



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2022

«Il potere di emendamento.
Un'indagine comparativa»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi, Giovanni Tarli Barbieri

Luglio 2022

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-X
I. Italia - Parlamento	1-96
II. Italia - Consigli Regionali	97-190
III. Spagna	191-276
IV. Francia	277-412

III
La Spagna

di

Anna Ciarone

Margherita Corvasce

Ruben Grasso

Miriam Mangano

Federico Musso

SOMMARIO: 1. Il procedimento legislativo ordinario nelle Cortes Generales - 1.1. Introduzione: il bicameralismo in Spagna - 1.2. Il procedimento legislativo ordinario - 1.2.1. L’iniziativa legislativa - 1.2.2. La fase interna al *Congreso de los Diputados* - 1.2.3. La fase interna al *Senado* - 1.2.4. La definitiva approvazione da parte del Congresso, sanzione e promulgazione - 1.3. Aspetti problematici del procedimento legislativo (cenni) - **2. Il fondamento del potere/diritto di emendamento nell’ordinamento spagnolo** – 2.1. *Introduzione al problema* - 2.2. *Il fondamento costituzionale* - 2.2.1. L’“*enmienda*” negli articoli 84, 90, 134 e 135 - 2.2.2. *I principi costituzionali e il “derecho de enmienda”* - 2.3. *Potere di emendamento e forma di governo* - 2.4. *Distinzione fra enmienda e proposición de ley* – **3. La disciplina regolamentare delle enmiendas** - 3.1. Disciplina regolamentare per la presentazione e votazione delle *enmiendas* - 3.2.1. Disciplina per la presentazione delle *enmiendas parciales* e delle *enmiendas a la totalidad* nel *Reglamento del Congreso de los Diputados*: criterio formale e sostanziale - 3.2.2. Disciplina per la presentazione degli *enmiendas parciales* e delle *enmiendas a la totalidad* nel *Reglamento del Senado*: criterio formale e sostanziale - 3.3. Discussione e votazione delle *enmiendas*: differenze e particolarità tra Commissione e Aula - 3.3.1 Il dibattito e la votazione delle *enmiendas parciales* - 3.3.2. Il dibattito e la votazione delle *enmiendas a la totalidad* - 3.3.3. Conclusione: la presentazione delle *enmiendas* tra il diritto del singolo deputato e le pratiche ostruzionistiche - **4. Il diritto di emendamento: potere solo dei gruppi parlamentari o anche dei singoli deputati?** – 4.1. Il diritto di presentare *enmiendas* come diritto di partecipazione del singolo parlamentare alle funzioni delle *Cortes Generales* e manifestazione dello *ius in officium* nell’articolo 23 della Costituzione. – 4.2. Osservazioni sulla disciplina regolamentare del potere di emendamento. - 4.2.1. Quale valore assume in concreto la “*firma del portavoz*” richiesta dal *Reglamento del Congreso de los Diputados*? – 4.3. Tentativo di analisi dell’esercizio del potere emendativo nella XIV legislatura. – 4.4. Prime considerazioni conclusive: l’impatto della *grupocracia* sul mandato parlamentare e crisi del mandato rappresentativo – **5. Le enmiendas che comportano un aumento degli stanziamenti o una diminuzione delle entrate di bilancio e il veto del Governo** - 5.1. Un *unicum* spagnolo - 5.1.1. I *Presupuestos Generales del Estado* e il loro procedimento di approvazione - 5.1.2. I limiti al potere di emendamento per le *Cortes Generales*: dal *Reglamento del Congreso de los Diputados* del 1918 all’articolo 134.6 della *Constitución Española* e alla scelta estensiva del vigente *Reglamento* - 5.1.3. Spunti di comparazione con altri ordinamenti europei - 5.2. La prassi, tra le esigenze di controllo e di tutela delle minoranze e i rapporti di forza tra Parlamento e *Gobierno*; criticità dell’impianto attuale - 5.3. Conflitto tra *Gobierno* e Parlamento: la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* - 5.4. Gli sviluppi alla luce della riforma della *Constitución* del 2011 e della nuova disciplina europea sul bilancio: davvero il *Gobierno* ne esce rafforzato? - 5.5. Prospettive *de jure condendo* - **6. Considerazioni conclusive.**

1. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO NELLE CORTES GENERALES

di Margherita Corvasce

1.1. Introduzione: il bicameralismo in Spagna.

Nel diritto parlamentare spagnolo il potere di emendamento si esplica ed è soggetto ad una diversa disciplina a seconda che il suo esercizio avvenga in una delle due Camere che compongono l'Assemblea legislativa, denominata nella Costituzione spagnola del 1978 (CE) *Cortes Generales: Congreso de los Diputados e Senado*.

Il sistema bicamerale spagnolo è, infatti, di tipo “imperfetto”, “asimmetrico” o “attenuato”⁶⁰⁶, ossia caratterizzato dalla disomogeneità di funzioni, competenze e composizione tra le due camere. Tale diversificazione di poteri influisce e caratterizza il procedimento legislativo e, con esso, il principale strumento di espressione della dialettica parlamentare, ossia il potere di emendamento.

È, dunque, opportuno delineare i principali caratteri del bicameralismo spagnolo e accennare alla sua origine storica, per meglio comprendere le dinamiche dell'*iter legis* e, di conseguenza, porre le basi per le successive riflessioni in merito alle peculiarità dell'emendamento nell'ordinamento in questione.

Si deve, poi, premettere che un discorso sul bicameralismo non può prescindere dall'affrontare il tema della crisi dello stesso (comune al nostro ordinamento) e, nello specifico, della Seconda camera o Camera alta, il *Senado*. Le ragioni di tale crisi sono dettate sia da circostanze che trascendono l'ordinamento spagnolo, sia da elementi storico-politici peculiari all'esperienza iberica.

Partendo da un breve *excursus* storico, la divisione del Parlamento in due camere è presente sin dalle sue origini e ha conosciuto un'evoluzione delle ragioni che la giustificano.

Inizialmente, la presenza di due camere rispecchiava la suddivisione delle società in classi e aveva lo scopo di consentire la partecipazione dei diversi ceti sociali al potere politico, in un'ottica di suddivisione e bilanciamento dello stesso; sicchè, alla Camera Alta veniva assegnata la rappresentanza delle classi nobiliari e alla Camera bassa la rappresentanza del ceto borghese⁶⁰⁷.

⁶⁰⁶ Espressioni largamente utilizzate in dottrina per indicare quei sistemi in cui “*la posizione delle due Camere non è assolutamente paritaria, il pieno potere legislativo ed il controllo politico s[ono] riservati ad una di esse e per l'altra s[ono] previste soltanto attribuzioni consultive o particolari funzioni esecutive o giurisdizionali*”. G. NEGRI, voce *Bicameralismo*, in *Enc. Dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 345 ss. Per una rassegna, in prospettiva comparata, delle diverse declinazioni che il sistema bicamerale imperfetto può assumere si rimanda alla voce citata.

⁶⁰⁷ Tale connubio implicava che i rappresentanti eletti non fossero liberi di esercitare il loro ufficio, ma dovessero attenersi alle indicazioni derivanti dal ceto di appartenenza. Il vincolo di rappresentanza viene meno con il ripristino dei Parlamenti in seguito alla Rivoluzione francese, dopo una fase di emarginazione degli stessi durante il periodo delle monarchie assolute nel XIV sec. (con l'unica eccezione del Parlamento inglese). Il parlamentarismo ottocentesco se, da un lato, abbandona la concezione medioevale di mandato imperativo, attribuendo un nuovo significato alla rappresentanza politica, dall'altro, mantiene una vocazione classista, riservando alle Camere Basse la rappresentanza dei ceti borghesi. Solamente con la nascita dello stato federale, nel XVIII sec., si determinerà un nuovo tipo di bicameralismo, che attribuisce ad una delle due Camere una funzione di rappresentanza territoriale. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, II ed., 2019, p. 66 ss.

