

## PREMESSA ALLA SECONDA EDIZIONE

1. La collana «Diritto pubblico comparato – Gli ordinamenti costituzionali», si è proposta, sin dal primo volume dato alle stampe, di offrire agli studenti dei corsi comparatistici uno strumento agile, in lingua italiana, per approfondire le conoscenze che delle istituzioni di vari ordinamenti offre la manualistica. Opere di diritto straniero, dunque, non di diritto comparato in senso stretto del termine, scritte da costituzionalisti che vivono, studiano e insegnano nei Paesi oggetto delle loro trattazioni. Ciò rappresenta un valore aggiunto. Possedere le categorie del proprio diritto – quello che Lombardi denomina “il diritto noto” – già non è cosa semplice; acquisire quelle di un diritto straniero è ancor più difficile. Per questa ragione, tutti i volumi della collana sono stati affidati a giuristi del luogo. Il comparatista d'altronde non può avere l'ambizione di conoscere tutti i diritti interni; potrà penetrarne alcuni, oltre al proprio, al punto magari di conoscerli nei loro vari profili al pari di quello “nazionale”. Ma per fare comparazione a largo spettro comunque avrà bisogno dell'apporto degli studiosi dei vari diritti interni, ben altrimenti specializzati e consapevoli delle strutture e del funzionamento di ciascun singolo ordinamento.

Il diritto straniero e, in genere, i singoli diritti costituzionali rappresentano dunque il materiale indispensabile per fare comparazione, i mattoni con cui costruire la casa, anche se va denunciata la pretesa di essere comparatista, se non lo si è, da parte di chi nelle proprie opere si limita a illustrare qui e là qualche soluzione straniera, estranea all'ordinamento di appartenenza.

Già in altra sede si è rimarcata la reciproca interdipendenza tra diritto costituzionale interno (quale che sia l'ordinamento studiato) e diritto comparato. Il primo – indispensabile per affronta-

re il vero diritto comparato – non si propone di verificare l'esistenza di ceppi comuni di istituti e discipline, l'esportabilità (e l'importabilità) dei medesimi, la coerenza dei substrati profondi. Ambisce a descrivere, interpretare, ricostruire un ordinamento (spesso anche se non necessariamente il proprio). Il costituzionalista "domestico" muove da un quadro dato, cui ascrive un senso con operazioni concettuali esclusivamente interne (insomma, il suo lavoro è *top-down*, non diversamente da quello dei giudici e degli avvocati), al contrario del comparatista il quale, partendo da analisi empiriche, costruisce categorie concettuali che gli consentono di classificare e di individuare analogie e differenze (il suo lavoro è dunque *bottom-up*), in esse sussumendo poi, se del caso, le fattispecie concrete.

Nel diritto costituzionale e nello studio dei diritti stranieri, uno più uno dà come somma due; nella comparazione, il risultato è tre.

D'altro canto, la sempre più intensa circolazione dei modelli preclude di studiare i singoli istituti del diritto pubblico senza tenere conto degli influssi che provengono dall'esterno, della acquisizione di visioni comuni a livello legislativo e soprattutto giurisprudenziale, della maggiore uniformizzazione del tessuto normativo, dell'efficacia cogente delle convenzioni internazionali (specie quelle in tema di diritti), dei processi di integrazione e via dicendo. Di qui, l'esigenza anche per il costituzionalista di impossessarsi delle categorie dei comparatisti, e di utilizzarle strumentalmente, né più né meno di quanto egli da tempo usa fare con quelle degli storici, dei filosofi, dei teorici generali, degli scienziati politici, dei sociologi, dei linguisti. Ancora una volta, però, con la consapevolezza di utilizzare una scienza "altra", e che solo se il processo di globalizzazione giungesse a conclusione, con la formalizzazione di nuovi assetti giuridici "globali", sarebbe destinata a diventare "sua" (nel senso che, solamente allora, il costituzionalista interno potrebbe indagare partendo dall'altro – la "costituzione globale" – per dedurne le sue conseguenze scientifiche).

2. Il volume qui tradotto e aggiornato – *Introducción a la Constitución de 1978*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, 2<sup>a</sup> ed., 2006 –

è opera di uno studioso molto conosciuto dal pubblico italiano – Roberto L. Blanco Valdés, *catedrático* all'Università di Santiago di Compostela – che col nostro Paese intrattiene frequenti rapporti di ricerca e di didattica, e del quale si conoscono nella nostra lingua anche altre opere (come *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, 3<sup>a</sup> ed., 2006, tradotto nella collana «Ricerche di Diritto pubblico comparato», diretta da M. Patrono e A. Reposo col titolo *Il valore della Costituzione*, Cedam, Padova, 1997, o le voci *Costitucionalismo* e *Costituzione*, nel *Glossario di diritto pubblico comparato* edito da Carocci nel 2009, per non dire di numerosissimi articoli apparsi nelle sedi più svariate).

Per la sua agilità, che mai va a scapito della completezza e del rigore sistematico, esso si presta in modo particolare a essere riproposto ai lettori italiani in una versione aggiornata: soprattutto però, pur trattandosi – come bene illustra il titolo, di una *introduzione* al diritto costituzionale spagnolo – l'attenzione per il diritto comparato e soprattutto per la storia del diritto fa da base all'intera opera. Gli istituti sono sempre trattati nella cornice rappresentata dall'inquadramento teorico, dall'evoluzione istituzionale, dai raffronti impliciti o palesi con altri ordinamenti. Esso rappresenta, insomma, una buona testimonianza di quel proficuo e felice interagire tra analisi di diritto interno e comparazione giuridica cui si accennava poche righe sopra.

3. Occorre peraltro dare ulteriori ragioni del perché – nelle more della pubblicazione di un volume sulla Germania (scritto da J. Woelk), di uno sul Messico (di J. Carpizo e M. Carbonell) e di un secondo sugli Stati Uniti (di M. Tushnet, dopo quello di Krasner e Chaberski) – i curatori abbiano deciso di accogliere ben volentieri la proposta di Miryam Iacometti e di aggiornare la prima edizione del libro di Blanco Valdés dato alle stampe, quale n. 7 della Collana, nel 1999.

Il motivo principale è precisamente questo: anche la Costituzione spagnola è maturata, soprattutto attraverso l'assestarsi della forma di Governo, l'implementazione dello Stato autonomico, l'espansione dei diritti; e, oggi ancor più di ieri, l'ordinamento iberico si pro-

pone come oggetto di attenzione e di studio in Italia e nel resto del mondo, invertendo la situazione iniziale, quando era la Spagna a cercare fuori dai confini i modelli di riferimento.

Scrivevamo nel 1999 che, «ancorché il testo della Costituzione spagnola del 1978 rappresenti una sorta di *mélange* di istituti indigeni e di istituti importati, il risultato rappresenta nondimeno un *unicum* nel quadro comparato, sapientemente composto in modo critico e, alla prova della sua evoluzione, suscettibile di essere a sua volta considerato ai fini delle recezioni esterne».

