

Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola.

di Giuseppe Naglieri

Abstract: From an imperfect bipartidism to a necessary bipolarism. The coalition term and the restructuring of the Spanish form of government - The paper aims to examine the extent to which the Spanish political system has processed the disruptive changes that have occurred since 2015 and whether it has found a new order capable of guaranteeing renewed stability to the form of government and to the whole constitutional system. This analysis is focused on the current parliamentary term, which has seen, along with the emergence of the first nationwide coalition government, the sharpening of ideological polarization between parties and the affirmation on national scale of the ultra-right Vox party, the consequences of the constitutional crisis generated by the unilateral secession attempt in Catalonia, numerous early elections in the Autonomous Communities and an unprecedented institutional crisis.

Keywords: Spanish form of government; coalition government; parliamentarism; political fragmentation; ideological polarization.

1. Premessa

Il sommovimento che ha attraversato il sistema politico spagnolo a partire dalle elezioni generali del 2015 è unanimemente ricondotto all'emersione su scala nazionale ed al massiccio ingresso nelle *Cortes* dei partiti *Podemos* e *Ciudadanos*, i quali, attraendo consensi rispettivamente nell'area sinistra del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) ed in quella liberale e moderata del *Partido Popular* (PP), hanno contribuito alla rottura dell'equilibrio bipartitico su cui si è retta ininterrottamente la forma di governo spagnola fin dal 1978, così frammentando il panorama della rappresentanza ed imponendo al sistema un inedito approccio pluralista, scenari parlamentari nuovi e governi insolitamente deboli. Obiettivo del presente lavoro è vagliare in che misura nell'attuale legislatura, che ha visto, assieme alla nascita del primo governo di coalizione su scala nazionale, l'acuirsi della polarizzazione ideologica tra partiti e l'affermazione su scala nazionale del partito di ultradestra *Vox*, le conseguenze della crisi costituzionale generata dal tentativo di secessione unilaterale in Catalogna, numerose elezioni autonome anticipate ed una crisi istituzionale senza precedenti, il sistema politico abbia processato i dirompenti mutamenti ed abbia trovato un nuovo assetto idoneo a garantire una rinnovata stabilità alla forma di governo ed al sistema costituzionale nella sua interezza.

2. Frammentazione e polarizzazione: una misurazione

Come hanno sostenuto Sartori e Sani¹, la frammentazione politica, in sé, non rappresenta un ostacolo al funzionamento dei sistemi democratici. Lo diviene, però, quando ad essa si accosta la polarizzazione: il pluralismo polarizzato² rappresenta un rischio per i sistemi di rappresentanza proporzionale³, potendo condurre ad un significativo decadimento della qualità della democrazia, alla paralisi istituzionale e a pericolose degenerazioni sul piano democratico⁴.

Numerosi sono gli indici che consentono di definire il sistema politico spagnolo attuale, con le mutazioni che lo hanno attraversato a partire dal 2014, come frammentato e polarizzato.

Quanto alla frammentazione, il primo dato che plasticamente emerge è la media di voti dei due principali partiti, PSOE e PP, nelle quattro elezioni generali celebrate tra il dicembre 2015 ed il novembre 2019, che è pari al 50,13 per cento dei voti espressi, il che comporta una perdita di 22,5 punti rispetto a tutti i cicli elettorali precedenti, a partire dal 1977⁵.

Utilizzando l'indice del numero effettivo di partiti (NEP) introdotto da Laakso e Taagepera nel 1979⁶, e piegandone la formula per ottenere il numero effettivo di gruppi parlamentari, come in un recente studio⁷, emerge chiaramente come a partire dall'XI legislatura vi sia stato un significativo incremento del numero di gruppi parlamentari costituiti, che raggiunge picchi di 4.70 e 4.60 nella XIII e nella XIV legislatura, che hanno visto, assieme ai gruppi parlamentari di *Podemos* e di *Ciudadanos*, l'ingresso nelle Cortes di *Vox*.

Con riguardo alla polarizzazione ideologica, ricorrendo alla formula di polarizzazione ponderata di Taylor ed Herman, finalizzata a misurare le distanze ideologiche ponderando il peso dei partiti, in voti o in seggi, al fine di mitigare l'impatto di partiti ideologicamente estremi ma di importanza minima per il sistema politico⁸, si rileva come questa sia in costante ascesa a partire dall'anno 2000, con rialzi significativi a partire dal 2015, come risultato dei cambi nel sistema partitico e l'irruzione, tra le nuove forze politiche, di *Podemos*, che si colloca in uno degli estremi⁹, ed un picco nel

¹ G. Sartori, G. Sani, *Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales*, in *Revista de Derecho Político*, n. 7, 1980, 35.

² G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, 2012.

³ F. Camaño, *Parlamento. El taller de las verdades fingidas*, in M. E. Seuhas Villadangos (coord.), *Parlamento y Parlamentarismo: origen y retos*, Valencia, 2018, 18.

⁴ M. Barreda, *La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias*, Cuadernos Manuel Giménez Abad, n. 21, 2021, 190-202, G. Sartori, *op. ult. cit.*, 184; J. J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Buenos Aires, 1991, 56.

⁵ J. C. Nieto-Jiménez, *Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales Españolas (2015-2019)*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 196, 2021, 161.

⁶ M. Laakso, R. Taagepera, «Effective» number of parties. A measure with application to west Europe, in *Comparative Political Studies*, n. 12, 1972, 3 ss.

⁷ J. C. Nieto-Jiménez, *op. ult. cit.*, 171.

⁸ L. M. Ruiz Rodríguez, P. Otero Felipe, *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*, Madrid, 94.

⁹ M. Barreda, *La polarización cit.*, 195.

2019, anno di entrata in parlamento di Vox¹⁰. In un recente studio il calcolo è avvenuto per legislature, dimostrando come l'attuale legislatura, la XIV, presenti livelli di polarizzazione tra i partiti senza precedenti (5,84) e come tale *trend* si confermi a partire dalla XI legislatura, esito delle elezioni del dicembre 2015¹¹. La polarizzazione territoriale è altresì in costante e significativo aumento a partire dalla decisione del 2010 del Tribunale Costituzionale sullo Statuto di Autonomia Catalano¹². Quanto alla polarizzazione affettiva, il cui indice è costruito a partire dai sentimenti suscitati dai *leader* politici, i politologi segnalano come nonostante questa sia un fenomeno generalizzato solo tra i cittadini che si identificano con un partito, e sia viepiù presente tra coloro che si identificano con i partiti *Podemos* e *Vox*, l'indice relativo sia in ascesa dal 1993 con picchi nel 2008 e nel 2015¹³.

3. Parlamentarismo maggioritario e istituti di razionalizzazione della forma di governo alla prova della frammentazione

La frammentazione derivante dalle innovazioni prodottesi nel quadro politico a seguito delle elezioni generali del 2015 ha posto a dura prova una forma di governo costruita invece con la precisa finalità di evitare la frammentazione delle Camere, l'atomizzazione, la debolezza e l'inconsistenza dei partiti politici¹⁴. La dottrina non fatica a riconoscere infatti il timore per un eccesso di frammentazione politica¹⁵, alimentato dall'esperienza della seconda Repubblica, caratterizzata da un sistema di multipartitismo estremo¹⁶ e polarizzato¹⁷ e da una instabilità e debolezza dei governi nelle relazioni con le *Cortes*, come un elemento determinante nell'introduzione di una forma di governo fortemente razionalizzata, presidiata da una legge elettorale con *output* maggioritari e da un funzionamento delle Camere a trazione dei gruppi parlamentari della maggioranza¹⁸.