La chiave di volta che determina la crisi del bicameralismo è costituita dalla progressiva democratizzazione dello Stato, assieme al radicamento del principio del suffragio universale. A partire dagli inizi del '900 le assemblee prive di radici elettive iniziano ad essere accantonate o, in caso di sopravvivenza, ad assumere la medesima composizione politica rispetto alle camere popolari; di conseguenza, la presenza di due distinte camere non trova più una sua ragion d'essere⁶⁰⁸. A tale crisi resiste solo in parte il bicameralismo federale poiché, anche nelle esperienze caratterizzate da una dimensione territoriale delle seconde camere, queste ultime, piuttosto che rappresentare gli interessi delle autonomie locali, finiscono per divenire ulteriori protagonisti della vita politica e partitica⁶⁰⁹.

La permanenza della seconda camera, in particolare negli ordinamenti non federali, trova oggi la sua giustificazione in un duplice ordine di ragioni (non necessariamente alternative tra loro): la funzione di garanzia delle minoranze e/o la funzione di stabilizzazione delle maggioranze e dell'indirizzo politico. Quest'ultima era particolarmente sentita dal Costituente del '78, alla luce della necessità di garantire la stabilità del governo nel processo di transizione democratica dello Stato spagnolo, che si è svolto, come è noto, senza alcun elemento di rottura dell'ordinamento rispetto al precedente regime franchista⁶¹⁰.

Nel contesto spagnolo la presenza di entrambe le esigenze menzionate (sostenute in sede costituente da schieramenti opposti⁶¹¹) fece apparire, sin da subito, la scelta del sistema bicamerale la più appropriata, tanto che non si registrano dibattiti in merito all'art. 66 CE⁶¹², votato unanimemente dalle *Cortes*, anche in conseguenza della fallimentare esperienza della costituzione monocamerale del 1931 e del fatto che il legislatore di transizione aveva già inaugurato, con la *Ley para la reforma política* del 4 gennaio 1977, un sistema bicamerale di tipo imperfetto⁶¹³.

Il sistema bicamerale spagnolo si inquadra, infatti, in un regime di bicameralismo attenuato, sbilanciato verso una netta prevalenza di poteri e funzioni a favore del *Congreso*

⁶⁰⁸ Spesso la dottrina individua il *Parliament Act* emanato dal parlamento inglese nel 1911 come momento di avvio della progressiva democratizzazione delle seconde Camere. *Ivi*, p. 69.

⁶⁰⁹ Si tratta di un'affermazione largamente condivisa in dottrina. Sulla crisi del bicameralismo federale si vedano gli Autori richiamati da *ivi*, p. 70, note 6 e 7.

⁶¹⁰ G. GUIDI, *Bicameralismo e "Senado" spagnolo*, in *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, www.journals.uniurb.it, 37/2021, p. 130. Secondo l'Autore, che riprende la dicotomia già elaborata da G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi senesi*, 2/1953, p. 215 ss., il bicameralismo "persegue fini totalmente antitetici a seconda che si attui in ordinamenti democratici omogenei o non omogenei. Nell'un caso infatti il Senato realizzerebbe il fine della stabilità, nell'altro invece, quello della garanzia delle minoranze e della Costituzione". L'Autore rileva come, al momento della scelta bicamerale, il sistema politico spagnolo era caratterizzato da una forte omogeneità politica, in quanto i due principali partiti (UCD e PSOE) erano entrambi fautori di un sistema democratico volto al superamento del precedente regime, ma al tempo stesso da una disomogeneità etnica rilevante. Per tale motivo l'Autore ritiene, nella sua analisi, che la costituzione del Senato Spagnolo persegua entrambe le finalità menzionate, seppur con una netta prevalenza del ruolo di stabilizzazione dell'indirizzo politico, dettato dalla contingente necessità di garantire la transizione democratica.

⁶¹¹ Un approfondimento delle posizioni sostenute dai diversi partiti politici in sede costituente attorno al ruolo dell'istituzione senatoriale si rinviene in *ivi*, p. 138 ss. (si vedano in particolare gli A. richiamati alle note 26 e 27).