Nella fase genetica della Costituzione – come attestano i dibattiti in seno alle *Cortes* costituenti – fu soprattutto alle esperienze straniere contemporanee che più guardarono i Padri fondatori. Delle varie materie e aree e formule di “importazione” già abbiamo dato conto nella Premessa alla prima edizione di questo libro. (Sia comunque consentito rinviare a L. PEGORARO, *Il diritto comparato e la Costituzione spagnola del 1978: recezioni ed “esportazioni”*, in F. FERNÁNDEZ SEGADO (dir.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context – La Constitución Española en el Contexto Constitucional Europeo*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 523 ss., trad. sp. *El Derecho comparado y la Constitución española de 1978. La recepción y la “exportación” de modelos*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 9, 2005, p. 287 ss. e in L. PEGORARO, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, Porrúa, Ciudad de México, 2006, p. 29 ss.).

Oggi, quale che sia il formante implicato – normativo, giurisprudenziale, dottrinale – la circolazione è reciproca, e addirittura è la Spagna a proporsi quale modello. Da noi, il legislatore costituzionale fa riferimento al regionalismo differenziato, quello ordinario alla disciplina dei diritti o al sistema elettorale, i giudici costituzionali evocano talora le soluzioni là percorse. La dottrina, a sua volta, manifesta un interesse e un fervore che raramente, persino nel passato, ha dedicato in eguale misura a modelli pur prestigiosi, come quello inglese o quello statunitense.

Proprio per questa ragione, abbiamo chiesto all’Autore non solo di attualizzare per il pubblico italiano il suo libro, ma anche di aggiornare la bibliografia in castigliano della prima edizione, e a Sabrina Ragone di segnalare le opere italiane più recenti in ma-

teria di diritto costituzionale spagnolo, per integrare il percorso seguito sino al 1999 da P. Damiani, pubblicato nella precedente versione del libro. A far tempo dalle prime opere di de Vergottini, Lombardi, Pizzetti, Vandelli e in special modo di A. Predieri e E. García De Enterría (*La Costituzione spagnola del 1978*, Milano, 1982), tali e tanti sono infatti i volumi e gli articoli sulla Spagna, pubblicati in Italia, che un mero lavoro di *maquillage* ci sembrava riduttivo.

Un ringraziamento sentito va a Miryam Iacometti, profonda conoscitrice del diritto spagnolo, per averci segnalato l'opportunità di questa nuova edizione, ma soprattutto per il lavoro di traduzione e di coordinamento delle parti aggiunte o modificate.

N.O.R. e L.P.



## PREFAZIONE ALLA SECONDA EDIZIONE ITALIANA

La prima edizione italiana di questa opera è apparsa nel 1999, quando si era appena compiuto il ventesimo anniversario dell'unica Costituzione democratica spagnola che è rimasta in vigore per più di un decennio. Dieci anni dopo, quando la Costituzione del 1978 è giunta al suo trentesimo anniversario, l'Editore Giapichelli mi ha invitato a preparare una nuova edizione di questa *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, dopo la prima così ben accolta dai lettori italiani ai quali desidero qui esprimere la mia sincera gratitudine. Gratitudine che è rivolta specialmente agli studenti universitari a molti dei quali ho avuto l'onore di parlare, in diverse Università italiane, di qualcuna delle cose che si raccontano in questa breve *Introduzione*.

Tra la sua prima edizione e quella che ora viene pubblicata, vale a dire tra il 1999 ed il 2009, si sono verificati in Spagna molti avvenimenti di politica costituzionale, anche se uno appare per la sua importanza come il più significativo tra tutti gli altri: mentre nel 1999 la riforma costituzionale non era in Spagna una questione di primo piano nella vita politica ed istituzionale, senza alcun dubbio, oggi lo è. Pare certo che questo cambiamento di prospettiva sia dovuto a differenti ragioni, ma è anche certo che tra tutte queste una è stata la più fondamentale: mi riferisco, senza alcun dubbio, alle sfide costituzionali e politiche poste dal secondo decentramento, che è iniziato con l'approvazione del nuovo Statuto di autonomia della Catalogna nell'anno 2006 e che oggi, nel momento in cui si ripubblica questa opera, è ancora in corso. In effetti è stato questo secondo decentramento a causare un mutamento sostanziale della natura dello Stato autonomico spagnolo,

evento che ha finito per convincere quasi tutti della necessità di procedere ad una riforma della Costituzione che possa dare ordine al processo di modifica del nostro sistema di organizzazione territoriale e che possa contribuire, per il futuro, a dargli quella stabilità che oggi non possiede e di cui con tutta evidenza ha bisogno.

Tuttavia, il fatto che la riforma della Costituzione sia oggi una necessità evidente, non la rende automaticamente realizzabile, poiché nessuno dei cambiamenti che oggi è possibile immaginare sarebbe in grado di mantenere l'elevato grado di consenso di una Costituzione che, come si spiega nella pagine che seguono, ha trovato proprio in questo uno dei principali motivi del suo indiscutibile successo storico. La Costituzione del 1978 ha permesso di costruire il regime politico profondamente decentrato e pienamente democratico che è stato alla base della moderna Spagna del XXI secolo. Sarebbe un cattivo affare quello di riformare la Costituzione che ha ottenuto ai suoi giorni un tanto elevato livello di approvazione dai partiti e dal popolo per introdurre cambiamenti che infrangano quell'ampio consenso originario. Anche se è certo, infatti, che questo consenso iniziale e fondativo è andato incrinandosi parzialmente con il passare del tempo, è altrettanto certo che continua a costituire oggi una delle basi più solide della legittimità posta all'origine del nostro sistema costituzionale.

Spero ora, come lo speravo quando la prima edizione italiana di questa opera ha visto la luce, che i lettori trovino in essa la guida adeguata per comprendere le basi essenziali del nostro edificio costituzionale che è stato, senza dubbio, il migliore tra quelli che abbiamo avuto nel corso di due secoli. Non posso tuttavia concludere questa brevissima prefazione, senza ringraziare di nuovo i Professori Nino Olivetti Rason e Lucio Pegoraro che hanno avuto la generosità di includere la mia modesta *Introduzione* nella brillante Collana *Diritto pubblico comparato. Gli ordinamenti costituzionali* e che mi hanno spinto a rivederla e a stamparla un'altra volta. Il mio ringraziamento va esteso inoltre, ed in un modo molto speciale, alla Professoressa Miryam Iacometti, che non solo ha tradotto con diligenza tutte le modifiche introdotte rispetto all'edizione originale, ma mi ha invitato a dare di nuovo alle stampe

un'opera che avrebbe potuto scrivere lei stessa, per la sua eccezionale conoscenza del diritto costituzionale e della vita politica spagnoli. A tutte queste persone e a Voi lettori, molte grazie da parte dell'autore.

