti contro-cessioni a livello “regionale”)⁴⁴ i quali, pur limitandosi ad un sostegno “esterno” fondamentale, orbitavano a titolo di satellite attorno al primo partito in termini di seggi ma non potevano certo pretendere il consolidarsi di una relazione paritaria con quest'ultimo⁴⁵.

Infine, la quarta stagione del parlamentarismo spagnolo (dal 2015 ai giorni nostri) ha aperto scenari inesplorati e di indubbia suggestione costituzionale che, come tali, potrebbero addirittura condurre ad un generale ripensamento dell'intera architettura del sistema delle istituzioni quale è stato concepito sino ai giorni nostri.

Infatti, al netto della parentesi transitoria di un Governo “dimissionario”, tanto la seconda esperienza governativa di Rajoy (ottobre 2016-giugno 2018) quanto, soprattutto, il Governo Sánchez – nato dall'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva in data 1° giugno 2018⁴⁶ – hanno risentito in modo evidente (e con chiare ricadute negative a livello di implementazione del

un parlamentarismo presidenzialista – qualificato come grave alterazione del regime parlamentare classico – è stata fornita da M. ARAGÓN REYES, *Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 2017, 29-31.

⁴⁴ In questo senso si leggano l'appoggio di *Convergència i Unió* (CiU) e del *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) a González nel 1993, cui si aggiunse quello dei nazionalisti di *Coalición Canaria* (CC) ad Aznar nel 1996. A tal proposito, l'intrinseca vocazione maggioritaria dei due grandi partiti di Governo – tradottasi storicamente in maggioranze assolute in grado di “presidenzializzare” l'attività dell'Esecutivo e, soprattutto, del suo principale titolare – emerge anche dal fatto che ambe le investiture si sono concluse positivamente in prima votazione (pur in assenza di *overall majorities*), come peraltro accadrà anche a Zapatero nel 2004. Sull'incidenza dei partiti regionali nella vita politica nazionale – ritenuta positiva, in quanto fattore di integrazione territoriale, ma anche negativa, nel momento in cui dette formazioni diventano decisive, «desvirtúan[do] (hasta difuminarlo) el programa electoral que los partidos mayoritarios ofrecieron al cuerpo electoral para obtener su confianza» – cfr. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El papel de los partidos en la nueva democracia española*, in *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, núm. 2, 2001, 103-107.

⁴⁵ In tal senso, i partiti con radicamento regionalista hanno di recente sperimentato una “rinascita” nel loro essere decisivi a livello nazionale – in occasione del successo della *moción de censura* nei confronti del Governo Rajoy del giugno 2018 – laddove il candidato “alternativo” Pedro Sánchez è riuscito a coagulare attorno a sé il sostegno delle varie correnti del nazionalismo catalano (PDeCAT e ERC) e basco (PNV e Bildu) per essere investito Presidente. Sul punto, cfr. anche nota 46.

⁴⁶ Sulle implicazioni pratiche e l'utilizzo “eterodosso” del predetto istituto nel caso di specie (in un'ottica unicamente demolitoria del Governo in carica), cfr. L. FROSINA, *Da Rajoy a Sánchez. La rivalutazione dell'istituto della sfiducia costruttiva nella forma di governo parlamentare spagnola*, in *Nomos*, 2-2018; C. VIDAL PRADO, *Sfiducia costruttiva in Spagna?* e F. LONGO, *La sfiducia costruttiva in Spagna: regole e regolarità nella forma di governo parlamentare a partire dall'avvicendamento Rajoy-Sánchez*, entrambi in *DPCE online*, 4-2018, 1263-1273.

proprio indirizzo e di stabilità politica) del pluralismo dei partiti consacrato a partire dalle elezioni nazionali del dicembre 2015⁴⁷.

Indici assolutamente emblematici in tal senso sono l'uso eccessivo della decretazione d'urgenza⁴⁸ e la *prorroga presupuestaria* (avvio dell'esercizio provvisorio di bilancio) intervenuta, ai sensi dell'art. 134.4 CE, tanto nel 2018 quanto nel lasso temporale in corso nel 2019, a fronte dell'incapacità dei descritti Governi di approvare le rispettive leggi di bilancio entro la fine degli esercizi 2017 e 2018.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, in particolare, la mancata approvazione parlamentare della *Ley de Presupuestos* da parte del *Congreso* in data 13 febbraio 2019 ha politicamente obbligato il Presidente Sánchez a chiedere al Sovrano (nel rispetto delle regole costituzionali; *de facto*, a disporre)⁴⁹ lo scioglimento anticipato delle Camere – deliberato nella riunione del Consiglio

⁴⁷ Utili suggestioni in questo senso – intrecciate con i delicati sviluppi della “questione catalana” – possono leggersi in M. IACOMETTI, *La “questione catalana”: un passato che sempre ritorna?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4-2018, 909-938. Più diffusamente sulla crisi del sistema politico-istituzionale spagnolo, cfr. R. SCARCIGLIA, *Un Paese senza Governo: la Spagna alla soglia della terza elezione politica senza un Esecutivo*, in *DPCE online*, 3, 2016 e R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2-2018, 349-378. Infine, possono altresì essere puntualmente richiamate le indicazioni bibliografiche di cui *supra*, nota 5.

