

GUIDO GUIDI

GOVERNO, MAGGIORANZA E MINORANZE
NEL « CONGRESO » SPAGNOLO

SOMMARIO: 1. Ambito della ricerca. Riscontro della normativa costituzionale e subcostituzionale in tema di maggioranze speciali e di prerogative governative nell'ambito parlamentare. — 2. L'importanza del regolamento interno d'assemblea: atto normativo di esecuzione costituzionale. Suo diverso valore nell'ordinamento italiano, francese e spagnolo. — 3. Il sistema elettorale proporzionale adottato per la formazione del *Congreso*. Particolarità. Costatazione di effetti equiparabili a quelli propri dei sistemi maggioritari. — 4. Il *Grupo parlamentario* come presupposto per l'instaurazione di una dialettica assembleare «tra schieramenti» e come elemento di semplificazione dello svolgimento dei lavori. — 5. L'iniziativa legislativa e la procedura di «toma en consideración» per consentire al Gabinetto la formulazione di pareri. — 6. Diritto di emendamento: prerogative dei gruppi e dell'Esecutivo. — 7. *Presidente del Congreso, Mesa, Junta de Portavoces, Ponencia*. Primato degli organismi collegiali politici. — 8. La formulazione dell'ordine del giorno. Esame dell'art. 89 Cost. e delle disposizioni regolamentari in tema di o.d.g. prioritario. — 9. Adozione di un sistema restrittivo dell'«uso della parola» ed organizzazione del dibattito parlamentare attorno ai gruppi. — 10. Le norme sui sistemi interni di votazione. — 11. Le «Comisiones» e la facoltà, costituzionalmente garantita, di esercitare una «competencia legislativa plena». — 12. «Mociones» (o *proposiciones no de ley*), «interpelaciones», «preguntas». Le «Comisiones de investigación». — 13. La previsione di «Formulas adicionales de control» sulla legislazione delegata. — 14. «El control sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley». «Convalidación o derogación de un Real Decreto-ley». — 15. La *Comision Parlamentaria* non permanente per il controllo della *actuación* dei servizi radio televisivi pubblici. — 16. Conclusioni. Collocazione delle *Cortes* nell'ambito dei modelli di parlamento di tipo dibattimentale.

§ 1. — La massima garanzia per una maggioranza di poter attuare il proprio indirizzo si riscontra in quegli ordinamenti che, oltre a limitare il ruolo dell'opposizione e ad agevolare le iniziative del Governo, circoscrivono soprattutto la competenza legislativa del Parlamento. Questo è, com'è noto, il caso delineato nella V Repubblica francese che, oltre a privilegiare il ruolo del Governo in Parlamento, rifiuta un'estesa applicazione dell'istituto della ri-

serva di legge, per costituzionalizzare, semmai, la competenza generale e residuale del regolamento governativo (1).

Quest'ultima situazione non si riscontra nell'ordinamento spagnolo — nonostante le proposte avanzate in tal senso in fase costituente — (2), talché il problema del ruolo delle minoranze in Spagna risulta legato essenzialmente all'individuazione delle funzioni e dello spazio occupato da queste *nell'ambito parlamentare*, cui si correla la connessa questione delle prerogative del Governo all'interno del Parlamento, come presupposto per la creazione di un rapporto di continuità tra i due massimi organi d'indirizzo.

Sulla base di tali prime ed elementari premesse, salvi gli approfondimenti che seguiranno, è utile affermare immediatamente che, nell'ordinamento spagnolo: 1) non esiste un esplicito intento di svalutazione del Parlamento; 2) la Costituzione assicura alle minoranze un proprio ambito di attività; 3) al Governo e alla sua maggioranza competono, nell'ambito parlamentare, notevoli spazi privilegiati.

È opportuno inizialmente ricordare per sommi capi le disposizioni costituzionali dettate a confermare le affermazioni contenute nei punti 2) e 3), mentre, le considerazioni sul ruolo complessivo del Parlamento, di cui al punto 1), troveranno spazio nell'ultimo paragrafo, nell'ambito delle conclusioni.

Ruolo delle minoranze parlamentari

Talune garanzie sono contenute nelle seguenti disposizioni costituzionali (3): Artt. 167-168, C.E., in tema di revisione costitu-

(1) Notissimo è al riguardo il disposto dell'art. 37 della Costituzione, che recita: « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

Circa i rapporti tra le fonti e per il criterio di competenza, in generale, cfr.: G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987, pp. 48 ss.

(2) Alcune proposte sono state avanzate in questa direzione nel corso dei lavori preparatori soprattutto da parte del raggruppamento dell'Unione di Centro Democratico (UCD).

(3) Una svalutazione del ruolo delle minoranze — come si approfondirà in altra sede — è statuito invece nelle seguenti previsioni costituzionali: Art. 113 C.E., in tema di presentazione di una *moción de censura*; Art. 102, co. 2, in tema di proposta di atto d'accusa nei confronti del Presidente e degli altri membri del Go-

zionale (4); art. 162, co. 1, C.E., in tema di legittimazione alla presentazione del ricorso diretto d'incostituzionalità (5); art. 81, co. 2, C.E., in tema di approvazione delle *leyes orgánicas* (6); art. 72, co. 1, C.E., in tema di approvazione dei *reglamentos parlamentarios* (7); art. 111, co. 1, C.E., in tema di vincolo alla determina-

verno; Art. 73, co. 2, in tema di riunione in sessione straordinaria delle Camere; Art. 76, co. 1, in tema di nomina delle *Comisiones de investigación*.

(4) Art. 167, C.E.: « I progetti di revisione costituzionale dovranno essere approvati da una maggioranza dei tre quinti di ciascuna delle Camere. Se non vi sarà accordo fra di esse, si cercherà di ottenerlo mediante la creazione di una commissione composta in egual numero di deputati e senatori, la quale presenterà un testo che sarà votato dal Congresso e dal Senato.

Se non si otterrà l'approvazione mediante il procedimento di cui al comma precedente, e sempre che il testo abbia ottenuto il voto favorevole della maggioranza assoluta del Senato, il Congresso, con la maggioranza dei due terzi, potrà approvare la riforma.

Approvata la riforma dalle *Cortes*, questa sarà sottoposta a referendum per la sua ratifica quando lo richieda, entro i quindici giorni successivi alla sua approvazione, la decima parte dei membri di una qualsiasi delle Camere ».

Art. 168, C.E.: « Qualora si intenda promuovere la revisione completa della Costituzione o una revisione parziale riguardante: il Titolo preliminare; il Capitolo II, Sezione I, del Titolo I; o il Titolo II, si procederà all'approvazione di tale delibera a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera, e allo scioglimento immediato delle *Cortes*.

Le Camere elette dovranno ratificare la decisione e procedere allo studio del nuovo testo costituzionale, che dovrà essere approvato a maggioranza dei due terzi di entrambe le Camere.

Una volta approvata dalle *Cortes*, la revisione sarà sottoposta a referendum per la sua ratifica ».

(5) Secondo tale articolo sono legittimati a presentare ricorso d'incostituzionalità: il Presidente del Governo, il Difensore del popolo, cinquanta deputati e cinquanta senatori, gli organi collegiali ed esecutivi delle Comunità Autonome e le Assemblies delle stesse.

Per un'analoga previsione dell'ordinamento francese che consente il ricorso al *Conseil Constitutionnel* da parte di sessanta deputati e sessanta senatori, cfr.: FRANCK, *Le nouveau régime des saisines du Conseil Constitutionnel*, in *La Semaine juridique*, 1975, p. 2678 ss. Circa il ricorso dell'opposizione parlamentare alla Corte Costituzionale federale tedesca, cfr.: VON BEYME, *The Politics of Limited Pluralism? The Case of West Germany, in Government and Opposition*, 1978, p. 271.

(6) Art. 81, co. 2, C.E.: « L'approvazione, la modifica o la deroga delle leggi organiche esigerà la maggioranza assoluta del Congresso, in una votazione finale sull'insieme del progetto ».

(7) Art. 72, co. 1, C.E.: « ... I regolamenti e le loro modifiche saranno sottoposti ad una votazione finale relativa alla loro globalità, per la quale sarà necessaria la maggioranza assoluta ».

zione, tramite regolamento parlamentare, di un *tiempo minimo semanal* da dedicare alla presentazione di *interpelaciones y preguntas* (8); art. 159, co. 1, C.E., in tema di composizione del *Tribunal Constitucional* (9); art. 122, co. 3, C.E., in tema di composizione del *Consejo General del Poder Judicial* (10).

Ulteriori utili indicazioni si possono trarre anche dalla Legge n. 4/1980, approvativa dello *Estatuto della Radio y la Televisión* (11), dalla Legge organica n. 3/1981 istitutiva del *Defensor del Pueblo* (3) e dalla Legge organica n. 2/1982 sul *Tribunal de Cuentas* (13).

Ruolo del Governo in Parlamento

Si considerino le seguenti disposizioni costituzionali: Art. 86 C.E., in tema di istituzionalizzazione di una procedura speciale e sommaria per la convalida dei *decretos-leyes*; art. 84 C.E., in tema

(8) Art. 111, co. 1, C.E.: «Il Governo e ognuno dei suoi membri devono rispondere alle interpellanze e alle interrogazioni che possono essere loro rivolte nelle Camere. Per questo tipo di dibattito i regolamenti stabiliranno un tempo minimo settimanale».

(9) Art. 159, co. 1, C.E.: «Il Tribunale Costituzionale si compone di 12 membri nominati dal Re. Di questi, 4 su proposta del Congresso, con la maggioranza dei tre quinti dei suoi membri, 4 su proposta del Senato, con identica maggioranza, 2 su proposta del Governo e 2 su proposta del Consiglio Generale del Potere giudiziario».

(10) Art. 122, co. 3, C.E.: «Il Consiglio Generale del Potere giudiziario sarà formato dal Presidente del Tribunale Supremo, che lo presiederà, e da venti membri nominati dal Re per un periodo di cinque anni. Di questi, dodici saranno scelti fra giudici e magistrati di tutte le categorie, nei termini stabiliti dalla legge organica; quattro su proposta del Congresso e quattro su proposta del Senato, in entrambi i casi a maggioranza dei tre quinti dei loro membri, saranno scelti fra avvocati e altri giuristi ...».

(11) Cfr. *infra*, p. 95, nota n. 106.

(12) In base all'art. 2 di tale Legge, il candidato alla carica di *Defensor del Pueblo* deve ottenere il voto favorevole dei tre quinti dei due rami delle *Cortes*. In caso di esito negativo sarà sufficiente la maggioranza dei tre quinti del *Congreso* e la maggioranza assoluta del *Senado*.

(13) L'art. 30 della Ley Organica 2/1982, del 12 maggio, in tema di composizione del *Tribunal de Cuentas*, detta: «Los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un periodo de nueve años ...».

di presentazione di proposte di legge od emendamenti contrastanti con un provvedimento di delega legislativa; art. 89, co. 1, C.E., in tema di determinazione del carattere prioritario dei *proyectos de ley* del Governo; art. 134, co. 6, C.E., in tema di presentazione di proposte di legge o emendamenti che presuppongono aumento dei crediti o diminuzione delle entrate; art. 99 C.E., in tema di *votación de investidura* del Presidente del Governo; art. 112 C.E., in tema di proposizione della *cuestión de confianza*; art. 113 C.E., in tema di *moción de censura*.

Ovviamente non è questa la sede per approfondire le specifiche questioni che si dibattono nell'interpretazione di tali rilevantissime disposizioni. A fini puramente enunciativi è utile però riferirne sinteticamente il contenuto base, in quanto indicativo di una chiara, anche se parziale, visione strategica del costituente.

Art. 86, co. 2, C.E.: « I decreti legge dovranno essere immediatamente sottoposti per la discussione e la valutazione al Congresso dei Deputati, convocato a tal fine, se non sia riunito, entro trenta giorni dalla pubblicazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi espressamente, entro detto termine, per la loro convalida o abrogazione, secondo una procedura speciale e sommaria stabilita dal regolamento ».

Art. 84 C.E.: « Qualora una proposta di legge o di emendamento siano contrari ad una delega legislativa in vigore, il Governo è autorizzato ad opporsi a che essa faccia il suo corso. In tal caso si potrà presentare una proposta di legge per la deroga totale o parziale alla legge di delega ».

Art. 89, co. 1, C.E.: « L'inoltro delle proposte di legge sarà regolato dai regolamenti delle Camere, senza che la priorità dovuta ai *proyectos de ley* impedisca l'esercizio dell'iniziativa legislativa nei termini regolati dall'art. 87 ».

Art. 134, co. 6, C.E.: « Ogni proposta o modifica che comporti un aumento dei crediti o una riduzione delle entrate di bilancio richiederà l'accordo del Governo perché possa aver corso ».

Art. 99, co. 3, C.E.: « Qualora il Congresso dei Deputati, col voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, conceda la fiducia al [suddetto] candidato, il Re lo nominerà Presidente. In caso non si raggiunga la maggioranza assoluta, la stessa proposta sarà sottoposta a nuova votazione quarantotto ore dopo la precedente e la fiducia s'intenderà concessa qualora si ottenga la maggioranza semplice ». « Se, trascorsi due mesi dalla prima votazio-

ne, nessun candidato avrà ottenuto la fiducia del Congresso, il Re scioglierà le due Camere e indirà nuove elezioni, con la controfirma del Presidente del Congresso » (co. 5).

Art. 112 C.E.: « Il Presidente del Governo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può porre davanti al Congresso dei Deputati la questione di fiducia sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale. La fiducia s'intenderà concessa quando voti a favore la maggioranza semplice dei deputati ».

Art. 113 C.E.: « Il Congresso dei Deputati può far risultare la responsabilità politica del Governo con l'adozione a maggioranza assoluta di una mozione di censura » (co. 1). « La mozione di censura dovrà essere presentata almeno da un decimo dei deputati e dovrà includere la proposta di una candidatura alla Presidenza del Governo » (co. 2).

Dal quadro tratteggiato, sia per quanto concerne il ruolo delle minoranze, sia per quanto attiene il ruolo del Governo in Parlamento, traspare, dunque, un equilibrato disegno costituzionale che possiamo, per ora, abbozzare nei seguenti termini. La Carta Costituzionale spagnola prevede, da una parte, alcune tipiche garanzie a favore delle forze di minoranza, senza consentire un vero diritto di veto proprio dei sistemi consensuali (14); dall'altra, fornisce al Gabinetto gli strumenti adeguati per realizzare autonomamente il proprio programma di governo.

