

*La prevalenza del Governo spagnolo sul Parlamento in tempi di crisi e  
frammentazione*

*José Carlos Nieto Jiménez*

*Universidad de Málaga*

In Spagna negli ultimi anni si è assistito a un progressivo rafforzamento del Governo in direzione opposta a quella del Parlamento, in coincidenza con due momenti di crisi. Da un lato, nel contesto della crisi sanitaria, il terzo stato di allarme è stato prorogato per sei mesi, limitando anche la responsabilità e il controllo del Governo. Questa concentrazione di potere è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale. D'altra parte, la crisi del sistema bipartitico ha intensificato il predominio del potere esecutivo nella sfera legislativa, attraverso un uso senza precedenti dei decreti legge come alternativa alla legge parlamentare. Quest'ultima circostanza, invece, ha incontrato una risposta molto permissiva da parte della Corte Costituzionale spagnola.

La presente contribución científica se inserta dentro del Panel presentado a la IV CONFERENCIA ANNUALE del ICON•S ITALIAN CHAPTER “POLITICA E ISTITUZIONI TRA TRASFORMAZIONI E RIFORME”, titulado “Fluttuazioni monocratiche e accelerazioni emergenziali. Evidenze da una geografia delle trasformazioni di fatto delle forme di governo”.

Il tentativo di tracciare una mappa comparata sulle forme di governo (d'ora in poi *FdG*) contemporanee richiede almeno due fasi di ricerca: la ricognizione teorica dei modelli e dei moti trasformativi che incidono anche in via di fatto sulla interazione orizzontale dei poteri; quindi, l'esame delle prassi che tendono a indebolire la prescrittività archetipica delle *FdG*. Se, come noto, la dommatica valorizza diversi indici per rassegnare le trasformazioni delle *FdG* - dai *presupposti* alle *conseguenze prodotte* fino alle *eventuali reazioni ordinamentali* -, l'esperienza attuale evidenzia due tendenze prevalenti che sono state peraltro rafforzate dalle diverse crisi succedutesi: l'una monocratico-leaderistica cui si lega una sovraesposizione dell'Esecutivo; l'altra rappresentativo-assembleare, spesso in corrispondenza di Governi fragili. All'interno di questo moto pendolare, l'analisi dei recenti fenomeni di scollamento dalla modellistica

appare essenziale. Primo tra questi il *Westminster model*, paradigma dei modelli di democrazia parlamentare incentrati sulla *premiership*. Se il temporaneo mutamento del tradizionale assetto bipartitico causato dallo *hung Parliament* del 2010, che ha determinato il *coalition agreement* e le riforme in chiave parlamentarista come il *Fixed-Term Parliament Act 2011*, ha mostrato un riaccostamento del potere parlamentare, il ritorno alla “naturale” diarchia politica a partire dalle *general elections* del 2019 ha segnato la riaffermazione della centralità del Premier nell’esecutivo e nella forma di governo, come dimostrato dall’approvazione del *Dissolution and Calling Act 2022*.

In secondo luogo, si analizza la Spagna, sistema parlamentare fortemente razionalizzato e ispirato al modello di Bonn, dove negli ultimi anni si è assistito a un progressivo rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento. Ciò in coincidenza tanto con la crisi sanitaria, allorché l’*estado de alarma* ha limitato il controllo parlamentare sul Governo, quanto in ragione della strutturale crisi del sistema bipartitico, che ha intensificato il predominio del potere esecutivo nella sfera legislativa, attraverso un uso senza precedenti dei decreti legge. In tale contesto, è utile, in particolare, indagare il ruolo del Presidente del Governo nell’ambito del primo esecutivo di coalizione dal ritorno alla democrazia.

Il sistema parlamentare derazionalizzato italiano, con le sue ambiguità di fondo, è sottoposto a vivide torsioni in via di fatto, che ancora alimentano il dibattito sulla sua riforma. L’ultimo decennio, connotato da due governi tecnici, instabilità delle formule politiche e dall’emergenza come fattore di alterazione delle dinamiche istituzionali, ha visto mutare – anche in ragione dell’aderenza a certe politiche di matrice europea – il ruolo del Presidente della Repubblica e i suoi poteri di intermediazione politica e quello del Presidente del Consiglio ben oltre il suo ruolo di *primus inter pares*. Coerentemente, le forze politiche sono ora tornate a indugiare su una riforma costituzionale in senso monocratico che realizzi il presidenzialismo o il premierato.

Anche il semipresidenzialismo maggioritario francese è sotto stress: le elezioni presidenziali e legislative del 2022 hanno restituito un quadro politico quantomai frammentato, lasciando intravedere un’occasione di parlamentarizzare la forma di governo di fronte a un presidente dimidiato. Tuttavia, un governo insolitamente debole, privo di maggioranza assoluta, è ricorso, per approvare le proprie iniziative, agli strumenti eccezionali del parlamentarismo ultra-razionalizzato. La tendenza monocratica è stata, dunque, paradossalmente rafforzata dall’esito elettorale: in ragione

dell'assenza di maggioranze stabili e della continua necessità di ricercare *majorités de project*, il governo è attualmente in carica in forza della sola legittimazione presidenziale, ed è diretto dal capo dello Stato ancor più intensamente che nell'ipotesi di parlamentarismo maggioritario.

La natura ibrida dell'Unione europea non impedisce di discorrere della sua forma di governo, connotata dalla frammentazione delle funzioni e dal principio dell'*institutional balance*, spesso accostata al parlamentarismo, nonostante non siano pochi gli elementi che la distanziano dal modello *standard* (potere legislativo condiviso da un parlamento e da un organo intergovernativo; esecutivo solo in parte espressione della maggioranza parlamentare; blando controllo politico dell'attività governativa). È dunque utile chiedersi quanto le crisi dell'ultimo decennio – finanziaria, pandemica, energetica, climatica e bellica – siano state capaci di determinare o accelerare mutamenti di fatto delle dinamiche della forma di governo UE, nel senso del rafforzamento monocratico dell'esecutivo eurounitario.

L'attenzione verso l'area geografica sudamericana nasce dalla volontà di completare la trattazione attraverso la presentazione di alcuni *case studies*, come quello peruviano e paraguayano, che mostrano una tendenza opposta al fenomeno delle torsioni monocratiche delle forme di governo europee. Negli ordinamenti presidenziali esaminati, infatti, si segnala la progressiva accentuazione degli elementi parlamentari ove previsti dai relativi testi costituzionali, nonché l'applicazione strumentale di taluni istituti, come quelli inerenti alla destituzione anticipata del capo di Stato, resa possibile dal grado di vaghezza delle previsioni costituzionali. Potrebbe, dunque, parlarsi del consolidamento di una nuova forma di *golpe de estado* istituzionalizzata e, soprattutto, parlamentare. Si indagheranno, pertanto, i fattori che hanno inciso sulla mutazione di tali sistemi e la loro natura endemica o congiunturale.