



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

**Luigi Ferraro\***

## **Le elezioni politiche del 2019 in Spagna e la formazione del nuovo esecutivo di coalizione: nuove prospettive per la forma di governo spagnola?\*\*\***

SOMMARIO: 1. L'anno 2019 e l'*impasse* politica: la necessità di un duplice ricorso alle elezioni generali in Spagna. - 2. Le elezioni politiche del 10 novembre 2019, il successo elettorale di *Vox* e la formazione del governo Sánchez. - 2.1 La questione catalana e la proposta di dialogo del Presidente Sánchez. - 3. La stabilità del quadro politico spagnolo è solo un ricordo? Brevi richiami alla razionalizzazione della forma di governo in Spagna. - 3.1 Le dinamiche partitiche a legge elettorale invariata: le novità degli ultimi anni. - 4. L'attuale quadro politico e la forma di governo: lo stato dell'arte e le possibili prospettive future.

### **1. L'anno 2019 e l'*impasse* politica: la necessità di un duplice ricorso alle elezioni generali in Spagna**

L'anno appena trascorso ha visto un duplice ricorso alle urne per i cittadini spagnoli. I risultati delle elezioni politiche generali del 28 aprile 2019, infatti, non avevano permesso la nascita di alcun esecutivo, così che il Re, Felipe VI, è stato costretto ad indire nuove elezioni per il 10 novembre dello stesso anno. Non si è trattato, com'è noto, del primo caso di una ripetuta convocazione dei comizi elettorali a brevissima distanza di tempo, poiché già il 20 dicembre 2015 si erano celebrate elezioni politiche nazionali senza la costituzione di alcuna maggioranza parlamentare, per cui gli elettori spagnoli furono costretti anche in quella occasione a ritornare alle urne poco dopo, cioè il 26 giugno 2016.

È evidente che già quanto accaduto tra il 2015 e il 2016 aveva evidenziato le difficoltà del sistema politico-partitico spagnolo, sicché le due successive elezioni generali nel 2019 non hanno fatto altro che certificare l'esistenza di un quadro politico ben diverso da quello

\* Ricercatore di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

che, dall'avvento della Costituzione del 1978, aveva garantito sino al 2015 una buona resa in termini di governabilità<sup>1</sup>.

Né le elezioni del 28 aprile 2019, né quelle del successivo 10 novembre hanno definito una chiara maggioranza parlamentare. Le prime consultazioni avevano decretato la vittoria del PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*) con 123 seggi e la sconfitta del PP (*Partido Popular*) con 66 seggi, senza però permettere allo stesso PSOE il raggiungimento dei 176 seggi che rappresentano la maggioranza assoluta all'interno del Congresso dei Deputati<sup>2</sup>. Allo stesso modo anche le successive elezioni del 10 novembre 2019, non essendo state molto diverse negli esiti elettorali, non hanno favorito la nascita di un'organica maggioranza di governo.

È bene comunque ricordare che dalle elezioni del 2015 il quadro politico in Spagna si è arricchito di ulteriori partiti a livello nazionale che si aggiungono ai citati PP e PSOE, i quali rappresentano il perno intorno a cui si sono formate in questi anni le maggioranze parlamentari. In particolare, si è registrato l'avvento, da un lato, di *Podemos*, partito nato a seguito della grave crisi economica che ha colpito il Paese tra il 2011 e il 2012, e, dall'altro, di *Ciudadanos*, quale movimento politico catalano che però ha acquisito un rilievo nazionale giovandosi degli episodi di corruzione che hanno interessato soprattutto il Partito popolare<sup>3</sup>.

Alla luce di ciò i risultati elettorali del 28 aprile 2019 – da cui si intende partire ai fini di quest'analisi – hanno generato una situazione politica abbastanza frammentata, dal momento che oltre ai 123 seggi del PSOE e ai 66 del PP, si sono registrati i 57 seggi di *Ciudadanos*, i 42 di *Unidas Podemos* (anche UP)<sup>4</sup>, i 24 di *Vox*, cui si sono aggiunti, infine, i seggi parlamentari suddivisi tra i restanti partiti nazionalisti. Il nodo politico conseguente a quelle elezioni è stata la difficoltà di dare vita ad un governo di coalizione tra il PSOE e UP<sup>5</sup>, cioè una soluzione inedita per l'assenza nell'esperienza spagnola di esecutivi di questo tipo, almeno sino a quel momento. Tale difficoltà politica non ha consentito a Pedro Sánchez, *leader* del Partito socialista, di raggiungere la maggioranza assoluta all'interno del Congresso, indispensabile per ottenere in sede di prima votazione la fiducia dei Deputati, ma nemmeno di coagulare quella base parlamentare necessaria per concordare poi con altri

<sup>1</sup> Cfr. N. PÉREZ SOLA, *L'evoluzione del sistema dei partiti in Spagna*, in S. GAMBINO, G. RUIZ-RICO RUIZ (a cura di), *Forme di governo Sistemi elettorali Partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996, 181, il quale sostiene, nell'analizzare il modello politico spagnolo fino alla metà degli anni Novanta, che il sistema elettorale ha “prodotto gli effetti desiderati limitando la frammentazione eccessiva, dando stabilità ai governi e favorendo il consolidamento dei partiti”.

<sup>2</sup> I risultati della consultazione elettorale del 28 aprile 2019 si possono reperire in <https://resultados.elpais.com/elecciones/2019-28A/generales/congreso/index.html>

<sup>3</sup> Sulle ragioni dell'avvento di *Podemos* e *Ciudadanos* sulla scena politica spagnola, cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109-2017, 77 ss., secondo cui *Podemos* è la forza politica che è stata “capaz de transformar en sufragios una buena parte de las reivindicaciones y sentimientos que se habían expresado en el movimiento de indignados”, sorto nella fase più critica della crisi economica in Spagna; per *Ciudadanos*, che inizialmente si era caratterizzato quale partito tipicamente catalano, bisogna invece tenere conto, per comprenderne il successivo sviluppo nazionale, “de dos factores esenciales: el grave deterioro de la percepción social sobre el aumento de la corrupción y sobre el mal funcionamiento de la democracia en España”.

<sup>4</sup> Si tratta di una coalizione di sinistra di cui è parte integrante *Podemos*.

<sup>5</sup> Così AA.VV., *La vuelta a España en tres elecciones: análisis, claves y estrategias*, in *Más Poder Local*, 38-2019, 21.

partiti eventuali astensioni, così da diminuire il *quorum* e giungere in seconda votazione a quella maggioranza semplice richiesta dall'art. 99.3 della Costituzione spagnola (d'ora in poi anche CE) per la formazione di un esecutivo.

L'impossibilità di un'intesa tra PSOE e *Unidas Podemos* ha reso vane tali due votazioni che si sono tenute verso la fine del mese di luglio 2019<sup>6</sup> e che, invece, avrebbero dovuto investire Sánchez della carica di Presidente del governo. Pertanto, essendo trascorso il termine di due mesi dalla prima votazione senza aver raggiunto nessun tipo di accordo politico, il Re ha dovuto sciogliere il Parlamento così da indire nuove elezioni, secondo il dettato dell'art. 99.5 CE.

## 2. Le elezioni politiche del 10 novembre 2019, il successo elettorale di *Vox* e la formazione del governo Sánchez

Le nuove elezioni politiche si sono tenute il 10 novembre 2019, a distanza pertanto di soli sette mesi dalle precedenti. Nonostante tale soluzione, il quadro politico-parlamentare non è mutato di molto rispetto agli esiti elettorali del mese di aprile, tant'è vero che nessun partito ha raggiunto un'autonoma maggioranza nel Congresso dei Deputati, per cui è rimasto irrisolto il nodo politico delle alleanze necessarie per costituire un nuovo governo.

Elementi di novità, tuttavia, sono emersi dalla consultazione elettorale di novembre. Per un verso, va registrata la sostanziale tenuta del PSOE, 120 seggi, seppure con tre in meno rispetto ad aprile, e la più netta flessione di *Unidas Podemos* che ha conquistato 35 seggi, perdendone sette, a danno perciò di una sua possibile alleanza di centro-sinistra con il PSOE. Per l'altro verso, guardando cioè allo schieramento politico di centro-destra, si constata – se il risultato è confrontato con gli esiti del mese di aprile – un significativo aumento del PP (89 seggi, 23 in più) ed una decisa diminuzione di parlamentari per *Ciudadanos* che ne ha acquisiti soltanto 10. Su questo versante del quadro politico spagnolo, però, ciò che più conta sottolineare è l'aumento consistente di *Vox*, partito di estrema destra, che passa dai 24 seggi di aprile ai 52 di novembre, più che raddoppiando così i propri Deputati<sup>7</sup>.

Al di là della acclarata difficoltà del PSOE nel raggiungere un'autonoma maggioranza parlamentare, forse, ciò che rileva maggiormente è proprio il risultato molto lusinghiero – e sicuramente nuovo per la democrazia costituzionale spagnola – di un partito di estrema destra. Si tratta di un dato politico rilevante sia per la storia di quel Paese la cui Carta

<sup>6</sup> La prima votazione si è tenuta il 23 luglio e non si è raggiunta la maggioranza assoluta richiesta dall'art. 99.3 CE, mentre si è proceduto alla seconda il 25 luglio, senza ottenere neppure la maggioranza semplice secondo il dettato dello stesso art. 99.3 CE.

<sup>7</sup> I dati delle elezioni del 10 novembre 2019 sono rinvenibili in <https://resultados.elpais.com/elecciones/2019/generales/congreso/index.html>

costituzionale, com'è ben noto, nasce a seguito della fine del periodo dittatoriale franchista<sup>8</sup>, sia per un contesto europeo in cui si sta assistendo ad una reviviscenza di partiti che si collocano sul versante di estrema destra dello schieramento politico interno<sup>9</sup>.

Le ragioni del successo elettorale di *Vox* sono in parte rinvenibili nel suo programma elettorale. Tra gli obiettivi indicati è utile ricordare, ad esempio, la volontà di approvare una riforma fiscale, con particolare riferimento all'IRPF (la nostra IRPEF), come anche l'attenzione al tema dell'immigrazione, proponendo una politica di sicurezza delle frontiere per rimediare all'immigrazione irregolare, ma soprattutto la determinazione politica di una Spagna unita e sovrana. Proprio quest'ultimo punto sembra la ragione principale del positivo risultato elettorale di *Vox* nelle consultazioni del 10 novembre, dal momento che i partiti spagnoli devono confrontarsi con la pretesa secessionista della *Cataluña*<sup>10</sup>.