¹⁰ P. Simón, *The Multiple Spanish Elections of April and May 2019: The Impact of Territorial and Left-right Polarisation*, in *South European Society and Politics*, n. 3-4, 2020, 441 ss.

¹¹ J. C. Nieto-Jiménez, *op. ult. cit.*, 187 ss.

¹² *Ibidem*.

¹³ L. Miller, M. Torcal, *Veinticinco años de polarización afectiva en España*, *The Conversation*, 2020. Disponibile in linea: <https://theconversation.com/veinticinco-anos-de-polarizacion-afectiva-en-espana-149237>.

¹⁴ A. Fernández-Miranda Campoamor, *Sobre la forma de Gobierno: ¿un exceso de racionalización?*, in J. García Roca, E. Albertí (coord.), *Treinta años de Constitución*, Valencia, 2010, 855.

¹⁵ M. Garrote de Marcos, *Representación y sistema electoral: un balance*, in M. E. Seijas Villadangos (coord.), *Parlamento y Parlamentarismo cit.*, 111.

¹⁶ S. Varela Díaz, *Partidos y Parlamento en la II República española*, Madrid, 1978, 23.

¹⁷ M. Ramírez, *Sistema de partidos y Parlamento durante la Segunda República española (una reflexión objetiva 75 años después)*, in *Cortes: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 17, 2006, 289.

¹⁸ Tali sono gli elementi di freno della frammentazione (e di rafforzamento della posizione dell'esecutivo) che rileva A. Fernandez-Miranda Campoamor, *Sobre la forma de Gobierno cit.*, 856, secondo il quale, oltre al precedente della Seconda Repubblica,

E tuttavia, non può negarsi come ciascuno dei summenzionati strumenti anti-frammentazione che si supponevano sufficienti a blindare il sistema politico¹⁹ abbia subito le conseguenze dell'esplosione del pluralismo partitico come risposta alla pulsione proveniente dal basso per l'allargamento delle maglie della rappresentanza politica²⁰ e per un cambio radicale in una democrazia ritenuta dalla maggioranza dei cittadini in crisi, chiusa alla partecipazione popolare nel dibattito politico²¹. Se in un primo momento ciò ha causato momenti di stallo, anche ripetuti, che ben si compendiano nelle due legislature, la XI e la XIII, terminate ancor prima di iniziare per applicazione dello scioglimento automatico di cui all'art. 99 comma 5 CE, taluni elementi paiono oggi poter deporre a favore di una transizione del sistema politico e della forma di governo attorno al pluralismo, verso un modello bipolare.

Muovendo dal sistema elettorale, deve rilevarsi come nonostante gli elementi di disproporzionalità ad esso riconosciuti (alta numerosità di collegi coincidenti con i confini provinciali che comporta una dimensione assai ridotta per il 65 per cento di essi, numero minimo di due seggi attribuiti a ciascun collegio, metodo D'Hondt per il riparto, soglia di sbarramento del tre per cento su scala nazionale²²), l'avvento di *Podemos* e *Ciudadanos* in una società profondamente lontana dalla politica tradizionale, ritenuta incapace di apportare miglioramenti tangibili e veicolo di corruzione²³, è riuscito ad aprire per la prima volta un varco nel sistema partitico, attraverso un discorso finalizzato ad intercettare il profondo malcontento sociale e la disaffezione verso le forze politiche tradizionali.

anche la conformazione della società spagnola al tempo della transizione ha concorso all'introduzione di una forma di governo fortemente razionalizzata: la società si caratterizzava per una straordinaria complessità ideologica, anche a seguito dell'incertezza provocata da quaranta anni di assenza dei partiti e di elezioni.

¹⁹ E. Gómez Corona, *La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido*, in *Revista de Derecho Político*, n. 111, 2021, 109 ss.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Riflette del celebre movimento degli *Indignados* J. L. Martí, *Democracy, Indignados, and the Republican Tradition*, in J. Muñoz-Bassols, L. Lonsdale, M. Delgado (coord.), *The Routledge Companion to Iberian Studies*, London, 2017.

²² M. Baras, J. Botella, *El sistema electoral*, Madrid, 1996.

²³ I dati provenienti dal barometro del *Centro de Investigación Sociológicas* – CIS, segnalavano, al momento, un incremento nella percezione della corruzione nella politica (tra gennaio 2012 e dicembre 2014 si rileva un incremento di oltre il 12 per cento), circostanza certamente condizionata ai numerosi scandali vincolati al finanziamento dei partiti successivi al 2008. A. Megías, *Una década de crisis desafecta: los cambios en su naturaleza*, in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 169, 2020, 103 ss. segnala come a partire dall'anno 2009 in Spagna si rilevi una progressiva identificazione dei fenomeni corruttivi con la classe politica ed i partiti tradizionali, unanimemente riconosciuta dall'opinione pubblica come il principale problema del Paese, assieme all'economia ed alla disoccupazione. Al contempo, gli stessi dati del CIS segnalano come la percezione sociale de «*los políticos en general, los partidos y la política*» come un problema per la società spagnola si intensifici dal 2012 e che, nel 2015, la politica si collochi al quarto posto tra i problemi del Paese dopo la disoccupazione, la corruzione ed i problemi economici.

La regola enunciata da Sartori²⁴, per cui «nemmeno un sistema proporzionale altamente impuro potrà eliminare i piccoli partiti che dispongono di roccaforti concentrate», che sino al 2015 rispecchiava perfettamente il sistema partitico spagnolo e la sua proiezione parlamentare, con due grandi partiti nazionali e partiti nazionalisti, localmente forti, interlocutori necessari per assicurare la governabilità o per ampliare la base sociale delle politiche dei governi monocolori²⁵, dipende largamente, si ricorderà «dalla distribuzione degli elettorati», che però è storicamente data «solo prima dell'avvento di un sistema partitico strutturato». Un momento di fermento nel sistema partitico, dunque, che diviene sua autentica ristrutturazione e comporta una redistribuzione territoriale degli elettorati, è in grado di attenuare la disproporzionalità del sistema elettorale, consentendo l'accesso di partiti minori – ma non più così tanto, visto il ridimensionamento elettorale dei due partiti tradizionali – anche nelle piccole circoscrizioni, scientificamente riconosciute per gli *output* maggioritari. Così, il fatto che 33 su 52 dei distretti per il *Congreso* che assegnano 6 o meno di 6 deputati siano tradizionalmente noti per essere appannaggio dei due maggiori partiti per via delle loro scarse dimensioni, non ha impedito, a fronte di una significativa affermazione nel 90 per cento dei distretti a scapito di PP e PSOE, a *Podemos* e *Ciudadanos* di partecipare al riparto in 23 di questi, essendo solo 10 – i più piccoli tra tutti – i distretti nei quali i seggi si sono ripartiti nella totalità tra i due partiti tradizionali²⁶. Si smentiva così l'affermazione maggioritaria per cui con il sistema elettorale spagnolo era impossibile che partiti che non occupassero la prima e la seconda posizione potessero ottenere rappresentanza nelle circoscrizioni a proporzionalità ridotta²⁷, confermando così la tesi risalente al 1996 di Julián Santamaría, secondo cui la disproporzionalità del sistema elettorale spagnolo subisse una straordinaria amplificazione per via dell'enorme distanza in termini di voti che separa i primi due partiti dagli altri²⁸: riducendosi in forma apprezzabile tale vantaggio e ridimensionandosi dunque il peso elettorale dei primi due partiti a favore delle due formazioni neonate, il vantaggio in termini di seggi nelle circoscrizioni più piccole è svanito, provocando un riparto proporzionale anche nella maggior parte di queste e restituendo così un Parlamento con una composizione assai distinta dalla precedente, con PP e PSOE fortemente indeboliti (33,4 per cento con 123 seggi e 20,8 per cento con 90 seggi, rispettivamente), con il partito di maggioranza relativa mai così lontano dalla maggioranza assoluta, e con due nuovi partiti, improvvisamente terza (*Podemos* con il 20,6 per cento e 69 seggi) e quarta (*Ciudadanos* con il 13,9 per cento e 40 seggi) forza politica nel Paese.