⁴⁸ Nel momento in cui il presente scritto è in corso di pubblicazione, gli eventi politici contingenti hanno determinato l'insorgenza di una questione costituzionale per nulla secondaria. Infatti, a fronte dell'adozione, da parte dell'Esecutivo, di alcuni decreti-legge volti ad implementare il programma di governo (disciplina di scenari futuri per i cittadini britannici residenti in Spagna in caso di *no deal* nella vicenda Brexit; prolungamento dei permessi di paternità; misure urgenti in materia di abitativa), ci si è posti il problema se gli stessi possano essere sottoposti al procedimento di *tramitación como proyecto de ley* in via d'urgenza previsto ex artt. 86.3 CE e 151.4 RCD qualora le Camere siano già state sciolte. In proposito, essendo in quel caso necessario l'intervento delle competenti commissioni parlamentari (che potrebbero emendare il testo originario), sorge l'interrogativo se sia possibile sviluppare il suddetto *iter legis*, anche sul piano temporale, in seno alla *Diputación Permanente*, che assume le funzioni della Camera corrispondente una volta disposto lo scioglimento assembleare. Nonostante l'art. 151.5 RCD contempli siffatta possibilità («La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas»), va sottolineato che detta norma non è mai stata in concreto applicata, almeno in termini “positivi” di conversione di un decreto-legge per il tramite della sua incorporazione in un corrispondente progetto legislativo: esistono, infatti, solo i precedenti “negativi” del 18 gennaio 1979 e 23 giugno 1993, quando la descritta richiesta di *tramitación* venne respinta. Favorevoli ad una lettura volta all'applicabilità del suddetto schema procedimentale, J. SALAS, *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1979, 111; E. AJA, *Consideraciones sobre las comisiones parlamentarias*, in *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, 1980, 133 e G. PECES-BARBA, *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Valencia, 1981, 63; *contra*, L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, 27 e J. JIMÉNEZ CAMPO, *Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el decreto-ley*, in *Revista de Derecho Político*, n. 15, otoño 1982, 46-53. In concreto, il 13 marzo 2019 i *letrados* del *Congreso* hanno confermato la possibilità di discutere ed emendare il decreto-legge anche in sede di *Diputación permanente*, una volta lo stesso sia stato regolarmente incardinato come progetto di legge.

⁴⁹ Che il potere di sciogliere anticipatamente le Camere ricada nella piena disponibilità del vertice dell'Esecutivo emerge in modo chiaro dalla formulazione dell'art. 115.1 CE, secondo cui «el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del

dei Ministri del 15 febbraio e divenuto effettivo a partire dal 5 marzo⁵⁰ – ponendo termine ad un Governo di (ultra)minoranza e spalancando le porte alla celebrazione di elezioni nazionali anticipate per il 28 aprile 2019.

In termini più generali, l'elemento che però ha distinto, in modo lampante, queste esperienze di Esecutivi minoritari dalla terza fase sopra descritta è stato il progressivo slittamento verso un sistema di “contrattazione parlamentare” praticamente paritetica, nel quale il delta (asimmetrico) di voti/seggi (e, quindi, di potere contrattuale) tra partito dominante – PSOE o PP, a seconda del momento storico – e formazioni collaterali di appoggio “esterno” si è andato lentamente erodendo in favore di un prevedibile modello parlamentaristico sconosciuto alla realtà spagnola, almeno a livello di *Cortes Generales*: quello delle coalizioni tra partiti e della distribuzione delle responsabilità amministrative tra diverse forze politiche nelle sedi di Governo⁵¹.

Da un lato, infatti, le vicissitudini elettorali delle *Comunidades Autónomas* si inseriscono in un *trend* politico-rappresentativo che – anche alla luce di un modello di elezione presidenziale di stampo assembleare e sistemi elettorali tendenzialmente proporzionalisti⁵² – ha assunto la necessità di accordi governativi o di appoggi “esterni” (più o meno “belligeranti”) come qualcosa di fisiologico, quasi inevitabile nelle dinamiche locali⁵³.

Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey». Per una ricostruzione complessiva, cfr. A. CUENCA MIRANDA, *La disolución de las Cámaras en el sistema constitucional español de 1978: teoría y práctica en cuatro décadas democráticas*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 103, 2018, 133-158.