La questione catalana è divenuta in questa fase storica una delle problematiche principali per lo Stato spagnolo, acquisendo pertanto un rilievo centrale nel dibattito elettorale e, conseguentemente, nel programma di un futuro governo. A tal riguardo, la posizione di *Vox* è chiara, nel senso di tutelare senza riserve l'unità e la sovranità della Spagna, di ripristinare la legalità costituzionale che tale partito ritiene violata in *Cataluña*, fino ad immaginare di predisporre un progetto culturale di recupero, in quel territorio, della storia nazionale del Paese.

Per comprendere le ragioni di questo successo elettorale, non va poi nemmeno sottovalutata la presenza di un indirizzo di tipo populista, che ha fatto presa anche in Spagna, e il suo intreccio con il concetto di nazione. Difatti, “el pueblo se identifica, en buena parte de los discursos populistas, con la nación, por lo que se acentúa el sentimiento de pertenencia al Estado-nación [...]. En consecuencia, nacionalismo y populismo van muchas veces juntos”<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Sulla nascita della democrazia in Spagna e sul relativo periodo di transizione dopo l'esperienza dittatoriale di Francisco Franco, cfr. V. PÉREZ-DÍAZ, *La lezione spagnola – Società civile, politica e legalità*, Bologna, 2003, 109 ss.

<sup>9</sup> Il riferimento è, ad esempio, al *Rassemblement National* di Marine Le Pen in Francia, ad *Alternative für Deutschland* in Germania e ad *Alba Dorada* in Grecia. In particolare, per un'analisi del *Rassemblement National* nel contesto politico francese – soprattutto con riferimento ad una declinazione di tipo nazionalista del populismo, a tutela dei confini nazionali e delle identità culturali – sia consentito rinviare a L. FERRARO, *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo*, Napoli, 2019, 232 ss.

<sup>10</sup> Per il programma elettorale di *Vox* cfr. *Expansión*, *¿Qué es Vox? Su programa en 10 puntos*, 12 novembre 2019, consultabile in <https://www.expansion.com/economia/politica/elecciones-generales/2019/11/12/5dc9cb5c468aebdd5f8b468e.html>; cfr., altresì, V. RUBIO-PUEYO, *Vox: ¿Una nueva extrema derecha en España?*, in *Rosa Luxemburg Stiftung – New York Office* (<http://www.rosalux-nyc.org>), 2019, 10 ss., il quale, richiamando il documento ufficiale di *Vox* “100 medidas para la España viva”, cita “la sección «España: unidad y soberanía», que de hecho abre el documento, y cuyo primer punto propone la «suspensión de la autonomía catalana hasta la derrota definitiva del golpe de Estado y el juicio completo de las responsabilidades civiles y penales» (p. 1), así como la ilegalización de cualquier organización cuya meta sea «destruir la unidad territorial de la nación y su soberanía»”.

<sup>11</sup> Cfr., sul punto, A. URIBE OTALORA, *El populismo como vanguardia del desencanto político en Europa: el fenómeno «Podemos» en España*, in *Revista de Estudios Políticos*, 177-2017, 227 ss., che continua evidenziando come “sea común el euroescepticismo entre buena parte de los partidos populistas de extrema derecha (UKIP, Frente Nacional...) y también entre los de extrema izquierda (Syriza, Podemos, Movimiento 5 Estrellas...). La razón es simple: la Unión Europea obliga a diluir los intereses de la nación (o del Estado-nación) a favor de un espacio común, el europeo, que no se identifica como propio”. Cfr. J.A. SANZ MORENO, *Pulsión populista en el Estado Constitucional de Derecho: ¿Soberanía (ilimitada) o democracia (intangible)?*, in *Política y Sociedad*, 56-2019, 515 ss. Su questi temi cfr., infine, G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019, *passim*.

A fronte, quindi, dei risultati elettorali dello scorso novembre, l'iniziativa politica è stata nuovamente assunta da Pedro Sánchez, nella sua qualità di *leader* del partito di maggioranza relativa. Si è sostanzialmente ripetuta la situazione successiva alle elezioni del 28 aprile, dato che il PSOE non è riuscito a conquistare nuovi consensi (anzi, ha perso pure tre seggi), per cui ha dovuto cercare alleati di governo essendo privo della maggioranza necessaria. Dall'altro lato, però, *Unidas Podemos* – cioè l'interlocutore principale con cui dare vita eventualmente ad un esecutivo di coalizione per la sua chiara estrazione di sinistra – si è trovato indebolito nella propria rappresentanza parlamentare in ragione del calo dei suffragi elettorali rispetto alle consultazioni del precedente 28 aprile. La speranza del PSOE di sottrarre voti in suo favore ad *Unidas Podemos* con le elezioni del 10 novembre, facendo leva sul pericolo di un partito di estrema destra, non ha prodotto i risultati auspicati<sup>12</sup>.

In ogni caso, la volontà di un accordo di governo con tale ultimo partito si è comunque maturata, anche per l'indisponibilità dello stesso PSOE a stipulare intese con il PP sulla base dello schema della 'grande coalizione' alla tedesca, cioè tra due partiti solitamente alternativi tra loro<sup>13</sup>. Né tanto meno, ha avuto fortuna la prospettata possibilità da parte di *Ciudadanos* (anche Cs) di sollecitare un accordo tra PSOE, PP e lo stesso Cs, al fine di impedire il dialogo del partito di maggioranza relativa con i partiti nazionalisti catalani. In questo modo *Ciudadanos* avrebbe tentato di ritagliarsi un ruolo di cerniera del sistema, poiché avrebbe permesso di chiudere l'eventuale accordo politico tra il PSOE e il PP, disponendo di un numero di parlamentari sufficiente a far raggiungere la maggioranza nel Congresso. Tuttavia, tale prospettiva politica tesa a dare vita ad un "Gobierno constitucionalista"<sup>14</sup>, la cui proposta è stata rinnovata ancora nello scorso mese di dicembre, non è stata accolta dal Partito socialista.

In ragione di questo indirizzo politico preclusivo verso una 'grande coalizione' Sánchez si è ritrovato fondamentalmente, è bene ribadire, nella medesima situazione successiva alle elezioni di aprile, per cui ha provato a ricercare con più decisione l'accordo – questa volta riuscendovi – con *Unidas Podemos* (UP)<sup>15</sup>. L'intesa tra PSOE e UP, però, non

<sup>12</sup> Su tale intendimento del PSOE cfr. AA.VV., *La vuelta a España en tres elecciones: análisis, claves y estrategias*, cit., 18.

<sup>13</sup> R.L. BLANCO VALDÉS, *PP, Cs y la guerra de las investiduras*, in *La Voz de Galicia*, 18 dicembre 2019, consultabile in [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2019/12/18/pp-cs-guerra-investiduras/0003\\_201912G18P15993.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2019/12/18/pp-cs-guerra-investiduras/0003_201912G18P15993.htm), sottolineata come Sánchez si sia indirizzato convintamente, subito dopo le elezioni del 10 novembre, all'accordo con *Unidas Podemos*, facendo venire meno ogni possibilità di dialogo con gli altri partiti del PP e di *Ciudadanos*.

<sup>14</sup> Intervista rilasciata da Inés Arrimadas – probabile futura *leader* di *Ciudadanos* dopo che Albert Rivera ha deciso di dimettersi dalla presidenza del partito a seguito del risultato negativo delle elezioni del 10 novembre 2019 – a El Mundo, *Inés Arrimadas: "La 'via 221' refleja al votante del PP mejor que el plan de Pablo Casado"*, 17 dicembre 2019, consultabile in <https://www.elmundo.es/espana/2019/12/16/5df6475221efa01b6f8b4669.html>

<sup>15</sup> Sul punto si esprime in modo chiaro R.L. BLANCO VALDÉS, *El cuento del bello dormiente*, in *La Voz de Galicia*, 13 novembre 2019, in [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2019/11/13/cuento-bello-dormiente/0003\\_201911G13P15994.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2019/11/13/cuento-bello-dormiente/0003_201911G13P15994.htm), quando afferma: "la negociación que no pudo cerrarse en seis meses con Podemos, se cerró en 48 horas, aunque el acuerdo entre los dos principales partidos de la izquierda está muy lejos de ser una mayoría de gobierno: Podemos y el PSOE suman 155 diputados y deberán ahora negociar lo fácil (Más País) y lo insufrible (PNV, Junts per Catalunya y ERC)". L'accordo tra il PSOE e UP, denominato "*Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España*", è stato siglato il 31 dicembre 2019, dopo che già una prima intesa era stata raggiunta il precedente 12 novembre, come precisa L. FROSINA, *Una nueva vía para España. El primer gobierno de coalición e l'apertura política al problema catalano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3-2019, 12 ss., la quale evidenzia come il Presidente Sánchez abbia siglato un ulteriore accordo anche con il *Partido Nacionalista Vasco*, che prevede, tra le altre cose, l'impegno del

sarebbe stata sufficiente a garantire una maggioranza in Parlamento, anche a seguito della diminuzione di Deputati cui sono andati incontro entrambi i partiti con le nuove elezioni, il che ha imposto al PSOE, sempre nelle vesti di partito di maggioranza relativa, di trovare ulteriori alleanze capaci di garantire i numeri necessari nel *Congreso de los Diputados*.

Avendo esclusa l'ipotesi di accordo con i partiti del centro-destra, al PSOE non è rimasto altro che ricercare un'intesa con i partiti nazionalisti catalani, in particolare con un'altra formazione di sinistra quale *Esquerra Republicana de Catalunya* (anche ERC). Naturalmente, è chiaro che se da un lato il *leader* del PSOE ha avuto necessità di un accordo ulteriore con altri partiti ai fini della formazione del governo, seguendo itinerari e modalità in parte nuovi giacché per la prima volta in Spagna si è provato a formare un governo di coalizione, dall'altro, però, vi sono tutte le riserve di un accordo politico con un partito che sostiene l'indipendenza della Catalogna. Sembra palese, cioè, il pericolo di stipulare un'intesa per la costituzione di una maggioranza parlamentare con una forza politica che propugna la secessione del proprio territorio dalla Spagna.