ROBERTO L. BLANCO VALDÉS  
Professore ordinario di Diritto costituzionale  
nell'Università di Santiago de Compostela

Santiago de Compostela, 8 marzo 2009



## PREMESSA ALLA TERZA EDIZIONE ITALIANA

Come è ben illustrato nella Premessa e nella Prefazione della Seconda edizione di questo volume, rispettivamente elaborate dai Direttori della Collana e dall'Autore, che il lettore trova ancora ad introdurre questa Terza edizione, molti sono i motivi di interesse che spingono a proporre agli studenti italiani un volume dedicato alla Costituzione spagnola. Si tratta di una Carta fondamentale che ha saputo rielaborare, con originalità, con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, alla forma di Governo, agli strumenti di garanzia, al tipo di Stato, le esperienze di altre significative Costituzioni di Stati europei, tra le quali la Costituzione italiana e che perciò non può che destare grande interesse negli studiosi della comparazione giuridica. La Costituzione spagnola, elaborata grazie al consenso tra le forze politiche, ha garantito la pacifica transizione da un ordinamento autoritario ad una democrazia pienamente consolidata. Questa democrazia sta ora conoscendo nuovi ostacoli al suo ordinato sviluppo che, secondo gran parte della dottrina, potrebbero essere superati grazie a mirate riforme costituzionali. Non è però facile addivenire a quelle modifiche di cui si dibatte da anni e che potrebbero rinnovarne alcuni aspetti essenziali, in primo luogo, il suo complicato assetto territoriale, che è ora uno dei profili in gravissima "sofferenza" dell'ordinamento costituzionale. Non va però dimenticato che, dal 2009, anno di pubblicazione della Seconda edizione di quest'opera, qualche limitata riforma è stata introdotta nel corpo di questa Costituzione formale che si affaccia al suo quarantesimo compleanno; che altri atti, pur di minore efficacia, sono stati approvati; che molti aspetti del sistema politico si sono modificati. Per tali motivi è parso necessario alla curatrice (che ringrazia di cuore l'Autore e

i Direttori della Collana per aver accolto la sua proposta di una nuova edizione) dare alle stampe una aggiornata versione italiana della *Introducción a la Constitución de 1978*.

Come già nelle precedenti, anche questa nuova edizione è corredata da una bibliografia delle monografie pubblicate in Spagna e delle opere italiane più recenti riguardanti gli aspetti essenziali dell'ordinamento costituzionale spagnolo che si propone anch'essa di aggiornare, pur senza alcuna pretesa di esaustività, il ricco percorso bibliografico (compiuto da P. Damiani e dall'Autore per la Prima edizione e per la Seconda edizione, sino al 2009, per le opere spagnole, da A. Gude Fernández e M. Begoña López e, per le opere italiane, da S. Ragone) e che è stata preparata, con accuratezza, per la Terza edizione, da M. Della Malva.

Miryam Iacometti

Ottobre 2017

## CAPITOLO I

# LA COSTITUZIONE IN UNA PROSPETTIVA STORICA

SOMMARIO: Sez. I. CHE COS'È UNA COSTITUZIONE? – 1. La concezione moderna della Costituzione. – 2. Il contenuto della Costituzione. – 3. La Costituzione come atto di natura giuridica o politica. – 4. Il difficile consolidamento della Costituzione. – Sez. II. LA COSTITUZIONE DEL 1978 E LA STORIA DEL COSTITUZIONALISMO SPAGNOLO. – 1. Dalla Costituzione di Cadice al moderatismo. – 2. Le vicende costituzionali di metà '800. – 3. Dalla Costituzione della Restaurazione a quella della Seconda Repubblica. – 4. Verso l'attuale Costituzione. – 5. Considerazioni d'insieme. – Sez. III. IL PROCESSO COSTITUENTE: 1977-1978. – 1. La fase di transizione. – 2. Le elezioni del 1977. – 3. Il compromesso sulla Costituzione.

### Sez. I. – CHE COS'È UNA COSTITUZIONE?

#### 1. LA CONCEZIONE MODERNA DELLA COSTITUZIONE

Se si dovesse rispondere alla domanda con la quale si inizia questo capitolo in un modo comprensibile a tutti, si potrebbe dire che le Costituzioni sono, semplicemente, il punto di arrivo della permanente aspirazione dell'essere umano a vivere in pace e in libertà: «Poiché gli uomini sono liberi, uguali e indipendenti per natura, nessuno di loro può essere sottratto a tale condizione e sottoposto al potere politico di altri senza il suo consenso. Questo si può concedere attraverso un patto stipulato con gli altri uomini allo scopo di unirsi e di formare una Comunità destinata a garantire loro una vita comoda, sicura e pacifica gli uni insieme agli altri, nel tranquillo godimento dei loro beni. Quando un determinato numero di uomini ha dato il suo consenso a costituire una Comunità o un Governo, da questo stesso momento essi sono uniti e

compongono un medesimo corpo politico, all'interno del quale la maggioranza ha il diritto di governare e di obbligare tutti». Descriveva in questo modo l'idea che sta alla base del moderno concetto di Costituzione, il padre, sotto il profilo ideologico, della prima rivoluzione del nostro tempo – quella inglese del 1688 – molto prima che le Costituzioni divenissero quello che, fortunatamente, sono oggi: una parte essenziale del nostro “paesaggio quotidiano”. Le parole, scritte da John Locke nel suo *Secondo trattato sul governo civile*, apparso poco tempo dopo il trionfo della Gloriosa Rivoluzione, sottolineano con esemplare chiarezza l'essenza stessa del patto politico-sociale che si realizza sempre a fronte di qualunque Costituzione degna di questo nome: un patto stipulato tra tutti i componenti liberi, uguali e indipendenti di una società, il cui fine è il preservare la libertà di ognuno e il cui contenuto più essenziale consiste nel fatto che tutti accettino quella che è la decisione della maggioranza, l'unica che può obbligare tutti i membri della Comunità.

Le Costituzioni scritte nascono con questa vocazione: per tale motivo sono sorte in una precisa congiuntura della storia dell'umanità, quella nella quale gli uomini che tentano di divenire cittadini, attraverso dei moti rivoluzionari di natura popolare, riescono a sottrarsi al giogo dell'assolutismo che per secoli li aveva ridotti in condizione di meri sudditi. Anche se si potranno sicuramente segnalare testi costituzionali precedenti nel tempo a quelli nati dalle due grandi rivoluzioni che, sull'una e sull'altra sponda dell'Oceano Atlantico hanno dato inizio all'età contemporanea – ad esempio lo “Strumento di Governo”, approvato in Svezia nel 1720 – sono state però la Rivoluzione americana e quella francese che hanno dato il via alla approvazione delle Costituzioni scritte dalle quali, in una forma o in un'altra – sarebbero derivate tutte le altre.

Gli americani anticiparono i francesi di un decennio. Dopo la “Dichiarazione di indipendenza” dalla madrepatria inglese, le tredici colonie, che avevano infine stabilito di formare l'Unione, si riunirono in una convenzione che avrebbe approvato a Filadelfia la Costituzione americana del 17 settembre 1787. Il Preambolo di questa individua con insuperabile precisione la natura e la finalità

del nuovo patto: «Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di formare un'Unione più perfetta, di stabilire la giustizia, di garantire la tranquillità all'interno, di provvedere alla comune difesa, di promuovere il benessere generale e di assicurare a noi stessi e ai nostri discendenti i benefici della libertà, pattuiamo e sanzioniamo questa costituzione degli Stati Uniti d'America».