⁶¹² L'articolo 66, c. 1, CE consacra il principio bicamerale: "*Las Cortes Generales representan el pueblo español y están esformadas por el Congreso de los Diputados y el Senado*".

⁶¹³ *Ibidem*. La legge in questione è stato il principale strumento giuridico che ha guidato il processo di transizione democratica spagnola, prevedendo l'eliminazione delle strutture franchiste, quali, ad esempio, *las cortes franquistas* e disciplinando, al contempo, le caratteristiche delle Assemblee parlamentari che avrebbero dovuto avere il compito di elaborare la Costituzione. M. IACOMETTI, *La Spagna*, in Paolo Carrozza, Alfonso di Giovine, Giuseppe F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2014, p. 197.

e a discapito del *Senado*, che assume un ruolo marginale nel contesto istituzionale.

Le origini di tale asimmetria sono generalmente rinvenute dalla dottrina nella volontà del legislatore costituente di attribuire alla Seconda camera il ruolo di rappresentanza territoriale delle Comunità autonome, come previsto dall'art 69, c.1, CE⁶¹⁴. Ad oggi, tuttavia, la previsione dell'articolo *de quo* rimane “*màs una aspiraciòn que una realidad constitucional*”⁶¹⁵, in quanto solo una piccola parte di senatori sono eletti dalle Assemblee delle Autonomie locali. Si ritiene che, al momento della stesura dell'art. 69, nella parte relativa alla composizione del Senato, le Autonomie locali non si fossero ancora sufficientemente affermate per giustificare un'elezione dei propri rappresentanti⁶¹⁶, così il costituente ha preferito limitarsi ad affermare che “*las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio*” (art. 69, c. 5, CE), prevedendo un'elezione popolare diretta per la maggior parte dei componenti dell'organo⁶¹⁷.

Il Senato, accanto alla vocazione territoriale, assume rilievo anche in relazione allo sviluppo della forma di governo; tanto che, secondo Guido Guidi, il ruolo (inattuato) di camera di rappresentanza territoriale si “*appiattisce sulle esigenze del Governo centrale, giustificandosi prevalentemente per ragioni di natura politico-procedimentale*”⁶¹⁸.

In particolare, i poteri attribuiti - e ancor più quelli non attribuiti - al Senato rendono tale camera uno strumento volto alla stabilizzazione dell'ordinamento e all'attuazione dell'indirizzo politico del Governo in Parlamento⁶¹⁹.

Tale profilo è evidenziato in particolare dal ruolo residuale che il *Senado* svolge nel procedimento legislativo, tale da farlo apparire come una camera *de reflexión o reconsideración*, come emergerà dalla successiva analisi. Per ora basta rilevare, a titolo esemplificativo, che tutti i *proyectos* (art. 88 CE) e le *proposiciones de ley* devono essere presentati primariamente al *Congreso*, camera di prima lettura, e che il *Senado*, sede della

⁶¹⁴ *Ex multis*, R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Il Mulino, Milano, 2005, p. 55-56; DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE DELL'UNIVERSITÀ “LA SAPIENZA” DI ROMA, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Country profile: Spagna*, in *Astrid Rassegna*, 8/2016, p. 119.

⁶¹⁵ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 72. Il deficit di rappresentanza effettiva delle autonomie locali in Senato è, ancora oggi, oggetto di ampio dibattito in dottrina, oltre che di numerosi tentativi di riforma costituzionale, sino ad oggi sempre falliti. Sul punto si veda: M. F. ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, in *Il Mulino-Rivistaweb*, 6/2008, p. 2.

⁶¹⁶ Opinione largamente condivisa in dottrina. Si veda: DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE DELL'UNIVERSITÀ “LA SAPIENZA” DI ROMA, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Country profile: Spagna*, cit., p. 119 e M. F. ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, cit., p. 2, secondo cui “*il Senato è ciò che è perché non si sapeva come sarebbe stato lo «Stato delle Autonomie»: di qui una formula costituzionale come quella esistente, che «qualifica» il Senato come «cámara de representación territorial» nell'art 69.1 CE, e che tuttavia non riempie di contenuti rilevanti una tale affermazione*”.