Ad ogni modo, all'inizio del 2020 il PSOE e ERC hanno stipulato un accordo con cui si è stabilito di predisporre una "Mesa entre el Gobierno de España y el Govern de la Generalitat de Catalunya" per la risoluzione della situazione catalana<sup>16</sup>. Nel documento le parti, dopo aver riconosciuto l'esistenza di un conflitto politico circa il futuro del territorio catalano, stabiliscono che sarà costituito – nel termine di quindici giorni dalla formazione del Governo spagnolo – un tavolo bilaterale in cui i due esecutivi, quello nazionale e quello territoriale, dovranno cercare attraverso il dialogo la soluzione politica a tale conflitto. Le misure adottate in base agli accordi dovranno essere sottoposte al vaglio democratico del popolo della *Cataluña*, in modo conforme al "sistema jurídico-político"<sup>17</sup>.

Al di là dei profili problematici di tale tipo di accordo che non sono oggetto di specifica attenzione del presente lavoro<sup>18</sup>, va sottolineato che in forza di questa intesa ERC ha garantito al *leader* del PSOE la sua astensione al momento del voto di fiducia dinanzi al Congresso dei Deputati. Difatti, il 7 gennaio 2020, in occasione del secondo voto di fiducia, per il quale è sufficiente, com'è noto, la maggioranza semplice (art. 99.3 CE), Pedro Sánchez ha ottenuto l'investitura da parte della Camera bassa spagnola per la nomina a Presidente del governo.

---

PSOE di "portare a termine i trasferimenti di competenze pendenti per dare attuazione allo Statuto di autonomia e alla sua riforma che si aspira ad approvare entro il 2020".

<sup>16</sup> Il testo integrale del "Acuerdo para la creación de una Mesa entre el Gobierno de España y el Govern de la Generalitat de Catalunya para la resolución del conflicto político" è consultabile in [https://www.eldiario.es/politica/DOCUMENTO-Lee-acuerdo\\_0\\_980602528.html](https://www.eldiario.es/politica/DOCUMENTO-Lee-acuerdo_0_980602528.html)

<sup>17</sup> V. ancora "Acuerdo para la creación de una Mesa entre el Gobierno de España y el Govern de la Generalitat de Catalunya para la resolución del conflicto político". La prima riunione del tavolo bilaterale di dialogo tra il governo spagnolo e quello catalano si è tenuta il 26 febbraio 2020, il che ha segnato l'avvio del confronto politico.

<sup>18</sup> Ad esempio, R.L. BLANCO VALDÉS, *Una investidura que nacerá muerta*, in *La Voz de Galicia*, 5 gennaio 2020, consultabile in [https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2020/01/05/investidura-nacera-muerta/0003\\_202001G5P9993.htm](https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2020/01/05/investidura-nacera-muerta/0003_202001G5P9993.htm), pone in evidenza come l'Accordo impegni soltanto gli esecutivi, lasciando fuori dalla negoziazione gli organi rappresentativi dello Stato e della Comunità Autonoma, emarginando in tal modo i partiti di opposizione presenti sia nel Congresso dei Deputati, sia nel Parlamento catalano.

L'interferenza del problema catalano, però, con il processo politico di formazione del nuovo esecutivo spagnolo si è emblematicamente palesata con la decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (19 dicembre 2019) che ha riconosciuto l'immunità ad Oriol Junqueras – Presidente di ERC e uno dei *leader* in carcere dell'indipendentismo – quale diretta conseguenza della sua elezione ad eurodeputato<sup>19</sup>. Dinanzi a tale sentenza e prima della decisione finale del Tribunale Supremo di Spagna su questo caso, *Esquerra Republicana de Catalunya* ha chiesto un gesto di disponibilità da parte dell'Avvocatura dello Stato sulla situazione carceraria dell'interessato, nel senso di non confermare la richiesta dell'accusa tesa a rigettare ogni istanza di scarcerazione di Junqueras<sup>20</sup>. È evidente che tale richiesta assume un notevole rilievo politico, dal momento che è stata formulata proprio durante il periodo di formazione del futuro governo Sánchez, favorendo così un ambiguo intreccio tra la trattativa politica, finalizzata ad ottenere la decisiva astensione di ERC in sede parlamentare, e la situazione giudiziaria del capo di quello stesso partito.

## 2.1 La questione catalana e la proposta di dialogo del Presidente Sánchez

L'indirizzo politico che il nuovo Presidente del governo ha deciso di perseguire sulla questione catalana è profondamente diverso da quello del suo predecessore, Mariano Rajoy, *ex leader* del PP, il quale ha dovuto affrontare nel suo periodo di presidenza (2011-2018) le fasi più gravi di quella crisi.

Infatti, dopo la nota STC 31/2010 con cui il *Tribunal Constitucional* giudicò illegittime alcune delle disposizioni del nuovo Statuto della *Cataluña*, si sono manifestate in questa Comunità Autonoma forme di contestazione sempre più radicali nei riguardi dello Stato

<sup>19</sup> La sentenza della CGUE è intervenuta a seguito della decisione del Tribunale Supremo spagnolo di sollevare una questione di pregiudizialità circa le modalità con cui il *leader* catalano ha acquisito l'immunità dopo la sua elezione al Parlamento di Bruxelles. “Nella questione pregiudiziale si richiedeva alla Corte di Giustizia di chiarire se fossero protetti dalla garanzia delle immunità parlamentari i membri eletti al Parlamento europeo dal momento stesso della loro elezione, conformemente all'articolo 9 del protocollo 7 sui privilegi e le immunità della Ue”, cfr. L. FROSINA, *La mancata investitura di Sánchez e il ricorso a nuove elezioni. Crisi e cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2-2019, 20 ss.; A. MANGAS MARTÍN, *Infinitos daños colaterales*, in *El Mundo*, 20 dicembre 2019, in <https://aracelimangasmartin.com/wp-content/uploads/2019/12/2019-Infinitos-da%C3%B1os-colaterales-20Dic-pags-8y9-fusionado.pdf>, precisa che la questione sollevata dal Tribunale Supremo “se refiere al momento preciso a partir del cual Junqueras adquirió la condición de eurodiputado”, che per la CGUE corrisponde al momento di proclamazione ufficiale dei risultati elettorali, a prescindere da qualunque altra formalità. Si rammenta che Oriol Junqueras è stato condannato a tredici anni di carcere per aver appoggiato e sostenuto la dichiarazione unilaterale d'indipendenza catalana.

<sup>20</sup> In proposito, *La Voz de Galicia*, *ERC investirá a Sánchez ante de Reyes si hay un gesto del Abogado del Estado*, 22 dicembre 2019, in [https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/espana/2019/12/22/erc-investira-sanchez-reyes-gesto-abogado-estado/0003\\_201912G22P18991.htm](https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/espana/2019/12/22/erc-investira-sanchez-reyes-gesto-abogado-estado/0003_201912G22P18991.htm), o *El Mundo*, *El PSOE espera que la Abogacía del Estado facilite hoy la investidura de Pedro Sánchez*, 23 dicembre 2019, in <https://www.elmundo.es/espana/2019/12/23/5dfc2221efa0725d8b47d3.html>. Per la richiesta dell'Avvocatura di Stato, cfr. L. FROSINA, *Una nueva vía para España. El primo governo di coalizione e l'apertura politica al problema catalano*, cit., 24. Alla fine, il Tribunale Supremo spagnolo, nonostante la sentenza della Corte di Giustizia Europea, ha deciso (9 gennaio 2020) che l'interessato non può partecipare ai lavori del Parlamento di Bruxelles come conseguenza della pronuncia penale di condanna “por sedición y malversación” e di assoluta inabilitazione (interdizione perpetua), per cui dovrà rimanere in carcere.

centrale<sup>21</sup>, fino al punto di chiedere – in nome del c.d. “derecho a decidir” di un popolo – la secessione da Madrid, colpevole di non accogliere le istanze di autonomia dei territori. Negli anni successivi a quella sentenza la *Generalitat de Catalunya* ha incominciato progressivamente a adottare atti lesivi della Costituzione spagnola e delle decisioni dello stesso Tribunale, in quanto tesi ad affermare il diritto di quel territorio ad una propria sovranità distinta dalla Spagna. Si possono ricordare, tra i più significativi di essi, la Risoluzione 5/X (23 gennaio 2013) con cui si è proceduto alla “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”, seguita però dalla STC 42/2014 che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la titolarità del potere sovrano da parte di quel popolo, o ancora la Risoluzione 1/XI (9 novembre 2015) tesa ad affermare un “proceso de creación de un estado catalan independiente en forma de republica”<sup>22</sup>, sanzionata anche quest’ultima come illegittima dal *Tribunal Constitucional* (STC 259/2015), o infine la legge catalana 19/2017 che non solo prevedeva il “referéndum de autodeterminación” per quel territorio, ma addirittura si definiva gerarchicamente prevalente rispetto a qualunque altra norma, tra cui la Costituzione spagnola<sup>23</sup>.

Dinanzi a questa serie di atti costituzionalmente eversivi e ad un comportamento delle autorità catalane non ottemperante rispetto alle pronunce di incostituzionalità, la posizione dell’allora Presidente del governo Rajoy è stata molto rigorosa nel voler risolvere quella conflittualità sul piano innanzitutto giuridico<sup>24</sup>. A giudizio del *Premier*, infatti, gli atti di insurrezione della *Cataluña* rispetto all’ordine costituzionale erano preclusivi di ogni tipo di dialogo teso a ricondurre sul piano politico quella situazione di scontro istituzionale. Sulla base di quest’indirizzo, anche a seguito dell’ulteriore celebrazione del referendum territoriale (1 ottobre 2017) cui fece seguito la dichiarazione d’indipendenza del Presidente della *Generalitat* Puigdemont (10 ottobre), il Presidente spagnolo Rajoy decise di rispondere con l’attivazione dell’istituto della coercizione statale, ex art. 155 CE, che consente al governo centrale di obbligare una Comunità Autonoma ad adempiere forzatamente ai propri doveri costituzionali.

Proprio l’applicazione dell’art. 155 CE ha reso evidente la volontà del Presidente Rajoy di sciogliere, in quella fase, i nodi problematici della grave situazione catalana attraverso

<sup>21</sup> Secondo il giudizio di J. PÉREZ ROYO, *¿Por qué golpe de estado?*, in <http://ctxt.es/es/20161026/Firmas/9203/javier-perez-royo-golpe-de-estado-cataluna-estatut-constitucion.htm>, 27 ottobre 2016, con la STC 31/2010 il Tribunale Costituzionale non avrebbe rispettato “el pacto acordado entre el Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales”, concretizzatosi attraverso lo Statuto di autonomia, “y tampoco el resultado del referéndum del cuerpo electoral de Cataluña sobre dicho pacto”.