Scopo delle pagine seguenti è di analizzare se il complesso equilibrio che tale ordinamento delinea tra efficienza e garanzia, governabilità e consenso, stabilità e partecipazione, trovi attuazione anche nei regolamenti parlamentari. Ciò non riveste un marginale interesse se si considera che il regolamento non è semplicemente una tecnica assembleare, bensì costituisce un elemento sostanziale della dinamica parlamentare e, in ultima analisi, della stessa forma di governo. D'altronde, l'organizzazione interna di un parlamento incide sulle modalità stesse di formazione della volontà dell'organo e ciò produce inevitabili ripercussioni sull'equilibrio complessivo del sistema (15), specie in presenza di una forma di governo di tipo parlamentare.

(14) Sul punto: A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988, in più parti, special. pp. 7-8.

(15) Sul punto, si veda, in più parti: BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980.

§ 2. — Ai regolamenti parlamentari compete dunque di dare esecuzione ai principi costituzionali dettati in tema di organizzazione e funzionamento delle assemblee legislative (16). Se si fa eccezione per la Costituzione francese che, com'è noto, contiene dettagliatissime norme in merito (17), la maggior parte dei Testi, però, si limita a dettare poche disposizioni sul punto prevedendo, nel contempo, attraverso una « norma sulla normazione », un rinvio ampio e generalizzato al regolamento. Tale tipo di rinvio conferisce ai parlamenti un potere discrezionale molto ampio che, pur nell'ambito della forma di governo delineata, può incidere (talora anche attraverso « tacite modificazioni » costituzionali (18) sullo stesso assetto costituzionale generale (19).

Tali modificazioni sono tanto più marcate quanto meno delineata è la forma di governo, come nel caso italiano, che il costituente, notoriamente, ha inteso delineare in forma aperta (20).

Molto diversa è invece la situazione in Francia, ove, per le ragioni sopra riferite, il regolamento d'assemblea svolge un ruolo creativo minore, compreso com'è tra Costituzione e Consiglio Costituzionale (21).

In una posizione mediana si colloca il sistema spagnolo, considerato che, da un lato, rinuncia all'estesa costituzionalizzazione della materia regolamentare sull'esempio francese, ma, dall'altro,

(16) Così, tra gli altri: G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari ed indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo*, Milano, 1968, p. 354 ss.

(17) L'intero Titolo V della Costituzione del 1958, dall'art. 34 all'art. 51, è dedicato alla delineazione dei « Rapporti tra il Parlamento e il Governo ».

(18) Con riferimento all'Italia, si veda il notissimo: S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione*, Milano, 1959.

(19) In tema d'incidenza del regolamento parlamentare sulla forma di governo italiana, specie a partire dalla riforma del 1981, cfr.: LABRIOLA, *Regolamento parlamentare e forma di governo (Note in tema di ostruzionismo, formazione dell'ordine del giorno dell'assemblea, decretazione legislativa di urgenza)*, in *Diritto e Società*, 1982, n. 4, pp. 645-713.

(20) Per tutti, cfr.: CHIMENTI, *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini, 1985, in più parti.

(21) Com'è noto l'art. 61 della Costituzione francese del 1958 recita: « Le leggi organiche, prima della loro promulgazione, e i regolamenti delle assemblee parlamentari, prima della loro entrata in vigore, sono sottoposti al Consiglio Costituzionale, che delibera sulla loro conformità alla costituzione ».

afferma, senza possibilità di dubbio, la sindacabilità del regolamento parlamentare davanti al *Tribunal Constitucional* (22).

In tutti i casi, sia pure con le variabili sopra enunciate, l'interesse per i regolamenti d'assemblea deriva dal fatto che le soluzioni in essi contenute incidono grandemente sulla formazione dell'indirizzo politico complessivo. Altro è infatti l'indirizzo che scaturisce da una maggioranza che si esprime in modo compatto e rigidamente predeterminato, altro l'indirizzo frutto degli apporti di una maggioranza consociata. Più specificamente si è detto che il regolamento può predisporre gli « strumenti idonei ad irrigidire i rapporti tra maggioranza ed opposizione o ad incentivare le iniziative e i procedimenti che le opposizioni possono muovere per incidere sulle azioni della maggioranza » (23). Ci si trova di fronte pertanto a due precise prospettive di politica regolamentare che, per quanto attiene il caso italiano, hanno entrambe trovato riscontri nelle varie fasi della politica nazionale (24). A partire da queste due prospettive è nostra intenzione prendere in esame il regolamento parlamentare del *Congreso* spagnolo, in un'indagine prevalentemente sincronica volta a verificare quale di tali linee abbia trovato attuazione (25) e valutarne la conformità alla Costituzione e alle altre disposizioni materialmente costituzionali.

(22) La legge organica 3 ottobre 1979, n. 2, all'art. 27, comma 2, afferma che sono suscettibili di dichiarazione d'incostituzionalità, assieme alle leggi formali e materiali dello Stato e delle Comunità Autonome, alle leggi organiche, agli statuti di autonomia e ai trattati internazionali, anche i regolamenti delle Camere e delle *Cortes Generales*, oltre ai regolamenti delle Assemblee legislative delle Comunità Autonome. Sul punto, cfr.: M. ARANGÓN REYES, *Artículo 161, Competencias del Tribunal Constitucional*, in *Comentarios a las Leyes Políticas, Constitución Española de 1978*, Tomo XII, Madrid, 1988, s. p. 177.

Sul tema, con riferimento alla Sentenza della Corte Costituzionale italiana n. 78/1984, cfr.: ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale - Il sistema delle fonti del diritto, cit.*, p. 200.

(23) Così: G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari ed indirizzo politico, cit.*, p. 351.

(24) Sul punto, con riferimento alle modifiche apportate dai regolamenti del 1971, oltre a BOCCACCINI, *Sistema politico, cit.*, pp. 249 ss., si veda anche: CHIMENTI, *Introduzione alla forma di governo italiana, cit.*, pp. 324-329.

(25) Circa l'opportunità che la comparazione prenda ad oggetto singoli settori (microcomparazione) piuttosto che gli ordinamenti complessivamente considerati (macrocomparazione), cfr.: DE VERGOTTINI, *La comparazione nel diritto costituzionale: scienza e metodo*, in *Diritto e Società*, 1986/2, p. 191. È nota anche la raccomandazione metodologica di non limitare la comparazione ai soli testi norma-

In questo quadro, la scelta del raffronto con l'ordinamento italiano non è occasionale e non è semplicemente dettata da ragioni di comodità, dal momento che, l'« estremizzazione » delle soluzioni in esso contenute rappresenta un valido parametro di comparazione-tipo.

Non prendiamo in esame, salvo alcuni richiami in nota, il regolamento del *Senado* ond'evitare l'eccessivo appesantimento dell'esposizione, ma soprattutto perché, nello schema di bicameralismo imperfetto adottato in Spagna la seconda Camera ha subito un depotenziamento funzionale notevolissimo che la colloca ai margini del sistema (26).

Preliminare ad ogni approfondimento delle regole di diritto parlamentare è però la conoscenza del sistema politico e, pertanto, del sistema elettorale che ne è la causa prima e più immediata capace di condizionare il funzionamento del Parlamento e dello stesso sistema di governo (27). A questo tema è dedicato il paragrafo seguente.

§ 3. — L'art. 68 della Costituzione spagnola, nel dettare le regole per l'elezione del *Congreso*, adotta il criterio della rappresentanza proporzionale e individua, come circoscrizione elettorale, la *Provincia*. Se si vanno però ad analizzare i dettagli con cui la proporzionale è adottata, specie in rapporto al numero, alla dimensione dei collegi, al numero dei componenti e alla previsione di una soglia minima, si avverte che le soluzioni prescelte producono effetti in gran parte non assimilabili a quelli propri dei sistemi proporzionali (28).

tivi, dal momento che: « Occorre tener conto della loro interpretazione e applicazione come pure della esistenza di norme non scritte negli ordinamenti che si comparano, tra cui rientrano consuetudini e convenzioni, preoccupandosi dell'individuazione delle normative effettivamente vigenti » (DE VERGOTTINI, *op. supra cit.*, p. 192 ss.).

(26) Si consenta il rinvio a: G. GUIDI, *Bicameralismo e « Senado » spagnolo*, in *Studi Urbinati*, n. 35-36-37, pp. 127-181.

(27) Sul punto, con prevalenti riferimenti di carattere comparatistico, cfr.: F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, in più parti, specie nelle conclusioni, pp. 273-276.

(28) Anche A. LIJPHART, in *Le democrazie contemporanee*, *cit.*, p. 229, tira queste conclusioni e, significativamente, afferma che il sistema spagnolo è molto simile a un sistema maggioritario a causa del fatto che « in Spagna la rappresentanza proporzionale è applicata in circoscrizioni di dimensioni ridotte e non sono previsti seggi supplementari, regionali o nazionali, che rendono più proporzionale la distribuzione totale dei seggi ».

Infatti, il *Real Decreto Ley* del 18 marzo 1977, tuttora in vigore, ispiratore della stessa norma costituzionale, nel prevedere un basso numero di componenti (trecentocinquanta), la delimitazione di circoscrizioni piccole e numerose (cinquantadue) e lo sbarramento di una soglia percentuale del 3%, ha finito per produrre esiti di estrema semplificazione che si avvicinano grandemente a quelli propri dei sistemi maggioritari.

Tale schema, concepito essenzialmente in funzione del rafforzamento del partito dell'Unione di Centro Democratico (UCD) di Adolfo Suarez, in modo da garantire la nascita di un solido partito nazionale di centro capace di dominare il Parlamento e di assicurare la continuità dell'ordinamento, ha finito per avvantaggiare tutti i partiti maggiori, presenti in forma diffusa nelle diverse province; ha garantito un'adeguata rappresentatività dei partiti regionalisti, concentrati in poche, individuate, circoscrizioni, ed ha mortificato, com'era nelle intenzioni, i partiti « a distribuzione spaziale dispersa » (29) che sono stati particolarmente penalizzati per effetto della dispersione dei voti in metà dei collegi in cui non hanno raggiunto il tetto minimo dei suffragi (30).

In sintesi, osservando l'esito delle consultazioni elettorali svoltesi finora, si constata che il sistema ha privilegiato di fatto i due maggiori partiti nazionali (31), ciò che autorizza ad affermare, come fa Alvarez Conde, che gli effetti prodotti si avvicinano grandemente a quelli di un sistema maggioritario (32). Questo sistema, è risaputo, oltre ad integrare in maniera originale taluni presupposti di rappresentatività, può produrre indirettamente anche un effetto di stabilizzazione dei governi. Infatti, nel delineare uno schema sostan-

(29) Cfr.: CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in *La Costituzione spagnola del 1978*, a cura di E. Garcia De Enterría e A. Predieri, Milano, 1982, p. 512.

(30) Cfr.: CACIAGLI, *Op. e loc. supra cit.*

(31) Per F. FERNANDEZ SEGADO, *Constitucion, sistema electoral y elecciones en España*, in *Revista de derecho publico*, 1981, n. 84-85, p. 620, considerato che l'80% dei seggi parlamentari va ai due maggiori partiti, il sistema politico spagnolo si caratterizza come « pluripartidismo con dos fuerzas preponderantes ».

(32) Cfr.: E. ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Madrid, 1983, p. 118. Sul punto, anche: E. LINDE PANIAGUA, *Il meccanismo elettorale*, in *Una Costituzione democratica per la Spagna*, a cura di G. De Vergottini, Milano, Angeli, 1978, pp. 121-142.

zialmente bipartitico, o a multipartitismo temperato (33), determinando nettamente i due schieramenti di maggioranza e di opposizione, rafforza anche l'unitarietà complessiva del binomio Governo-maggioranza (34).

Lo schema bipolare trova in Spagna una perfetta traduzione anche nel modo di organizzazione interna del Parlamento, per effetto della scelta che fa dei gruppi politici i soggetti primari di ogni azione parlamentare. Ciò costituisce il presupposto per l'instaurazione di una dialettica assembleare « tra schieramenti » e per la delineazione di relazioni improntate sulla contrapposizione maggioranza-minoranza (35).

Un tale risultato consegue anche per effetto della mancanza di ogni atteggiamento compromissorio delle maggiori forze di opposizione che, integralmente legittimate nel sistema, puntano su una strategia di ferma contrapposizione in vista della rotazione al governo secondo il classico modello concorrenziale (36).

(33) Notissima è la classificazione di ELIA, in *Governo (forme di)*, *Enc. del dir.*, XIX, s. p. 651-654.

(34) Sui sistemi dualisti in generale e, in particolare, sul bipartitismo come « formule gouvernementale », cfr.: BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Tomo III, Paris, 1968, pp. 315 ss., special. pp. 327-330.

(35) Per MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento, in Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, vol. II, Isle, Milano, 1969, p. 248: « Il discorso sul rapporto maggioranza-opposizione implica preliminarmente una scelta senza riserve mentali per una struttura e un funzionamento del Parlamento basati sui gruppi: cioè un'organizzazione che consenta il prodursi preferenziale in Parlamento di quella dialettica politica che non è mai dialettica di singoli ma confronto di forze organizzate ».

(36) A. LIJPHART, *Le democrazie, cit.*, pp. 12 ss., tipizzando il modello concorrenziale, lo definisce « modello Westminster », in contrapposizione a quello consensuale.

Sul punto, A. MANNINO, *Rapporti tra maggioranza e opposizione. Note introduttive*, in *Il Politico*, 1972, p. 214, afferma: « Dove l'opposizione avrà concretamente a portata di mano la possibilità di sostituire al governo il partito rivale, il compromesso tra i diversi schieramenti presenti in parlamento può anche non sussistere, mentre invece, dove questa alternanza sia in pratica impedita, esso costituirà un dato più o meno rilevante della vita politica ».

Circa il rapporto tra « rotazione continuativa » della maggioranza e ordinamenti bipolari, cfr.: DE VERGOTTINI, voce *Opposizione parlamentare*, *Enc. del dir.*, XXX, p. 539.

§ 4. — Struttura fondamentale del *Congreso* è, dunque, il *Grupo parlamentario* attorno al quale ruota l'intero lavoro parlamentare. Pertanto il Parlamento si deve intendere come un corpo associativo formato da una pluralità di soggetti politici più che da una molteplicità di membri. Tale pluralità, garantita a partire dalle norme dettate in tema di costituzione dei gruppi stessi, è delineata in maniera rigida e restrittiva.

L'art. 23, co. 1, R.C., in proposito, autorizza la nascita di un gruppo solo se composto da un minimo di quindici membri, oppure, in considerazione della sua particolare struttura regionalistica, se è composto da un minimo di cinque membri. In questo secondo caso, però, a garanzia della effettiva rappresentatività del raggruppamento, si richiede che il corrispondente partito (o partiti) abbia riportato almeno il quindici per cento dei voti nell'insieme delle circoscrizioni in cui ha presentato proprie candidature, oppure il cinque per cento dei voti validi nell'intero ambito nazionale.