Gli effetti del terremoto politico sul sistema elettorale, il primo degli elementi anti-frammentazione ideati in fase costituente, si sono, come

²⁴ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2012, 53.

²⁵ R. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2020, 70.

²⁶ Ávila, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Jaén, Palencia, Segovia, Soria, Teruel e Zamora.

²⁷ R. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente* cit., 84.

²⁸ J. Santamaría, *El debate sobre las listas electorales*, in A. J. Porras Nadales (coord.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, 1996, 241.

prevedibile, riverberati sulla stabilità della forma di governo²⁹, al punto che alla luce dell'esperienza del secondo governo Rajoy investito nel 2016 con i voti di *Ciudadanos*, *Coalición Canaria* e la travagliata astensione del PSOE e del primo governo Sánchez sorto con il successo della mozione di censura del giugno 2018, si è sostenuta la nascita, nella prassi parlamentare³⁰, della inedita figura del Governo iper-minoritario³¹, vale a dire un governo monocolore di un solo partito, il quale ha un numero di deputati ben lontano dalla maggioranza assoluta e che conta altresì con la disaffezione espressa o con l'opposizione aperta della maggioranza della camera³².

Tale era il secondo Governo Rajoy, investito con maggioranza semplice e 170 voti a favore, 111 contrari e 68 astensioni, queste ultime dovute alla essenziale decisione di astenersi da parte della grande maggioranza dei deputati del PSOE (68 su 83, giacché 15, rompendo la disciplina di partito, votarono contro) successiva alla defenestrazione del leader, Pedro Sánchez, che insisteva invece per la linea dura: le astensioni dei socialisti erano, come reso evidente dal portavoce del gruppo parlamentare al momento delle dichiarazioni di voto, solo finalizzate a sbloccare l'*impasse* e ad impedire un secondo scioglimento del *Congreso* e la celebrazione delle terze elezioni in un anno³³. Non diversa la condizione del primo Governo Sánchez, investito con 180 voti a favore, 169 contrari e un astenuto grazie al successo della mozione di censura contro Rajoy, ma sostenuto effettivamente solo dall'esiguo gruppo parlamentare socialista di 84 deputati: il fatto che Sánchez sia stato eletto con maggioranza assoluta è la sola conseguenza della capacità di coagulare consenso contro il Governo precedente ed al fine della rimozione di Rajoy, non già attorno ad un programma di governo sostenuto da una nuova maggioranza parlamentare.

La nascita del primo Governo Sánchez dimostra dunque come la natura della mozione di censura costruttiva, presidio del parlamentarismo razionalizzato, unanimemente riconosciuta come un istituto di assai difficile attivazione³⁴ e così disegnata espressamente affinché «una perdita di fiducia del Parlamento nel Governo non si traduca in un cambio di Governo, bensì in un Governo debole»³⁵, sia stata riplasmata nel quadro politico attuale. Un

²⁹ Quanto alla regolamentazione delle relazioni tra Parlamento e Governo, si concorda in particolare con E. Gómez Corona, *La desparlamentarización* cit., 123, che rileva come «la nueva época transforma el contenido material y la finalidad de esas reglas de juego que no se pueden cambiar: preceptos hasta ahora en desuso se revitalizan, costumbres parlamentarias consolidadas caen en el olvido. Normas que reclamaban su reforma se demuestran útiles para la nueva época; reglas que eran adecuadas al anterior contexto reclaman ahora su reforma». Di più, si ritiene che tali considerazioni possano trasporsi anche sul piano del sistema elettorale e degli istituti anti-frammentazione e di rafforzamento dell'esecutivo.

³⁰ G. Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1885.

³¹ D. Giménez Glück, *El gobierno hiperminoritario (y su reclamación con el Parlamento)*, Valencia, 2020.

³² *Ibidem*, 23 e 24.

³³ «Por eso, le repito, señor Rajoy, con toda claridad: usted no tiene nuestra confianza ni nuestro apoyo, máxime después de haberle escuchado esta tarde». Cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, n. 13, 8.

³⁴ D. Giménez Glück, *El gobierno hiperminoritario* cit., 97 ss.

³⁵ F. Simón Yarza, *La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.103, 2015, 104. Secondo J. García Fernández, *La moción de*

governo già debole è stato infatti sostituito, senza alcun accordo programmatico tra le forze favorevoli alla mozione e con il solo fine di terminare l'esperienza di governo del PP, con un governo parimenti debole³⁶ – e probabilmente ancor più, giacché il gruppo parlamentare socialista contava solo 84 deputati e la *Mesa del Congreso*, così come quelle delle commissioni parlamentari erano, per la prima volta nella storia, in mano all'opposizione, che controllava così i tempi parlamentari ed il processo legislativo, in netta antitesi rispetto al fisiologico controllo assoluto dell'attività parlamentare da parte del Governo, mediante la sua maggioranza, elemento centrale nel parlamentarismo spagnolo³⁷ – e non già con una diversa e stabile maggioranza politica. La mozione di censura vive così una eterogenesi dei fini, da strumento di stabilizzazione a motore di destabilizzazione.

censura en España: funcionalidad y ¿reforma?, in *Temas para el Debate* n.273-274, 2017, 42, la mozione di censura, sorta come strumento di controllo-sanzione del Governo si è trasformata in uno strumento di controllo-informazione, destinato a trasmettere all'opinione pubblica il giudizio del Parlamento sul Governo, senza altri effetti. Da ciò deriverebbe che in Spagna non esista, nei fatti, una autentica mozione di censura. Guardando alle due precedenti ipotesi di mozione di censura che il sistema aveva conosciuto, M. Sánchez de Dios, *La moción de censura (un estudio comparado)*, Madrid, 1992, 380, sostiene che «se trata de un procedimiento parlamentario especialmente solemne, revestido de la máxima publicidad, que con la finalidad de exigir responsabilidad política al Gobierno, permite a la oposición abrir un debate de política general en el que puede hostigarse y atraer la atención del electorado hacia sus propuestas. El objetivo de la oposición en este caso no es derribar al Gobierno sino conseguir la mayoría en las siguientes elecciones». R. Punset, *El control parlamentario en España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de Gobierno*, in F. Pau i Vall (coord.), *El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, 2013, 165, ugualmente, afferma «esta forma de control extraordinario ha devenido, en razón de su inviabilidad (jamás se ha derribado un Gobierno en 34 años), una forma de control ordinario, mediante la cual se pretende únicamente, no el inmediato recambio gubernamental basado en una nueva mayoría, sino escenificar la alter-nativa programática opositora ante el cuerpo electoral».

³⁶ Secondo J. Tudela Aranda, *op. cit.*, 194 «de forma consciente o inconsciente, la responsabilidad política en España había mutado. La moción de censura para triunfar no exigía necesariamente un acuerdo para construir una mayoría de gobierno alternativa, no exigía ser positiva. Sólo era necesario el acuerdo en la retirada de la confianza al Presidente correspondiente».