<sup>22</sup> Punto *segundo* della *Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña*.

<sup>23</sup> Circa la superiorità gerarchica della legge catalana 19/2017, cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, in *DPCE on line*, 3-2017, 445; per una ricognizione degli avvenimenti e degli atti più importanti che si sono susseguiti nella vicenda catalana, cfr. E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso?*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 37-2016, 543 ss., oltre a M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política y legislativa del año 2017*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112-2018, 149 ss. Infine, per un’analisi sull’art. 155 CE, cfr. J.Mª LAFUENTE BALLE, *El art. 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado*, in *Revista de Derecho Político*, 102-2018, 81 ss.

<sup>24</sup> Invero, secondo R. BERMEJO GARCÍA, *La crisis catalana y el desgobierno de los gobiernos de España*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 271-2018, 897, José Luis Rodríguez Zapatero “fue el que abrió la caja de pandora de la independencia catalana tan pronto comenzó a apoyar la reforma del Estatuto”.



soluzioni di carattere giuridico, come quelle offerte dalla Costituzione, o di carattere giurisprudenziale, come le decisioni del Tribunale Costituzionale. L'attuale Presidente Sánchez – pur avendo a suo tempo avallato quale *leader* dell'opposizione il legittimo ricorso all'art. 155 CE data la gravità delle decisioni della *Cataluña* – ha però ora adottato nella sua nuova carica istituzionale un indirizzo politico di confronto con le istituzioni catalane, come dimostra la “Mesa entre el Gobierno de España y el Govern de la Generalitat de Catalunya”, nel tentativo di affrontare politicamente le questioni dell'autonomia, della secessione e del c.d. “derecho a decidir” del popolo catalano. Questo suo tentativo si è spinto al punto di chiedere ad *Esquerra Republicana de Cataluña* la decisiva astensione ai fini della formazione del nuovo governo, il che però pone in prospettiva futura importanti interrogativi problematici, dal momento che quella formazione politica avanza egualmente istanze secessioniste.

Alla fine, comunque, Pedro Sánchez ha ricevuto la fiducia parlamentare, divenendo Presidente del governo e dando vita per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978 ad un esecutivo di coalizione, che si regge sull'accordo politico tra il PSOE e *Unidas Podemos*, alleati di governo, ma soprattutto sull'astensione decisiva di *Esquerra Republicana de Cataluña* ed *EH Bildu*, altro partito nazionalista basco<sup>25</sup>.

### **3. La stabilità del quadro politico è solo un ricordo? Brevi richiami alla razionalizzazione della forma di governo in Spagna**

La complessa situazione politica ora descritta conferma un'instabilità del quadro partitico sino a pochi anni fa sconosciuta per la Spagna, tanto che il sistema elettorale di questo Paese era giudicato come virtuoso e indicato quale possibile riferimento nel continuo cambiamento in Italia dei modelli elettorali.

Dal 2017, cioè dall'anno in cui è esploso in modo più drammatico il problema della *Cataluña*, la questione territoriale di quella Comunità Autonoma ha avuto un peso significativo nella dinamica politico-partitica spagnola, la cui ultima evoluzione, almeno al momento, è rappresentata dalla forte ascesa elettorale di *Vox* quale partito che si pone a strenua difesa della sovranità e dell'integrità territoriale della Nazione. Nel quadro politico spagnolo, dunque, ha fatto ingresso un partito di estrema destra, capace di raccogliere nelle ultime elezioni generali un consenso significativo, il che rappresenta un elemento di novità per quel Paese da quando è entrata in vigore la nuova Costituzione del 1978.

Tuttavia, oltre al problema territoriale catalano, le ragioni del mutamento del quadro politico sono da rinvenirsi anche nei diversi casi di corruzione che hanno interessato taluni partiti e nella crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Europa all'inizio della seconda

---

<sup>25</sup> Oltre al PSOE e UP, i partiti che hanno espresso la loro fiducia parlamentare a Sánchez, senza però far parte del suo governo, sono: PNV (*Partido Nacionalista Vasco*), BNG (*Bloque Nacionalista Gallego*), *Nueva Canarias*, *Más País* (partito nato da una scissione di *Podemos*), *Compromís* (Coalizione politica del territorio valenziano) e *Teruel Existe* (movimento politico di questa piccola città dell'Aragona). Al contrario, tutti i partiti di centro-destra hanno espresso in modo compatto il loro voto contrario.

decade del millennio, con il pericolo del debito sovrano per alcuni Paesi dell'area euro, tra cui la Spagna. Le relative conseguenze politiche si sono incominciate a manifestare solo dalle elezioni del 2015, tant'è vero che sino a quel momento il contesto politico-partitico era ormai consolidato intorno ad un quadro di "bipartitismo imperfetto", di cui la Spagna si è giovata – in termini di stabilità di governo – nella sua recente storia costituzionale<sup>26</sup>.

La legge elettorale spagnola, infatti, ha favorito la nascita di due grandi partiti, tra di loro alternativi, che hanno rappresentato l'asse intorno a cui negli anni si sono formate le maggioranze parlamentari. Questi due movimenti politici – cioè il *Partido Popular* e il *Partido Socialista Obrero Español*, appartenenti alle due più importanti famiglie politiche europee, quella conservatrice e quella progressista – sono riusciti a costituire, almeno dal 1982, delle maggioranze autosufficienti all'interno del Congresso dei Deputati o, in caso contrario, si sono rivolti ai cc.dd. partiti nazionalisti, cioè quelli territoriali, ai fini del raggiungimento di una maggioranza numerica in Parlamento, senza però mai trasformarla in coalizione di governo. Ciò ha portato ad avere sempre degli esecutivi 'monocolore', confermando così il carattere eccezionale assunto dal nuovo governo di coalizione voluto dal Presidente Sánchez<sup>27</sup>.

La presenza di altri partiti di rilievo nazionale è stata invece minima, mentre si sono sviluppati i richiamati partiti territoriali, il cui bacino elettorale cioè coincide con la propria Comunità Autonoma e che in talune occasioni sono stati decisivi per la formazione del governo centrale, pur non facendone mai parte. Tale soluzione politica suggerita dal sistema dei partiti se da un lato ha favorito la governabilità della Spagna per oltre un trentennio, dall'altro però ha rappresentato la modalità attraverso cui il modello territoriale autonomico ha implementato la propria asimmetria, in ragione delle richieste che quei partiti territoriali hanno avanzato a favore delle proprie *Comunidades Autónomas*, data la loro posizione di forza quando erano fondamentali per la costituzione di una maggioranza parlamentare<sup>28</sup>.

In breve, la legge elettorale spagnola (*Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, anche LOREG), alla luce di quanto prescritto dall'art. 68 CE, ha adottato un sistema elettorale di tipo proporzionale e circoscrizioni a carattere provinciale. La piccola dimensione delle province ha però prodotto effetti sostanzialmente maggioritari per l'assegnazione dei seggi,

<sup>26</sup> Per la locuzione di "bipartidismo imperfecto español" e sulle cause della sua crisi, cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3-2015, 761 ss.; preferisce, invece, parlare di crisi del "bipartidismo perfecto" S. SEMENZIN, *La comunicación política en tiempos de crisis: una comparación entre Italia y España*, in *Documentación de las Ciencias de la Información*, 38-2015, 90 ss.

<sup>27</sup> Al riguardo, v. M<sup>a</sup> I. ÁLVAREZ VÉLEZ, *Relaciones entre Cortes Generales y Gobierno: sobre la investidura del Presidente del Gobierno y los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política (1978-2016)*, in *Revista de Derecho Político*, 101-2018, 221, la quale sostiene che "cuando el partido ganador de las elecciones no ha obtenido mayoría suficiente que le haya permitido gobernar en solitario, se ha buscado un acuerdo de investidura, esto es la formación de un Gobierno en minoría, no existiendo en nuestra reciente historia Gobiernos estatales en coalición". Sugli effetti della legge elettorale spagnola, cfr. M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, 1994, 145 ss.

<sup>28</sup> Su questo profilo cfr. N. PÉREZ SOLA, *L'evoluzione del sistema dei partiti in Spagna*, cit., 206, e, se si vuole, L. FERRARO, *La cooperazione 'anomala' nello Stato composto spagnolo*, Napoli, 2010, 106 ss.; infine, sul sistema bilaterale dei rapporti tra lo Stato e le singole Comunità Autonome, cfr. E. AJA, *El Estado autonómico – Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999, 196 ss.

nonostante il disposto costituzionale stabilisca, si ribadisce, che l'elezione deve avere luogo “in ogni circoscrizione in base a criteri di rappresentanza proporzionale” (art. 68.3 CE)<sup>29</sup>. Da questo contesto normativo, allora, è nato quel sistema di “bipartitismo imperfetto” che ha favorito lo sviluppo di un quadro politico stabile, almeno sino al 2015, con due principali partiti che alternativamente si sono susseguiti alla guida della Nazione spagnola. Tale contesto politico è stato uno dei fattori decisivi, in termini di stabilità del sistema, per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare che la Costituzione prevede per la Spagna<sup>30</sup>.

A tale razionalizzazione hanno naturalmente contribuito pure le disposizioni costituzionali, come il già richiamato art. 99.3 CE che permette di accordare la fiducia al Presidente del governo anche con la maggioranza semplice del Congresso dei Deputati. Infatti, questo disposto normativo permette ad un esecutivo di sopravvivere nonostante una maggioranza contraria nel Congresso, che però è incapace di organizzarsi politicamente come nuova maggioranza di governo<sup>31</sup>; tant'è vero che, a mente dell'art. 113.1 CE, è indispensabile una maggioranza assoluta ai fini dell'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, che rappresenta sicuramente un ulteriore istituto di razionalizzazione del sistema di governo.