Trattasi, come si può vedere, di requisiti non facili da integrare, specie da parte dei gruppi più piccoli, siano essi di dimensione regionale o nazionale. In quest'ultimo caso infatti s'impone anche una soglia minima di sbarramento del cinque per cento che aggrava le limitazioni già poste dalla legge elettorale. Si deve dedurre, pertanto, che il regolamento conferma nell'ambito parlamentare, accentuandola, la tendenza alla semplificazione, nella prospettiva di prefigurare una contrapposizione dei contendenti funzionale alle esigenze di efficienza del sistema.

Tale tendenza si riscontra anche nella previsione di altre disposizioni incidenti sulla stessa sfera politica. L'art. 23, co. 2, R.S., ad esempio nel presupporre che a un partito deve corrispondere un gruppo, come diretta conseguenza dispone che: « En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido ». Il parallelismo tra la sfera politica e la sfera parlamentare, nell'ottica in cui è stata concepita, non esclude però la significativa eccezione, prevista dall'art. 23, co. 17, R.C., secondo cui: « Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o *varias formaciones políticas* ». I deputati che appartengono ad uno stesso partito, dunque, non possono dare vita a più gruppi, ma un gruppo può essere formato da rappresentanti di più partiti, a conferma dell'intento del legislatore che non punta tanto a realizzare la perfetta corrispondenza

gruppo-partito, quanto piuttosto, significativamente, vuole evitare ogni frammentazione del Parlamento.

Nella stessa direzione va la norma contenuta nell'art. 27, co. 2, R.C., che impone lo scioglimento di un gruppo, con conseguente passaggio forzoso dei membri al *Grupo Mixto*, qualora i suoi componenti si riducano, nel corso della legislatura, ad un numero inferiore alla metà del minimo inizialmente richiesto.

Anche qui il Parlamento asseconda le mutazioni che si verificano nella società, sempre però in chiave semplificatoria.

I rischi della frammentazione partitica sono, infatti, al primo posto nelle valutazioni del legislatore: tutto è volto ad agevolare il ruolo delle componenti maggiori che si ritengono le uniche in grado di assicurare l'efficace e continuo funzionamento del sistema.

Tale meccanismo di semplificazione si avverte anche nella istituzione dei « *Diputados asociados* » (37) che, nell'intento di evitare l'eccessivo appesantimento del *Grupo mixto*, mirano a consentire l'affiliazione ai gruppi maggiori anche di quei membri che, per diverse ragioni, non si riconoscano totalmente in essi.

È opportuno a questo punto prendere in esame alcuni istituti ed alcune procedure parlamentari al fine di enucleare il ruolo svolto in esse dai gruppi, onde verificare l'affermazione qui sopra formulata, ed autorevolmente sostenuta in dottrina, secondo cui il *Congreso* (e in forma minore il *Senado*) si caratterizza come struttura essenzialmente gruppocratica (38).

Tale circostanza, sulla base delle valutazioni svolte quando si è trattato del sistema elettorale, unitamente alle considerazioni abbozzate sulla forma di governo, consente fin d'ora di affermare che in Spagna esistono tutti i presupposti perché il governo delle assemblee rappresentative sia esercitato da parte dei gruppi di maggioranza. La conferma di tale affermazione necessita però di ulteriori approfondimenti che svilupperemo nelle pagine seguenti.

La rigida regolamentazione della fase costitutiva dei gruppi nei termini descritti, del resto, non è di per sé sufficiente a provare granché se, per ipotesi, si dovesse verificare che le procedure par-

(37) Ne tratta l'art. 24, co. 3 e 4, R.C.

(38) Così: MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in *La Costituzione spagnola del 1978*, cit., pp. 459-463.

lamentari mirano invece a trascurare i gruppi a tutto vantaggio dei singoli e delle iniziative individuali. Di qui la necessità di prendere in esame talune di queste procedure così come sono definite dal regolamento parlamentare e dalla prassi, senza tralasciare la normativa contenuta negli statuti dei gruppi politici che, sempre nel segno della semplificazione, tendono ad istaurare autentici rapporti di subordinazione coi membri (39).

§ 5. — In tema d'iniziativa legislativa il riferimento costituzionale è l'art. 87 Cost., secondo cui: l'iniziativa « corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las Cámaras » (40). Pertanto possiamo distinguere: *proyectos de ley*, d'iniziativa del Governo (art. 88, C.E.) (41), da considerare prioritari ai sensi dell'art. 89 C.E. e *proposiciones de ley* delle Camere.

(39) Si leggano al riguardo, esemplificativamente, gli artt. 49, 50, 51 e 52 degli *Estatutos Federales* del PSOE approvati dal 30° Congresso federale del partito nel dicembre 1984. Art. 49: « Los miembros del Grupo Parlamentario del PSOE asumen y están obligados a acatar la Declaración de Principios, Programa y Resoluciones aprobados en el Congreso Federal de Partido, así como las directrices emanadas de los órganos de dirección del Partido ». Art. 50: « Todos los miembros del Grupo Parlamentario aceptan el compromiso de presentar su dimisión al Presidente del Parlamento si una vez elegidos causasen baja en el PSOE por cualquier circunstancia ». Art. 51: « En todos los casos, los miembros del Grupo Parlamentario Federal están sujetos a la unidad de actuación y disciplina de voto. Si no la respetasen, el Grupo Parlamentario y la Comisión Ejecutiva Federal podrían denunciar su conducta al Comité Federal. Si la actuación originada por el miembro de Grupo se estimase grave por el Comité Federal, éste tendría facultades para proceder a darle de baja del Grupo Parlamentario, procediendo a incoar el correspondiente expediente, que será tramitado por la Comisión Federal de Conflictos para que dicte las resoluciones a adoptar ». Art. 52: « Las asignaciones económicas y emolumentos que perciban los miembros del Grupo Parlamentario se ingresarán automáticamente en la Secretaría Federal de Administración. El Comité Federal procederá a fijar las asignaciones económicas correspondientes al Grupo ».

(40) Come riferiscono JORDI SOLE TURA e MIGUEL A. APARICIO PEREZ, in *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1984, p. 186, il 90% delle leggi approvate dalle *Cortes* nelle due prime legislature è stato d'iniziativa del Governo.

(41) L'art. 87 C.E. prevede anche l'iniziativa delle Comunità Autonome e l'iniziativa popolare. Al riguardo il 2° comma di tale articolo detta: « Le Assemblies delle Comunità Autonome potranno chiedere al Governo l'adozione di un progetto di legge o rimettere alla Presidenza del Congresso una proposta di legge delegando allo scopo davanti a questa Camera un massimo di tre dei loro membri ».

Al riguardo, anche per effetto dell'esplicito rinvio contenuto in Costituzione, è utile prendere in esame il regolamento parlamentare.

Per il disposto dell'art. 126, co. 1, R.C., le proposte di legge del *Congreso* possono essere adottate a iniziativa di: « 1° - Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara. 2° - Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz » (42).

È interessante rilevare che tra l'iniziativa e la presa in esame del progetto l'ordinamento inserisce alcune fasi procedurali intermedie, obbligatorie, atte a consentire al Governo di esprimere il proprio preventivo punto di vista.

Il riferimento è alla previsione contenuta nell'art. 126, co. 2, R.C., il quale dispone che le proposte di legge del *Congreso*, a seguito della pubblicazione, devono essere trasmesse al Governo per consentirgli di esprimere il proprio giudizio circa la « toma en consideración » e circa la « conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios ». Tal parere preventivo mira a dar corpo all'iniziativa o ad indebolirla fin dal suo nascere.

In entrambi i casi la facoltà riconosciuta al Governo si sostanzia in un potere di controllo equiparabile all'effetto preclusivo di un vero e proprio veto (43) che il Governo può porre, sia per un giudizio di difformità del contenuto finanziario della legge dalla previsione di bilancio, sia, più in generale, per l'esistenza di preclusioni di altra natura che trovano riferimento in altri presupposti normativi (44).

Il 3° comma aggiunge: « Una legge organica regolerà le forme di esercizio ed i requisiti dell'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge. In ogni caso saranno necessarie non meno di 500.000 firme autentiche. Sono sottratte a tale iniziativa le materie proprie delle leggi organiche, tributarie o di carattere internazionale, nonché tutto ciò che è inerente alla concessione della grazia ».

(42) L'art. 108, co. 1, R.S. stabilisce dei presupposti ancora più pesanti, esigendo che le proposte di legge possono essere presentate soltanto da un gruppo parlamentare o da venticinque senatori.

(43) Così si esprimono: JORDI SOLE TURA - MIGUEL A. APARICIO PEREZ, in *Las Cortes Generales*, cit., p. 186.

(44) Al riguardo l'art. 84 C.E., afferma: « Qualora una proposta di legge o di emendamento siano contrari ad una delega legislativa in vigore, il Governo è autorizzato ad opporsi ad essa faccía il suo corso. In tal caso si potrà presentare una proposta di legge per la deroga totale o parziale alla legge di delega ».

Il quarto comma dell'art. 126 R.C. tratta del dibattito e della votazione per la « toma en consideración » del Parlamento, durante la quale quest'ultimo ascolta la lettura del « criterio » espresso sul punto dal Gabinetto. In tal modo l'organo parlamentare è messo in condizione di conoscere, prima dell'inizio del dibattito, gli orientamenti dell'Esecutivo, al fine di orientare *preliminarmente* i gruppi di maggioranza e di minoranza nella valutazione, per gli uni, di coordinare la propria azione con quella dell'Esecutivo in consonanza col rapporto fiduciario, e, per gli altri, di eventualmente desistere dall'iniziativa (45).

§ 6. — Anche il diritto di presentare emendamenti è subordinato ad analoghe restrizioni dell'iniziativa dei singoli a vantaggio dei gruppi. Il potere di emendamento, infatti, può rivestire una rilevanza pari al potere d'inoltro di una proposta di legge. Di qui l'assimilazione, con l'intento di evitare richieste che, per il fatto di essere prive di un reale sostegno politico non si ritengono degne di particolare tutela.

Significativa è al riguardo la previsione dell'art. 110, 1, R.C., che impone un termine fisso ed improrogabile di quindici giorni dalla pubblicazione del progetto per la presentazione di qualsiasi tipo di « enmiendas ».

Il Regolamento del *Congreso* in particolare, distingue due tipi di emendamenti: « al articulado » (46) e « a la totalidad » (47). Trattasi però di due fattispecie la cui proponibilità è in entrambi i casi preclusa al singolo parlamentare, dal momento che, nel primo, il regolamento prevede che: « El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado »

(45) L'istituto della *toma en consideración* è, per certi aspetti, paragonabile alla mozione di presa in esame dei *Bills* britannici (Prima lettura) che, in alcuni casi, devono ricevere un preventivo voto di accettazione da parte della Camera cui sono presentati. Sul punto si può vedere: I. JENNINGS, *Parliament*, Cambridge, 1970, pp. 250-251.

(46) Art. 110, co. 4, R.C.: « Las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga ».

(47) Art. 110, co. 3, R.C.: « Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto ».

pena l'inammissibilità, e, nel secondo: « Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios ».

L'art. 111, co. 1, R.C., poi, in tema di emendamenti con « consecuencias presupuestarias », ricalca letteralmente il contenuto dell'art. 134, co. 6, C.E. e ribadisce: « Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación ». Il Governo si deve pronunciare entro quindici giorni, trascorsi i quali il silenzio si deve intendere come assenso » (art. 111, co. 3).

Sulla base di tali previsioni si punta a dare una netta caratterizzazione dirigista alla presentazione di ogni tipo di emendamento, attraverso la massima responsabilizzazione dei gruppi che si vogliono coinvolti nella loro totalità. Per tali ragioni ogni emendamento non può mai assumere il valore di un assalto particolare ed occasionale alla maggioranza e, per effetto dell'autorizzazione che riceve dal gruppo, si carica di tutti i connotati dell'iniziativa politica prefigurando, di fronte all'inoltro di emendamenti da parte delle opposizioni, il presupposto per uno scontro tra schieramenti. Ciò non esclude l'eventualità che, su un emendamento della maggioranza o dell'opposizione, si possa raccogliere anche il consenso di membri appartenenti allo schieramento opposto: tale risultato però si può verificare soltanto sulla base dell'assunzione di una corresponsabilità motivata, esplicita e preventiva, che non può incidere sugli equilibri politici costituiti (48).

Il regolamento del *Congreso* prevede anche l'eventualità di negare in maniera assoluta la presentazione di ogni emendamento. Al riguardo l'art. 150 R.C. consente che il Pleno del *Congreso* a maggioranza possa decidere di discutere un progetto o una proposizione di legge « directamente y en lectura única » e che, in tal caso, dopo lo svolgimento della discussione secondo le norme stabilite per i dibattiti cosiddetti « de totalidad » (49), il progetto di legge sia messo in votazione nel suo complesso tramite espressione di un unico voto. Ciò comporta l'esclusione della presentazione di

(48) Di contro, con riferimento all'ordinamento italiano, circa la qualificazione dell'emendamento come « strumento ... per permettere la stabile partecipazione delle opposizioni all'attività di direzione politica dello Stato », cfr.: A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, pp. 238-244.

(49) Vedasi al riguardo l'art. 74, co. 2, R.C.

ogni tipo di emendamento (50), negandosi così ogni possibilità d'intervento sia per i deputati che per i gruppi. Nell'ambito di tali pesanti limitazioni la dottrina spagnola ritiene però che questo procedimento sia da impiegare soltanto in casi particolari ed urgenti (51), in conformità al dettato regolamentare il quale afferma che il procedimento « en lectura unica » è praticabile soltanto « quando la naturalezza del proyecto o proposición de ley ... lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita ».

Da quanto esposto si ricava che il Costituente ha inteso predisporre alcuni meccanismi procedimentali grazie ai quali un progetto di legge del Governo, una volta presentato, non è abbandonato a se stesso, in balia del gioco delle forze parlamentari, bensì rimane, in vario modo, soggetto all'influenza del Governo e a quella della sua maggioranza che ne orienta lo svolgimento nelle varie fasi attraverso specifici interventi d'impulso, di rallentamento, di accelerazione o di vero e proprio blocco. L'ordinamento spagnolo crea dunque i presupposti per un legame permanente Governo-Parlamento nel corso dell'intero *iter legis*, al fine di garantire continuità tra i massimi organi d'indirizzo e consentire il prevalere della politica governativa oltre che sulle forze di maggioranza, anche sugli stessi gruppi di opposizione.

L'iniziativa legislativa del Governo non è concepita dunque soltanto come mera fase d'impulso di un processo di deliberazione di preminente competenza del Parlamento, bensì come lo stadio iniziale di un procedimento di spettanza congiunta del binomio Governo-maggioranza parlamentare (52).