⁶¹⁷ Le proporzioni, non previste espressamente dall'art. 69 CE ma ricavabili dalle regole *ivi* sancite, sono le seguenti: 4/5 dei senatori sono eletti dal corpo elettorale e solo 1/5 sono individuati dalle Comunità autonome. Attualmente i senatori “*designados*” sono 57 su 265.

⁶¹⁸ G. GUIDI, *Bicameralismo e “Senado” spagnolo*, cit., p. 161.

⁶¹⁹ *Ivi*, p. 162. La strumentalizzazione della Camera Alta nell'attuazione dell'indirizzo politico era chiara fin dalla fase preconstituente, come dimostra l'*informe de la Ponencia de las Cortes* del 10 novembre 1976 riportata dall'Autore (p.137): “*El Congreso es la asamblea política por excelencia, (mientras) el Senado está concebido como regulador de la Constitución y equilibrador de las relaciones ejecutivo-legislativo*”. Tale declinazione del Senato era particolarmente sostenuta dal patito di destra (UCD) e dal primo Governo Suarez, responsabile della transizione democratica in seguito all'incarico ottenuto dal re Juan Carols I e successivo esponente della coalizione che vinse le prime elezioni democratiche del 15 giugno 1977.

seconda lettura, ha la sola possibilità di porre un veto al disegno di legge proveniente dal Congresso o di emendarlo; veti ed emendamenti che, come si vedrà, possono essere facilmente superati dalla Prima Camera (art. 90, c.2, CE)⁶²⁰.

Il *Senado*, poi, non ha alcuna competenza in tema di decreti-legge, approvati e votati in via esclusiva dalla Camera Bassa (art. 86, c. 2, CE), senza peraltro la possibilità di emendarli, ed è estraneo al circuito fiduciario e di controllo politico dell'Esecutivo, affidati esclusamene al Congresso⁶²¹; entrambe circostanze che favorirebbero la sua ricostruzione come strumento di stabilità del Governo in quanto dimostrative del fatto che “*là dove non serve di supporto all'azione del Gabinetto si può anche prescindere dal Senado*”⁶²².

Dal disegno della CE emerge la volontà di configurare il Senato come uno strumento di stabilizzazione dell'ordinamento e del Governo, che in questa camera trova un ulteriore spazio dove incidere sulle proposte e sui progetti di legge sfuggiti in prima battuta al controllo della maggioranza. In quest'ottica gli emendamenti presentati alla Camera Alta rappresenterebbero uno strumento utilizzato dai parlamentari e dai gruppi per migliorare il testo proveniente dal Congresso e riportarlo, laddove dovesse discostarsene, nel solco dell'indirizzo politico dell'Esecutivo.

Si tratta di una ricostruzione che si pone in linea con il più generale disegno della CE del 1978 - frutto di un progetto costituzionale che non è stato elaborato in un contesto di rottura con il passato regime - che delinea una rilevante prevalenza del Governo sulle *Cortes*, le cui manifestazioni più esplicite sono costituite dalla preferenza conferita ai *proyectos de ley* sulle *proposiciones* (art. 89, c.1, CE) e dal potere di veto attribuito al Governo su ogni “*proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos*” (art. 134, c. 6, CE)⁶²³.

1.2. Il procedimento legislativo ordinario

Sebbene la CE preveda una pluralità (eccessiva, secondo alcuni⁶²⁴) di procedure volte a consentire l'elaborazione e l'approvazione di un testo normativo, si concentrerà l'attenzione sul procedimento definito *comune* (dal Cap. II del Regolamento della Camera, RC) o *ordinario* (dal Cap. I del Regolamento del Senato, RS) poiché è questa la sede naturale in cui si concretizza il potere di emendamento; al contrario, le procedure speciali sono caratterizzate, per lo più, da una limitazione della possibilità di proporre modifiche al testo oggetto dell'iniziativa legislativa.