³⁷ Secondo P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, 2006, 41, il potere esecutivo predomina nella elaborazione delle norme, giacché a lui spetta prendere le decisioni legislative, negoziarle con i gruppi di pressione, spettando al legislatore esclusivamente dare forma giuridica alle decisioni prese nell'ambito dell'esecutivo. Nonostante le diverse opinioni a riguardo, nessuno in dottrina pone in dubbio come sia il Governo colui che materialmente detti e controlli l'agenda legislativa, mentre le *Cortes*, come conseguenza del controllo che su di esse esercita la maggioranza di Governo, si limitano a dare forma giuridica alle decisioni governative. Cfr. D. Giménez Glück, *El Gobierno hiperminoritario* cit., 29, 37 ss. Secondo J. García Morillo, *Mitos y realidades del parlamentarismo*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 9, 1991, 125, tale stato di cose è non solo inevitabile ma anche desiderabile nella logica di un sistema parlamentare. P. Biglino Campos, *Veinticinco años de procedimiento legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, n. 58-59, 2003, 456, sostiene che la forza della maggioranza non debba convertire il procedimento legislativo in un simulacro.

La frammentazione politica, entrata in parlamento, ha dunque rotto l'equilibrio del bipartitismo imperfetto proprio del *regimen* del 1978, allontanando largamente il partito di maggioranza relativa dalla maggioranza assoluta, impedendogli di potere investire un Presidente in solitaria, o con il solo supporto esterno dei partiti nazionalisti, così inaugurando un periodo di governi deboli: i forti meccanismi di razionalizzazione della forma di governo spagnola, poco hanno dunque potuto di fronte alle innovazioni di un quadro politico frammentato e polarizzato, ed anzi, sono stati da questo piegati in misura senza precedenti. La stabilità del primo governo della XII legislatura è stata in pericolo fin dal primo giorno, posto che il *Presidente del Gobierno* è stato investito grazie ad una astensione più che mai formale, che nella sostanza era un voto contrario. Tale debolezza si è vista nella incapacità di raggiungere accordi per l'approvazione del bilancio, che ha visto i *Presupuestos Generales del Estado* per il 2016, approvati dal Governo Rajoy nella XI legislatura, prorogati per l'anno 2017 e sino a luglio del 2018 e nella presa di coscienza da parte del Governo di non potere utilizzare con la medesima capacità del passato il *Proyecto de Ley* per via dell'assenza di una maggioranza parlamentare stabile. Tale constatazione, lungi dall'aver ravvivato l'uso da parte dei gruppi parlamentari del *Proyecto de Ley* si è risolta in una contrazione significativa dei numeri dell'attività legislativa³⁸. L'esperienza del Governo Sánchez I conferma quel *trend* di debolezza dell'esecutivo – plasticamente dimostrata dalla mancata approvazione dei PGE per il 2019 e dalla vigenza in proroga, dal luglio 2018 al dicembre 2020, dei PGE elaborati dall'allora governo Rajoy ed approvati dal Governo Sánchez appena insediatisi³⁹ – sostenuto da maggioranze a geometria variabile a seconda del provvedimento, con la necessità di negoziare costantemente i contenuti dei progetti di legge: le statistiche parlamentari confermano anche in questa fase della XII legislatura la drastica contrazione dell'uso del *Proyecto de Ley* da parte del Governo, cui non ha fatto da contraltare un rinnovato attivismo parlamentare: l'iniziativa parlamentare mediante proposta di legge è rimasta esigua e, nonostante le aspettative, il dibattito e la negoziazione delle leggi in Parlamento non ha assunto centralità, nonostante la fisiologica necessità di mediazione per raggiungere la maggioranza di volta in volta. Non si è assistito dunque a quel «governare mediante il Parlamento»⁴⁰ da taluni

³⁸ D. Giménez Glück, *El Gobierno hiperminoritario* cit., 46 ss.

³⁹ Il procedimento di approvazione del bilancio, rappresenta, infatti, la prova di fuoco dei governi di minoranza, poiché ne consente di misurare il grado di appoggio, le capacità della *leadership* e di gestione di relazioni a geometria variabile. Secondo E. Gómez Corona, *La desparlamentarización* cit., 20 ss., le vicende dei Governi Rajoy II e Sánchez I nell'ambito del bilancio, che hanno comportato *de facto* il fine del principio della annualità di bilancio per via delle numerose proroghe, dimostrano quanto mai la debolezza del Governo nelle relazioni con il Parlamento nel nuovo quadro politico.

⁴⁰ Celebre la riflessione dell'allora leader di Unidas Podemos, Pablo Iglesias, alla luce delle proposte di legge presentate dal suo gruppo, secondo cui «Estamos empezando a gobernar desde el Parlamento»: <https://www.cuartopoder.es/espana/2018/06/29/pablo-iglesias-estamos-empezando-a-gobernar-desde-el-parlamento/>. Al contrario, come sostiene J. Tudela Aranda, in *Crisis política (y social) y Derecho Constitucional*, in *Teoría y Realidad*

enfaticizzato, ed anzi, i progetti di legge giungevano al Congresso a negoziazioni già ultimate, avvenute fuori dalla sede parlamentare, tra le cupole dei partiti disposti ad appoggiare il governo minoritario⁴¹.

Così, in una legislatura divisa a metà, con due opposte maggioranze egualmente deboli e con due Governi in seria difficoltà nel trovare gli appoggi parlamentari necessari per approvare le proprie iniziative, il *Real Decreto Ley*, già assunto a strumento ordinario di normazione attorno alla X legislatura⁴², ha superato di gran lunga il numero di *Proyectos de Ley* approvati: a fronte di 49 PdL, i due Governi succedutisi hanno emanato 65 Decreti-Legge: può forse dirsi che i governi iper-minoritari della XIII legislatura abbiano trovato in essi non solo uno strumento di normazione, ma anche uno dispositivo per costruire artificiosamente una maggioranza parlamentare che non possedevano⁴³.

4. Pluralismo politico, eredità maggioritaria e stabilità del Governo nell'esperienza di coalizione.

Il Governo di coalizione PSOE-UP insediato nel gennaio 2020, del quale al momento in cui si scrive si compiono i tre anni, ha rappresentato una novità assoluta nel panorama politico nazionale, essendo il primo Governo di coalizione dalla Seconda Repubblica. Ciò costituisce, per certi aspetti, l'ennesima conseguenza della frammentazione parlamentare sulla forma di governo: l'esperienza di governo in solitaria del PSOE con l'appoggio esterno di UP e delle formazioni nazionaliste catalane e basche della XII legislatura ha mostrato la necessità di un accordo programmatico e di una maggioranza stabile composta quantomeno dalle prime due forze della sinistra parlamentare.

Non può infatti non segnalarsi il fallimento, in ragione del mancato accordo sulla distribuzione dei ministeri tra PSOE e UP, dell'investitura dell'allora *Presidente del Gobierno en funciones*, Pedro Sánchez, da parte delle *Cortes* della XIII legislatura, esito delle elezioni dell'aprile 2019.

Le conseguenze potenzialmente paralizzanti di tale arresto, le negoziazioni precedenti, la mediazione di *Esquerra Republicana de Catalunya* notoriamente vicina a UP, che, tra le altre cose, nuovamente subordinava la sua astensione all'accordo tra i due partiti, il dialogo tra le due forze politiche che hanno progressivamente abbassato i toni del confronto e l'esposizione mediatica in fase di negoziazione, hanno consentito, con maggiore agilità, il

Constitucional, 2020, n. 46 «*el modelo de Parlamento fragmentado y gobierno en minoría, el protagonismo real de la Institución parlamentaria no ha sido cualitativamente mayor al que tenía tradicionalmente*».