⁵⁰ Cfr. *Boletín Oficial del Estado* (B.O.E.), núm. 55, martes 5 de marzo de 2019, Sec. I, 21025-21026.

⁵¹ Cfr. G. DE LÁZARO REDRUELLO, *¿Parlamentarismo sin mayorías o parlamentarismo «sin Gobierno»?», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 182, Octubre/Diciembre 2018. In questa direzione, soccorrono le sagge osservazioni di M. ARAGÓN REYES, *Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias*, cit., 33, il quale fa presente come «la legislatura fallida y la investidura convulsa que recientemente hemos tenido quizá podrían ser también una oportunidad para que nuestros partidos (al menos los que se sienten comprometidos en el sostenimiento de nuestra democracia constitucional) aprendan la lección y entiendan que la representación política no está a su servicio, sino al servicio del sistema, de manera que el pacto sea la regla general para los grandes asuntos del Estado, sin perjuicio de la legítima oposición al Gobierno y de su imprescindible control. Un Gobierno *minoritario* no tiene por qué significar un Gobierno inestable e ineficaz, sino un Gobierno que ha de pactar en las Cámaras. Pero una oposición *mayoritaria* tampoco debe significar una constante obstrucción de la tarea del Gobierno».*

⁵² Cfr. F.J. LLERA RAMO, *Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto*, in *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n. 82, 1998, 127-158.

⁵³ Ad oggi, l'unica *Comunidad autónoma* che gode di un Governo sostenuto da una maggioranza assembleare monocolora assoluta (popolare) è Galicia, a seguito delle elezioni regionali del 2016, oltre alle città autonome di Ceuta e Melilla: tutte le altre, invece, si reggono o su Esecutivi di coalizione oppure sul sostegno, al partito di maggioranza relativa, da parte di formazioni che hanno preferito non entrare a far parte dei rispettivi Esecutivi, votando favorevolmente o astenendosi in sede di investitura. Allo stesso modo, scorrendo l'elenco delle principali città spagnole in ordine di popolazione, la prima (al quattordicesimo posto, con poco meno di 295.000 abitanti) ad essere governata da una *overall majority* (socialista) è Vigo, casualmente sita in terra galiziana. In relazione ai profili “elettorali” degli enti

In questo contesto, le elezioni autonome tenutesi in Andalucía il 2 dicembre 2018 rappresentano un'ulteriore conferma di quanto appena detto, con l'importante variabile rappresentata dalla forte affermazione del partito di destra nazionalista *Vox*, rivelatosi numericamente decisivo per la fuoriuscita del PSOE dal Governo regionale (per la prima volta dalla costituzione della *Junta de Andalucía* nel 1977) e la formazione di un Esecutivo di coalizione tra PP e *Ciudadanos*⁵⁴. Peraltro, alla luce di risultati elettorali che si annunciano assai incerti – ed in forza dei quali nessuna possibile coalizione *ex post* (PSOE-*Podemos*, forse anche con variegati appoggi nazionalisti o PP-*Ciudadanos*) sembrerebbe in grado di raggiungere la maggioranza assoluta – i seggi di *Vox* potrebbero essere decisivi quantomeno per favorire la nascita di un Governo nazionale di centro-destra.

Viceversa, sullo scenario nazionale, la moltiplicazione delle forze politiche – germinata in un contesto nel quale socialisti e popolari erano riusciti a condensare intorno a loro la quasi totalità delle opzioni ideologiche⁵⁵ – viene a tradursi in prospettive ignote per la politica spagnola giocata su tale livello. Solo le prossime mosse sullo scacchiere degli equilibri(smi) politici – oscillando, in un mese decisivo, tra le elezioni generali del 28 aprile e quelle europee, regionali e comunali del 26 maggio – saranno quindi in grado di dirci se l'esperienza innovativa degli accordi di coalizione prenderà il posto della compattezza che ha dominato i tradizionali governi mono-partitici o se, invece, si apriranno orizzonti di instabilità costante, con vorticose successioni di Esecutivi e cicliche tornate elettorali⁵⁶.

locali, cfr. J.A. MARÍN GÁMEZ, *El pluralismo territorial, presupuesto del gobierno y la autonomía local: una revisión*, in G.J. Ruiz-Rico Ruiz e S. Gambino (cur.), *Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española*, 701-721 e *ivi*, M.T. SALVADOR CRESPO, *La forma de gobierno local en España*, 723-758.

⁵⁴ Una breve sintesi della suddetta tornata elettorale e delle linee ideologiche di *Vox* può essere letta in L. FROSINA, *La Costituzione spagnola compie 40 anni. Bilanci e prospettive di riforma*, in *Nomos, Cronache costituzionali dall'estero, settembre-dicembre 2018*, 3-2018, 6-8 e 21.