⁶²⁰Vi è un'espressa previsione in tal senso nella CE per quanto riguarda le *proposiciones* provenienti dal Senato (art. 89.2 CE) e dai Parlamenti autonomi (art 87 CE). Non è, invece, previsto espressamente che l'iniziativa legislativa popolare debba essere presentata davanti al Congresso, ma si è applicata in via analogica la regola prevista per le altre iniziative legislative, poi recepita nella legge organica 3/1984. Vi sono solo due eccezioni alla regola della presentazione delle leggi al Congresso, entrambe previste dall'art. 74, c.2, CE: la richiesta l'autorizzazione di accordi di cooperazione tra Comunità autonome di cui all'art 145 CE e l'iniziativa per la distribuzione delle risorse del Fondo di compensazione territoriale previsto dall'art 158, c. 2, CE.

⁶²¹La *votación de investidura* (art. 99, c.2, CE), la *cuestión de confianza* (art. 112, CE) e la *moción de censura* (art. 113, CE) sono votate esclusivamente dal Congresso, unico titolare del rapporto di fiducia con il Governo.

⁶²²G. GUIDI, *Bicameralismo e “Senado” spagnolo*, cit., p. 163.

⁶²³*Ibidem*.

⁶²⁴Si vedano le critiche mosse da B. PENDAS GARCIA, *Procedimento legislativo y calidad de las leyes*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28/1990, p. 83.

L'iter legis è disciplinato dalla CE nel Tit. III, Cap. II (artt. 81-92)⁶²⁵, dai menzionati capitoli del RC (art. 109-129) e del RS (art. 104-128), ai quali si devono aggiungere le norme di rango inferiore dettate dagli organi interni delle camere come, ad esempio, la risoluzione della presidenza del Congresso del 12 gennaio del 1983 *sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos*⁶²⁶ (v. *infra*).

Il sistema spagnolo prevede, come l'ordinamento italiano e francese, un'unica lettura, dove per quest'ultima si intende, riprendendo la definizione di Fernando Santaolalla Lopez, "ciascuno dei dibattiti plenari sul procedimento legislativo"⁶²⁷. Si deve segnalare, tuttavia, che sempre più spesso si è imposta la prassi, in particolare in seno al Congresso, di adottare la procedura speciale della Commissione con piena competenza legislativa (art. 75 CE), che prevede l'esclusione della singola lettura plenaria in Assemblea e l'approvazione del testo direttamente dalla Commissione competente⁶²⁸.

La dottrina spagnola, sebbene non sia concorde nel delimitare l'estensione del procedimento legislativo⁶²⁹, unanimemente lo considera articolato in tre fasi: la fase di iniziativa, consistente nella proposta di un testo di legge da parte di uno dei soggetti legittimati; la fase contrale o costitutiva, in cui il testo proposto viene discusso e approvato; la fase finale, integrativa dell'efficacia, consistente nella sanzione e nella pubblicazione⁶³⁰.

Solamente la fase centrale è propriamente parlamentare, svolgendosi interamente nelle *Cortes Generales*, ove il testo proposto viene sottoposto alle dinamiche del contraddittorio parlamentare tramite la presentazione degli emendamenti.

⁶²⁵ Gli articoli propriamente dedicati al procedimento legislativo ordinario, rileva (criticamente) P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes generales: regulación, fases y tipos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 15/2005, p. 212-214, sono solo cinque (81 e 87-90) in quanto gran parte del titolo III è dedicato agli atti del Governo aventi forza di legge – decreti legislativi (art. 82-85) e decreti legge (art. 86) – oltre che alla disciplina di altri istituti, come la sanzione delle leggi da parte del re (art. 91) e il referendum (art. 92). Inoltre, la disciplina del procedimento è completata dagli altri precetti costituzionali che disciplinano determinati tipi di leggi quale la legge di bilancio (art. 134) e le leggi organiche approvative degli statuti delle Comunità autonome (art. 150).

⁶²⁶ *Ivi*, p. 220.