⁴¹ D. Giménez Glück, *El Gobierno hiperminoritario* cit., 40.

⁴² Cfr. J. Tudela Aranda, *op. cit.*, 195. Di opinione contraria rispetto ai rapporti numerici tra RDL e PdL è D. Giménez Glück, *El Gobierno hiperminoritario* cit., 52, secondo cui le statistiche della XIII legislatura, comparate con le altre, non segnalano un incremento della decretazione d'urgenza in senso assoluto. Per le questioni aperte nella regolamentazione dei Decreti-Legge si veda A. Carmona Contreras, *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Madrid, 1997; M. Aragón Reyes, *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Madrid, 2016.

⁴³ J. Tudela Aranda, *op. ult. cit.*, 196.

raggiungimento dell'accordo di coalizione a seguito della ripetizione elettorale del novembre 2019.

Certo, si tratta pur sempre di un Governo di minoranza, che poggia su una maggioranza di soli 152 deputati, e che abbisogna dunque costantemente del supporto dei partiti regionalisti e nazionalisti per portare avanti le sue politiche, circostanza questa dimostratasi centrale nel corso della legislatura, date le numerose rivendicazioni delle formazioni dell'indipendentismo catalano, prima fra tutti ERC, che con il suo blocco di 13 deputati ha fortemente influenzato le politiche della maggioranza.

Come segnalava lo stesso Presidente Sánchez nei dibattiti iniziali della XIII legislatura⁴⁴ allorché paventava l'ambigua figura del Governo di cooperazione come alternativa alla coalizione, il rischio di un Governo di coalizione in un sistema parlamentare con una forte tradizione di esecutivi monocolore ed a cui manca la vocazione coalizionale⁴⁵, è quello di una ancor più pericolosa frammentazione in seno all'esecutivo, con un doppio protagonismo – sconosciuto al sistema del settantotto, fondato sulla centralità del PG – del Presidente e del *leader* del partito alleato, una doppia comunicazione, una doppia agenda politica, e dunque di due esecutivi in competizione tra loro, senza una guida effettiva. Detto pericolo, amplificato dalla natura populista del discorso di *Unidas Podemos*⁴⁶ – pur se attenuata rispetto ai suoi esordi – ha rappresentato certamente una sfida per la tenuta dell'esecutivo, cui si è provato a dare risposta attraverso il *protocolo de funcionamiento, coordinación, desarrollo y seguimiento del acuerdo de gobierno progresista de coalición* firmato dai due partiti *a latere* dell'accordo programmatico. Sebbene possa rilevarsi un riparto dei ministeri assai fedele alla nota legge di Gamson⁴⁷, ciò ha finito per incrementare esponenzialmente

⁴⁴ Come segnala J. Ridao, *Las pautas de funcionamiento del gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos*, in *Revista ACOP*, 16 marzo 2020, a seguito delle elezioni del novembre 2019 «el líder socialista apartó sus recelos hacia la formación morada e incluso sus insólitas reservas hacia la lógica de funcionamiento del pluralismo político en los sistemas parlamentarios, optando por una senda muy europea, esto es, la de experimentar un gobierno de coalición, fundado en el mero reparto de cargos a cambio de apoyo parlamentario, hacia un gobierno de coalición explícito, el primero desde el franquismo».

⁴⁵ D. Giménez Glück, *El Gobierno hiperminoritario* cit., 32.

⁴⁶ D. Ruiz Devesa, *El populismo de izquierda en España, el caso de Podemos*, in *Temas para el Debate*, n. 240, 2014, 32 ss., C. Rendueles Menéndez de Llano, J. Sola Espinosa, *Podemos y el populismo de izquierdas. ¿Hacia una contrahegemonía desde el sur de Europa?*, in *Nueva Sociedad*, n. 258, 2015, 29 ss., A. Rivero Rodríguez, *La ideología de Podemos: comunismo, pérdida de fe y populismo*, in *Cuadernos de pensamiento político FAES*, n. 57, 2018, M. Álvarez Tardío, *El populismo en la democracia española: del Gil a Podemos*, in A. Rivero Rodríguez, J. Zarzalejos, J. del Palacio Martín (coord.), *Geografía del populismo: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*, Madrid, 260 ss.

⁴⁷ Cfr. W. Gamson, *A Theory of Coalition Formation*, 26 *American Sociological Review* 3, 373-382 (1961), secondo cui ogni partito di una coalizione di governo rivendica proporzionalmente nell'esecutivo un numero di posizioni proporzionali al suo peso in termini di seggi in Parlamento. Nel caso del governo di coalizione PSOE-UP, considerando le vicepresidenze, il PSOE detiene il 77 per cento dei ministeri (17), mentre UP il 23 per cento (cinque, inclusa la vicepresidenza seconda del Governo, attribuita prima a Pablo Iglesias, altresì titolare delle competenze in materia dei diritti sociali e per l'agenda 2030, e poi a Yolanda Díaz, titolare del lavoro). Le competenze

il numero dei dicasteri e per favorire una organizzazione ministeriale confusa, poco conforme a criteri di razionalità amministrativa⁴⁸: si pensi alla costituzione del *Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030*, ovvero al *Ministerio de Igualdad*, del *Ministerio de Consumo*, sorto dall'elevazione a rango ministeriale della *Dirección General de Consumo* afferente al *Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar social*, del *Ministerio de Universidades*, ugualmente sorto dalla scorporazione del precedente *Ministerio Ciencias, Innovación y Universidades*, tutti mutamenti finalizzati a costituire la dote di ministeri da attribuire a *Unidas Podemos*. Tale circostanza denota come, al di là della proporzionalità numerica in termini di seggi in Parlamento tra le due forze, il riparto sia risultato pesantemente squilibrato a favore del PSOE, se è vero che ad UP sono stati attribuiti Ministeri di profilo modesto – forse con l'eccezione del *Ministerio de Trabajo y Economía Social*⁴⁹, che però è stato attribuito a Yolanda Díaz, personalità non propriamente organica a *Podemos*, con una lunga militanza in *Izquierda Unida* e sostenuta trasversalmente – e perlopiù subordinati, per l'*overlapping* di competenze, ai ministeri detenuti dal PSOE.

Quanto ai meccanismi di funzionamento, indispensabili per conciliare il pluralismo interno all'esecutivo con l'omogeneità dell'azione e della comunicazione⁵⁰, guardando al succitato *protocolo de funcionamiento*, al di là del richiamo ai principi di lealtà, cooperazione, corresponsabilità e stabilità cui devono ispirarsi le relazioni tra le forze politiche ed alla discrezione rispetto alle decisioni ed ai processi interni al Governo, elemento rilevante è la costituzione di una commissione permanente di monitoraggio dell'accordo di governo in seno all'esecutivo, nonché di una parallela commissione parlamentare. Ciò che nel protocollo manca, e che viene delegato al costante monitoraggio delle commissioni, le quali devono «*coordinar los socios y revisar el funcionamiento de la coalición y el cumplimiento de los objetivos propuestos*» è la definizione di un cronoprogramma delle politiche più rilevanti da porre in essere e di approvazione dei relativi provvedimenti. E tuttavia, la natura non paritaria della Commissione complica la codecisione nella pianificazione e nell'esecuzione del programma di governo. Benché sia inevitabile che le contingenze, i mutamenti del quadro economico e le circostanze imprevedibili implicino l'aggiustamento del calendario legislativo del Governo, l'ingresso nel dibattito di temi nuovi e dunque la necessità di rinegoziare o limare il programma politico negoziato in precedenza, la stabilità e la continuità dell'azione di un esecutivo di coalizione necessita di maggiore precisione nei tempi e nei contenuti rispetto al tenore dell'accordo di coalizione siglato tra PSOE ed UP. Non sorprende dunque che la vaghezza dell'accordo abbia generato tensioni tra gli alleati circa i contenuti di svariati provvedimenti: celebre è la divergenza registratasi con riguardo alla regolamentazione del prezzo degli affitti in aree urbane caratterizzate da tensioni sul mercato, rispetto alla quale i due partiti conservavano due

della Vicepresidenza di Iglesias sono state attribuite, con le sue dimissioni, ad un *Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030*, guidato dall'attuale segretaria di *Podemos*, Ione Belarra.