In questo quadro l'eventualità della bocciatura di un *proyecto de ley* è vista dall'ordinamento con grande sfavore. Infatti, la mancata previsione di esclusione dell'obbligo di dimissioni del Go-

(50) In merito, cfr.: F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1984, s. p. 247. Analogamente dispone l'art. 129, co. 3, R. S., che, tuttavia, dispone: « Podrán presentarse únicamente propuestas de veto », dal che si deduce, per questa Camera, l'esistenza di un divieto di presentare i soli « enmiendas al articulo ». (Cfr.: F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Op. supra cit.*, p. 267).

(51) Cfr. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Op. e loc. supra cit.*

(52) In generale, circa l'esistenza in ogni Stato moderno di un principio generale di diritto prescrivente agli organi costituzionali di collaborare all'attuazione dell'indirizzo politico che sia stato legittimamente adottato, cfr.: CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, XVII, pp. 55-172.

verno in caso di un voto contrario delle Camere su un suo disegno di legge, sull'esempio italiano (53), può essere interpretata, *a contrario*, proprio come volontà di porre un dovere giuridico di tali dimissioni.

In ogni caso, pur senza voler attribuire un valore decisivo all'argomentazione letterale, si deve ammettere che, se a tale mancata previsione non si possono attribuire significati giuridicamente rilevanti, da essa si possono trarre conseguenze politicamente determinanti, la prima delle quali è che la gravità dei rischi cui un Governo « può » andare incontro, per effetto della semplice bocciatura di un suo *proyecto de ley*, costituisce un deterrente e, allo stesso tempo, uno stimolo a rafforzare la compattezza dei rappresentanti della maggioranza in Parlamento (54).

§ 7. — In questo paragrafo si prendono in esame alcuni organi interni del *Congreso*, quali: il *Presidente*, la *Mesa*, la *Junta de Portavoces* e la *Ponencia*, che, per la composizione, il modo di elezione e le funzioni che svolgono, caratterizzano grandemente il modo di lavorare del Parlamento.

Non necessariamente organo della maggioranza è il *Presidente del Congreso* che, diversamente dalle soluzioni adottate sotto il precedente regime in cui veniva designato dal Capo dello Stato ed era strettamente subordinato alle direttive del Governo (55), svolge

(53) Com'è noto, una tale previsione è contenuta invece nell'art. 94, comma 4, della Costituzione italiana, che detta: « Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni ».

Da tale disposizione MANNINO, con riferimento all'ordinamento italiano, (*Indirizzo politico e fiducia*, cit., p. 45), ricava un'ulteriore conferma alla tesi della « legittimità di una partecipazione attiva delle opposizioni al procedimento di formazione delle leggi ». Sul punto, anche: GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, 1972, p. 204.

(54) Nell'ordinamento italiano, com'è noto, l'istituto che solitamente rafforza la compattezza della maggioranza nell'attuazione dell'indirizzo legislativo è la proposizione della questione di fiducia. In Spagna invece la *cuestión de confianza* può essere posta soltanto sopra un « programa » o una « declaración » de política general » (Art. 112 C.E.).

(55) Per un'analisi del ruolo e delle funzioni della *Presidencia* forte sotto il regime franchista, cfr.: M. M. FRAILE CLIVILLES, *Comentario al reglamento de las Cortes*, Madrid, 1973, pp. 213-270.

A titolo meramente esemplificativo si consideri che il regolamento delle *Cortes* del 1971 attribuiva al *Presidente*, tra l'altro, le seguenti attribuzioni: « Nombrar los

un ruolo *super partes*, indipendente, di garante della Costituzione, svincolato dai partiti (56), nonostante la sua elezione possa avvenire anche soltanto per un voto a maggioranza semplice dell'Assemblea (57). In questa collocazione subisce una notevole riduzione di funzioni a favore di altri organi collegiali a composizione politica, soprattutto la *Mesa* e la *Junta*, allineandosi al classico ruolo neutro dei Presidenti di assemblee parlamentari europee (58).

La *Mesa* e la *Junta*, presiedute dal *Presidente del Congreso*, sono sostanzialmente rappresentative in forma collegiale dell'intero sistema dei partiti. La *Mesa*, in particolare, organo istituzionale già noto al precedente ordinamento, previsto dalla stessa Costi-

Presidentes de las Comisiones y, a propuestas de éstos, a los respectivos Vicepresidentes y Secretarios de las misma» (art. 18, co. 4); «Fijar, de acuerdo con el Gobierno, el orden del día, tanto del Pleno como de las Comisiones» (co. 5).

(56) Per una ricostruzione evolutiva del ruolo del Presidente di assemblea parlamentare, si veda il lavoro, tutt'ora attuale, di: SICA, *Rilievi sulla presidenza delle assemblee politiche*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, p. 271 ss.

(57) L'art. 37 R.C. recita: «En la elección del Presidente, cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta. Resultará elegido el que obtenga el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Si ninguno obtuviere en primera votación dicha mayoría, se repetirá la elección entre los que hayan alcanzado las dos mayores votaciones y resultará elegido el que obtenga más votos».

(58) Le sue funzioni incidono sia nell'ambito costituzionale generale, sia nel più stretto ambito parlamentare.

Sotto quest'ultimo profilo il *Presidente del Congreso*, oltre a presiedere all'interpretazione del Regolamento: «Ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos...». (Art. 32, co. 1 e 2, R.C.).

Nell'ambito costituzionale, sulla base delle previsioni di cui all'art. 99 Cost., commi 5 e 1: controfirma l'atto regio di scioglimento delle Camere e propone al *Congreso* la candidatura del Presidente del Governo sulla base della scelta operata dal Re.

È chiaro che, soprattutto in riferimento al potere di controfirma dell'atto di scioglimento, il Presidente è investito di una prerogativa di notevole rilievo politico. Ciò autorizza a sostenere che le attribuzioni presidenziali nel sistema generale sono di gran lunga più significative delle funzioni parlamentari, soprattutto perché queste ultime non vengono conferite in esclusiva al Presidente, ma sono congiuntamente espletate dalla *Mesa* e dalla *Junta de Portavoces*.

Per una valutazione del peculiare ed esteso ruolo svolto dal Presidente dell'Assemblea Nazionale francese, quale organo costituzionale e quale organo interno, cfr.: PEGORARO, *Il Governo in Parlamento - L'esperienza della V Repubblica francese*, Padova, 1983, pp. 65-87. In generale, si veda anche: DAUDET, *La Présidence des Assemblées parlementaires françaises*, Paris, P.U.F., 1965.

tuzione all'art. 72, è composta: dal *Presidente del Congreso*, quattro Vicepresidenti e quattro Segretari eletti in rappresentanza anche delle minoranze. Il Regolamento parlamentare la definisce: « Organo rector de la Camara y ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a que asista » (art. 30, co. 1, R.C.). Ad essa compete l'amministrazione della Camera e l'organizzazione del lavoro parlamentare; in collaborazione con la *Junta de Portavoces* determina la programmazione delle attività (art. 31, R.C.); con il concorso della *Junta* e del *Presidente* provvede a dettare le risoluzioni di carattere generale sull'interpretazione del Regolamento (art. 32, co. 2, R.C.) (59). La *Mesa* esercita dunque, in forma collegiale, alcune funzioni che talvolta sono espletate dall'organo monocratico presidenziale (60), accentuando il carattere partitocratico della gestione assembleare.

Quanto alla *Junta de Portavoces*, trattasi di un organo marcatamente politico che, composto dai *Portavoces de los Grupos Parlamentarios*, assume le proprie decisioni secondo il criterio del « voto ponderado ». Tra le funzioni più importanti, oltre ad un esteso ruolo consultivo previsto dal Regolamento in più parti (61), è competente per la formazione dell'*orden del día* che, come vedremo nel paragrafo seguente, in quanto funzione spiccatamente politica, necessita del concorso di tutti i gruppi in ragione della specifica consistenza numerica.

Nell'ambito degli organi parlamentari si deve dar conto anche della *Ponencia* che alcuni Autori definiscono organo di: « reforza-

(59) Nel regolamento del 1971 la *Mesa* era, similmente, definita « órgano rector » della Camera, in un rapporto però di stretta soggezione all'autorità e alla direzione unica del *Presidente*, nei cui confronti era totalmente subordinata. Cfr. in tal senso: M. M. FRAILE CLIVILLES, *Comentario, supra cit.*, pp. 272 ss.

(60) Così anche: « F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Op. supra cit.*, p. 130.

(61) Si vedano gli articoli: 31, co. 6, R.C., in tema di programmazione delle attività delle Camere; 32, co. 2, R.C., in tema di interpretazione e integrazione del regolamento; 40, co. 1, 50, co. 1 e 53 R.C., rispettivamente in tema di: composizione delle commissioni parlamentari, delle altre commissioni permanenti e delle commissioni non permanenti; 62, co. 2, R.C., in tema di modifica dei giorni di sessione; 118, co. 2, R.C., in tema di regolamentazione dello svolgimento dei dibattiti; 149, co. 1, R.C., in tema di avocazione da parte dell'assemblea plenaria dei progetti di legge assegnati alle Commissioni legislative; 150, co. 1, R.C., in tema di approvazione di un progetto di legge « en lectura unica »; 177, co. 3, R.C., in tema di autorizzazione alla trattazione congiunta di più mozioni di censura.

miento de los grupos parlamentarios en el proceso legislativo » (62). Trattasi di un organo interno non permanente delle Commissioni legislative, formato dai deputati che i gruppi di volta in volta ritengono di designare, a causa della specifica competenza o della particolare rappresentatività, per la trattazione di individuate materie. Ha il compito di preparare tecnicamente il lavoro legislativo, oltre che di « *negociar* la aceptación o la eventual modificación del texto inicial del proyecto o de la proposición de ley » (63). Secondo quanto si afferma anche nella dottrina spagnola la *Ponencia* svolge dunque il ruolo svolto dal *Rapporteur* nel diritto parlamentare francese (64), con due caratteristiche differenze: a) non è formata da un solo membro, bensì dai rappresentanti dei vari gruppi politici; b) non si limita a presentare una relazione sugli emendamenti inoltrati e sulla problematica generale della legge, bensì interviene direttamente nella fase iniziale del procedimento con poteri di modifica del testo secondo gli accordi intervenuti tra i gruppi.

I suoi lavori si svolgono a porte chiuse e ciò facilita la formazione del consenso o la possibilità di recupero del dissenso.

§ 8. — Si vuole qui verificare se il Governo e la sua maggioranza godono di particolari poteri nella determinazione dell'ordine del giorno delle assemblee. È noto infatti che là dove il rapporto Governo-Parlamento è più intenso ed integrato nella determinazione del programma dei lavori parlamentari la capacità d'incidenza del primo sul secondo aumenta, migliorando nel contempo la collaborazione interorganica e le garanzie di attuazione dell'indirizzo assunto (65).

Al riguardo l'art. 89 della Costituzione, com'è noto, afferma il carattere prioritario dei *proyectos de ley* del Governo (66); ma, la genericità della formula impiegata, pur nella chiarezza degli intenti, rende la disposizione non immediatamente operativa e suscettibile di applicazioni molto meno efficaci di quella adottata, ad

(62) Così: J. SOLE TURA - M. A. APARICIO PEREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., pp. 158-160.

(63) Così: J. SOLE TURA - M. A. APARICIO PEREZ, cit.

(64) Cfr.: J. SOLE TURA - M. A. APARICIO PEREZ, cit.

(65) Sul tema cfr. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., s. p. 128.

(66) Cfr. *infra*, p. 63.

esempio, nell'ordinamento francese, in cui, il principio di priorità ha una regolamentazione immediatamente precettiva (67). La conferma di tale assunto si ricava in particolare dalla lettura dell'art. 67 del regolamento del *Congreso*, il cui terzo comma afferma: « El Gobierno *podrá pedir* que en una sesión concreta se incluya un asunto con carácter prioritario, siempre que ésta haya cumplido los *trámites reglamentarios* que le hagan estar en condiciones de ser incluido en el orden del día ».

Il quarto comma, nel prevedere l'ipotesi di trattare « asuntos urgentes », poi aggiunge: « A iniciativa de un Grupo Parlamentario o del Gobierno, la Junta de Portavoces *podrá* acordar, *por razones de urgencia y unanimidad*, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios ».

L'art. 68 R.C., infine, chiude: « El orden del día del Pleno puede ser alterado por acuerdo de éste, a propuesta del Presidente o a petición de dos Grupos Parlamentarios e de una quinta parte de los miembros de la Cámara ».

Dalla delineazione di questo quadro, molto più chiaro invero se lo si esamina con ottica comparatistica, si possono trarre alcune immediate considerazioni, la prima delle quali è che, sia in presenza di iniziative parlamentari, che di fronte ad espresse richieste del Governo, l'organo cui compete la determinazione dell'ordine del giorno è sempre la *Junta de Portavoces*, secondo la lapidaria statuizione del primo comma dell'art. 67, per cui: « El orden del día del Pleno será fijado por el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces » (68).

(67) In forma netta ed inequivocabile l'art. 48 della Costituzione francese detta: « L'ordine del giorno delle assemblee comporta, per priorità e nell'ordine fissato dal Governo, la discussione dei disegni di legge presentati dal Governo e delle proposte di legge da esso accettate ». L'art. 89, co. 2, del regolamento dell'*Assemblée Nationale* specifica: « Les demandes d'inscription prioritaire du Gouvernement sont adressées par le Premier Ministre au Président de l'Assemblée qui *en informe* les présidents des Commissions compétentes et les *notifie* à la plus prochaine *Conférence des Présidents* ».

(68) Radicalmente diverso era il principio contenuto nel regolamento delle *Cortes* organiche, il cui art. 18, co. 5, dettava: « Corresponde al Presidente de las Cortes » ... « fijar, de acuerdo con el Gobierno, el orden del día, tanto del Pleno como de las Comisiones ».

La seconda considerazione è che il Governo, preventivamente informato delle riunioni della *Junta*, attraverso la partecipazione di un proprio rappresentante è messo in condizione di « prospettare » le sue richieste prioritarie (« *pedir* que se incluya un asunto con carácter prioritario ») nel limite di « un asunto » per « una sesión concreta », ma che la facoltà ultima di decidere spetta sempre e soltanto alla *Junta*.

La terza è che il riconoscimento all'Assemblea plenaria del potere di modificare l'ordine del giorno, secondo il disposto dell'art. 68 del Regolamento, riafferma, comunque, il principio classico della sovranità dell'Aula.