⁶²⁷ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 290. *Contra*, P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59/2000, p. 60 ss., che, sulla base di una diversa definizione del concetto di lettura, considera il sistema spagnolo basato su due letture "tanto si se considera, como lo hace éase M. A. GARCIA MARTINEZ, *El procedimiento legislativo, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 230, primera lectura a la mera publicación del texto [...], como si se aplica el concepto de lectura al examen del texto tanto por el Pleno como por la Comisión. Los Reglamentos vigentes avalan esta interpretación, al incluir un procedimiento especial denominado «de lectura única», referido al exclusivo examen por el Pleno". Il sistema presenterebbe due eccezioni secondo l'Autore: il Congresso dei deputati conoscerebbe tre letture qualora venissero presentati emendamenti alla totalità, mentre un'unica lettura avrebbe luogo nell'ambito della menzionata procedura speciale di delega in commissione, prevista dall'art. 75 CE, e qualora venisse azionata la procedura speciale in lettura unica prevista dai Regolamenti (art. 150 RC, art. 129 RS).*

⁶²⁸ In seguito alla riforma del R.C. del 1982 questa procedura assume un carattere preferenziale, al pari della procedura ordinaria, che finisce per essere limitata ai casi in cui è imperativa ai sensi dell'art. 73, c. 3, CE. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 299.

⁶²⁹ In particolare, come si vedrà nel successivo paragrafo, il dibattito che sotto tale profilo divide i costituzionalisti spagnoli riguarda l'ammissione o meno dell'iniziativa legislativa quale prima fase del procedimento.

⁶³⁰ Ex multis: P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978*, cit., p. 61; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 290; R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, cit., p. 79.

1.2.1. L'iniziativa legislativa

Davanti alle varie definizioni elaborate dalla dottrina per definire l'iniziativa legislativa, appaiono preferibili quelle che pongono maggior attenzione agli effetti dell'atto, piuttosto che alla sua natura dogmatica. Si può, quindi, descrivere l'iniziativa legislativa come "l'insieme di azioni che danno avvio al procedimento legislativo"⁶³¹, evidenziando, in tal modo, che ciò che la caratterizza è l'obbligo di mettere in moto il procedimento legislativo che viene a costituirsi in capo alla Camera dove la proposta è presentata⁶³².

Allo stesso modo, sempre nell'ottica di favorire un approccio pratico e descrittivo, l'iniziativa legislativa deve essere considerata una fase del procedimento legislativo (anche se estranea alla fase propriamente parlamentare) poiché, non solo rappresenta la *condicio sine qua non* per l'attivazione dello stesso, ma ne condiziona il risultato finale, ossia la legge approvata, e, ancor prima, l'ampiezza del dibattito in seno alle *Cortes*, in forza della regola secondo la quale gli *enmiendas* presentati devono avere un collegamento materiale con il contenuto della legge di cui si propone la modifica (STC 119/2011 del 5 luglio, STC 136/2011 del 13 settembre, v. *infra*)⁶³³.

L'art. 87 CE attribuisce la titolarità dell'iniziativa legislativa al Governo, al *Congreso de los diputados*, al *Senado*, alle Assemblee legislative delle comunità autonome e a 500.000 elettori, configurando, al pari del nostro ordinamento, un'iniziativa *pluralista*, che sottende la volontà di coinvolgere nel processo decisionale il popolo e le Comunità autonome.

In base agli autori della proposta normativa possiamo distinguere tra *proyectos de ley* (provenienti dal Governo, art. 88 CE) e *proposiciones de ley* (provenienti da tutti gli altri soggetti, artt. 87, c.1, c. 3 e 89 CE).

L'iniziativa del Governo è la più rilevante, essendo l'Esecutivo il motore indiscusso della legislazione, come dimostrato dalla netta prevalenza delle sue iniziative (v. *Tab. I*).