## 2. IL CONTENUTO DELLA COSTITUZIONE

Si tratta di un patto che si traduce, in primo luogo, in due principi essenziali: quello della separazione dei poteri e della protezione dei diritti soggettivi. Riconosciuti quasi immediatamente dal pensiero liberale come i due pilastri su cui si sarebbe dovuta erigere l'architettura politica radicalmente nuova ispirata dalla Rivoluzione, lo Stato costituzionale sarebbe apparso, in primo luogo, come la peculiare combinazione tra poteri divisi e uguale riconoscimento di alcuni diritti che, per divenire tali, avrebbero perso la loro primigenia condizione di privilegi. Entrambi i principi sarebbero stati espressi in modo migliore, rispetto alla loro disciplina in qualunque altro tra i molti documenti politici apparsi nel corso della Rivoluzione, in quello che ha manifestato la volontà dei francesi di porre fine al dispotismo dell'assolutismo. L'art. 16 della «Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino», approvata a Parigi dall'Assemblea nazionale il 26 agosto 1789, li indicava in modo congiunto con una formulazione letterale che subito sarebbe stata celebre, «ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione». – Le Costituzioni si definiscono, dunque, sin da quando sono sorte negli ultimi anni del XVIII secolo e nei primi del XIX secolo, per la combinazione di due caratteristiche che le convertono in testi giuridici veramente peculiari, assolutamente non comparabili a quelli che le avevano precedute, sia per la materia disciplinata che per il procedimento che è servito alla loro elaborazione: vale a dire per il loro contenuto e la loro forma.

Con riguardo al contenuto, al di là delle differenze di tempo e

di luogo, tutte le Costituzioni regoleranno determinate materie: essenzialmente, la composizione, la struttura e le funzioni dei poteri dello Stato, le modalità di designazione o di elezione dei loro componenti, le reciproche relazioni tra i poteri dello Stato e di questi nei confronti dei cittadini, riconoscendo l'esistenza di sfere di autonomia dei singoli dall'azione di tali poteri e proclamando i diritti dell'insieme della popolazione.

Con riguardo all'aspetto formale, le Costituzioni sono espressione del potere costituente, un potere diverso e superiore a quello dei tre poteri costituiti (il legislativo, l'esecutivo, il giudiziario) sui quali la Costituzione organizza il funzionamento dello Stato. In questo modo le Costituzioni si trasformano in norme particolari che sono contraddistinte, rispetto a tutte le altre norme, dalla loro speciale solennità formale: solennità che comporta che possano essere modificate solo seguendo le regole di revisione incluse nel loro testo. Ciò fa della Costituzione la norma superiore tra tutte quelle che compongono l'ordinamento giuridico statale. L'idea della supremazia della Costituzione, unita sin dalla sua nascita al concetto di Costituzione, esprime questa superiorità formale-procedurale correlata ad un codice scritto, ordinato e sistematico, che è chiamato ad imporsi a ognuna delle norme attraverso le quali si esprime la volontà dell'organo legislativo dello Stato: il Parlamento. La superiorità della Costituzione sulle leggi è dunque l'ultimo effetto della peculiarità formale della prima rispetto alle seconde o dovrebbe esserlo, perché, al contrario di quanto è avvenuto con riguardo al profilo contenutistico delle Costituzioni che, a seconda delle diverse epoche storiche, è divenuto sostanzialmente simile in tutti i luoghi nei quali il costituzionalismo è andato progressivamente imponendosi, l'aspetto formale ha generato sin dal momento nel quale si è prodotto il trionfo del movimento liberale su entrambe le sponde dell'oceano, due tradizioni nettamente diverse (quella degli Stati Uniti e quella europea) che hanno finito per configurare due concetti di Costituzione molto differenti quanto al valore che alla Costituzione è stato assegnato: un valore giuridico nel caso statunitense, un valore politico nel caso delle Costituzioni europee.

### 3. LA COSTITUZIONE COME ATTO DI NATURA GIURIDICA O POLITICA

In effetti, a causa delle circostanze che si erano realizzate al momento della Rivoluzione americana, un contesto caratterizzato dall'assenza nei territori delle colonie di un regime assoluto e della conseguenziale inesistenza in questi di quella forte opposizione sociale e istituzionale alla rivoluzione contro la quale i liberali in Europa avevano dovuto lottare, i nord-americani poterono trarre beneficio, come avrebbe poi scritto Tocqueville in *La democrazia in America*, dal loro particolare punto di partenza: «mentre nella madrepatria la gerarchia delle classi distingueva ancora in modo dispotico gli uomini, la colonia offriva sempre più lo spettacolo di una società omogenea in tutte le sue parti». Sarebbero state, in particolare, proprio questa omogeneità e alcune delle sue fondamentali conseguenze – l'assenza di un monarca assoluto da ricollocare nel nuovo intreccio dei poteri sorto dalla rivoluzione che avrebbero permesso agli americani di scegliere un tipo di regime politico (la repubblica) che non avrebbe trasformato automaticamente il Parlamento nel garante futuro del nuovo Stato costituzionale, come invece molto presto sarebbe avvenuto in Francia e poi nelle altre monarchie costituzionali europee. Non essendo, dunque, il Parlamento la chiave di volta sulla quale si fondava l'intero sistema, pareva immaginabile ciò che in Francia e, per l'influenza di questa, in tutta l'Europa, sarebbe risultato inimmaginabile: cioè che le leggi del Parlamento avrebbero dovuto rispettare i contenuti della Costituzione e che non avrebbero potuto applicarsi in caso di loro violazione.

La Costituzione si configura così in Nord America come una norma giuridica che per tale motivo non può essere contraddetta dalle leggi, competendo all'insieme dei giudici, come parte della loro funzione di applicazione delle leggi, la funzione di controllare la coerenza tra queste e la Costituzione. Gli americani deducevano in questo modo le conseguenze che, secondo logica giuridica, avrebbero dovuto ottenersi dall'affermazione del principio della supremazia della Costituzione sulla legge. Uno dei Padri fondatori

dell'Unione l'avrebbe espresso con straordinaria semplicità e con illuminante trasparenza in *Il Federalista*: «L'interpretazione delle leggi – avrebbe scritto Alexander Hamilton nel 1788 – è attività tipica dei tribunali. Una Costituzione, di fatto, è una legge fondamentale e così deve essere considerata dai giudici. A questi compete, dunque, individuare il suo significato, così come quello di qualunque altra legge che provenga dal corpo legislativo. E se accade che tra le due si realizzi una contraddizione, si deve preferire, come è naturale, quella che ha forza obbligatoria e validità superiori; in altre parole, si deve preferire la Costituzione alla legge ordinaria, l'intenzione del popolo a quella dei suoi rappresentanti».