Nell'ambito delle classificazioni ormai consolidate che solitamente distinguono tre metodi di fissazione dell'o.d.g.: ad opera del Governo, di specifici organismi parlamentari, delle Assemblee (69), si deve rilevare dunque che l'ordinamento spagnolo, probabilmente anche in parziale contraddizione con le premesse d'ordine costituzionale, adotta solo i due ultimi sistemi, con il risultato di rafforzare più la maggioranza parlamentare che il Governo. Alla maggioranza, infatti, e non al Governo, compete l'ultima parola nel valutare la *priorità* degli argomenti, talché, di fronte all'eventualità di una coalizione debole o non omogenea, il Gabinetto non pare dotato di autonomi poteri per imporre autoritariamente alcunché. Se dunque si vuole parlare di ordine del giorno prioritario, non è consentito alcun espresso riferimento ad altre esperienze straniere. Mentre, infatti, in Francia l'*ordre du jour prioritaire* è semplicemente recepito dagli organi parlamentari (70), in Spagna invece deve sempre necessariamente passare attraverso il filtro dei gruppi in una prospettiva tutta partitocratica, volta soprattutto a rafforzare questi ultimi.

Finora le solide maggioranze congressuali hanno garantito anche il raccordo Governo-Parlamento; l'eventuale frammentazione del sistema politico, con la possibile formazione di governi di coali-

(69) Si veda, per tutti: S. GIULI, *Le statut de l'opposition en Europe, Notes et études documentaires*, Paris, 1980, pp. 158-165.

(70) In Francia l'*ordre du jour prioritaire*, di esclusiva spettanza del Governo, non può essere messo in discussione né dalla *Conférence des présidents* che ne è soltanto informata, né dall'Assemblea plenaria che non può votare su esso. Sul punto, cfr.: J. LAPORTE-S. TULARD, *Le droit parlementaire*, Paris, 1986, pp. 67-71.

zione, potrebbe, però, evidenziare alcune disfunzioni conseguenti proprio alla mancanza di autonome prerogative governative.

§ 9. — Sulla base dell'adozione di un sistema restrittivo dell'« uso della parola », l'organizzazione del dibattito parlamentare ruota anch'essa attorno ai gruppi politici. Secondo un'evoluzione ormai radicata infatti, anche in Spagna il « diritto di parola » non si regge su una concezione di tipo liberale tendente a consentire l'espressione più estesa delle voci individuali, come presupposto per la migliore interpretazione della volontà generale, bensì, più semplicemente, è finalizzato all'esternazione delle posizioni degli schieramenti in campo (71), specie per quanto concerne il pronunciamento in favore o contro le proposte del Governo. Ciò determina, com'è facile intuire, l'ulteriore rafforzamento del primato dei gruppi a danno delle posizioni personali (72).

Al riguardo l'art. 74, co. 1, R.C., afferma che, fatte salve specifiche disposizioni, la discussione parlamentare è regolamentata dal criterio per cui: « En todo debate cabe un turno a favor y otro en contra ». Inoltre: « La duración de las intervenciones ... no excederá de diez minutos » (73).

Questo schema, che non pare riservare spazio ai gruppi intermedi non schierati né sul fronte della maggioranza né su quello dell'opposizione, va però integrato con il disposto dell'art. 75 del regolamento, in tema di riconoscimento del diritto d'intervento al *Grupo Parlamentario Mixto*. Tale raggruppamento non è preso però

(71) Sul punto, in generale, cfr.: MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., pp. 232-233. In senso ancor più generale, circa il progetto contenuto nella Costituzione italiana di spostamento della « sovranità » dall'individuo astratto e classista del liberalismo ottocentesco all'individuo sociale di oggi, cfr.: OCCHIOCUPO, *Profili essenziali del « Progetto di società e Stato » delineato nella Costituzione repubblicana*, in *Diritto e Società*, 1987, n. 3, pp. 345-364, special. p. 357.

(72) Al contrario, per una valutazione del sistema statunitense come sistema volto a garantire « la genuina deliberazione del singolo rappresentante nel Legislativo », cfr.: E. S. GRIFFITH, *L'ordinamento politico degli Stati Uniti*, Roma, 1957, p. 47. Secondo tale Autore (*Op. cit.*, p. 51): « In Congresso domina il principio della assoluta eguaglianza tra tutti i suoi membri ».

(73) L'art. 74, co. 2, R.C., aggiunge: « Si el debate fuera de los calificados como de totalidad, los turnos serán de quince minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos ».

in considerazione in rapporto alla peculiare e variegata sua composizione, dal momento che: « Las intervenciones del Grupo Parlamentario Mixto podrán lugar a través de un solo Diputado y por idéntico tiempo que los demás Grupos Parlamentarios » (74). Ancora una volta, dunque, la concezione gruppocratica prevale su quella individualistica, anche là dove un gruppo politico non esiste, in un rigido quadro semplificatorio e antiostruzionistico che trova riscontro, sul fronte del Governo, nella mancanza, invece, di ogni norma limitativa del numero e della durata degli interventi (75).

Dinanzi a tante rigidità l'art. 73, co. 2, R.C., conferisce al *Presidente del Congreso*, « oída la Junta de Portavoces », la facoltà di « ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados ». Anche in questo caso, però, la richiesta del preventivo parere della *Junta* fa risaltare ulteriormente il ruolo primario dei gruppi, specie quelli di maggioranza, che, com'è noto, all'interno della *Junta* prevalgono.

Tipico strumento antiostruzionistico si qualifica, infine, la notissima « mocion de cierre de una discusión » (art. 76 R.C.), che, richiesta dal portavoce di un gruppo parlamentare e deliberata dal *Presidente* « de acuerdo con la Mesa », è concepita essenzialmente come strumento della maggioranza ed è efficacemente utilizzata per arrestare le manovre dilatorie delle opposizioni (76).

(74) Tale facoltà è praticabile a condizione che: « Todos sus componentes presentes así lo acuerden y hagan llegar a la Presidencia de la Cámara, por medio del portavoz o Diputado que lo sustituyere, el acuerdo adoptado » (Art. 75, co. 1). « De no existir tal acuerdo, ningún Diputado del Grupo Parlamentario Mixto podrá intervenir en turno de Grupo Parlamentario por más de la tercera parte del tiempo establecido para cada Grupo Parlamentario y sin que puedan intervenir más de tres Diputados » (Art. 75, co. 2).

(75) In merito, cfr.: F. SANTAOLALLA LOPEZ, *cit.*, p. 176.

(76) Art. 76 R.C.: « El cierre de una discusión podrá acordarlo siempre la Presidencia, de acuerdo con la Mesa, cuando estimare que un asunto está suficientemente debatido. También podrá acordarlo a petición del portavoz de un Grupo Parlamentario. En torno a esta petición de cierre podrán hablar, durante cinco minutos como máximo cada uno, un orador en contra y otro a favor ».

In Gran Bretagna la mozione di chiusura di una discussione (« closure ») deve essere approvata da parte, almeno, di cento membri della Camera dei Comuni (art. 31 del Regolamento). In Francia, l'art. 57 del Regolamento dell'*Assemblée Nationale* afferma che la « clôture » di una discussione può essere: « soit décidé par le Président, soit proposée par un membre de l'Assemblée » ... « Le Président consulte l'Assemblée à main levée ».

§ 10. — Ai fini della presente indagine è utile prendere in esame anche le norme dettate in tema di sistemi interni di votazione. L'art. 79, co. 2, C.E., al riguardo, afferma: « Los acuerdos, para ser validos, deberán ser aprobados por la mayoria de los miembros presentes ».

Il regolamento parlamentare, all'art. 79, co. 1, specifica che l'applicazione di tale principio deve avvenire in base all'adozione del criterio della « *mayoria simple* de los miembros presentes ». Così disponendo, si escludono gli astenuti dal computo di ogni deliberazione e si segna un altro punto a favore della maggioranza in linea con la tendenza che punta a facilitare l'azione parlamentare delle forze di governo.

Più in particolare tale intento si avverte nell'affermazione di due principi, che consistono: a) nel fissare il divieto del voto segreto nei procedimenti legislativi e nel prevedere, in alcuni casi, l'obbligo dell'appello nominale; b) nell'imporre, in talune ipotesi, l'uso del voto ponderato.

In generale l'art. 85, co. 2, R.C., dispone che la votazione dovrà avvenire per appello nominale (*pública por llamamiento*) in caso di investitura del Presidente del Governo, in caso di *moción de censura* o di *cuestión de confianza*. In caso di elezioni di persone la votazione sarà, invece, sempre segreta; mentre: « En ningún caso la votación podrá ser secreta en los procedimientos legislativos » (art. 85, co. 1, R.C.) (77).

Per quanto riguarda il punto *sub b)* le disposizioni di riferimento sono date dagli artt. 39, co. 4 e 88 R.C.. Secondo il disposto dell'art. 39, co. 4, in particolare: « Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderato ».

Per l'art. 88, co. 2, poi, fatte salve le ipotesi ivi tassativamente enunciate (78), in caso di parità di voti nel corso di una

(77) L'art. 85, co. 1, R.C., aggiunge: « La votación será pública por llamamiento o secreta cuando así lo exija este reglamento o lo soliciten dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados o de los miembros de la Comisión. Si hubiere solicitudes concurrentes en sentido contrario, prevalecerá la de votación secreta ».

(78) L'art. 88, co. 3, R.C., detta: « En los procedimientos legislativos en los que la Comisión actúe con competencia plena y en las mociones y proposiciones no de ley en Comisión, el empate mantenido tras las votaciones previstas en el apartado 1º será dirimido sometiendo la cuestión a la decisión del Pleno ».

procedura parlamentare in Commissione, « qualora i membri appartenenti ad un medesimo gruppo si siano espressi nello stesso modo, la parità si può superare attraverso la ponderazione dei voti che ogni gruppo ha all'interno del Pleno ».

Analogamente si deve dar conto anche di una radicata prassi per la quale, se all'interno della *Ponencia* delle Commissioni non c'è accordo su un progetto di legge, la decisione viene assunta a votazione con il metodo del voto ponderato (79).

§ 11. — Un rilevantissimo ruolo è assegnato alle commissioni parlamentari che costituiscono organi ordinari delle *Cortes*. Significativamente l'art. 75 C.E. afferma: « Las Cámaras funcionaran en Pleno y por Comisiones ».

Come l'Assemblea plenaria anche le Commissioni sono egemonizzate dai gruppi politici che le compongono in proporzione alla consistenza numerica. La ripartizione dei membri avviene applicando il metodo del quoziente, secondo una prassi che assegna le frazioni residuali ai più forti resti, con penalizzazione dei raggruppamenti minori (80).

Secondo un'affermazione comune in dottrina, anche in Spagna i titolari dei posti di commissione sono i gruppi che, pertanto, godono di illimitata potestà di sostituzione dei propri membri in qualsiasi momento, anche soltanto per un determinato dibattito, oppure per un'intera sessione (art. 40, co. 2, R.C.). Pertanto essi dispongono di notevole potere discrezionale nell'utilizzare le migliori competenze, ma anche nel verificarne costantemente l'operato (81).

Nel trattare delle commissioni, è utile dire anche della « Competencia legislativa plena de las Comisiones » (Capitolo III, Sez. 5, R.C.). Tale potere trova fondamento nell'art. 75, comma 2, della Costituzione, secondo cui: « Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley », fatta eccezione per le materie di riforma

(79) Cfr. in merito: J. SOLE TURA - M. A. APARICIO PEREZ, *Las Cortes Generales*, cit., p. 160.

(80) Circa l'applicazione del principio di proporzionalità nella formazione dei collegi minori delle Camere italiane, cfr.: SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, pp. 152-166.

(81) Analogamente l'art. 62, co. 2, R.S., detta: « Los Portavoces de los Grupos parlamentarios pueden efectuar sustituciones comunicándolo con antelación al Presidente de la Cámara ».

costituzionale, questioni internazionali, leggi organiche e di base, bilanci dello Stato. Tale procedimento assume notevole rilievo dal momento che, nonostante il proclamato carattere di specialità, in pratica ha un'utilizzazione corrente, come se si trattasse di procedura ordinaria. Ciò si verifica per l'esistenza di una presunzione generale di delega per la quale: « El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones *se presumirá* para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables » (art. 148, co. 1, R.C.). Di esclusiva ed indelegabile spettanza del *Plenum* restano, dunque, per previsione dello stesso articolo, solo i dibattiti e le votazioni « de totalidad », nonché quelli di « toma en consideración », che l'Assemblea plenaria può sempre e in qualsiasi momento avocare a sé in base alla previsione contenuta nell'art. 149, co. 1, R.C.

Un altro potere di avocazione pieno e generale è riconosciuto, inoltre, al *Plenum* dallo stesso art. 149, subordinatamente all'emanazione di una deliberazione dell'organo assembleare, presa a maggioranza, « antes de iniciarse el debate en Comisión » (82). Così disponendo però si pone un rigido sbarramento temporale (« prima dell'inizio del dibattito in commissione »), in contrasto con lo stesso dettato costituzionale, per il quale invece: « El Pleno podrá recabar *en cualquier momento* el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley » (art. 75, co. 2, C.E.).

Tutto ciò rivela l'estremo favore con cui il procedimento legislativo decentrato è consentito, nelle forme più ampie e senza le comuni norme di garanzia che solitamente trovano accoglimento in altri ordinamenti. Sorprende soprattutto la mancanza di ogni riferimento, sia in Costituzione che nel Regolamento, alla pubblicità dei lavori, nonché la mancata previsione del potere delle minoranze di richiedere la competenza del *Plenum* per un'autonoma valutazione del rilievo politico della materia in questione (83).

(82) L'art. 149, co. 1, R.C., ultima parte, al riguardo, recita: « Antes de iniciarse el debate en Comisión el Pleno podrá avocar la aprobación final, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo ».

(83) In riferimento alla previsione di cui all'art. 72, co. 3, della Costituzione italiana, che riconosce ad un decimo dei componenti di una Camera il diritto di sottrarre un progetto di legge dalla commissione legislativa per destinarlo all'Aula, L. Basso (in: *Natura e funzioni dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, *Studi sulla Costituzione*, II, Milano, 1958, p. 387), afferma: « Non v'è

Per quanto concerne questo secondo aspetto il regolamento del *Congreso* si limita a prevedere unicamente la richiesta della *Mesa* e il parere della *Junta de Portavoces*, operando in tal modo una scelta completamente istituzionale a favore, ancora una volta, della maggioranza.

Il legislatore spagnolo, in verità, è perfettamente consapevole delle disfunzioni di frammentarietà, assemblearismo e compromissorietà che l'abuso di un tale procedimento può arrecare al sistema, da taluni definito di: « policentrismo parlamentare » (84). Da tale consapevolezza scaturisce la previsione di questo istituto nella prospettiva puramente « acceleratoria » sopra descritta, a danno talvolta dei più comuni presupposti di garanzia.

§ 12. — Un notevole spazio spetta ai gruppi anche nell'esercizio dell'attività di controllo politico. Il riferimento va in particolare agli istituti delle *mociones* (o *proposiciones no de ley*) (art. 193 R.C.), *interpelaciones* (art. 180 R.C.) e *preguntas* (art. 185 R.C.).