⁴⁸ J. Ridao, *op. ult. cit.*, 13.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

visioni confliggenti circa le modalità con cui raggiungere la riduzione dei canoni, o ancora le riserve del PSOE con riguardo al contenuto delle proposte di legge sulla eguaglianza effettiva delle persone transessuali e per i diritti delle persone LGBTI avanzate dal *Ministerio de Igualdad*, che hanno causato momenti di intensa tensione tra gli alleati, e rotto l'impegno di coordinamento nella comunicazione, invero già pregiudicato dall'assenza, nel protocollo, di un gabinetto di comunicazione selezionato paritariamente tra i due partiti. Tali elementi hanno globalmente comportato uno squilibrio nel controllo dell'azione dell'esecutivo tutto a favore del PSOE ed un protagonismo assoluto della Presidenza del Governo, che tuttavia non hanno impedito, nonostante taluni fisiologici momenti di tensione, una buona tenuta della maggioranza, una buona capacità di mediazione ed un livello di polarizzazione regolare.

Tale tendenziale stabilità dell'azione di governo può osservarsi guardando alle relazioni tra maggioranza, gruppi parlamentari nelle *Cortes* e Governo, rispetto alle quali non si rinvergono le medesime tendenze della legislatura passata: a fronte di una frammentazione parlamentare ancor più elevata della XII legislatura – il numero effettivo di gruppi tocca 4.60, rispetto al valore di 3.95 della XII⁵¹, per via dell'ingresso in parlamento del Gruppo Vox, con ben 52 deputati – gli indici di produzione normativa segnalano che nei tre anni di legislatura si sono approvate 101 leggi e leggi organiche, a fronte delle sole 39 approvate nel corso della precedente. Siamo certo lontani dalla media di 174 delle prime dieci legislature, ma si può quantomeno affermare di essere fuori dallo stallo dell'attività legislativa sperimentato negli anni passati. Parimenti, il Governo è tornato a svolgere un ruolo centrale nel procedimento legislativo, con il novanta per cento delle leggi approvate provenienti da *Proyectos de Ley*. Quanto ai Decreti-Legge, deve si rilevarsi un numero notevole, più elevato di quello della XII legislatura (90 a fronte di 65) ma è pur vero che tale incremento, soprattutto negli anni 2020 e 2021, è dipeso dalla necessità di gestire la crisi pandemica⁵².

Alla luce di tali considerazioni, deve riconoscersi che il Governo di coalizione PSOE-UP, nel medesimo quadro politico di frammentazione parlamentare, ha superato la fragilità dei Governi iper-minoritari della XII legislatura, concorrendo ad un riassetto della forma di governo e del sistema parlamentare. Ciò, beninteso, si afferma pur nella constatazione che si tratti di un esecutivo di minoranza, che necessita del supporto dei nazionalisti catalani e baschi per portare avanti il proprio programma politico; ed anzi, la questione catalana e le rivendicazioni di ERC concernenti la sorte dei *leader* indipendentisti del *procés* hanno rappresentato, sino ad oggi, una nota dolente per l'esecutivo, che ha dovuto cedere alle pressioni dapprima sulla concessione dell'indulto ai *leader* condannati dal Tribunale Supremo per i fatti dell'anno 2017 culminati nel *referendum de autodeterminación* e nella dichiarazione unilaterale di indipendenza, e, successivamente, sull'abolizione del delitto di sedizione, sostituito dal delitto di disordini pubblici aggravati, caratterizzato da una cornice edittale ben più mite (da tre a cinque anni, a fronte di una pena da dieci a quindici anni

⁵¹ J. C. Nieto-Jiménez, *Frammentación* cit., 173.

⁵² J. Tudela Aranda, *Crisis política* cit., 194.

prevista per la sedizione) e sulla riforma del delitto di malversazione per le ipotesi in cui il reato sia consumato senza scopo di arricchimento personale.

5. Tra tensione maggioritaria ed esigenze di coalizione dalle Comunità Autonome alle *Cortes*.

Le dinamiche della politica nazionale nel corso della legislatura di coalizione e le future vicende della forma di governo possono guardarsi attraverso i più recenti sviluppi politici nelle Comunità Autonome che tra il 2020 ed il 2022 hanno celebrato elezioni.

Primariamente, occorre porre in rilievo come delle sei elezioni celebratesi nel corso della XIV legislatura delle *Cortes*, tre siano la conseguenza di una anticipazione elettorale decisa dai Presidenti autonomici del *Partido Popular* al fine di porre fine a esperienze di coalizione con *Ciudadanos*.

Tale è stata la dinamica a Madrid, in Andalusia e da ultimo in Castilla e León.

La caduta verticale in consensi di *Ciudadanos* avviata con le elezioni generali del novembre 2019, poi registrata da tutti i sondaggi e infine provata nei comizi catalani del febbraio 2021, nei quali il partito ha registrato un crollo di oltre l'85 per cento dei voti, passando da 30 a 6 deputati, ha certamente incentivato la strategia del PP⁵³, volta a intercettare l'elettorato di *Ciudadanos* al fine di conseguire in solitaria la maggioranza assoluta e potere così costituire governi monocolore, senza il supporto esterno di altre forze politiche e senza dovere cedere a soluzioni di coalizione.

Gli esiti elettorali hanno per certi aspetti dato ragione alla strategia popolare, non solo in Andalusia, dove le posizioni moderate del Presidente Moreno Bonilla hanno consegnato un successo senza precedenti al PP, che ha più che raddoppiato i suoi seggi, passando da 26 a 58, il che gli ha garantito una solida maggioranza assoluta in solitaria dopo l'esperienza fallita del governo di coalizione PP-Cds con appoggio esterno di Vox, ma anche a Madrid, dove la Presidente Ayuso si è fermata a due soli seggi dalla maggioranza assoluta, ottenendo l'investitura con l'astensione di Vox; peggio riuscito è stato invece il tentativo di governare in solitaria di Alfonso Fernández Mañueco in Castilla e León, dove alla caduta di *Ciudadanos* è seguito il successo di Vox, passato da 1 a 12 seggi, così forzando il leader del PP autonomico a cambiare un governo di coalizione con un altro.