Tuttavia, ciò che pareva assolutamente chiaro ai Padri fondatori dell'Unione americana era semplicemente impensabile per i loro omologhi del vecchio continente. I Parlamenti del periodo liberale non sarebbero stati per i costituenti europei della Rivoluzione quegli «impetuosi cicloni» ai quali con una non dissimulata sfiducia James Madison faceva riferimento nel corso dei dibattiti per l'elaborazione della Costituzione statunitense. Al contrario, per usare le parole di un altro illustre deputato, Argüelles, pronunciate in un altro celebre dibattito per l'elaborazione della Costituzione di Cadice, il Parlamento sarebbe stato «la chiave di tutto l'edificio costituzionale». «Solo loro – affermava il deputato riferendosi ai rappresentanti della nazione – devono difendere la Costituzione, assicurando la sua osservanza e opponendosi ai ministri e ai poteri che tentino di violarla».

I trionfatori del 1789, in modo consequenziale rispetto alle necessità e ai limiti propri del loro tempo e luogo, non consideravano necessario proteggere la Costituzione dal Parlamento, semplicemente perché erano persuasi che il Parlamento sarebbe stato il principale garante della Costituzione. In tal modo la norma costituzionale avrebbe finito per essere nell'Europa continentale quello che non poteva che divenire considerando le circostanze: un documento politico sempre a disposizione degli organi fondamentali ai quali si attribuiva il governo dello Stato costituzionale. Tutto ciò che avrebbero disposto il Parlamento, titolare del potere legislativo, e il monarca, titolare del potere esecutivo e co-partecipe della funzione legislativa attraverso il potere di sanzionare le leggi

approvate dalle Camere, si sarebbe immediatamente tradotto in un atto non in contrasto con la Costituzione, senza che esistesse alcun potere od organo che avrebbe potuto permettersi di controllarne questa presunta costituzionalità.

È certo che qualche contemporaneo seppe comprendere i profondi pericoli che una costruzione di tale natura nascondeva in sé: prima di tutti, Emmanuel Sieyès. Conclusasi in Francia, dopo la reazione del Termidoro, la spaventosa esperienza del Terrore, che aveva dimostrato a quali estremi patologici aveva potuto portare la fiducia illimitata nelle assemblee popolari, sarebbe stato proprio l'abate di Fréjus, colui il quale avrebbe levato la sua voce e utilizzato la sua straordinaria intelligenza per denunciare una concezione che, considerando la Costituzione come «una legge la cui esecuzione non è fondata che sulla buona volontà dei suoi applicatori», la rendeva simile ad «una casa i cui pavimenti stanno sulle spalle di coloro che la abitano». Tuttavia si sarebbe dovuto attendere che si concludesse il ciclo rivoluzionario iniziatosi in Europa, a Parigi, con la presa della Bastiglia, per comprendere sino alle sue ultime conseguenze quale posizione si sarebbe dovuto riservare a quelle Costituzioni che per lungo tempo erano rimaste prive degli strumenti di difesa che invece erano propri delle leggi: e ciò sarebbe avvenuto solo nel periodo tra le due guerre mondiali. Solo allora si sarebbe di nuovo affrontata la questione di come attribuire garanzie effettive ad una fonte che proprio per essere tale doveva potersi imporre alle altre: solo allora, come vedremo nell'ultimo capitolo di questa opera, si sarebbe prodotto il passaggio definitivo che è alla base delle norme fondamentali delle quali godiamo in buona parte dei paesi europei, cioè il passaggio dal valore *politico* al valore *giuridico* della Costituzione, valore giuridico che oggi si è trasformato in uno degli aspetti identitari che più caratterizzano il costituzionalismo democratico.

#### 4. IL DIFFICILE CONSOLIDAMENTO DELLA COSTITUZIONE

Nel frattempo, però, la maggioranza delle Costituzioni furono in Europa, per buona parte dei secoli XIX e XX, solo una pallida

ombra di quello che chi le aveva propugnate aveva immaginato che dovessero essere: la svalutazione della rappresentanza attraverso diverse forme di suffragio ristretto, la sistematica limitazione giuridica dei diritti, pur proclamati a livello costituzionale, il consolidamento di una forma di Governo di monarchia costituzionale che poneva i sovrani al centro dello scenario istituzionale, il dominio del Parlamento da parte di chiusi gruppi oligarchici che escludevano dalla vita politica l'immensa maggioranza della società riuscirono a sovvertire, sino a renderlo praticamente irriconoscibile, il programma costituzionale del liberalismo rivoluzionario. Considerando tale evoluzione non deve stupire che quasi all'inizio dell'ultimo terzo del XIX secolo, uno dei leader europei del movimento socialista, il filosofo socialdemocratico tedesco Ferdinand Lasalle, affermasse che le Costituzioni erano solo fogli di carta attraverso i quali si esprimevano i fattori reali di potere esistenti in ogni paese. Così lo spiegava nel discorso su *Cos'è una Costituzione?* da lui presentato a Berlino nel 1862 e trasformato successivamente in un testo classico del costituzionalismo: «Ecco, signori, cioè che è, nella sua essenza, la Costituzione: la somma dei fattori reali di potere che esistono in questo paese. Ma quale è la relazione tra questo e ciò che in genere si chiama Costituzione, vale a dire la Costituzione giuridica? Non è difficile, signori, comprendere la relazione tra entrambi i concetti. Si prendono questi fattori reali di potere, si stendono su un foglio di carta, li si scrive e, a partire da questo momento, divenuti parte di un pezzo di carta, non sono più semplici fattori reali di potere, ma sono divenuti diritto, istituzioni giuridiche».

Solo la grandissima distanza tra un modello e le forme nelle quali questo si è storicamente e concretamente plasmato permette di comprendere questo determinismo, che non fa che tradurre la sfiducia nella capacità ordinatrice della Costituzione, vale a dire, nella sua potenzialità di essere *causa* piuttosto che semplice effetto. Non è possibile, approfondire in queste pagine una questione tanto significativa, ma si può esemplificarla con un caso che nonostante le sue molteplici peculiarità tante volte affermate, rispondeva nelle sue linee più globali alla tendenza generale che si è ora indicata: il caso spagnolo. Ciò è possibile e necessario: perché

solo avendo una visione, per piccola che sia, dell'orizzonte nel quale si iscrive la Costituzione attraverso la quale oggi la Spagna si governa, si possono comprendere alcuni dei suoi più significativi contenuti.

## Sez. II – LA COSTITUZIONE DEL 1978 E LA STORIA DEL COSTITUZIONALISMO SPAGNOLO

### 1. DALLA COSTITUZIONE DI CADICE AL MODERATISMO

La Spagna ha conosciuto il proprio 1789 dopo che il diciannovesimo secolo già da qualche anno aveva visto la luce. Solo quando, il 24 settembre 1810, si riunì nella città di Isla de León il primo Parlamento spagnolo dell'era contemporanea, si spalancò il cammino per raggiungere quella felicità della nazione che, mesi più tardi, l'art. 13 della Costituzione di Cadice avrebbe considerato essere un obiettivo del Governo. Un ben lungo cammino, costellato di fasi costruttive e di fasi distruttive, sviluppatosi lungo l'arco di 168 anni, dal primo decennio dell'800 al 1978: quasi alle soglie del ventunesimo secolo. Analizziamolo, dunque, almeno nelle sue grandi linee.