Alle *mociones* il regolamento parifica le *propuestas de resolución* (art. 197 R.C.) che consistono nella richiesta di messa in votazione di una risoluzione indicativa di un orientamento del *Congreso* conseguente alla esposizione di alcune comunicazioni del Governo.

Tanto le *mociones* che le *propuestas de resolución* sono riservate esclusivamente ai gruppi parlamentari, a conferma del protagonismo di questi.

Le *interpelaciones*, per il disposto dell'art. 180 R.C., competono sia ai gruppi che ai deputati. Entrambi però godono di poteri propositivi limitati, dal momento che ogni gruppo ha a sua disposizione un numero di richieste proporzionato alla propria forza nu-

dubbio che, attraverso queste norme si dà un particolare rilievo al compito dell'opposizione di assicurare la regolare funzionalità ed il normale contraddittorio all'attività parlamentare bloccando qualsiasi eventuale tendenza della maggioranza a ridurre sempre più l'attività del parlamento ad una semplice registrazione della volontà governativa ».

(84) Così: MANZELLA, *Il governo in parlamento*, in *L'istituzione governo. Analisi e prospettive a cura di S. Ristuccia*, Milano, 1977, special. p. 107. Più genericamente, in termini tutt'altro che negativi, sulle commissioni deliberanti come luogo della contrattazione tra maggioranza e minoranza, cfr. lo stesso MANZELLA, in: *Il rapporto maggioranza - opposizione*, cit., p. 256.

merica, secondo il disposto dell'art. 182, comma 2, R.C. per il quale l'interpellanza di un singolo deputato potrà essere messa all'ordine del giorno con priorità soltanto se il gruppo cui il deputato appartiene non avrà esaurito, nel corrispondente periodo di sessione, la quota d'*interpelaciones* ad esso spettante, secondo il criterio per cui ad ogni gruppo compete un'interpellanza « por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo ».

Quanto alle *preguntas*, è pur vero che l'art. 185 R.C. afferma che « los Diputados podrán formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros »; l'art. 188, co. 2, però, aggiunge che si dà priorità alle interrogazioni dei deputati che non hanno presentato *preguntas* nel medesimo periodo di sessione. Ciò, com'è evidente, presuppone un trattamento di favore per i gruppi più numerosi che, disponendo di un maggior numero di membri, hanno più facilità nel ripartire il carico delle interrogazioni da presentare (85).

Un discorso a sé meritano le *Comisiones de investigación* (86) che non possono essere istituite né ad iniziativa di gruppi né, tanto meno, di singoli parlamentari. Lo Costituzione ne tratta all'art. 76, nel Titolo III, dedicato alle *Cortes Generales*, a riprova, anche sulla base di criteri sistematici, dell'ampia funzione assegnata all'istituto da intendersi non semplicemente come strumento di controllo del Parlamento sul Governo (tema cui è dedicato il Titolo V della Costituzione), bensì, più genericamente, come istituto disposto a precostituire elementi di conoscenza e di giudizio utilizzabili per l'autonoma azione dell'intero sistema degli organi costituzionali (87). Nell'ambito di tale premessa la Commissione d'in-

(85) Così: JOAQUIN GARCIA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, p. 154.

(86) Per un riferimento all'*inchiesta* come esempio classico di istituto per lo studio del quale è assai rilevante il metodo comparatistico, cfr.: DE VERGOTTINI, *La comparazione nel diritto costituzionale: Scienza e metodo*, in *Diritto e Società*, 1986/2, pp. 175-176.

(87) Circa la negazione del mezzo ispettivo come strumento parlamentare di controllo, a causa della non immediata disponibilità dello stesso da parte del controllante, cfr.: PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Milano, 1973, pp. 128-130. Più in generale per il medesimo Autore l'inchiesta si deve intendere come « strumento di governo della maggioranza, in *Op. supra cit.*, pp. 103-187. Per CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, p. 106, l'inchiesta configura un'attività « autonoma » del Parlamento. Per MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 344, s'inquadra nell'ambito più gene-

chiesta non si può configurare come strumento delle minoranze e di ciò danno conferma la norma costituzionale e, in forme ancor più esplicite, le norme regolamentari.

L'art. 76, co. 1, C.E., al riguardo, afferma: « El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público ... ». Più dettagliatamente l'art. 52, co. 1, R.C., specifica: « El pleno del Congreso a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público » (88).

Dunque, per l'istituzione di una Commissione d'inchiesta, si richiede sempre un voto a maggioranza dell'Assemblea plenaria che, tuttavia, può decidere anche su impulso di una minoranza costituita da due gruppi o da settanta deputati.

Che la Commissione d'inchiesta non sia stata pensata come istituto di garanzia si ricava anche da due altre disposizioni, dettate in tema di pubblicità dei lavori, che limitano irrimediabilmente la pubblicità dell'attività della stessa. Da un lato, infatti, l'art. 64, co. 3, R.C., afferma che le sessioni e i lavori delle Commissioni d'inchiesta devono ispirarsi al principio di segretezza (89); dall'altro, l'art. 52, co. 6, R.C., impone la pubblicazione nel *Boletín Oficial de las Cortes Generales* delle sole « conclusiones » di maggioranza, mentre i « votos particulares » possono essere pubblicati soltanto « a petición » dei gruppi richiedenti (90).

rale delle « funzioni di garanzia costituzionale ». Secondo PIERANDREI, voce *Inchiesta parlamentare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1962, vol. VIII, p. 519, costituisce un potere « strumentale rispetto agli altri poteri ». Per RECCHIA, in: *L'informazione delle assemblee rappresentative*, Napoli, 1979, pp. 284 ss., s'inquadra tra le attività conoscitive strettamente connesse con le funzioni del Parlamento.

(88) L'art. 49 R.S. detta: « El Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público ».

(89) Per la prassi dell'ordinamento italiano secondo cui la segretezza dei lavori può essere posta soltanto attraverso l'atto istitutivo, cfr.: RECCHIA, *L'informazione delle assemblee*, cit., pp. 449-451.

(90) L'art. 60, co. 3, R.S., detta: « Las conclusiones de estas Comisiones serán publicadas salvo que, en caso necesario, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas ».

§ 13. — Nell'ambito delle attività di controllo si collocano anche le cosiddette « Fórmulas adicionales de control » sulle leggi delegate.

La Costituzione ne tratta all'art. 82, co. 6, dove si legge: « Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso *formulas adicionales de control* » (91). In tal modo la Costituzione assegna al legislatore ordinario, tramite rinvio generale, un potere ampio e discrezionalissimo, sia sull'opportunità del controllo, sia sulle modalità di esercizio dello stesso, sia soprattutto sulla determinazione degli effetti da esso prodotti sulla deliberazione governativa.

Per il caso in cui il controllo sia esplicitamente previsto dalla legge di delega, il regolamento del *Congreso* detta alcune regole, che leggiamo nell'art. 153, secondo le quali: — Entro un mese dalla pubblicazione del testo di legge governativo un deputato o un gruppo politico possono formulare « obiecciones » per iscritto alla *Mesa* sul corretto uso della delegazione. — La *Mesa* invia la questione alla competente Commissione permanente della Camera che, dopo essersi espressa in merito, entro un lasso di tempo predeterminato, rimetterà la decisione definitiva al *Plenum* della Camera. — La Camera decide « con arreglo a las normas generales del procedimiento legislativo » (co. 4). Nulla si dice dunque, circa l'efficacia di tale controllo, in ossequio alla riserva di legge disposta in Costituzione, ribadita dallo stesso art. 153, co. 5, R.C., secondo cui: « Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la ley de delegación ».

La soluzione che ne scaturisce evidenzia alcune carenze, specie per la mancanza di predeterminate garanzie d'ordine costituzionale. Tuttavia, la ipotizzata « seconda lettura » nell'ambito di un procedimento « di controllo » di tipo legislativo, oltre alla nota facoltà, prevista in via ordinaria, di poter attivare il ricorso preventivo d'incostituzionalità, ai sensi dell'art. 162 Cost. (92), individuano

(91) Per un'ampia disamina delle questioni interpretative poste da tale articolo, cfr.: JAVIER JIMÉNEZ CAMPO, *El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos*, in *Revista de Derecho Político de la UNED*, n. 10, 1981, nonché: JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, cit., 1984, pp. 256-283.

(92) Cfr. *infra*, p. 61, nota n. 5.

gli spazi adeguati per la tutela delle prerogative del « monismo » parlamentare (93).

§ 14. — Nell'ambito dei controlli è opportuno prendere in esame anche la normativa dettata in tema di « Convalidación o derogación de un Real Decreto-Ley ». Ne trattano gli articoli 86 C.E. e 151 R.C.

La Costituzione prevede al riguardo due procedimenti: uno, più semplificato, di competenza del solo *Congreso de los Diputados*; l'altro, più articolato, volto a coinvolgere entrambe le Camere, nell'ambito del procedimento legislativo « de urgencia » di cui agli artt. 93 e 94 R.C. (94).

In merito al primo procedimento, l'art. 86, co. 2, della Costituzione, precedentemente citato, detta: « I Decreti-legge dovranno essere immediatamente sottoposti a *debate y votación de totalidad* d'innanzi al *Congreso de los Diputados* che, se non è riunito, deve essere espressamente convocato nel lasso di tempo di trenta giorni dall'emanazione. Il *Congreso*, entro lo stesso periodo, ha il dovere di pronunciarsi espressamente sulla *convalidación o derogación*. A tal fine il Regolamento fissa un *procedimiento especial y sumario* ».

Il comma 3° dello stesso articolo aggiunge: « Nel periodo di tempo fissato dal paragrafo precedente le *Cortes* potranno esaminarli come *proyectos de ley por el procedimiento de urgencia* ».

Soprattutto in riferimento alla prima ipotesi previsionale, da intendersi prassi ordinaria nell'intenzione del legislatore, l'*iter* procedimentale si presenta dunque estremamente favorevole alle esigenze di celerità del Gabinetto. Infatti, prevede: a) il coinvolgimento del solo *Congreso*; b) il dovere-necessità di una sua pronuncia nel lasso di tempo improrogabile di trenta giorni dall'emanazione

(93) Sulla mancanza di alternative politiche al processo politico parlamentare in Italia, con riferimento alla legislazione delegata, cfr.: G. ZAGREBELSKY, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 162.

(94) L'art. 93 R.C. detta: « A petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia ».

L'art. 94 R.C. aggiunge che, in questo caso: « Los plazos tendrán una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario ».

del decreto (95); c) una discussione sommaria (*de totalidad*) avente ad oggetto la semplice *convalidación* o *derogación*, senza possibilità d'introdurre modifiche od emendamenti (96); d) l'approvazione tramite emanazione di un atto, definito « acuerdo », estraneo agli schemi della legge formale (97).

Quanto al secondo procedimento, il terzo comma dell'art. 86 C.E. prevede che, senza oltrepassare il termine di trenta giorni (*durante el plazo establecido en el apartado anterior*), il decreto legge potrà essere discusso ed approvato anche secondo la procedura urgente prevista per le leggi.

Si deve ritenere dunque che il Costituente abbia inteso prevedere due *iter* approvativi, utilizzabili in forma alternativa, a seconda cioè dell'eventualità di procedere alla conversione del decreto senza modificazioni (tramite *debate y votación de totalidad*), oppure con modificazioni (como *proyecto de ley por el procedimiento de urgencia*).

L'art. 151, co. 4, R.C., nel dare attuazione a tali principi ne dà però un'altra interpretazione e prevede che, a seguito dell'avvenuta convalida di un *Real Decreto-ley* (*convalidado un Real Decreto-ley*), un gruppo parlamentare può chiedere di prenderlo in esame, per la seconda volta, anche nell'ambito del procedimento legislativo urgente. *A tal fine la Camera autorizza definitivamente a maggioranza*. Pertanto, l'approvazione tramite *procedimiento de urgencia* finisce per costituire la seconda fase, pur se solo eventuale, di uno stesso procedimento che presuppone la preventiva convalida del decreto da parte del *Congreso*.

In questa stessa direzione, come osserva la dottrina spagnola, si è sviluppata anche la pratica parlamentare che, pur sollevando notevoli perplessità di ordine costituzionale, convalida la tendenza

(95) Per la diversa regolamentazione del fenomeno nel nostro ordinamento, cfr.: LABRIOLA, *Regolamento parlamentare e forma di governo. (Note in tema di ostruzionismo, formazione dell'ordine del giorno, decretazione legislativa di urgenza)*, in *Diritto e Società*, 1982, n. 4, pp. 704-705.

(96) Si veda in merito: JAVIER SALAS, *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1979, p. 109.

(97) Per i problemi relativi al controllo di costituzionalità di un tale atto, di natura non legislativa, cfr.: F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario*, cit., pp. 337-338.

al prolungamento dei tempi ben al di là dei trenta giorni fissati in Costituzione (98).

Tale prassi, non c'è dubbio, rafforza le prerogative dell'organo parlamentare, solo però in presenza dell'assenso dei gruppi di maggioranza. Pertanto, si deve negare in linea di principio l'esistenza di un diritto delle opposizioni al procedimento legislativo e, per conseguenza, al diritto di emendazione (99), talché, del tutto impropriamente si può parlare, nella fattispecie, di « control sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley » (100). Alle minoranze infatti resta solo la facoltà, più volte ricordata, attraverso la iniziativa di cinquanta deputati o cinquanta senatori, di impugnare il decreto legge davanti al *Tribunal Constitucional*, cosa che riveste particolare rilevanza soprattutto oggi dopo che una recente giurisprudenza riconosce a tale Magistratura anche il potere di valutare l'esistenza del requisito della « extraordinaria y urgente necesidad » (101), conferendogli uno spiccato ruolo politico (102).

§ 15. — In tema di controlli s'inquadra anche l'istituzionalizzazione, con legge ordinaria, di una *Comisión Parlamentaria* non permanente per il controllo *de la actuación* dei servizi radio televisivi pubblici (103). Tale Commissione, prevista solo nell'ambito del *Congreso* secondo le regole di costituzione ordinaria, nonostante l'apparente somiglianza con la « Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radio televisivi » italiana, svolge

(98) Cfr.: F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario, cit.*, p. 340.

(99) Per la prassi di emendabilità del decreto legge affermatasi in Italia, cfr.: LABRIOLA, *Regolamento parlamentare e forma di governo, cit.*, pp. 700-704.

(100) Così è intitolato il Titolo VI del Regolamento parlamentare del *Congreso* ove è inserito l'art. 151. Sul punto, cfr.: JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, in *El control parlamentario del Gobierno, cit.*, p. 252.

(101) Nella Sentenza del *Tribunal Constitucional* 29/1982 si legge: « El Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad ».

(102) Per quanto concerne gli effetti prodotti sulla forma di governo italiana dal riconoscimento, invece, della natura soggettiva o, in senso lato, politica, del presupposto della « straordinaria necessità ed urgenza », cfr.: LABRIOLA, *Regolamento parlamentare e forma di governo, cit.*, pp. 685 ss.