Allo stesso tempo, anche le disposizioni costituzionali che garantiscono al *Premier* una posizione di preminenza in questa forma di governo hanno favorito, com'è noto, la stabilità del modello garantendone la *leadership*. Basti richiamare l'art. 98.2 CE secondo cui è il Presidente del governo a dirigere l'azione dell'esecutivo e a coordinare le funzioni dei propri ministri, dal momento che è lui stesso – e non l'intero governo – a ricevere la fiducia dalla Camera politica (art. 99.2 CE), così come è ancora il Primo ministro a detenere “la potestad de disolver una o las dos cámaras, prácticamente sin límites”, secondo il dettato dell'art. 115 CE<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Sulle piccole circoscrizioni e sui punti fondamentali della *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (LOREG) del 1985, cfr. J.-M. CASTELLÁ ANDREU, *Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Cuestiones Constitucionales*, 27-2012, 78 ss. Ancora sulla LOREG e sulla precedente normativa in materia elettorale che era stata applicata durante le elezioni del 1979 e del 1982, cfr. S. GAMBINO, *Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española*, in *Revista de Estudios Políticos*, 146-2009, 25 ss., e cfr. E.A. ALCUBILLA, *El funcionamiento del sistema electoral español*, in *Revista Derecho electoral*, 28-2019, 181, il quale precisa che “la Ley Orgánica del Régimen Electoral General es reproductora de los contenidos del Real Decreto-Ley del 18 marzo de 1977”. Secondo F. RUBIO LLORENTE, *Defectos de forma*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 100-2014, 142 ss., anche “las diferencias demográficas entre provincias imponen límites muy severos a la proporcionalidad”.

<sup>30</sup> Sul collegamento tra sistema elettorale e sistema partitico, cfr. E. ESPÍN TEMPLADO, *Una riflessione su rappresentanza politica e sistemi elettorali nelle democrazie costituzionali*, in S. Gambino, G. RUIZ-RICO RUIZ (a cura di), *Forme di governo Sistemi elettorali Partiti politici: Spagna e Italia*, cit., 1 ss.

<sup>31</sup> Cfr. J. LOZANO MIRALLES, *Governo e Amministrazione. Rapporti tra il Governo e il Parlamento*, in Aa.Vv. (a cura di), *Il sistema costituzionale spagnolo*, Milano, 2018, 221 ss.

<sup>32</sup> Cfr. J.-M. CASTELLÁ ANDREU, *Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas*, cit., 77 ss. Per R. PUNSET BLANCO, *Potestades normativas y forma de gobierno*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87-2009, 39 ss., il potere del Presidente del governo di sciogliere il Parlamento contribuisce a qualificare quello spagnolo come “un Gobierno fuertemente estable”. Cfr., pure, M. CARRILLO, *Las atribuciones del Gobierno en funciones*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109-2017, 121 ss., e R.L. BLANCO VALDÉS, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 114 ss.

Del resto, pure la mancata previsione costituzionale di una sfiducia individuale nei riguardi dei singoli ministri – a fronte, invece, del dettato per cui il governo risponde in modo solidale della sua azione politica davanti al Congresso dei Deputati (art. 108 CE) – “rafforza la posizione dell’esecutivo nei confronti dell’Assemblea, che se vuole sanzionare la condotta di un ministro deve sanzionare il governo nella sua totalità”<sup>33</sup>.

L’insieme di queste disposizioni, dunque, unitamente alla legislazione elettorale hanno contribuito in maniera significativa alla razionalizzazione della forma di governo in Spagna, almeno sino al momento in cui la questione catalana, la crisi economico-finanziaria e i numerosi casi di corruzione non hanno favorito la nascita di nuovi partiti in grado di modificare quello che è stato a lungo un modello di stabilità sotto il profilo del funzionamento dell’esecutivo.

### 3.1 Le dinamiche partitiche a legge elettorale invariata: le novità degli ultimi anni

I segnali di trasformazione dello scenario politico e istituzionale, come detto, si sono incominciati a registrare con le elezioni generali dell’anno 2015, che hanno segnato l’ingresso nell’agone politico nazionale di due nuovi partiti, *Podemos* e *Ciudadanos*. Il primo ha tradotto in sede parlamentare le proteste del Movimento degli indignati (*Movimiento 15-M*) conseguenti all’acuta crisi economico-finanziaria che ha colpito la Spagna intorno al 2010, mentre il secondo partito – inizialmente a carattere territoriale ma poi strutturatosi a livello nazionale – ha intercettato il sentimento di scetticismo dei cittadini spagnoli verso il sistema dei partiti, con particolare riferimento agli episodi di corruzione che inficiano la qualità della vita democratica del Paese.

È stato, infatti, direttamente interessato il sistema dei *checks and balances*, giacché un sistema corruttivo abbastanza generalizzato, come quello che si è prodotto in Spagna negli ultimi anni, ha affievolito il potere di controllo che le opposizioni parlamentari normalmente esercitano nei confronti della maggioranza di governo, tanto a livello nazionale quanto a livello autonomico e locale<sup>34</sup>. Si è determinato, cioè, un sistema in cui si è indebolita la vigilanza delle opposizioni, a prescindere dalla sfera territoriale di governo e dai singoli partiti che si sono trovati alternativamente in maggioranza o opposizione, il che ha portato ad un diffuso malcontento sociale.

<sup>33</sup> Così J. LOZANO MIRALLES, *Governo e Amministrazione. Rapporti tra il Governo e il Parlamento*, cit., 222, secondo cui l’impossibilità di procedere alla suddetta sfiducia individuale razionalizza ulteriormente il sistema, perché “rafforza l’unità e la coesione dell’esecutivo, costituendo un elemento di difesa e di sostegno della politica del governo, tanto dentro quanto fuori del Parlamento, cioè di fronte all’opinione pubblica e all’elettorato”.

<sup>34</sup> È opportuno ricordare, solo per fare qualche esempio, “i processi per corruzione che hanno travolto il partito [catalano di Convergència i Unió] e l’intera famiglia [di] Pujol”, che ne è stato il *leader*, cfr. Limes online, *Come si è arrivati alla rottura tra Catalogna e Stato spagnolo*, 27 settembre 2017, in <http://limes-club-trieste.blogspot.com/2017/09/come-si-e-arrivati-alla-rottura-tra.html>; del resto, episodi di corruzione hanno anche interessato la famiglia reale, come dimostra l’arresto avvenuto nel 2018 per reati di corruzione del cognato del Re Felipe VI.

Pertanto, proprio la corruzione unitamente alle difficoltà politiche nell'offrire una risposta alla grave crisi finanziaria scoppiata nella primavera del 2011 hanno causato un significativo allontanamento dei partiti rispetto alla percezione dei problemi da parte dei cittadini e ciò ha favorito il sorgere dell'idea di una casta politica che si contrappone al popolo, di cui si è fatto interprete in termini populistici soprattutto il partito di *Podemos*<sup>35</sup>. Tale stato di difficoltà ha generato in una parte della popolazione spagnola un atteggiamento di sfiducia nei riguardi del sistema politico, soprattutto con riferimento ai due maggiori partiti, e ciò ha comportato dalle citate elezioni del 2015 una significativa riduzione del loro consenso proprio a favore di partiti nuovi come *Podemos* e *Ciudadanos*<sup>36</sup>.

L'intreccio tra la sensibile diminuzione dei suffragi per i due tradizionali partiti del PSOE e del PP e la crescita di due nuovi movimenti politici che hanno conquistato progressivamente il consenso degli elettori a livello nazionale ha, quindi, condotto in questi ultimi anni ad una disarticolazione del sistema partitico spagnolo, favorendo la frammentarietà del quadro politico cui non ha fatto seguito alcun intervento del legislatore in materia elettorale<sup>37</sup>. Il sostanziale bipartitismo della Spagna è entrato palesemente in crisi con le elezioni del 20 dicembre 2015, poiché i cittadini hanno sancito la nuova presenza politica di *Podemos* e *Ciudadanos*, diventati rispettivamente il terzo e il quarto partito a livello nazionale<sup>38</sup>.

L'effetto immediato di un tale cambiamento si è manifestato con l'impossibilità di costituire un esecutivo a seguito di quei risultati elettorali, per cui il Re è stato costretto ad indire nuove elezioni il 26 giugno 2016<sup>39</sup>, cioè a pochi mesi di distanza dalle precedenti, dopo che per la prima volta un candidato alla Presidenza del governo, già allora Pedro Sánchez, non era riuscito ad ottenere il voto favorevole del Congresso nemmeno nella seconda votazione. Allo stesso modo, anche le elezioni del 2016 non furono risolutive dello stato di frammentazione del quadro politico, tant'è che il *leader* del PP, Mariano Rajoy, in

<sup>35</sup> In questo senso è chiara A. URIBE OTALORA, *El populismo como vanguardia del desencanto político en Europa: el fenómeno «Podemos» en España*, cit., 224, quando afferma: “Se configura así un «nosotros» (los comprometidos con el cambio y la ruptura democrática), frente al «otros» (la casta que castiga al pueblo mayoritario). La casta es el enemigo que genera los males del pueblo”. Sulla contrapposizione tra popolo ed élite come declinata da *Podemos*, cfr. J. FRANZÉ, *La trayectoria del discurso de Podemos: del antagonismo al agonismo*, in *Revista Española de Ciencia Política*, 44-2017, 224, 228 ss. Infine, sul tema del populismo cfr., *ex multis*, P. RIVAS, *Populismo y sentido contemporáneo de lo político*, in *Revista de Derecho Político*, 103-2018, 231 ss.

<sup>36</sup> Tale diminuzione dei voti da parte dei due più importanti partiti spagnoli, PP e PSOE, e i suoi effetti sul sistema elettorale sono bene evidenziati da R.L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., 83 ss.

<sup>37</sup> Non a caso, secondo E.A. ALCUBILLA, *El funcionamiento del sistema electoral español*, cit., 182, “con el mismo sistema electoral hemos pasado de bipartidismo imperfecto a un pluripartidismo neto. [...] el sistema electoral ha permitido en España, hasta 2015, el equilibrio institucional y la alternancia política, en un marco bipartidista”.

<sup>38</sup> È significativo come M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *Alternancia y reconstrucción de la Constitución económica*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 94-2012, 191 ss., sottolinei che ancora nelle elezioni politiche del novembre 2011 il sistema politico era incentrato sui due partiti del PP, in questo caso vincitore delle elezioni, e del PSOE, per cui pure a fronte di “una mayor diversidad de partidos, pero este pluralismo deja incólume nuestro bipartidismo rígido”. Sulla “*genealogía de la crisis*” che ha portato al “cambio registrado en el sistema de partidos”, cfr. J.J. GONZÁLEZ, *Crisis de la democracia de partidos y segunda transición*, in *Revista de Derecho Político*, 100-2017, 620 ss., il quale tra le cause della situazione di difficoltà individua, come si è già detto, “la incapacidad de la clase política para dar respuesta a la crisis”.