La prima esperienza liberale – quella che fondò il costituzionalismo spagnolo e che si sarebbe tradotta nella Costituzione di Cadice del 1812 – era destinata ad abortire a causa del colpo di stato militare del generale Elio, che nel 1814 avrebbe restaurato l'*Ancien Régime*. Tuttavia, dopo sei anni di regime assoluto (1814-1820), lo stesso Re – che pure aveva dichiarato nel suo Manifesto del 4 maggio 1814, con il quale abrogava la disciplina introdotta a Cadice, che la Costituzione e i decreti approvati dalle *Cortes* erano «nulli e privi di ogni valore ed efficacia, ora come in qualsiasi tempo, come se tali atti non fossero mai stati approvati né fossero mai esistiti» – manifestava, dopo il trionfo della sollevazione di Riego, la propria volontà di marciare «tutti, e io per primo, per il sentiero costituzionale».

Il moto liberale di Cabezas de San Juan, origine di un movimento insurrezionale di carattere popolare a favore della restaurazione di uno Stato costituzionale, aprì così il breve ancorché intenso periodo del “Triennio liberale” (1820-1823) durante il quale tornò in vigore la Costituzione di Cadice. L’invasione dei Centomila Figli di San Luigi pose fine ben presto a questo secondo interregno di libertà: libertà, che fu nuovamente limitata dal monarca e della sua tetracricca di aristocratici oziosi e di sacerdoti reazionari. Stando così le cose, il lungo, ignobile decennio che ebbe inizio, con sofferenza dei liberali e degli illuministi, nel 1823, durò solo fino a quando sopravvisse lo stesso Re, che morì nel 1833, approvandosi subito dopo lo Statuto reale del 1834. Tuttavia, l’entrata in vigore di questa sorta di Costituzione, che di fatto non era veramente tale, non riuscì a contenere il crescente movimento liberale, che nel 1836 ottenne infine che ritornasse ad essere vigente la Costituzione del 1812. Sfortunatamente per la felicità della nazione, la Costituzione ebbe altrettanta poca fortuna in questo suo terzo ritorno in vigore. Anche se la decisione delle *Cortes* era di operare una mera revisione, alla fine fu elaborato un testo nuovo, quello del 1837, col quale governarono i progressisti sotto la reggenza di María Cristina, madre della giovane Isabella, e di Espartero, fino a che il trionfo dei moderati ad opera di González Bravo e di Narváez avrebbe privato di vigore il testo costituzionale del 1837 per inaugurare quello del 1845. Nonostante le proteste di Pascual Madoz alle *Cortes* nel novembre del ’43, e malgrado il suo enfatico proclama di liberalismo avanzato e radicale («Da qui non si retrocede. E guai a chi pensa di farlo in questo Paese, perché in questa Nazione possiamo frenare la corsa, ma retrocedere mai!»), è certo che con la Costituzione approvata nel 1845 ebbe fine il ciclo progressista che in modo tanto traumatico e frammentario si era tentato di avviare con i testi del 1812 e del 1837.

## 2. LE VICENDE COSTITUZIONALI DI METÀ '800

La Costituzione moderata era destinata a godere di miglior fortuna delle due progressiste che l’avevano preceduta: salva la breve

parentesi del cosiddetto biennio progressista del 1854-56 – nel corso del quale si giunse ad approvare un diverso testo costituzionale, quello non promulgato del 1856 – la Costituzione del 1845 restò in vigore sino alla Gloriosa Rivoluzione del 1868. Un lungo periodo che avrebbero saputo ben sfruttare tutti i suoi beneficiari – fossero essi soggetti politici, sociali o economici – per l'edificazione di un regime moderato che segnò in modo decisivo la storia spagnola durante la seconda metà del diciannovesimo secolo, compresa naturalmente quella della stessa monarchia di Isabella. Di fatto, lo scoppio della rivoluzione, nel 1868, si concluse mettendo fuori gioco una dinastia che tanto s'era identificata col partito moderato, da risultare incapace di sopravvivere alla sua disfatta. Sicché, dopo il "pronunciamento" di Topete, di Prim e di Serrano a metà di settembre, il sistema entrò in agonia, non restando alla Regina altro rimedio che lasciare la Spagna e, con essa, la corona.

La Costituzione del 1869, successiva alla rivoluzione, inaugurò una fase, di nuovo assai breve, di cambiamenti nello Stato costituzionale. Se dovessimo simbolizzarla in poche parole, potremmo farlo confrontando i preamboli dei due testi, quello precedente e quello che l'aveva sostituito. Mentre la Costituzione del 1845 dichiarava la volontà di «Donna Isabella II, per grazia di Dio e in virtù della Costituzione della Monarchia spagnola Regina delle Spagne» di «disciplinare e di adeguare alle attuali necessità dello Stato gli antichi *fueros* e libertà di questi regni», quella del 1869 proclamava: «La Nazione spagnola, e in suo nome le *Cortes* costituenti, elette a suffragio universale, intendendo consolidare la giustizia, la libertà e la sicurezza, e provvedere al bene di quanti vivono in Spagna, decretano e sanzionano la seguente Costituzione». Nondimeno, né l'incoronazione di Amedeo di Savoia, nel novembre 1870, né, quale conseguenza della sua quasi immediata abdicazione, la proclamazione della Prima Repubblica spagnola, a far tempo dal 1873, servirono a stabilizzare la nuova situazione. I repubblicani, come in precedenza i propugnatori della Rivoluzione del 1868, elaborarono un proprio testo costituzionale – conosciuto come progetto di Costituzione federale della Repubblica spagnola – ma al contrario dei loro predecessori non ebbero il tempo necessario per approvarlo: lo scioglimento *manu militari* delle

*Cortes* da parte del generale Pavía all'inizio del 1874 e il successivo "pronunciamento" del generale Martínez Campos, con la proclamazione di Alfonso XII Re di Spagna verso la fine dell'anno, posero termine alla prima esperienza democratica spagnola, dando avvio alla più lunga fase costituzionale della storia di Spagna – quella retta dal testo del 30 giugno 1876.

### 3. DALLA COSTITUZIONE DELLA RESTAURAZIONE A QUELLA DELLA SECONDA REPUBBLICA

La cosiddetta Costituzione della Restaurazione tornò a ripristinare la situazione al punto in cui l'avevano lasciata i moderati sconfitti dalla Gloriosa Rivoluzione di settembre e a perfezionare un sistema oligarchico e chiuso, volto a escludere dalla vita nazionale tutti quanti si dichiaravano estranei al ritmo pacifico e corrotto che rappresentava la base della monarchia restaurata: una monarchia che sarebbe arrivata a un punto quasi insostenibile di degrado dei principi del parlamentarismo, sul quale affermava di appoggiarsi nel momento in cui – raggiunta la maggiore età nel 1902 – Alfonso XIII giurò sulla Costituzione assumendo la carica di Capo dello Stato. Tuttavia, il suffragio universale maschile, riconosciuto nel 1890, la crisi coloniale, le lotte operaie e la cosiddetta questione regionale concorsero a combinare i propri effetti sino a rendere impossibile la sopravvivenza del sistema della Restaurazione. Il colpo di stato del generale Primo de Rivera, nel 1923, rappresentò il certificato ufficiale di morte di un regime politico che aveva battuto a quel tempo ogni record di durata – quasi mezzo secolo – senza però riuscire a risolvere alcuno dei gravissimi problemi che era stato chiamato a fronteggiare.