(103) La legge 4/1980 del 4 gennaio, contenente l'*Estatuto de la Radio y la Television*, all'art. 26, detta: « Se constituirá una Comisión Parlamentaria del Congreso de los Diputados de conformidad con lo que disponga el Reglamento de la Cámara ».

un ruolo di gran lunga inferiore rispetto a questa e non è assolutamente equiparabile a nessun altro sistema (104).

In particolare alla *Comisión* non compete alcun potere gestionale, considerato che l'art. 26 della legge istitutiva si limita ad affermare che: « Ejercerá el control de la actuación de RNE, RCE y TVE, de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios ».

A differenza della soluzione italiana, dunque, che, com'è noto, lega direttamente il livello gestionale al livello parlamentare attraverso l'assegnazione di rilevanti poteri, di nomina e di programmazione, alla Commissione (105), in Spagna il livello politico-parlamentare e quello aziendale-operativo risultano nettamente distinti, nonostante l'integrale elezione del *Consejo de Administración* dell'ente RTVE per metà dal *Congreso* e per l'altra metà ad opera del *Senado* (106). Un tale risultato si ottiene soprattutto attraverso la creazione, accanto al *Consejo*, della potente figura del *Director General* che, « nombrado por el Gobierno », è investito di tutte le funzioni più rilevanti (107). In tal modo si viene a configurare un

(104) Per una utilissima analisi degli aspetti strutturali dell'azienda radiotelevisiva in Austria, Svizzera, Francia, Spagna, Giappone, Inghilterra, Repubblica Federale Tedesca, cfr.: G. LOMBARDI, *Profili comparatistici della libertà radiotelevisiva*, in *Diritto e Società*, 1982, n. 3, pp. 387-399.

(105) Si legga, in particolare, l'art. 4 della legge 14 aprile 1975, n. 103, in tema di « Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva ».

Per una radicale riforma della stessa, specie per quanto attiene le funzioni della Commissione parlamentare, si veda: CHELI-ZACCARIA, *I principi della legge di riforma del 1975 alla luce del nuovo sistema pubblico-privato: aggiustamenti e rettifiche*, in AA.VV., *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980, pp. 23-43. Si veda anche: GALEOTTI, *Le strutture dell'informazione radiotelevisiva in Italia*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. II, Milano, 1982, pp. 265-303.

(106) L'art. 7 dello Statuto della RTVE recita: « El Consejo de Administración estará compuesto por doce miembros, elegidos para cada Legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de la Cámara, entre personas de relevantes méritos profesionales ».

(107) In base all'art. 11 dello Statuto al *Director General* spettano le seguenti attribuzioni:

a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones que rijan el Ente público, así como los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración en las materias que sean competencia de este órgano colegiado.

b) Someter a la aprobación del Consejo de Administración con antelación suficiente el plan anual de trabajo y la Memoria económica anual, así como los anteproyectos de presupuestos del Ente público y de las Sociedades estatales.

esecutivo bicefalo costituito dal *Consejo* e dal *Director General*, ove il *Director*, « órgano ejecutivo de RTVE », per le funzioni che gli sono riservate, per effetto del diritto di voto che esercita nell'ambito del *Consejo* e per l'investitura governativa che riceve, ha il potere di svolgere un ruolo preminente, di guida, stimolo, coordinazione e direzione dell'intera attività dell'ente.

Pertanto, se il quadro organizzativo risulta complessivamente articolato in un sistema poliedrico in cui sono coinvolti Parlamento, Governo, Commissione parlamentare, Consiglio di Amministrazione e Direttore Generale, di fatto, la direzione dell'Ente risulta saldamente accentrata in mano alla maggioranza parlamentare e al Gabinetto che esercita sul sistema radiotelevisivo una fortissima influenza (108), sia per quanto concerne il controllo della gestione, sia per quanto attiene la stessa determinazione delle « direttrici di programmazione » (109).

c) Impulsar, orientar, coordinar e inspeccionar los servicios de RTVE y de las Sociedades estatales y dictar las disposiciones, instrucciones y circulares relativas al funcionamiento o a la organización interna de las mismas, sin perjuicio todo ello de las competencias del Consejo de Administración.

d) Actuar como órgano de contratación de RTVE y de sus Sociedades.

e) Autorizar los pagos y gastos de RTVE y de sus Sociedades.

f) Organizar la dirección y nombrar con criterios de profesionalidad al personal directivo de RTVE y de sus Sociedades notificando con carácter previo dichos nombramientos al Consejo de Administración de RTVE.

g) La ordenación de la programación de conformidad con los principios básicos aprobados por el Consejo de Administración.

(108) Sul punto si veda: R. SANCHEZ FERRIZ, *La televisione spagnola. La forte presenza del Governo e la scarsità di controllo nella normativa vigente*, in *Diritto e Società*, 1987, 1, pp. 131-163.

Per i dubbi di costituzionalità che una tale normativa solleva, cfr.: M. SAAVEDRA LOPEZ, *La libertad de expresión e información y el problema de la televisión privada en nuestro ordenamiento jurídico*, in *Anuario de Filosofía de Derecho*, 1984, 1, pp. 246-247.

(109) Al riguardo l'art. 13 dello Statuto RTVE, in tema di organizzazione territoriale, detta: « RTVE, a través de su organización territorial, deberá elaborar una propuesta de programación específica de radio y televisión que será emitida en el ámbito territorial de la nacionalidad o región que corresponda, salvaguardando el porcentaje y distribución de las horas establecidas para la programación nacional que el Gobierno fijará anualmente a propuesta conjunta del Consejo de Administración y del Director general de RTVE ».

Più in generale, l'art. 21 dello Statuto aggiunge: « El Gobierno podrá fijar periódicamente las obligaciones que se derivan de la naturaleza de servicio público de RTVE y, previa consulta al Consejo de Administración, hacerlas cumplir ».

§ 16. — A conclusione di queste brevi note, pur nella consapevolezza della necessità di ulteriori approfondimenti relativamente alla prassi e alla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, approfondimenti che per ovvie ragioni non possono trovare spazio in questa sede, è utile fare alcune osservazioni sulla precipua collocazione del Parlamento spagnolo nel contesto generale.

A tal fine si deve ribadire che la Costituzione spagnola non persegue un disegno di depotenziamento del ruolo delle *Cortes*, tant'è che le proposte avanzate in questa direzione nel corso del dibattito costituente, sulla traccia delle soluzioni contenute nella Costituzione francese (110), non hanno trovato accoglimento.

Dentro questo quadro di riferimento è utile formulare il quesito se le *Cortes* siano da inquadrare nell'ambito dei parlamenti « ratificatori » di tipo britannico, oppure nell'ambito delle assemblee « decisionali » o « di trasformazione », secondo la definizione di qualche Autore (111). Nel primo caso, infatti, primario organo d'indirizzo risulterebbe il *Gobierno*, con le *Cortes* che si collocherebbero in una posizione subordinata, mentre, nel secondo, nel rovesciamento radicale della prospettiva istituzionale, sarebbe proprio il Parlamento ad occupare il centro del sistema con il Governo che assumerebbe la funzione di mero comitato esecutivo del primo.

La dottrina tedesca, al riguardo, parla di « rederparlaments », in contrapposizione agli « arbeitsparlaments » (112), intendendo con ciò riformulare la stessa distinzione sopra enunciata che distingue fra parlamenti ratificatori (o dibattimentali) e parlamenti decisionali (o lavorativi).

Sulla base di questa classificazione, la cui validità è comunemente riconosciuta in dottrina (113), si può subito affermare, in

(110) Il riferimento è alla ventilata ipotesi di adozione di un sistema delle fonti del tipo previsto dagli artt. 34 e 37 della Costituzione francese. Per il ruolo del Parlamento nell'ordinamento francese, cfr.: L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento*, cit.

(111) L'espressione è usata da G. DI PALMA, in: *Parlamento-arena o Parlamento di trasformazione?*, Riv. it. di Scienza Politica, n. 2, 1987, pp. 179-201.

(112) Cfr.: W. STEFFANI, *Amerikanischer Kongress und Deutscher Bundestag - Ein Vergleich*, in KURT KLUXEN, *Parlamentarismus*, Colonia, 1967, pp. 236 ss.

(113) Per tutti si veda: N.W. POLSBY, *The Institutionalization of the U.S. House of Representatives*, in *American Political Science Review*, 1968, pp. 144-168; il più volte citato: A. LIJPHART, *Le democrazie*, cit.; nonché i saggi raccolti nella

prima approssimazione, che le *Cortes* sono da assimilare ai parlamenti di tipo britannico, anche se alcune peculiarità del modello spagnolo non consentono di esprimere un vero e proprio giudizio di parificazione che rivestirebbe soltanto i caratteri dell'approssimazione. Meglio è dunque procedere al riesame complessivo dei dati già assunti sulle funzioni svolte dalle *Cortes* nel contesto politico e nel quadro della forma di governo costituzionalizzata.

Da questi si dedurrà il carattere inequivocabilmente dibattimentale delle *Cortes* (114), nonostante la costituzionalizzazione delle commissioni parlamentari con *competencia legislativa plena* (115) che, come nel caso italiano, ad esempio, costituiscono proprio la sede ideale del consociazionismo decisionale.

A tal fine si consideri:

1) La configurazione del sistema politico che, sostanzialmente bipartitico, agevola il confronto bilaterale maggioranza — opposizione, in contrapposizione ai sistemi di tipo coalizionista che presentano, invece, più facili occasioni di rottura della maggioranza con esiti di tipo « lavorativo ».

2) La sostanziale omogeneità politica dei contendenti (116), che, eccezion fatta per le posizioni indipendentiste di alcune mino-

pubblicazione, a cura del Segretariato Generale del Parlamento Europeo: *L'integrazione europea e il futuro dei Parlamenti in Europa*, Lussemburgo, 1975.

Per un giudizio d'inefficacia di tale distinzione, cfr.: PANEBIANCO, *Parlamento-arena e partiti*, in *Riv. it. di Scienza Politica*, 1987, n. 2, pp. 203-207. Secondo l'Autore il raggruppamento alla rinfusa di tutti i parlamenti europei nell'unica categoria dei parlamenti-arena costituisce un'operazione di classificazione di poco significato. Per comprendere le somiglianze e le differenze tra i diversi parlamenti si deve invece studiare « il grado di parlamentarizzazione dei principali partiti » e il rapporto partiti-gruppi-parlamento (pp. 206-207).

(114) Per J. SOLE TURA e M. A. APARICIO PEREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., p. 293, le *Cortes* sono semplicemente la « Caja de resonancia » in cui l'opposizione può « exponer sus propias opiniones sobre cada tema controvertido ». Sono anche il: « Centro de los grandes debates políticos sobre problemas de caracter general » (p. 297).

(115) Circa il ruolo svolto da queste nell'ordinamento spagnolo, cfr.: *infra*, par. 11.

(116) Per un giudizio articolato sulle « dimensioni del conflitto » in Spagna, cfr.: A. LIJPHART, *op. cit.*, pp. 227-229.

Sul punto, in generale, nella dottrina tedesca, cfr.: O. KIRCHHEIMER, *Wandlung der politischen Opposition*, in *Politik und Verfassung*, Frankfurt, 1964, s. p. 146 e S. LANDSHUT, *Formen und Funktionen der parlamentarischen Opposition*, in: G. EISERMANN, *Wirtschaft und Kultursystem*, Stoccarda, 1956, s. p. 225.

ranze etniche, si mostrano, nei due fronti di centro-destra e di sinistra, unanimi nel sostenere il regime attraverso il rifiuto di ogni concezione marxista o neocorporativista, nel riconoscimento dei valori portati dalla religione cattolica, nell'accettazione dei valori superiori della « *libertad, justicia, igualdad y pluralismo político* », nell'affermazione della forma unitaria dello Stato pur nella tutela delle minoranze etniche, nonché nella comune volontà europeista, oltre che, più in generale, nella comune concezione dei rapporti nell'ambito internazionale.

La reciproca legittimazione del PSOE, di UCD e di AP, già sperimentata in fase costituente, colloca dunque questi partiti in una posizione apertamente alternativa e concorrenziale, determinando la rottura verticale del Parlamento nei due schieramenti: dei sostenitori del Governo e degli oppositori.

3) Le proposte del Governo, caratterizzate da una notevole uniformità d'indirizzo, sia per la mancanza di formule di coalizione, sia per il ruolo primario che il suo Presidente assume nell'ambito della compagine governativa, pongono il Parlamento di fronte alla necessità di formulare un giudizio netto e complessivo, di accoglimento o di rigetto.

4) La Costituzione e i Regolamenti d'Assemblea assegnano notevoli poteri al Governo in Parlamento che, pur non essendo paragonabili a quelli previsti dal sistema francese o britannico (117),

(117) Lo *Standing Order N. 6* del Regolamento parlamentare recita: « Fatte salve le eccezioni contenute nel presente articolo, gli atti d'iniziativa governativa hanno priorità in ogni seduta » (co. 1). « Le proposizioni di legge hanno priorità sugli affari d'iniziativa governativa dieci venerdì per sessione scelti dalla stessa Camera » (co. 2).

Si consideri inoltre il ruolo svolto dagli *Whips* di maggioranza che, in qualità di segretari parlamentari dei singoli Ministri, hanno il compito istituzionale di far approvare gli atti del Governo nel minor tempo possibile, mantenendo la disciplina di gruppo, organizzando i dibattiti e strutturando il lavoro parlamentare secondo la ferrea regola per cui i nove decimi del tempo deve essere utilizzato per trattare gli affari del Governo. (Cfr.: I. JENNINGS, *Parliament, cit.*, pp. 73-94).

In tema di *Money Bill* ogni proposta di legge a contenuto finanziario deve ricevere, secondo un'antica tradizione, la preventiva *Royal Recommendation* che la Corona concede solo a un Ministro. Il regolamento parlamentare prevede, inoltre, una *Financial Resolution* supplementare da parte della Commissione dell'intera Camera. Si consideri infine che, solitamente, i *Money Bills* competono all'iniziativa del Governo e sono esclusi ai *Private Members*.

La presentazione di un *Private Bill* deve ricevere il preventivo voto favorevole

tuttavia paiono in grado di orientare considerevolmente l'indirizzo della maggioranza parlamentare. Ciò fa sì che il dibattito nelle *Cortes* si svolga prevalentemente sotto forma di contraddittorio sulle proposte del Gabinetto.

5) Tutta l'organizzazione del lavoro parlamentare è delegata ai gruppi politici, rigidamente disciplinati in forma gerarchica, secondo quanto avviene negli Stati di partiti contemporanei (118) e in contrapposizione all'organizzazione degli originari ordinamenti liberali caratterizzati dalle individualità e dalle *élites* (119).