Le tre elezioni sono forse in grado di restituire mutamenti nel quadro politico potenzialmente forieri di innovazioni nei rapporti tra partiti a livello

⁵³ Ciò, deve rilevarsi, è accaduto anche a fronte di tentativi dei gruppi dirigenti locali del PSOE di ribaltare i governi di coalizione delle tre Comunità attraverso mozioni di censura coordinate al fine di sostituirli con governi di coalizione PSOE-Ciudadanos. Tale tentativo è avvenuto dapprima nella regione di Murcia, dove però il soccorso di Vox ha consentito la formazione di un nuovo governo a guida Popolare, a Madrid, dove però la Presidente Isabel Diaz Ayuso è riuscita a sciogliere l'Assemblea e convocare nuove elezioni prima del deposito di una mozione di censura, nonché in Castilla y León, dove invece i *Consejeros* di Ciudadanos, rompendo la disciplina di partito rispetto alle decisioni della dirigenza nazionale, hanno votato contro la mozione di sfiducia.

nazionale, sempre qualora, in assenza di sommovimenti, dovessero mantenersi stabili i *trend* elettorali rilevati nei più recenti sondaggi.

Da un lato si scorge lo sforzo dei due partiti maggiori di egemonizzare il rispettivo campo politico radicalizzando le proprie posizioni ideologiche al fine di avvicinare gli elettorati dei partiti minori – i quali hanno fatto, tanto a destra, come a sinistra, della radicalità il *core* del proprio discorso politico e della propria azione – ridimensionandoli sino al punto di neutralizzazione, vale a dire sino al momento in cui la differenza in termini di voti tra partiti maggiori e partiti minori torni così significativa da consentire al sistema elettorale di funzionare nuovamente secondo logiche maggioritarie.

A tale tentativo di ravvivare lo spirito bipartitico del sistema, spinta naturale di un parlamentarismo che ha lungamente funzionato in senso maggioritario, si accosta una opposta tendenza: dato il crollo verticale in consensi di *Ciudadanos* e considerata l'ascesa su scala nazionale di Vox, pare affermarsi in seno alle prime quattro forze politiche nazionali – PSOE, PP, Vox, UP – la consapevolezza per cui l'esperienza di coalizione inaugurata dal Governo PSOE-UP, lungi dal rappresentare un momento eccezionale, si candidi a divenire una regola in un Parlamento frammentato che abbandona un bipartitismo imperfetto per accogliere, per necessità, un modello bipolare: le vicende occorse nella legislatura di coalizione si compendiano a pieno nella costante tensione tra l'aspirazione al bipartitismo ed il riconoscimento della inevitabilità di un appoggio bipolare dei partiti nazionali.

In tale contesto si iscrive il progressivo avvicinamento tra Popolari e Vox nell'ambito autonomico, passato dall'appoggio esterno in Andalusia – esperienza accidentata per la diversa attitudine moderata del PP autonomico, dimostratasi vincente in una Comunità storicamente orientata a sinistra – all'astensione nell'investitura della Presidenza della CA di Madrid, sino al primo governo di coalizione inaugurato in Castilla e León: si è così per gradi contribuito a rompere il tabù dell'alleanza con una forza dell'estrema destra, che pare oggi meno esecrabile di quanto non fosse ieri.

Allo stesso modo, il Partito Socialista da un lato pare assumere il fatto che, in una prospettiva di breve termine, potrà tornare nuovamente al Governo soltanto attraverso una coalizione tra le altre forze progressiste (principalmente UP ed ERC in Catalogna), mentre dall'altro, anche nel tentativo di avvicinarsi all'elettorato di *Podemos* e di egemonizzare il campo, cambia radicalmente la sua linea politica abbandonando la terza via e virando marcatamente a sinistra⁵⁴.

6. Una nuova geografia della polarizzazione ed un annoso rischio

Nella celebre opera di Mauro Volpi, allorquando l'autore discorre dell'influenza del sistema dei partiti sul funzionamento della forma di governo parlamentare, si pone in rilievo come «l'entrata in crisi negli ultimi anni dell'assetto politico, con la diminuzione del peso elettorale dei due maggiori partiti o coalizioni» ponga in grave difficoltà il funzionamento

⁵⁴ Di tale cambio discorreva recentemente P. Gerbaudo, *Spinto da Podemos, Sánchez ha detto addio alla terza via*, in *Domani Quotidiano*, 5 dicembre 2022.

maggioritario della forma di governo ed imponga «la ricerca di soluzioni fondate sul confronto e sul compromesso democratico»⁵⁵.

Tale è il percorso di crisi e riassetamenti della forma di governo spagnola dal 2015 ad oggi, che pare essere giunto ad un – pur precario – equilibrio nella propensione al bipolarismo: chi scrive ritiene che l'esperienza dei governi iper-minoritari della XII legislatura, che ha profondamente intorpidito e rallentato l'attività parlamentare, sia la prima affrettata e imperfetta risposta all'inopinata comparsa di un parlamentarismo frammentato, unito ad una polarizzazione acuta e diffusa e all'affermazione del discorso populista, che hanno impedito il dialogo endo-polare e la coagulazione di consenso attorno a ipotesi di coalizione⁵⁶.

A fronte di un quadro politico parimenti frammentato, la XIV legislatura ha visto mutare la geografia della polarizzazione, favorendo l'avvicinamento tra forze politiche nelle rispettive aree: si assiste oggi ad una mitigazione della polarizzazione trasversale – vale a dire la polarizzazione tra partiti – a fronte di un costante incremento della polarizzazione coalizionale – vale a dire tra poli, come del resto emerge dall'avvicinamento registrato nella scala di ubicazione ideologica del CIS tra PP e Vox da un lato e PSOE e UP dall'altro⁵⁷ –.

La polarizzazione tra coalizioni⁵⁸ nell'ambito di un sistema politico in transito verso il bipolarismo è d'altronde posta in evidenza dalla tensione nelle relazioni tra i due principali partiti, che continua a costituire un impedimento al rinnovo dei membri del *Consejo General del Poder Judicial*, per la cui elezione da parte delle due Camere è necessaria una maggioranza dei 3/5 che solo l'accordo tra PSOE e PP può garantire. Tale preoccupante e deliberato ritardo, la cui conseguenza è la *prorogatio* del CGPJ il cui mandato è scaduto nel 2018, ha condotto, nei mesi passati, ad una crisi istituzionale senza precedenti nel rinnovo dei quattro magistrati del *Tribunal Constitucional* spettanti al Governo e al CGPJ, per via del rifiuto del Consiglio *in prorogatio* a maggioranza conservatrice di eleggere i propri giudici,

⁵⁵ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016, 154. Sui più recenti sviluppi delle forme di governo parlamentari si veda altresì, tra gli altri, R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *DPCE Online* n. 4/2021, 4259 ss.

⁵⁶ Si dissente dunque dalla tesi di D. Gimenez Gluck, *El Gobierno hiperminoritario* cit., 32, per cui l'esperienza del governo iper-minoritario sia destinata a ripetersi nel futuro in ragione della scarsa cultura di coalizione del sistema: da un lato, è bene considerare come esperienze di coalizione siano assai diffuse a livello autonomico e locale (i dati dell'*Observatorio de los gobiernos de coalición en España* della *Universitat de Barcelona* dal 1980 al 2017, rilevano a livello autonomico e locale 55 governi di coalizione con maggioranza assoluta, 39 governi di coalizione con maggioranza relativa, vale a dire 94 governi su 235 rilevati. Cfr. J. Ridao, *Las Pautas* cit., 11), che segnala una diffusione sul territorio della cultura di coalizione, fin dalla transizione democratica; dall'altro, i segnali di avvicinamento tra PP e Vox a livello autonomico e l'esperienza di governo PSOE-UP dipingono un panorama politico assai diverso da quello del 2015.