⁵⁵ Sul punto, si tenga presente che, se alle elezioni del 2008 PSOE e PP sommarono l'83,31% del voto popolare, detta percentuale è andata inesorabilmente calando (73,39% nel 2011, 50,72% nel 2015, 55,64% nel 2016), a tutto vantaggio delle formazioni politiche emergenti. Una panoramica storica oltremodo esaustiva dei risultati in sede di elezioni generali è stata fornita direttamente dall'Ministero dell'Interno in www.interior.gob.es/documents/642317/1201381/Las_elecciones_generales_en_España_1977-2016_126170281.pdf/6ef7a97b-a48a-4511-b988-6b0ff0796ae2.

⁵⁶ Come correttamente preconizzato dall'ex-Presidente González (*González vaticina la "italianización" de la política española*, in *El País*, 8 maggio 2015) attraverso un richiamo al noto spirito di adattabilità italiano, nonché alla litigiosità capricciosa della nostra vita politica, «*vamos hacia un Parlamento italiano, pero sin italianos que lo gestionen*», ironizzando «*sobre las características de los dos países, atribuyendo a los italianos acaso una mayor flexibilidad y facilidad para el pacto entre desiguales*».

In raccordo con quanto sino ad ora detto, non è infine da escludere che questa significativa mutazione “dall’interno” del parlamentarismo spagnolo – transitato verso forme (quasi) bipolari – possa avere delle interessanti ricadute anche sullo sviluppo degli istituti di controllo politico, con particolare attenzione in favore delle richieste di comparizione di esponenti governativi davanti alle Commissioni parlamentari o in sede assembleare⁵⁷, anche alla luce dell’attenzione mediatico-istituzionale ad esse riservata.

Infatti, lo strumento della *solicitud de comparecencia* potrebbe trovare – anche in ragione delle pletoriche articolazioni interne agli organi parlamentari, peraltro potenziate da un multipartitismo sempre più accentuato⁵⁸ – una maggiore applicazione: in quanto tale, oltre a garantire alle opposizioni maggiori *chances* di successo, non sarebbe irragionevole pensarne un suo suggestivo utilizzo (evidentemente non “ortodosso” ed allineato con la *ratio* originaria) da parte di eventuali *junior partners*, in una prospettiva volta ad implementare le proprie rivendicazioni a livello legislativo e di direzione politica, così precludendo ad un (difficile) equilibrio di interessi e contro-interessi all’interno della stessa (composita) maggioranza di governo.

In questo senso, accanto alla bipartizione tra strumenti di controllo “straordinario” al servizio della governabilità (mozione di sfiducia costruttiva e questione di fiducia) e strumenti di controllo “ordinario” al servizio dell’opposizione parlamentare (interpellanze, interrogazioni e, pur con diverse criticità, commissioni d’inchiesta e richieste di comparizione di esponenti dell’Esecutivo)⁵⁹, potrebbe forse immaginarsi la configurazione di una sorta di *tertium genus* ibrido.

A tal proposito, non pare quindi irragionevole escludere che lo strumento della *comparecencia* venga utilizzato – o magari anche solo “minacciato” per ragioni di indirizzo governativo o di compattamento della maggioranza – dalle stesse forze integranti l’Esecutivo quale istituto spurio di una governabilità che, in terra di Spagna, veleggia pericolosamente in acque

⁵⁷ Per uno studio storico a proposito degli sviluppi del controllo parlamentare sul Governo in Spagna, cfr. J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *El control parlamentario del Gobierno en la historia constitucional española*, in M. Ramírez (cur.), *El Parlamento a debate*, Madrid, 1997, 59-71.

⁵⁸ Sul punto, si tenga presente che, per mere ragioni numeriche, non sempre la nettezza degli equilibri in termini di seggi all’interno delle Aule parlamentari si ripropone nelle ristrette sedi delle Commissioni e, ancor di più, degli Uffici di Presidenza e delle Conferenze dei Presidenti dei Gruppi presenti in Parlamento, dove i giochi della contrattazione la fanno da padrone. Ciò è tanto più rilevante in quanto sono detti organi (cfr. artt. 202.1 e 203.1 RCD) coloro i quali possono disporre che i membri dell’Esecutivo rispettivamente rendano informazioni o compaiano per dar conto di fatti specifici presso la Commissione competente o il *Plenum* dell’Aula.

⁵⁹ Cfr. M.A. PRESNO LINERA, *Sistema de partidos y control parlamentario*, in *Revista de las Cortes Generales*, núm. 46, 1999, 91-109.

sempre più burrascose e lontane dagli accoglienti lidi del bipartitismo alternato, delle maggioranze assolute e di un lineare formalismo costituzionale.