Non desta dunque meraviglia che quando, nel 1930, Primo de Rivera decise di porre termine alla sua dittatura militare, alla quale fece seguito quella denominata, per contrasto, "*dictablanda*", egli avesse già i giorni contati: le elezioni locali del 12 aprile 1931 rappresentano la più genuina espressione dell'enorme isolamento del monarca e della caduta di prestigio dei sostenitori della stessa

monarchia. La proclamazione di un'altra Repubblica, la Seconda, in poco più di mezzo secolo, contribuì a offrire un'opportunità perché i cittadini potessero fronteggiare quello che già era conosciuto – con terminologia un po' enfatica – come “il problema della Spagna”. Diversamente dalla Repubblica del 1873, la Seconda riuscì ad approvare la sua Costituzione: quella del 1931. E con essa tentò, di fatto, di operare una radicale inversione di marcia nella storia nazionale; ma dopo cinque anni di conflitti e di tensioni, una parte dell'esercito si sollevò contro il nuovo regime politico, trascinando la Spagna nella sua più traumatica esperienza collettiva dall'inizio del diciannovesimo secolo: una guerra civile disgregatrice e una spietata dittatura militare, il periodo più lungo e brutale di negazione del costituzionalismo nell'intera storia spagnola.

#### 4. VERSO L'ATTUALE COSTITUZIONE

La Costituzione del 1978, frutto di una rapida transizione durata appena l'arco di venti mesi, avrebbe dato agli spagnoli la possibilità di scegliere il proprio destino, restaurando la democrazia. Le Camere elette il 15 giugno 1977 la approvarono nel Palazzo delle *Cortes* di Madrid il 31 ottobre 1978: era trascorso poco più di un secolo e mezzo da quando nella gaditana Isla de León altri spagnoli, giunti da ambo gli emisferi, avevano approvato la Costituzione di Cadice. Tra il testo che inaugura il ciclo e quello che lo ha felicemente chiuso, i popoli e le città spagnoli hanno potuto constatare come nelle loro piazze si siano di volta in volta proclamati o aboliti fino a sette testi costituzionali; se a essi si aggiungono quelli – del 1856 e del 1873 – che non riuscirono a trovare applicazione, la cifra sale a nove. Non deve stupire, alla luce di questa evoluzione, che sia all'interno che all'estero abbia acquisito credito storiografico la tesi di una “Spagna pendolare”: una nazione che oscilla da un estremo all'altro, tra progressismo e conservatorismo, tra conquiste e reazione, tra la democrazia e la sua negazione. Questa lettura è stata resa possibile anche perché – come già

nel 1854 scriveva Marx in una delle sue acutissime riflessioni sulla Spagna – molti storici si sono limitati a «raccolgere i loro materiali dagli almanacchi di corte». Qualsiasi ricerca più approfondita e seria conduce però a una conclusione ben diversa: quella, secondo la quale nel substrato di questa ininterrotta successione di testi costituzionali e di fasi di opposto segno politico, di oscillazioni pendolari tra destra e sinistra, presero forma nel corso della storia spagnola un insieme di apparati e di comportamenti politici che resero oltremodo difficile il consolidamento dello Stato costituzionale, in primo luogo, e della democrazia in seguito. Anche se l'analisi quantitativa non rappresenta che uno degli argomenti a favore di questa interpretazione alternativa, essa è nondimeno significativa: dei centosessantasei anni trascorsi tra il 1812 e il 1978, la Spagna ne ha vissuti sessantadue di negazione radicale del costituzionalismo (quelli del “sessennato” assolutista, l'ignobile decennio e le dittature militari di Franco e di Primo de Rivera), e altri sessantotto di costituzionalismo oligarchico, chiuso e antidemocratico (quelli corrispondenti ai testi costituzionali del 1845 e del 1876). A questi centotrent'anni, si contrappongono poco più di tre decenni di segno progressista o democratico: quelli caratterizzati dalle Costituzioni del 1812, del 1837, del 1869 e del 1931.

## 5. CONSIDERAZIONI D'INSIEME

In ogni caso, seguendo la tradizione inaugurata in Francia dalla Rivoluzione, le Costituzioni spagnole – quale che fosse il loro orientamento – durante il diciannovesimo secolo e fino a che, nel corso di quello successivo, il testo del 1931 non avrebbe cambiato il ciclo, furono sempre documenti *politici* che si limitavano a delineare la rispettiva posizione istituzionale e le attribuzioni degli organi di Governo intorno ai quali si sviluppava il gioco del potere della monarchia limitata: il Re e il Parlamento. A questo proposito, la storia costituzionale spagnola non evidenzia alcuna particolarità degna di nota; lo stesso accadde infatti in Francia, in Belgio e in altre monarchie europee. La peculiarità dell'esperien-

za spagnola è rappresentata dalla forma in cui si trasformò storicamente la tensione organica che in tutti i regimi monarchici del diciannovesimo secolo delineava la forma di Stato: mentre altre monarchie si evolsero verso una progressiva e crescente parlamentarizzazione – tale da ridurre il protagonismo del monarca man mano che aumentava quello del Parlamento, con un Governo responsabile e i partiti a fungere da raccordo tra l'uno e l'altro – oppure, quando non riuscirono ad assecondare tale evoluzione, lasciarono il posto all'affermazione di diverse forme di repubblica, quella spagnola – ben difesa da alcuni suoi più fedeli difensori come l'oligarchia economica, la Chiesa e l'esercito – non si parlamentarizzò e neppure consentì il consolidamento di forme di Governo alternative. In tal modo la Costituzione del 1845 diede avvio a un percorso verso l'abbandono del parlamentarismo, che quella del 1876 giunse a epurare ai limiti dello scandalo.

Gli strumenti che consentirono questo sviluppo erano delineati nella Costituzione, anche se non solo in essa: i poteri reali di scioglimento o di sospensione del Parlamento e di libera designazione dei Governi, che posero nelle mani del monarca un'arma di efficacia straordinaria per decidere chi dovesse governare e quando spettasse farlo a ciascuno; o il bicameralismo, con un Senato aristocratico, sempre disposto a bloccare qualsiasi progetto di contenuto moderno o progressista che una eventuale maggioranza incontrollata del Congresso fosse riuscita ad approvare; o, infine, la mancanza di una autentica autonomia delle istituzioni comunali e provinciali – *ayuntamientos* e *diputaciones* – trasformate in mere cinghie di trasmissione di uno Stato oligarchico, vieppiù tale perché centralizzato sino all'estremo.

