ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 18/03/2010

All'indirizzo http://www.diritto.it/docs/29147-il-senato-in-spagna-camera-di-rappresentazione-del-territorio

Autore: Boscolo Anzoletti Matteo

Il senato in spagna, camera di rappresentazione del territorio

IL SENATO IN SPAGNA, CAMERA DI RAPPRESENTAZIONE DEL TERRITORIO

La comunità che risulta di più villaggi è lo Stato perfetto
che raggiunge ormai, per così dire, il limite dell'autosufficienza completa,
formato bensì per rendere possibile la vita
in realtà esiste per rendere possibile una vita felice.
(ARISTOTELE, *Politica*, in *Opere*, vol. 9, Bari 1991)

La Costituzione italiana comporta un modello secondo il quale le due Camere hanno le stesse competenze legislative, come si evince dal suo articolo 70, a norma del quale "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere." Tuttavia questo non costituisce un criterio parametrico generalmente applicato, in quanto in altri Stati i due rami del Parlamento rivestono competenze differenziate.

Avviene così che uno di essi abbia competenze in materia federale. Come avviene in Spagna, dove il Senato è la Camera federale.

Il federalismo è paragonabile agli antichi acquedotti romani i quali, per mezzo dei molti archi che ne compongono la struttura, riuscivano a permettere il passaggio di notevoli quantità di acqua, in modo da abbeverare intere città. Esso, similmente, riesce a fungere da tessuto connettivo di un intero sistema, valorizzando le particolari realtà territoriali all'interno dell'unità dello Stato. E la sua cifra è data dal principio di sussidiarietà, il quale costituisce il criterio di interrelazione ed espressione del più alto livello di federalismo.

Nello Stato di diritto, l'istituzione del Senato federale rappresenta, nel suo collegamento con gli enti territoriali, un modo molto concreto per affrontare e condurre a soluzione le tematiche riguardanti gli enti stessi.

Nelle Costituzioni del 1837 e del 1869 il Senato era stato stabilito elettivo, con suffragio indiretto e rinnovo parziale. Nel Senato del 1876, a sua volta, la composizione di questo ramo del Parlamento implicava che i suoi membri fossero in parte a vita, e in parte venissero eletti con suffragio indiretto.[1]

Elemento caratteristico del Senato spagnolo è il fatto che in esso non vi è elezione, ma designazione di molti dei suoi componenti, la quale deve avvenire in accordo con quanto stabilito dagli Statuti delle Comunidades autonomas. Designazione che può essere il frutto dell'accordo dei gruppi all'interno delle singole Comunidades. E la proporzionalità che lo Statuto deve assicurare è quella tra le forze politiche all'interno del Parlamento della Comunidad autonoma.[2]

La scaturigine dalla quale nel modello federale spagnolo nasce la Camera federale è l'art. 2

---

[1] AA. VV, *Constitucion Española 1978-1988*, I, Madrid 1988, p. 569-570.
[2] AA. VV, *Comentarios a la Constitucion*, Madrid 1980, p. 737.

della Costituzione, a norma del quale "la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas." Da questo articolo si evince ictu oculi come, all'interno dell'unità dello Stato, i principi di autonomia e solidarietà delle regioni e popolazioni che compongono il medesimo viene affermato nella sua caratteristica fondamentale.

Come affermato dal Tribunal Constitucional[3], l'autonomia prevista dall'ordinamento spagnolo trova il suo baricentro nelle Comunidades autonomas, le quali non godono di una mera autonomia amministrativa, ma bensì di una qualitativamente superiore, fondata nella potestà legislativa e di governo, le quali hanno a fondamento lo Statuto. Ed è nel nesso che unisce le Comunidades con il Parlamento, e che si esplicita nella partecipazione di senatori da queste designati che si esplicita uno dei gangli fondamentali del federalismo spagnolo.

L'articolo 69, primo comma della Costituzione spagnola afferma: "El Senado es la Cámara de representación territorial". Con riferimento a tale articolo si è pronunciato il Tribunal Constitucional[4], il quale ha sottolineato il fatto che, poichè il Senato è specificamente la Camera di rappresentanza territoriale, compete alle Comunidades autonomas conferire agli statuti autonomici un margine per precisare le condizioni connesse con il carattere proprio di tale designazione.

Il collegamento tra lo Stato e i territori che lo compongono risulta dal fatto che, nelle province insulari, ogni isola o loro raggruppamento costituisce una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei senatori. Vi è poi la designazione dei senatori da parte delle Comunidades autonomas, la quale costituisce a sua volta il nesso di collegamento costituzionale e funzionale tra le componenti dello Stato.

Sulla durata del mandato parlamentare si sono poste poi questioni sul fatto che esso debba essere vincolato alla durata di quello del Senato, o a quello delle Comunidades autonomas. La giurisprudenza costituzionale[5] ha evidenziato come data l'autonomia della quale esse dispongono, la durata di tale mandato può essere subordinata (alla luce delle norme statutarie) sia alla durata della legislatura nazionale che a quella della legislatura autonomica.

Secondo il Tribunal constitucional,[6] il ruolo di Camera federale svolto dal Senato deriva dal fatto che esso rappresenta il popolo spagnolo e in esso risiede la sovranità popolare; segnatamente, dal Senato promanano tutti i poteri dello Stato. Il fatto che esso sia composto da senatori designati dalle Comunidades autonomas ed eletti nell'ambito delle province, permette ad esso di costituire il soggetto politico che in sommo grado rappresenta nel suo insieme e nella sua complessità le istanze e le specificità provenienti dalla province e dalle Comunidades che compongo lo Stato.