6) Le regole sulla formazione dell'ordine del giorno escludono ogni coinvolgimento di tipo consociativo e affermano il ruolo esclusivo della maggioranza.

7) Anche le *Comisiones de investigación* sono concepite come organi di controllo della maggioranza e prefigurano lo stesso confronto tra schieramenti, tipico degli ordinamenti dibattimentali.

8) Lo stesso *Tribunal de Cuentas*, direttamente dipendente dalle *Cortes Generales*, si configura come magistratura consultiva e di controllo dai connotati integralmente politici (120), talché il dibattito che si svolge periodicamente davanti al parlamento sul suo *Informe anual* non può che presentare gli usuali connotati del confronto politico-dibattimentale.

In alcuni ordinamenti tale carattere dibattimentale si rafforza anche per effetto dell'istituzionalizzazione dell'Opposizione che viene ufficializzata attraverso il riconoscimento di uno speciale *status* e di una stabile strutturazione organizzativa (121).

della Camera su una esplicita mozione. In questo modo, a seguito di una breve esposizione del contenuto del *Bill*, la Camera è chiamata ad esprimere, in anteprima, il grado di accoglimento del progetto (Cfr.: JENNINGS, *Parliament, cit.*, pp. 193-195).

Secondo la cosiddetta procedura di « Kangaroo » lo *Speaker* ha il potere di selezionare gli emendamenti, gli articoli addizionali o gli annessi relativi a mozioni, progetti di legge in corso d'esame o emendamenti proposti dai *Lords* a un progetto di legge.

(118) Circa l'indisciplina della maggioranza dei parlamentari statunitensi, invece, cfr.: GRIFFITH, *L'ordinamento politico degli Stati Uniti, cit.*, s. p. 73.

(119) In merito, cfr. anche: C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, s. pp. 410-416.

(120) Cfr. *infra*, p. 62, nota n. 13.

(121) Per una dettagliata analisi del ruolo dell'opposizione in Gran Bretagna, vera istituzione costituzionale, cfr.: DE VERGOTTINI, *Lo « Shadow Cabinet » (Saggio comparativo sul ruolo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico)*, Milano, 1973.

In uno studio avente ad oggetto il ruolo dell'opposizione in Spagna si è tentati dunque di andare alla ricerca di analoghe formule organizzatorie che, tuttavia, in quanto fondate sulla mitizzazione del modello britannico, trovano adozione solo in alcuni Stati del Commonwealth (122).

Del resto l'istituzionalizzazione dell'opposizione in Gran Bretagna si abbina soprattutto al collegio uninominale, al metodo maggioritario puro e al modulo bipolare che, nell'estrema sua semplificazione, non ha eguali nel resto d'Europa. Per queste ragioni, pur se non soltanto per esse, anche l'ordinamento spagnolo difetta del riconoscimento ufficiale dell'opposizione, per puntare semmai, secondo lo schema noto, sull'istituzionalizzazione dei *gruppi politici di opposizione*, nell'ambito del generale fenomeno di riconoscimento e valorizzazione di tutti i gruppi parlamentari. Ciò mette il *Gobierno* in condizione di poter contare, nel confronto parlamentare, oltre che sui poteri statutari che gli sono direttamente riconosciuti, in quanto primario organo d'indirizzo, anche sulle prerogative specifiche dei gruppi che lo sostengono, in un *continuum* Governo-maggioranza parlamentare che trova il suo massimo consenso nella rigida disciplina delle strutture gruppocratiche.

Tipici parlamenti dibattimentali sono la *House of Commons* e l'*Assemblée Nationale*, mentre tra i parlamenti lavorativi possiamo ricomprendere il *Bundestag* della grande coalizione (123), il *Congreso* degli Stati Uniti e, per alcuni aspetti, il Parlamento italiano (124).

Per alcune considerazioni sulla mancata razionalizzazione dell'opposizione in Italia, cfr.: CABAIATA, *Razionalizzazione dell'opposizione nello Stato Costituzionale moderno*, in *Il Corriere Amministrativo*, 1966, pp. 1143-1157 ss.

(122) Come osserva DE VERGOTTINI, in *Enc. del dir.*, voce *Opposizione parlamentare*, p. 550, il riconoscimento « ufficiale » dell'opposizione si ha solo in: Australia, Nuova Zelanda, Canada, Irlanda, Malta, Repubblica Sudafricana, Pakistan, Bangladesh, Malesia, Figi, Sierra Leone, nonché nella Costituzione della città di Amburgo.

(123) Per tutti si veda: M. HERETH, *Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, Monaco-Vienna, 1969.

(124) Così anche: G. DI PALMA, in *Sopravvivere senza governare - I partiti nel Parlamento italiano*, Bologna, 1978, che mette in evidenza soprattutto il ruolo svolto al riguardo dalle commissioni parlamentari deliberanti. Tuttavia, si deve avvertire che, recentemente, tale Autore è giunto a conclusioni molto diverse sul

Questa peculiare caratteristica « nostrana », oggetto di attualissimo dibattito (125), ha a proprio fondamento precise ragioni di ordine politico e storico che, in questi ultimissimi tempi, sono oggetto di radicale considerazione. Ciò si verifica soprattutto a partire dalle elezioni generali del 1987 che, nell'ipotizzare una rinnovata e, per certi aspetti, inedita competizione a sinistra, sembrano porre in termini nuovi il problema del ruolo dell'opposizione.

Finora il ruolo dell'opposizione in Italia si è sviluppato nell'ambito della « storica » contraddizione tra l'esigenza di unificazione dello Stato e l'impossibilità di coinvolgere in responsabilità di governo il Partito Comunista. Ciò ha contribuito al rafforzamento degli organismi assembleari così da conseguire, nell'ambito del Parlamento, quel consenso e la realizzazione di quella compartecipazione che, altrimenti, non avrebbe potuto essere ammessa nell'ambito del Governo. In conseguenza di ciò si è consolidata una concezione di primato del Parlamento e si è affermato un rapporto Governo-Parlamento di tipo competitivo. In questo contesto i partiti sono diventati i soggetti primari dell'ordinamento, al di sopra delle stesse Istituzioni, e il Parlamento, sede ideale di cooperazione interpartitica, ne è diventato la sede decisionale (*Arbeitsparlament*).

Si può dire schematizzando che in Italia la Costituzione e la prassi hanno sviluppato la partecipazione e la democrazia assem-

punto, fino ad affermare che: « Il parlamento italiano va iscritto tra i parlamenti-arena, pur avendo alcune spiccate caratteristiche che sono sempre proprie del parlamento di trasformazione », (in: *Parlamento-arena o parlamento di trasformazione?*, cit., s. p. 184 ss.). Inoltre: « Il Parlamento italiano non può essere in alcun caso iscritto tra i parlamenti di trasformazione, contrariamente ad alcuni miei suggerimenti, che qui revoco, sviluppati in un precedente scritto, per il semplice fatto che il parlamento di trasformazione è esclusivamente proprio di un tipo preciso di sistema democratico che si è storicamente dato solo negli Stati Uniti ». Questo ordinamento « non conosce la divisione dei poteri tra istituzioni diverse sibbene la fusione-parcellizzazione degli stessi in compartecipazione tra le medesime istituzioni » (pp. 184-85).

(125) Si ricordi l'importante riunione del Comitato Centrale del PCI del 26 novembre 1987, in cui è stata ufficialmente decretata l'opportunità di superare ogni concezione consociativa del sistema.

In questa direzione si muove anche la maggior parte delle proposte avanzate in tema di riforme istituzionali, sia che si parli di revisione dei regolamenti parlamentari, di bicameralismo, di rafforzamento della Presidenza del Consiglio o di delegiferazione.

bleare come condizione per la governabilità (125^{bis}), mentre in Spagna, seguendo il processo inverso, si è puntato piuttosto sulla governabilità, attraverso il rafforzamento del Governo e del raccordo Governo-Parlamento, come condizione per la democrazia.

Cardine essenziale della governabilità spagnola è dunque il binomio Governo-maggioranza parlamentare che, pur fondandosi sui partiti, rifiuta ogni ipotesi di tipo italiano di « governo dei partiti » (126).

L'affermazione di tale concezione che si può definire « statalista » e, per certi aspetti, anche « centralista », poggia su ragioni di ordine esterno ed interno: ragioni queste ultime che si possono ulteriormente distinguere in ragioni di ordine politico e storico.

Tra le cause di ordine esterno c'è la documentata consapevolezza delle disfunzioni cui avrebbe dato adito, per esempio, l'adozione di un sistema di tipo italiano (127), in contrapposizione alla dimostrata funzionalità, invece, dei sistemi di tipo concorrenziale, primo fra tutti quello tedesco che, pertanto, ha rappresentato il punto di riferimento e l'imitazione per tante soluzioni costituzionali e regolamentari (128).

(125^{bis}) Circa l'« impostazione unitaria » della Costituzione italiana, nell'ambito di più vasti riferimenti, cfr.: C. ROEHRSEN, *L'opposizione oggi*, in *Politica del diritto*, 1977, pp. 399-414.

(126) Per PASQUINO, in *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma-Bari, 1988, p. 92: « Può essere che in un ipotetico continuum che vada da un massimo di controllo partitico (un *party government* esemplare) ad un minimo, il caso italiano non si situi perfettamente al polo del *party government*. Sicuramente, non si caratterizza come *cabinet government*. Tuttavia ... vale la pena cercare una collocazione del caso italiano entro il modello di *party government* ».

Per alcuni avvertimenti di metodo sulla problematica relativa al *party-government* in Italia, si veda: G. URBANI, *Introduzione* al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza della Politica svoltosi nell'ottobre 1986 presso l'Istituto Universitario Europeo di Badia Fiesolana, sul tema: « Governo e parlamento nel sistema politico italiano », in *Riv. it. di Scienza Politica*, 1987, n. 2, pp. 173 ss. Sullo stesso tema, in diritto comparato, cfr.: R. WILDENMANN, *Visions and Realities of Party Government*, Berlino, 1986.

(127) Circa l'atteggiamento critico con cui il costituente spagnolo ha valutato alcune soluzioni « italiane », si è espresso anche, nella relazione al Convegno di Bologna del 26-27 maggio 1978: S. GALEOTTI, in *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Forni ed., 1978, pp. 49-64.

(128) Circa le influenze esercitate dalla Costituzione di Bonn sul sistema spagnolo per quanto attiene la delimitazione delle situazioni soggettive, l'ordinamento regionale e la forma di governo, cfr.: LOMBARDI, *La nuova Costituzione di Spagna*,

Tra le cause di ordine interno si debbono addurre i due seguenti argomenti:

A) Pur nella riaffermazione del nuovo ordinamento come « Stato di partiti », si è avvertita l'impraticabilità di poter fare di questi i soggetti primari dell'ordinamento, soprattutto a causa della debolezza del neosistema, ancora non consolidato, specie in relazione alla rappresentanza del polo fluttuante di centrodestra (129).

B) La richiesta di istituzioni forti, poi, era ed è auspicata anche per fronteggiare il peso di altri poteri forti, di natura non politica, quali l'Esercito (130) e la Chiesa Cattolica (131), nei confronti dei quali si riteneva indispensabile la creazione di appositi centri di autorità in grado di contrattare il consenso su posizioni di forza e di equilibrio.

Stabili ed univoche istituzioni centrali, d'altro canto, veni-

Torino, 1979, pp. 104, 115 ss. e J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, vol. I, Barcellona, 1984, p. 43 ss.

Tra le similitudini più significative di ordine costituzionale si ricorda: l'istituto della sfiducia costruttiva e il procedimento per la formazione del Governo di cui agli articoli 63 della Legge Fondamentale e 99 della Costituzione spagnola. (Per una succinta analisi dell'art. 63 L.F. di Bonn, cfr.: GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., pp. 371-79).

Per quanto concerne le similitudini di carattere regolamentare, si può considerare il ruolo svolto dall'*Aeltestenrat* e dalla *Junta de Portavoces*, che assumono le proprie decisioni sulla base del principio di proporzionalità rapportato, nel primo caso, alla diversificazione della rappresentanza in relazione alla forza dei gruppi e, nel secondo caso, al voto ponderato. (Per un commento del regolamento tedesco, cfr.: A. SANTSCHY, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchâtel, 1982).

(129) Nelle elezioni del 1977 e del 1979 il partito di Adolfo Suarez (UCD) ha ottenuto la maggioranza dei suffragi e la guida del governo. Con le elezioni del 1982 e del 1986, a seguito della conquista della maggioranza assoluta da parte del PSOE, invece, la rappresentanza della destra è passata ad AP guidata da Fraga Iribarne. A conferma delle fluttuazioni che si sono verificate nell'ambito della destra, si consideri che nel 1986 AP ha ottenuto 105 seggi alla Camera e 63 al Senato, mentre il partito di Suarez ne ha riportati soltanto 19 alla Camera e 3 al Senato.

(130) Sul ruolo dell'Esercito in generale, cfr.: TONIATTI, *Il ruolo delle Forze armate*, in: *Una Costituzione democratica per la Spagna*, cit., pp. 177-193.

(131) Circa la rilevanza dell'elemento « cattolico » nella politica spagnola in generale e nella fase di elaborazione della Costituzione, cfr.: L. PRIETO SANCHEZ, *Le relazioni Chiesa-Stato alla luce della nuova Costituzione spagnola del 1978*, in *La Costituzione spagnola del 1978*, cit., special. pp. 295-308.

vano richieste anche al fine di contrastare le spinte centrifughe, talora anche violente, di alcune minoranze territoriali che, com'è noto, il costituente ha sempre trattato con molta diffidenza ed ha coinvolto nel sistema in forme attenuate e parziali, attraverso il *Senado*, con il preciso intento di salvaguardare l'unità complessiva dell'ordinamento. Anche il *Senado*, invero, non essendo stato concepito come Camera delle *Comunidades Autonomas*, non godendo di alcun potere di veto e non potendo svolgere un ruolo di vero e proprio contropotere istituzionale, finisce per adempiere una funzione di puro rafforzamento della maggioranza di governo (132), in una logica, anche qui, di natura « centralista ».

Tali connotati di « centralismo » trovano conferma, d'altronde, anche nel moderato uso dell'istituto del referendum che, precluso all'iniziativa delle minoranze, è stato utilizzato una sola volta, nel 1986, per sanzionare l'adesione all'Alleanza Atlantica. Ciò, se non autorizza di per sé ulteriori conclusioni in ordine al carattere dibattimentale delle *Cortes*, rafforza però la concezione dirigista che il costituente ha voluto dare alla forma di governo, dal momento che riduce, nel contempo, le ipotesi di ampliamento dei connotati « consensuali » del sistema.

(132) Sia consentito il rinvio a: G. GUIDI, *Bicameralismo*, cit.