<sup>39</sup> I risultati delle elezioni del 2016 hanno visto la vittoria del PP (137 seggi), la sconfitta del PSOE (85 seggi), cui sono seguiti quale terzo partito a livello nazionale *Unidos Podemos* (45 seggi), cioè ancora un raggruppamento di sinistra, e come quarto partito *Ciudadanos* (32 seggi).

quell'occasione fu confermato a Capo del governo<sup>40</sup> solo attraverso l'astensione di taluni Deputati del PSOE, a conferma delle difficoltà a coagulare una maggioranza parlamentare.

In particolare, merita di essere sottolineata la fine prematura della XI Legislatura, inauguratasi proprio con il voto del 2015, dal momento che per la prima volta è stato attivato l'automatico scioglimento delle *Cortes Generales*, secondo quanto disposto dall'art. 99.5 CE. Com'è noto il Re, in seguito ad ogni rinnovo del Congresso dei Deputati, propone un candidato alla Presidenza del governo (art. 99.1 CE), il quale dovrà ottenere la fiducia con il consenso della maggioranza assoluta della Camera bassa spagnola, altrimenti la stessa proposta del Re dovrà essere sottoposta dopo due giorni ad una seconda votazione e sarà sufficiente in questo caso il voto favorevole della maggioranza semplice dei Deputati (art. 99.3 CE).

Ebbene, nel caso di quanto accaduto dopo le elezioni del dicembre 2015, essendo trascorsi due mesi dalla prima votazione senza che nessun candidato alla Presidenza del governo fosse riuscito ad ottenere la fiducia del Congresso, il Sovrano è stato costretto a sciogliere il Parlamento per indire nuove consultazioni elettorali (art. 99.5 CE). È utile ribadire l'importanza di quest'ultima disposizione perché il Re in quell'occasione ha inaugurato l'applicazione di una disciplina che anch'essa – oltre a quelle già analizzate – contribuisce a razionalizzare la forma di governo parlamentare spagnola, in quanto prova a sciogliere gli eventuali nodi politici successivi alle elezioni, decretando nuovi comizi dopo un ragionevole termine di due mesi dalla prima votazione senza che si sia riusciti a formare un esecutivo. Si tratta, cioè, di un'ipotesi di “disolución automática”<sup>41</sup> delle *Cortes Generales* a fronte delle difficoltà a formare un nuovo governo, nonostante la recente celebrazione delle elezioni.

Anche nella XII Legislatura, a seguito delle elezioni del 2016, la prassi ha registrato elementi di novità dal punto di vista del diritto costituzionale. Difatti, nel giugno 2018 la Camera bassa spagnola ha approvato – pure in questo caso per la prima volta e a seguito di ulteriori episodi di corruzione – una mozione di sfiducia costruttiva (*moción de censura*) che ha permesso la sostituzione del Presidente Rajoy con il *leader* del PSOE, ancora una volta Sánchez, in ossequio al dettato dell'art. 113.1 CE. Tuttavia, poiché non aveva contribuito all'approvazione della mozione di sfiducia un'organica maggioranza politica, si è dovuti arrivare comunque di lì a poco ad uno scioglimento anticipato del Parlamento, non essendo stata in grado la maggioranza di governo costituitasi con la mozione di sfiducia di approvare la legge finanziaria per l'anno 2019. Di qui, poi, le due successive elezioni di aprile e di novembre 2019 che hanno introdotto l'ulteriore novità di *Vox* nell'ambito del panorama politico in Spagna.

L'approvazione di una *moción de censura* ha rappresentato un'ulteriore novità nell'esperienza costituzionale spagnola, se si considera che per il passato tale istituto era

<sup>40</sup> In quella fase di stallo, che inizia dalle elezioni del dicembre 2015, Mariano Rajoy era ancora il Presidente del governo uscente.

<sup>41</sup> In tal senso cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN [Coord.], G. CÁMARA VILLAR, M.L. BALAGUER CALLEJÓN, J.A. MONTILLA MARTOS, *Introducción al derecho constitucional*, Madrid, 2013, 291 ss.

stato già attivato in tre precedenti occasioni ma senza successo. Si tratta, come ben noto, di una previsione normativa che nel voler evitare le c.d. crisi al buio punta a razionalizzare l'assetto di governo nel senso di favorire la stabilità del sistema, sia evitando che maggioranze occasionali e politicamente non organiche procurino la caduta dell'esecutivo, sia legittimando l'esistenza di governi di minoranza, giacché l'art. 113.1 CE chiede ai fini dell'approvazione della mozione di sfiducia la necessaria maggioranza assoluta del *Congreso de los Diputados*<sup>42</sup>.

Pertanto, anche la novità della sfiducia costruttiva – oltre al primo caso di scioglimento automatico del Parlamento dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978 – dà il senso di un'evoluzione della forma di governo spagnola che sembra allontanarsi progressivamente da dinamiche costituzionali che si erano da tempo consolidate, almeno sino alle elezioni politiche del 2015.

#### 4. L'attuale quadro politico e la forma di governo: lo stato dell'arte e le possibili prospettive future

Quanto sinora illustrato sulle trasformazioni politiche in Spagna suggerisce qualche considerazione sulla forma di governo di questo Paese in una prospettiva futura. Come si è visto, tra le novità più significative di questi ultimi anni devono registrarsi le dinamiche che si sono sviluppate in sede di formazione dell'esecutivo, ai sensi dell'art. 99 CE; difatti, sia dopo le elezioni di dicembre 2015 (XI Legislatura), sia dopo i comizi elettorali di aprile 2019 (XIII Legislatura) si sono esperite sino in fondo, seppure senza esiti positivi, le possibilità previste da quella disposizione costituzionale nel caso di difficile formazione di un governo.

Il rinnovato ricorso nella XIII Legislatura all'art. 99.5 CE – che prevede lo scioglimento automatico del Parlamento – è uno dei segnali “di un [possibile] nuovo corso della forma di governo monarchico-parlamentare”<sup>43</sup>, non più caratterizzata dalla stabilità governativa, espressasi in passato non solo attraverso esecutivi sostenuti da solide maggioranze, ma anche con governi di minoranza. La frammentazione del sistema politico

<sup>42</sup> Cfr. J. LOZANO MIRALLES, *Governo e Amministrazione. Rapporti tra il Governo e il Parlamento*, cit., 220; per J.-M. CASTELLÁ ANDREU, *Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas*, cit., 77, la previsione costituzionale della mozione di sfiducia costruttiva dimostra che il sistema parlamentare spagnolo si inserisce “dentro de los denominados parlamentarismos racionalizados, por voluntad expresa del constituyente” attraverso l'art. 113 CE. Allo stesso tempo, F. RUBIO LLORENTE, *Defectos de forma*, cit., 146 ss., relativamente alla necessità di raggiungere la maggioranza assoluta per l'approvazione della mozione di sfiducia, sottolinea che la sua finalità “no es clara, pues aunque permite que Gobiernos débiles alarguen su vida, no les devuelve las fuerzas perdidas”. Infine, cfr. S. GAMBINO, *Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española*, cit., 42 ss., ed E. VIRGALA, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, 1988, *passim*.

<sup>43</sup> Cfr. L. FROSINA, *La mancata investitura di Sánchez e il ricorso a nuove elezioni. Crisi e cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, cit., 2 ss. (in particolare, 6). Per M<sup>a</sup> I. ÁLVAREZ VÉLEZ, *Relaciones entre Cortes Generales y Gobierno: sobre la investidura del Presidente del Gobierno y los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política (1978-2016)*, cit., 235, l'art. 99 CE “intenta garantizar, [...], por una parte, la posibilidad de que el Gobierno tenga estabilidad, exigiéndose mayoría absoluta en primera votación; pero, por otra parte, la pretensión de que los candidatos busquen apoyos en el Congreso y, en su caso, consigan acuerdos para obtener en segunda votación la mayoría simple”.

ha, dunque, messo alla prova una disciplina di razionalizzazione dell'assetto di governo cui prima della XI Legislatura non si era mai fatto ricorso, affidando ora al corpo elettorale la soluzione di quei problemi politici che i partiti non sono capaci di dirimere. Tuttavia, se si confrontano gli esiti delle consultazioni elettorali che si sono svolte in tempi ravvicinati a seguito dell'applicazione dell'art. 99.5 CE, se ne ricava una sostanziale riconferma degli stessi, a dimostrazione che questo istituto di razionalizzazione della forma di governo sembrerebbe non in grado di supplire efficacemente laddove la politica manchi di esercitare pienamente il suo ruolo.

Un elemento di ulteriore novità riguarda la composizione dell'attuale governo Sánchez II, giacché per la prima volta si è costituito in Spagna un esecutivo di coalizione. Al momento, è ovviamente prematuro esprimere valutazioni definitive su tale assetto, anche se già da ora si può prospettare la necessità di seguire con attenzione nel prossimo periodo le dinamiche di governo. Si dovranno verificare, in particolare, non solo le relazioni all'interno dell'esecutivo, ma più in generale con quei partiti nazionalisti la cui astensione è stata indispensabile ai fini della formazione della compagine governativa. Gli interrogativi problematici riguardano soprattutto la posizione di forza in cui si trova *Esquerra Republicana de Catalunya*, adesso non più semplicemente partito nazionalista, ma movimento politico che chiede la secessione del territorio catalano e la cui astensione è indispensabile per la vita dell'esecutivo. Viene da chiedersi, allora, quali potranno essere le istanze avanzate da ERC, anche in ragione della indeterminatezza dell'accordo stipulato con il PSOE<sup>44</sup>, così come bisognerà verificare la forza politica, al di là dei numeri in Parlamento, che il Presidente Sánchez riuscirà ad acquisire nella relazione problematica con il partito secessionista catalano.

Del resto, in via generale, si dovrà constatare in questa nuova esperienza di governo lo sviluppo – rispetto ad un esecutivo di coalizione – della posizione di preminenza che la Costituzione affida al Presidente del governo. La sua supremazia all'interno dell'esecutivo è riconosciuta dai già richiamati artt. 99 CE, per cui il Congresso concede la fiducia al candidato alla Presidenza piuttosto che all'intero governo, e 98.2 CE, a mente del quale “Il Presidente dirige l'azione del Governo e coordina le funzioni degli altri membri”, cui si può aggiungere pure l'art. 112 CE che assegna al Presidente del governo il potere di porre la questione di fiducia<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Per l'esame di ulteriori profili problematici relativi all'accordo, cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La “Mesa de diálogo”: un acuerdo legal de ejecución inconstitucional*, in <https://aruirozobledo.blogspot.com/2020/01/la-mesa-de-dialogo-un-acuerdo-legal-de.html>, 6 gennaio 2020, secondo cui “esa redacción del Acuerdo nos plantea el problema de si [...] dos principios de lealtad y bilateralidad (recogidos en el artículo 3 del Estatut) son base suficiente para crear esa «Mesa para la resolución del conflicto político» que debe servir «para alcanzar un acuerdo que nos permita superar la situación actual»”.