Di queste una è la Comunidad catalana, come si evince dall'art. 61 dello Statuto della Cataluña:

---

[3] Tribunal constitucional, sentenza n. 25/1985, in La Constitucion Española, a cura di M. Pulido Quecedo, Madrid 1993, p. 124.

[4] Tribunal constitucional, sentenza n. 76/1989, in La Constitucion Española, a cura di M. Pulido Quecedo, Madrid 1993, p. 1033.

[5] Tribunal constitucional, sentenza n. 76/1989, in La Constitucion Española, a cura di M. Pulido Quecedo, Madrid 1993, p. 1035.

[6] Tribunal constitucional, sentenza n. 40/1981, in La Constitucion Española, a cura di M. Pulido Quecedo, Madrid 1993, p. 1034.

Corresponden al Parlamento, además de las funciones establecidas por el artículo 55, las siguientes:
Designar a los Senadores que representan a la Generalitat en el Senado. La designación debe realizarse en una convocatoria específica y de forma proporcional al número de Diputados de cada grupo parlamentario.
Elaborar proposiciones de ley para su presentación a la Mesa del Congreso de los Diputados y nombrar a los Diputados del Parlamento encargados de su defensa.
Solicitar al Gobierno del Estado la adopción de proyectos de ley.
Solicitar al Estado la transferencia o delegación de competencias y la atribución de facultades en el marco del artículo 150 de la Constitución.
Interponer el recurso de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional en otros procesos constitucionales, de acuerdo con lo que establezca la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.
Las demás funciones que le atribuyen el presente Estatuto y las leyes.

Segnatamente, la prima disposizione addizionale dello Statuto della Cataluña, relativa alla designazione dei senatori, afferma: Corresponde al Parlamento designar a los Senadores que representan a la Generalitat en el Senado, en los términos que establece una ley aprobada por la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto. La designación debe realizarse con una convocatoria específica y en proporción al número de Diputados de cada grupo parlamentario.
El Parlamento, mediante una ley aprobada en una votación final sobre el conjunto del texto por mayoría absoluta, debe adecuar las normas relativas a la elección de los Senadores a la reforma constitucional del Senado, en lo que corresponda.

La legge organica per l'elezione del Senato è la Ley Organica n. 5 del 19 junio 1985 de Regimen electoral general, riformata dalla Ley n. 1 del 2 aprile 1987.

Il legame che intercorre tra la singola Comunidad e lo Stato, e la successiva capacità di interrelazione con esso la si evince anche a norma dello Statuto catalano, secondo il quale "Los Senadores elegidos en Cataluña y los que representan a la Generalitat en el Senado pueden comparecer ante el Parlamento a petición propia para informar sobre su actividad en el Senado, en los términos que establece el Reglamento del Parlamento [7] ".

Da un lato, dei 264 componenti del Senato, soltanto un quinto di esso (56 senatori) è scelto dalle Comunidades autonomas, mentre per i rimanenti quattro quinti dei suoi componenti (208 senatori), vi è elezione su base provinciale direttamente mediante il voto popolare; dall'altro, il legame tra le Comunidades e il Senato è molto più esile di quanto appaia, dal momento che soltanto due Comunidades avevano inizialmente subordinato la nomina a senatore alla condizione di Parlamentare regionale.[8]

---

[7] Art. 179 Statuto catalano.

[8] E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 291.

[9] E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 293.

Sotto il profilo procedurale, anche se il Senato può respingere in toto il disegno di legge proveniente dal Congresso o può proporne emendamenti (in ogni caso, con motivazione necessaria della propria determinazione) è, in ultima analisi, il Congresso a decidere se ripristinare il disegno di legge iniziale, approvandolo, ovvero se accettare le modifiche senatorie.[9]

Sotto il profilo contenutistico, il Senato non era così compiutamente il luogo di incontro e confronto tra le Comunidades autonomas e il potere centrale. Ciò ha comportato un'evoluzione normativa. Infatti, a fronte della necessità di meglio garantire una Camera di rappresentanza regionale, fu trovata come soluzione il cambiamento del regolamento del Senato, avvenuto l' 11 gennaio 1994.

Il frutto più evidente e significativo di questo passaggio è costituito dalla costituzione della Commissione generale delle Comunità autonome, composta da 62 senatori effettivi ed eventuali 15 componenti non senatori nominati dai Parlamenti regionali; la funzione peculiare della commissione è quella di intervenire in tutte le questioni implichino l'intervento per lo sviluppo dello Stato regionale.[10]

Dopo una prima fase di crescita, che aveva portato a un ripensamento dello Stato autonomico, in modo da valorizzare le componenti regionali, e che si è conclusa con una risoluzione in base alla quale veniva definita la riforma costituzionale del Senato e l'attivazione della Conferenza dei Presidenti, non ha fatto seguito un prosieguo similare. Tuttavia negli ultimi tempi si è potuto notare un crescendo qualitativo e quantitativo che si pone nell'ottica di investire il Senato di quelle competenze che gli permettano di essere nel suo pieno la Camera delle regioni.

Nel più complessivo quadro del modello spagnolo, fondamentale importanza riveste il federalismo cooperativo, inteso come cooperazione intensificata e specifica per ottimizzare l'esercizio delle funzioni, in conformità con i compiti di servizio pubblico.[11] E importante è il ruolo svolto dal Senato, quale soggetto propulsivo di tale forma di federalismo.

Matteo Boscolo Anzoletti

---

[10] E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2008, p. 295-296.

[11] K. P. SEMMERMANN, in AA. VV., *The Spanish Constitution in the European Constitutional context*, Madrid 2003, p. 2283.