⁵⁷ La scala di ubicazione ideologica del CIS indica, comparando i dati del dicembre 2019 e del dicembre 2022, un avvicinamento del PSOE a UP (da 4.0 nel 2019 si arriva al 3.76 nel 2022) ed un avvicinamento di Vox al PP (Vox passa dal 9.4 del 2019 all'8.95).

⁵⁸ In questo caso, i termini coalizione e coalizionale sono usati in senso improprio, giacché né PP e Vox, né PSOE e UP costituiscono a livello nazionale una coalizione stabile.

circostanza che ha impedito la nomina dei giudici già designati dal Governo⁵⁹.

Come noto, al (per vero ardito) tentativo della maggioranza parlamentare di modificare le norme della *Ley Organica del Tribunal Constitucional* che disciplinano il rinnovo del TC, il Partito Popolare, nel corso del procedimento legislativo, è ricorso al giudice costituzionale con un ricorso di *amparo* che, con un discusso provvedimento cautelare ha, per la prima volta dalla sua istituzione, sospeso in parte la discussione parlamentare di una proposta di legge⁶⁰.

Deve altresì considerarsi come la polarizzazione coalizionale sia stata fortemente alimentata dall'altrettanto rilevante polarizzazione territoriale, condizionata dalle conseguenze del conflitto secessionista catalano: le rivendicazioni di ERC, la cui soddisfazione da parte del Governo si è resa essenziale per ottenere il sostegno all'esecutivo di coalizione, hanno infiammato le posizioni del Partito Popolare e *Vox*, tra i più intransigenti rispetto alla sorte dei *leader* indipendentisti coinvolti nel tentativo di secessione unilaterale del 2017 ed più in generale alla causa dell'indipendentismo catalano, al punto che il supporto esterno degli indipendentisti catalani e baschi al Governo è stato riconosciuto dai due principali partiti dell'opposizione come una sorta di peccato originale della maggioranza, ripetutamente tratteggiata ora come in ostaggio da parte dei nazionalisti e ora come complice delle loro istanze e politiche; tale posizione, lungi dal restare sul piano della mera censura politica, è stata ripetutamente all'origine del rifiuto del Partito Popolare di negoziare il rinnovo del CGPJ e la sua riforma, di sostenere nel *Congreso* il rinnovo dell'*estado de alarma* e di altri provvedimenti che avrebbero necessitato un appoggio *bipartisan*.

Da ciò discendono alcune riflessioni con riguardo alle sorti del parlamentarismo frammentato e polarizzato. Se, come si discorreva sopra, la sola frammentazione del quadro politico non è in grado di porre in pericolo la tenuta del sistema costituzionale fintantoché non intervenga la polarizzazione, si è fin qui provato a porre in rilievo come nell'ipotesi di parlamentarismo frammentato, inveratasi nell'ultimo quadriennio in Spagna, qualora il sistema politico, pur frammentato, riesca a ricomporsi in prospettiva bipolare, gli effetti avversi della polarizzazione sulla stabilità della forma di governo possono essere arginati, purché si produca una contrazione della polarizzazione nelle relazioni interne ai due poli. Tale stato di cose, si badi, è in grado di garantire sì una certa stabilità dell'azione di governo, ma non si dimostra sufficiente per la tenuta del sistema nel suo complesso, giacché alimenta una *adversarial democracy* esasperata ed una conflittualità tra poli potenzialmente in grado di sfuggire al controllo e porre in pericolo la lealtà costituzionale. Così, la giurisdizionalizzazione delle

⁵⁹ Non a caso, la questione si è risolta con l'accordo tra l'ala conservatrice e l'ala progressista in seno al CGPJ, che ha consentito l'elezione di un magistrato conservatore ed uno progressista e dunque ha sbloccato il rinnovo del Tribunale Costituzionale.

⁶⁰ Riguardo alla crisi istituzionale si vedano i recenti scritti di J. M. Castellà Andreu, *Reformas legislativas del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional y erosión democrática en España*, in *DPCE Online*, n. 4/2022, 2259 ss., nonché G. Ruiz-Rico Ruiz, *¿Réquiem por el Tribunal Constitucional? Comentario al último caso en el proceso de politización de la justicia constitucional en España (la atribución ilegítima de una competencia para el control preventivo de los actos del Parlamento)*, in *DPCE Online*, n. 4/2022, 2273 ss.

relazioni e delle questioni politiche inaugurata dalle opposizioni nella XIV legislatura, della quale il ricorso e la decisione cautelare del *Tribunal Constitucional* sulla riforma delle sue stesse modalità di rinnovo del dicembre scorso rappresentano l'ultimo avamposto: come eminente dottrina segnala⁶¹, le repentine e continue riforme⁶² che da tempo investono gli organi di garanzia e che divengono parte delle strategie politiche dei partiti di maggioranza e opposizione volte alla manipolazione e al controllo degli *output* del processo costituzionale attraverso il controllo della sua composizione e delle nomine apicali negli uffici giudiziari, costituiscono un preoccupante segnale di *constitutional degradation*, di erosione del contenuto sostanziale dello stato costituzionale di diritto e rischiano di minare l'indipendenza degli organi di garanzia, convertendoli in veicoli di polarizzazione e trascinandoli nello scivoloso terreno della contesa partitica, con il rischio di avvitare una spirale di delegittimazione potenzialmente disgregatrice. Il caso spagnolo dimostra come nemmeno una democrazia solida e stabile sia immune da una tale erosione democratica e costituzionale.

Giuseppe Naglieri

Dipartimento Di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bari
giuseppe.naglieri@uniba.it

⁶¹ Cfr. J.M. Castellà Andreu, *Reformas legislativas* cit., 2260. Come l'A. segnala, in tali strategie rientra altresì l'uso, per certi aspetti abusivo, della *propuesta de ley* dei gruppi della maggioranza parlamentare (ovvero dell'emendamento dei medesimi gruppi nel corso del dibattito già in corso di una legge, come nel caso della riforma delle modalità di designazione del TC) in luogo della *proposición de ley* da parte del Governo, proprio nei casi di proposte di legge contenenti riforme che toccano gli organi di garanzia, anche al fine di evitare i pareri obbligatori degli organi consultivi che le proposte governative richiedono. Tale prassi, invero, è risalente, ed anzi, si rammenta qui la riforma della *Ley Organica del Tribunal Constitucional* operata nel pieno del conflitto secessionista catalano con la LO 15/2015, anch'essa presentata come *propuesta de ley* dai gruppi dell'allora maggioranza e approvata in procedimento d'urgenza e in lettura unica.

⁶² Oltre al tentativo di riforma dei procedimenti di designazione dei giudici del Tribunal Constitucional, non può non segnalarsi il tentativo, operato dalla maggioranza parlamentare su spinta del Governo nel 2021, di paralizzare l'attività del *Consejo General del Poder Judicial* con una riforma della LOPJ che impediva al CGPJ *en funciones* di designare i due giudici costituzionali di sua competenza e di deliberare sulle nomine degli uffici giudiziari apicali, per certi aspetti provando a forzare la riforma attraverso una paralisi dell'attività amministrativa del sistema giustizia. Tale riforma è stata oggetto di una successiva e repentina modifica a meno di un anno, volta a consentire nuovamente al CGPJ *en funciones* di designare giudici costituzionali, in ragione del superamento dell'*enpasse* nelle negoziazioni tra PSOE e PP. Tale confuso affanno riformatore evoca le considerazioni di G. Sartori, *Partidos* cit., 184, che rammentava come «*la política inmoderada e ideológica lleva a la parálisis pura y simple o a una secuencia desordenada de reformas mal calculadas que acaban en el fracaso*».