<sup>45</sup> Cfr. J. LOZANO MIRALLES, *Governo e Amministrazione. Rapporti tra il Governo e il Parlamento*, cit., 208 ss., il quale – a conferma di questo stato di primazia – richiama ancora l'art. 162.1.a) che legittima il Presidente del governo a proporre il ricorso di incostituzionalità, oltre ai già illustrati art. 115 CE, per cui il *Premier* può proporre lo scioglimento del Parlamento, e art. 113 CE che consente di adottare “la mozione di censura [...] contro il Presidente e non contro i Ministri individualmente”, nel senso di “exigir responsabilidad política al Gobierno en la persona de su Presidente”. Su quest'ultimo punto della responsabilità politica del Capo dell'esecutivo, cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN [Coord.], G. CÁMARA VILLAR, M.L. BALAGUER CALLEJÓN, J.A. MONTILLA MARTOS, *Introducción al derecho constitucional*, cit., 290 ss., laddove si precisa ulteriormente: “Resulta claro tras la exposición del procedimiento que el objeto de la moción de censura también en nuestro ordenamiento es la exigencia de responsabilidad política en torno a la figura del Presidente



La necessità di accertare quello che sarà l'operato del Presidente del governo in questo nuovo esecutivo è tanto più vera se si considera che la suddetta supremazia del *Premier* è sancita non solo dalla normativa costituzionale, ma anche dal sistema partitico e da quello elettorale che “contribuiscono ulteriormente a determinare tale posizione di preminenza e di *leadership*”<sup>46</sup>. Sarà la prima volta in cui un Presidente del governo in Spagna si dovrà misurare e rapportare alle regole di coalizione, quindi tenendo conto del potere di interdizione del *leader* di *Unidas Podemos* quale suo alleato e membro organico del governo, oltre naturalmente a doversi confrontare con la già richiamata posizione di ERC. Il banco di prova, pertanto, non potrà che essere il programma di governo e ciò che l'esecutivo riuscirà ad affrontare per la soluzione della questione catalana.

L'estraneità del modello spagnolo in questi anni rispetto alle caratteristiche di un governo di coalizione è ancora confermata dal fatto che solo nel 2018 (anche in quest'occasione per la prima volta) è stata approvata una mozione di sfiducia costruttiva, che nel caso di specie ha portato il *leader* del PSOE Sánchez a sostituire l'allora Presidente del governo Mariano Rajoy. Infatti, l'assenza sino ad ora di esecutivi di coalizione – con l'eccezione appunto della recentissima costituzione del governo Sánchez II – non ha favorito la capacità di dialogo tra le forze politiche, in particolare quelle di opposizione, la cui aggregazione invece è il naturale presupposto per la sfiducia costruttiva. D'altronde, se il governo di coalizione non è mai stato una prospettiva politica alla luce di un sistema strutturato sostanzialmente, seppure non esclusivamente, in modo bipartitico, ne è conseguita una mancanza di dialogo e di amalgama tra le stesse forze di opposizione, cioè il partito principale uscito sconfitto dalle elezioni (o PP o PSOE) e gli altri partiti territoriali, il che ha portato ad un utilizzo poco efficace in Spagna dell'istituto *de quo*, disciplinato dall'art. 113 CE<sup>47</sup>.

Non è un caso che nelle precedenti tre esperienze in cui si è ricorsi ad una *moción de censura* (art. 113 CE) questa sia stata respinta in quanto adottata in una fase politica di 'bipartitismo imperfetto', in cui i governi erano 'monocolore' e tutt'al più minoritari, ma

---

del Gobierno. Nuestra Constitución parte de la consideración del Gobierno como un órgano colegiado que responde solidariamente, pero configurado en torno a la figura del Presidente”. Infine, G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Milano, 2019, 718, sottolinea come la Costituzione spagnola del 1978 abbia potenziato il ruolo del Governo avendo quale punto di riferimento il modello tedesco.

<sup>46</sup> Cfr. J. LOZANO MIRALLES, *Governo e Amministrazione. Rapporti tra il Governo e il Parlamento*, cit., 209. A conferma di ciò è opportuno precisare che il Presidente del governo “sule ser el líder del partido más votado”, v. F. BALAGUER CALLEJÓN [Coord.], G. CÁMARA VILLAR, M.L. BALAGUER CALLEJÓN, J.A. MONTILLA MARTOS, *Introducción al derecho constitucional*, cit., 271.

<sup>47</sup> Secondo L. FROSINA, *La mancata investitura di Sánchez e il ricorso a nuove elezioni. Crisi e cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, cit., 5, “la sopravvivenza dei Governi minoritari è stata senz'altro agevolata dalle divisioni esistenti tra le forze politiche collocate all'opposizione, che ha reso difficile la formazione in seno al Congresso dei Deputati di una maggioranza politica alternativa, in grado contestualmente di destituire il Governo in carica ed eleggere un nuovo candidato Premier attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva”. Su tale ultimo istituto, cfr. F. SIMÓN YARZA, *La moción de censura: ¿Constructiva u «obstructiva»?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103-2015, 87 ss., e J.R. MONTERO, *La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas*, in *Revista de Estudios Políticos*, 12-1979, 5 ss. Infine, per J. LOZANO MIRALLES, *Governo e Amministrazione. Rapporti tra il Governo e il Parlamento*, cit., 219, la censura costruttiva conferma che la forma di governo spagnola è “un sistema parlamentare ‘razionalizzato’”.

sempre incentrati su un unico partito senza che vi fosse ancora la prospettiva politica di una nuova maggioranza alternativa basata su una coalizione coesa di partiti<sup>48</sup>.

La formazione del primo governo spagnolo di coalizione solleva, dunque, diversi profili problematici che meritano di essere attentamente monitorati nel corso dei prossimi mesi di attività dell'esecutivo. In modo particolare, proprio il suo carattere composito, basato sull'alleanza tra PSOE e *Unidas Podemos* (UP), entrambi membri del Governo, impone di verificare quale sarà la dinamica interna di funzionamento dell'esecutivo, nel senso di accertare principalmente se il Presidente del governo riuscirà a mantenere la *leadership* della compagine governativa o se, al contrario, il potere di interdizione del suo alleato – che nello schieramento politico si colloca alla sinistra dello stesso PSOE – porterà ad una maggiore radicalizzazione dell'attività di governo, mettendo in discussione quella posizione di primazia che l'ordinamento costituzionale e la politica hanno da sempre riconosciuto al Presidente del governo.

Al momento, però, ogni valutazione deve tenere necessariamente conto della grave emergenza sanitaria del virus COVID-19 che ha colpito la Spagna, oltre naturalmente all'intera Europa. Lo stato di difficoltà del Paese è purtroppo testimoniato dall'elevato numero dei contagi e dalla conseguente scelta del governo spagnolo di attivare lo stato d'allarme quale situazione d'emergenza secondo l'art. 116.2 CE<sup>49</sup>. In questo contesto il Presidente Sánchez ha rafforzato la propria *leadership*, assumendo in prima persona la responsabilità delle scelte da adottare. D'altronde, se la situazione d'emergenza sanitaria si prova ad esaminarla nell'ottica della dinamica politica appare probabile che la prima conseguenza potrebbe essere il rafforzamento della compagine governativa con il suo Presidente, in quanto *Unidas Podemos* – per senso di responsabilità a fronte di una drammatica pandemia – non solo non potrà far mancare il proprio convinto sostegno all'esecutivo di cui fa parte, ma nemmeno, verosimilmente, potrà attivare alcuna tattica di strisciante logoramento dell'alleanza di governo tesa a danneggiare a proprio vantaggio il ruolo del PSOE quale partito di maggioranza relativa<sup>50</sup>.

La stessa situazione catalana non potrà che assumere tendenzialmente un rilievo secondario, almeno per tutto il tempo della pandemia e delle sue più gravi conseguenze sanitarie ed economiche, il che, oltre a rafforzare la posizione politica del Presidente

<sup>48</sup> Proprio questo istituto, secondo T.E. FROSINI, *Le forme di governo e i sistemi elettorali*, in Idem (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Bologna, 2019, 134 ss., contribuisce ad ispirare la forma di governo spagnola al “parlamentarismo razionalizzato”, prendendo come modello la Germania. Cfr., inoltre, M. IACOMETTI, *La Spagna*, in Aa.Vv. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Torino, 2013, 267 ss. Per un'analisi ulteriore della *moción de censura* (art. 113 CE) e dei casi in cui questa è stata adottata, sia consentito rinviare ancora a L. FERRARO, *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo*, cit., 124 ss.

<sup>49</sup> Il 14 marzo 2020 il governo ha dichiarato lo stato d'allarme per 15 giorni, secondo il termine previsto dall'art. 116.2 CE, poi prorogato sino all'11 aprile. Si rammenta che l'art. 116 CE disciplina gli stati d'emergenza nell'ordinamento costituzionale spagnolo, prevedendo, oltre allo stato d'allarme, anche lo stato d'eccezione e lo stato d'assedio. Per un commento sulle reazioni politiche e di governo rispetto all'emergenza pandemica v. La Voz de Galicia, *Sánchez asume en solitario el liderazgo del Gobierno y minimiza el rol de Iglesias*, 22 marzo 2020, in [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/espana/2020/03/22/sanchez-asume-solitario-liderazgo-gobierno-minimiza-rol-iglesias/0003\\_202003G22P34991.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/espana/2020/03/22/sanchez-asume-solitario-liderazgo-gobierno-minimiza-rol-iglesias/0003_202003G22P34991.htm)

<sup>50</sup> In questa direzione sembra muoversi P. Iglesias, leader di *Unidas Podemos*, come conferma El País, *Iglesias liga su suerte a la de Sánchez*, 1 aprile 2020, in <https://elpais.com/espana/2020-04-01/iglesias-liga-su-suerte-a-la-de-sanchez.html>

Sánchez, dovrebbe depotenziare il ruolo di interdizione di *Esquerra Republicana de Catalunya* sulle questioni di quella Comunità Autonoma. Pertanto, ogni considerazione sulle future dinamiche politiche relative ai profili problematici posti nel presente contributo deve fare i conti, al momento, con la grave emergenza sanitaria che sicuramente interferirà sulle decisioni e sulle dinamiche di governo per un periodo di tempo difficile da prevedere.