Chiaramente, perché tutto ciò potesse funzionare, occorreva che vi fosse una parallela compressione della vita politica e sociale, resa possibile dalla sistematica limitazione o addirittura dalla negazione dei diritti dei cittadini: se tanto la Costituzione del 1845 – che quasi non li menzionava – quanto quella del 1876 – che lo faceva in modo ridottissimo – furono restie a riconoscere i diritti degli spagnoli, il più delle volte la legislazione attuativa che nell'uno come nell'altro caso approvarono le diverse maggioranze non fece altro che svuotare di ogni contenuto il riconoscimento costi-

tuzionale del diritto di volta in volta disciplinato. Come Ferdinand Lasalle evidenziò – indiscutibilmente a ragione – nel suo celebre opuscolo *Che cos'è una Costituzione?*, questa era allora un semplice pezzo di carta, che poteva essere sistematicamente violato dal potere legislativo.

I diritti, poi, erano a mala pena riconosciuti nella Costituzione, né esistevano quasi mai nelle leggi che affermavano di regolarli. Tuttavia, quando nonostante tutto gli spagnoli cercavano di esercitarli – riunendosi, manifestando, parlando liberamente o esponendo ai quattro venti le loro idee – poteva sempre porsi mano all'apparato militare: nella Spagna del diciannovesimo secolo, il ricorso all'esercito o alla Guardia civile – che paradossalmente si caratterizza per la sua natura militare – al fine di mantenere l'ordine pubblico rappresentò una vera strategia dello Stato. E accadde che l'unico ordine pubblico considerato tale fosse l'ordine pacifico dei partiti conglobati nel sistema, quelli che si davano il cambio al Governo e i loro più o meno fedeli alleati. Gli altri ne rappresentavano un'alterazione.

La limitazione del diritto di voto maschile quasi sino al nuovo secolo e la generalizzata corruzione elettorale – favorita dalla mancanza di libertà, dall'analfabetismo e dalla paura, che ne rappresenta il miglior terreno di coltura – resero alla fine impossibile l'affermarsi di un sistema di partiti minimamente rappresentativo e suscettibile di favorire un ricambio progressivo all'interno dello stesso regime politico. Nel frattempo, però, la storia scorreva e accumulava i problemi alle porte del palazzo: quando infine, nel 1890, venne introdotto il suffragio universale – che in verità non era tale, giacché ne beneficiavano solo gli uomini – già era troppo tardi per tentare di integrare nel regime della Restaurazione quanti ne erano stati emarginati nel corso di più di mezzo secolo. La gravissima crisi coloniale, con le sue guerre devastanti contro i marocchini e i cubani, ma anche contro la fame e la malaria, con l'indecente sistema di esenzione dalla leva militare e il rafforzamento del ruolo interno dell'esercito, le lotte operaie – che, dopo una sistematica repressione militare, politica e padronale, da questione sociale e di rapporti economici si convertirono in un grave problema di ordine pubblico, senza cognizione di dove finisse il ruo-

lo dei datori di lavoro e dei *leader* dei lavoratori e dove cominciasse quello dei pistolieri mercenari – e il crescente problema regionale della Catalogna e delle province basche – le quali, sotto lo sguardo attonito di un nazionalismo spagnolo puro e reazionario, rivendicavano il riconoscimento dei propri caratteri di identità e di autonomia – tutto ciò, si diceva, giunse a minare a poco a poco, ma senza soluzione di continuità, la perfetta macchina che Cánovas, Sagasta, Maura o Canalejas avevano tentato di mantenere sempre ben oliata con il vecchio sistema del bastone e della carota.

Il muro di contenimento eretto nel 1923 dal generale Primo de Rivera pospose comunque il crollo sino al 1931; crollo che tuttavia alla fine si verificò egualmente e fu, nonostante la dittatura e la *dictablanda* che la seguì, davvero clamoroso. Di nuovo, come nel 1873, l'intero sistema costituzionale veniva distrutto dalla crisi del regime politico; ed era, questa, la diretta conseguenza di quella identificazione tra monarchia e oligarchia, che ostinatamente entrambe avevano voluto mantenere sino al limite delle loro forze.

La Costituzione del 1931, che chiuse il ciclo costituzionale del diciannovesimo secolo, sino a che la sollevazione militare del 1936 e il franchismo, con la forza delle armi e per quasi quattro decenni, non posero fine al ciclo democratico, dovette fronteggiare tutti i problemi ereditati: da quello della costruzione di un regime autenticamente democratico, basato sulla libertà dei partiti e il suffragio universale, sino a quello della configurazione di un sistema di libertà e di diritti protetto da una Legge fondamentale, a sua volta fatta rispettare da un Tribunale delle Garanzie costituzionali; dal problema regionale, che un nuovo disegno dello Stato, quello definito come *integrale*, tentò di ritagliare rompendo la dura crosta centralistica del moderatismo e del conservatorismo canovista, fino alla gravissima questione sociale, che ottenne una completa risposta costituzionale con una delle dichiarazioni dei diritti economici e sociali più avanzate del suo tempo. A tutto ciò si accompagnò la dichiarazione di aconfessionalità dello Stato, e il riconoscimento del diritto di voto per le donne e dell'eguaglianza tra i sessi in tutti i campi. Sembrava che, nuovamente, potesse toccarsi con mano l'anelito di Cadice, la felicità della nazione come obiettivo del Governo. Manuel Azaña era andato ancor oltre e aveva

proclamato nella sua celebre allocuzione valenziana del 4 aprile 1932 che «la Repubblica non fa felici gli uomini; quello che fa, semplicemente, è farli uomini».

Chi oserebbe tacciare di esagerazione le sue parole? Chi, alla luce della storia pregressa, quando Azaña alza la voce per difendere la Repubblica, non riuscirebbe a comprendere questa identificazione tra condizione umana e regime politico? La Guerra civile, che pose fine alla Repubblica, e la dittatura militare, con la quale si concluse la guerra, contribuirono a confermarlo in forma tanto drammatica quanto incontestabile. E così, dopo il più lungo periodo autoritario della loro storia, gli spagnoli si trovarono di nuovo al punto di partenza, con la maggior parte dei problemi ancora alla porta. Solo alla luce di questa constatazione si può capire perché, caduto il franchismo, si sarebbe prodotto un largo accordo nazionale per far le cose in modo diverso: la Costituzione del 1978 è, soprattutto, il frutto di questo anelito. Cercheremo di spiegarlo brevemente nelle prossime pagine, prima di analizzarne i contenuti: vale a dire, ci soffermeremo sulle decisioni adottate dai costituenti, in nome di tutti i cittadini spagnoli, per tentare una volta per tutte di costruire in pace e in libertà la nazione.

## Sez. III – IL PROCESSO COSTITUENTE: 1977-1978

### 1. LA FASE DI TRANSIZIONE

È denominato “costituente” il processo politico-istituzionale che conduce all’approvazione di una Costituzione. Quello spagnolo – inauguratosi il 15 giugno 1977, data nella quale si celebrarono le prime elezioni democratiche dopo la caduta del regime franchista, e chiusosi il 6 dicembre 1978, quando il popolo spagnolo approvò con *referendum* la Costituzione – rappresentò il frutto di una peculiare e rapida transizione politica, iniziata lo stesso giorno in cui morì il dittatore (20 novembre 1975). Due giorni dopo, in ottemperanza alle disposizioni sulla successione contenute nel-