In questo particolare contesto e, pertanto, ancora di più in una prospettiva di scenario, sarà importante comunque prestare attenzione all'evoluzione della questione catalana e al comportamento che terrà a fronte del governo proprio *Esquerra Republicana de Catalunya*. Anche in tal caso solo dalle concrete decisioni che l'esecutivo adotterà a seguito dell'accordo politico raggiunto con ERC – tenendo sempre presenti le *Cortes Generales* nell'ambito del parlamentarismo – si potrà comprendere come sarà esercitato in concreto il suddetto potere di interdizione che è nelle mani di *Esquerra Republicana de Catalunya*, poiché la vita dell'esecutivo dipende dalla sua astensione, oltre che da quella dell'altro partito territoriale di *EH Bildu*.

La rilevanza della questione catalana avrà verosimilmente una ricaduta anche sull'opposizione, al fine di capire come essa si articolerà dinanzi ad un governo di coalizione<sup>51</sup>. Si dovrà verificare il grado di coordinamento tra le diverse forze politiche di opposizione, se cioè sarà tale da prospettare un futuro governo di alternativa; così come si dovrà constatare – avendo come punto di riferimento proprio la situazione della *Cataluña* – un'eventuale radicalizzazione verso destra dell'opposizione. Invero, il successo elettorale del partito di estrema destra *Vox* alle elezioni di novembre 2019 proprio sul tema della difesa dell'unità e sovranità della Spagna imporrà alle altre due forze di opposizione – prima di tutto il *Partido Popular*, ma anche *Ciudadanos* alle prese con una grave crisi di consensi – una scelta sulla linea politica o nel senso di una moderazione oppure di una radicalizzazione del confronto verso destra sulla scia di *Vox*<sup>52</sup>.

Tutto ciò farà meglio comprendere l'evoluzione del quadro partitico spagnolo, poiché nel prossimo futuro potrà essere più chiaro – proprio per le ragioni ora dette – lo sviluppo dei nuovi partiti di *Unidas Podemos*, *Ciudadanos* e *Vox*. Si capirà meglio, ad esempio, se continuerà a diminuire la distanza tra i primi due partiti spagnoli (PSOE-PP) e gli altri, o se invece il sistema partitico ritornerà ad attestarsi su quel bipartitismo che, seppure imperfetto, aveva comunque garantito – insieme alla disciplina costituzionale sulla forma di governo e alla legge elettorale – la stabilità governativa della Spagna.

<sup>51</sup> Un'eguale valutazione sulle forze di opposizione nell'attuale fase di emergenza sanitaria sarebbe, forse, non pienamente attendibile, in quanto il senso di responsabilità che il momento di grave crisi suggerisce potrebbe favorire da parte loro un comportamento più collaborativo – che non avrebbero in situazioni ordinarie – come dimostra il voto favorevole sullo stato d'allarme da parte dei più importanti partiti di opposizione. Non di meno, le stesse forze di minoranza non risparmiano le loro critiche sull'epidemia nei riguardi del governo, cfr. El País, *El PP pasa al ataque contra el Gobierno por la gestión de la crisis*, 24 marzo 2020, in <https://elpais.com/espana/2020-03-24/el-pp-pasa-al-ataque-contra-el-gobierno-por-la-gestion-del-coronavirus.html>

<sup>52</sup> A tal proposito, V. RUBIO-PUEYO, *Vox: ¿Una nueva extrema derecha en España?*, cit., 10, sottolinea come già la campagna elettorale di aprile 2019 sia stata condizionata dalle tematiche portate avanti da *Vox*. Su quella che sarà l'articolazione interna dell'opposizione, è da registrare l'incontro tenutosi il 17 febbraio 2020 tra il Presidente del governo Sánchez e Pablo Casado, leader del PP, il quale ha incontrato il Premier nella sua qualità di capo dell'opposizione per discutere di alcuni temi istituzionali, quali il rinnovo del *Consejo General del Poder Judicial*.

*Rebus sic stantibus*, a prescindere dalle future evoluzioni della forma di governo, comunque desta non poche perplessità l'astensione decisiva in Parlamento di ERC che ha consentito la nascita del governo Sánchez, proprio per le istanze secessioniste – tese a scardinare l'unità della Spagna – di cui è interprete *Esquerra Republicana de Catalunya*. Pertanto, accanto agli interrogativi sullo sviluppo della forma di governo, si accompagnano i dubbi sull'evoluzione dello Stato autonomico spagnolo, anche in considerazione della competizione che ERC deve sostenere nella propria Comunità Autonoma con *Junts per Catalunya*<sup>53</sup>, l'altro grande partito secessionista catalano, il che imporrà alla stessa ERC di incalzare nelle istanze territoriali il governo nazionale.

Il Presidente Sánchez, come si è visto, avrebbe pure potuto percorrere una strada diversa per giungere alla costituzione di una maggioranza di governo, cioè quella di stipulare un accordo con il PP e *Ciudadanos* per formare un c.d. *Gobierno constitucionalista*, sul modello della *Große Koalition* alla tedesca, con l'intento di gestire la grave crisi catalana senza il rischio della disarticolazione della Spagna<sup>54</sup>. Tuttavia, si è trattato di una soluzione che il *leader* del PSOE non ha voluto perseguire, forse preoccupato dei negativi risultati elettorali della SPD tedesca (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) durante le esperienze di governo di questo tipo<sup>55</sup>, anche se poi naturalmente ogni caso va valutato in relazione alle peculiarità nazionali che possono essere differenti.

In conclusione, la situazione spagnola si presenta complessa in quanto gli elementi di novità sistemica – come il ricorso per la prima volta ad un governo di coalizione – si inquadrano in un difficile contesto politico e partitico. Nonostante la soluzione di un esecutivo costituito da due partiti, la sua maggioranza parlamentare è numericamente debole, condizionata soprattutto dall'astensione di un partito dichiaratamente secessionista. Ciò tende a collegare inevitabilmente le dinamiche di governo con gli eventi politici e territoriali della Comunità Autonoma catalana, sicché il futuro dell'esecutivo Sánchez può dipendere molto dagli eventi che seguiranno in quella parte del territorio spagnolo.

Né avranno un rilievo secondario sull'esecutivo le dinamiche all'interno delle forze di opposizione. A fronte di un governo di coalizione si dovrà verificare il livello di coordinamento che raggiungeranno le minoranze parlamentari; è verosimile immaginare

<sup>53</sup> Si ricorda che *Junts per Catalunya*, di cui è *leader* Carles Puigdemont, ex Presidente secessionista della Catalogna, ha espresso il suo voto contrario nel Congresso dei Deputati alla richiesta di fiducia avanzata dal Presidente Sánchez. Proprio la decisione di ERC di astenersi sul voto al nuovo governo di Madrid ha rotto il rapporto di collaborazione – alla base del governo catalano – che esisteva tra quest'ultimo partito e *Junts per Catalunya*, per cui il Presidente della Comunità Autonoma ha annunciato che si procederà ad elezioni anticipate in quel territorio non appena sarà approvato il bilancio.

<sup>54</sup> Significativo al riguardo quanto sostiene R.L. BLANCO VALDÉS, *Pedro Sánchez: obscena investidura*, in *La Voz de Galicia*, 4 dicembre 2019, consultabile in [https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2019/12/04/pedro-sanchez-obscena-investidura/0003\\_201912G4P14992.htm](https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2019/12/04/pedro-sanchez-obscena-investidura/0003_201912G4P14992.htm), secondo cui: “pudiendo elegir un pacto de Estado con los constitucionalistas, para hacer frente al claro enfriamiento de la economía [...] y al desafío separatista en Cataluña y muy probablemente en el País Vasco, Sánchez [...] optó con toda claridad por un gobierno con la extrema izquierda de Podemos y con los separatistas de ERC, fuerzas ambas que pretenden eliminar dos de los pilares básicos de la Constitución: la unidad nacional y la monarquía parlamentaria”.

<sup>55</sup> Difatti, nel 2009, dopo un'esperienza di governo di grande coalizione con i Cristiano Democratici, la SPD tedesca ha registrato una significativa sconfitta elettorale, così come nelle recenti elezioni europee del 2019 la stessa SPD, che è parte integrante ancora di una grande coalizione che sostiene il Governo Merkel IV, è andata incontro ad una nuova sconfitta elettorale.

che un loro amalgama politico – o nel senso di una maggiore moderazione o, al contrario, verso una radicalizzazione dell’opposizione – renderà ancora più difficile il percorso del governo. Naturalmente, è ovvio che in questa fase ogni valutazione problematica deve tenere in conto la possibilità che l’attuale situazione di emergenza epidemica in Spagna possa produrre effetti – al momento di non facile previsione – anche sul versante dei rapporti politici. In ogni caso, ogni futuro scenario sarà comunque condizionato dalla politica, cioè la capacità di governare gli eventi con spirito collaborativo nel rispetto dell’interesse generale poiché, alla luce di quanto analizzato, la disciplina costituzionale di razionalizzazione della forma di governo, espressa nel caso di specie ad esempio dall’art. 99.5 CE, non sempre riesce a supplire laddove sia assente la *scientia res publicas administrandi*.

## ABSTRACT

La recente formazione del governo Sánchez merita una particolare attenzione poiché si tratta del primo esecutivo spagnolo di coalizione. Il contributo analizza in termini problematici le prospettive future della forma di governo in Spagna, dopo aver richiamato i caratteri fondamentali del parlamentarismo spagnolo e la sua evoluzione nella prassi alla luce di taluni istituti attivati recentemente, come lo scioglimento automatico delle *Cortes Generales* e la mozione di sfiducia costruttiva.

The recent formation of the Sánchez government deserves special mention as it is the first Spanish coalition government. The text analyses in problematic terms the future prospects of the form of government in Spain, after recalling the fundamental characteristics of Spanish parliamentarianism and its evolution in the light of certain recently activated institutions, such as the automatic dissolution of the *Cortes Generales* and the constructive vote of no confidence.

**PAROLE CHIAVE:** Spagna, forma di governo, governo di coalizione, scioglimento automatico del Parlamento, mozione di sfiducia costruttiva.

**KEYWORDS:** Spain, form of government, coalition government, Parliament automatic dissolution, constructive vote of no confidence.