Essa si configura come *ordinaria*, in conseguenza dell'attribuzione al Governo della funzione di direzione politica (art. 97 CE), attuata primariamente tramite lo strumento della legislazione; *prioritaria*, data la preferenza ad essa attribuita dall'art. 89, c. 1, CE, ed *automatica*, non essendo soggetta al filtro preliminare del processo di *toma en consideración*, dato il rapporto di fiducia che lega l'Esecutivo al *Congreso*.

Per quanto concerne quest'ultimo profilo, Piedad Garcia-Escudero Marquez rileva che la distinzione netta tra *proyectos* e *proposiciones* viene attenuata se si considera che i *proyectos*, pur non essendo sottoposti alla fase della *toma en consideracion*, possono essere oggetto di *enmiendas de totalidad de devolucion* e, quindi, essere restituiti *in toto* al Governo; mentre questa tipologia di emendamenti non può interessare le *proposiciones* prese in considerazione (art. 126, c.5 e 127 RC), ad eccezione di quelle provenienti dal Senato e, dunque, sottoposte in tal sede alla *toma en consideraciones* (per le quali è, in ogni caso, prevista l'esclusione di una seconda presa in considerazione da parte del Congresso).

⁶³¹ D. BIGLINO CAMPOS, *Iniciativa legislativa*, in *Enciclopedia jurídica básica*, III, Civitas, Madrid, 1995, p. 3596-3597.

⁶³² Si vedano le diverse definizioni riportate da P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978*, cit., p. 62 ss.

⁶³³ *Ivi*, p. 64-65; *ID.*, *Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno*, in *Quadernos de Derecho Público*, 8/1999, p. 22. Si tratta, inoltre, di un'impostazione che appare coerente con la posizione topografica della disciplina dell'iniziativa legislativa, inserita nel Tit. III, Cap. II, "De las elaboración de las leyes".

L'Autore, quindi, senza negare il carattere ordinario e prevalente dei *proyectos* del Governo, evidenzia come anche questi possano essere sottoposti (almeno teoricamente) ad una procedura decisionale, il *debate de totalidad*, che ne potrebbe comportare il rigetto; verrebbe, perciò, meno il carattere automatico della loro elaborazione. Ne consegue che la differenza tra *proyectos* e *proposiciones* consisterebbe, piuttosto, in una presunzione a favore dei primi che consente l'avvio immediato della fase costitutiva del procedimento (con la decorrenza del termine per la presentazione degli emendamenti), pur nell'eventualità della proposizione di *enmiendas de totalidad de devolucion*⁶³⁴.

L'art. 88 CE regola la presentazione dei progetti di legge del Governo, prevedendo che essi debbano essere *aprovados dal Consiglio dei ministri e presentati al Congresso, accompagnati dall'indicazione dei motivi e dei precedenti necessari per esprimersi su di essi*⁶³⁵.

L'esposizione dei motivi e dei precedenti ha lo scopo di consentire alle *Cortes* di svolgere al meglio la loro funzione legislativa, avendo sufficienti elementi di giudizio per lo sviluppo del successivo dibattito e, quindi, per la presentazione di eventuali proposte di modifica da parte dei gruppi o dei parlamentari, che possono avere ad oggetto anche la medesima parte motiva della legge, in quanto parte integrante del testo normativo⁶³⁶. L'eventuale omissione delle relazioni ausiliarie non incide sulla legittimità dell'*iter legis*, salvo sia stata rilevata dal Congresso ed abbia ad oggetto un elemento rilevante per il giudizio successivo (STC 108/1986, del 29 luglio e ATC 342/2006, del 4 ottobre)⁶³⁷.

L'art. 87, c. 1, CE attribuisce la potestà legislativa anche al *Congreso de los diputados* e al *Senado*, *in conformità alla Costituzione e ai Regolamenti delle Camere*. La dottrina maggioritaria ritiene che questa disposizione non debba essere interpretata in senso letterale⁶³⁸, così da attribuire la titolarità dell'iniziativa alle Camere in quanto tali e, di

⁶³⁴ P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, cit., p. 68 ss.; *ID.*, *Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., p. 22 ss.

⁶³⁵ Per quanto concerne il procedimento endogovernativo di adozione e approvazione dell'*anteproyecto de ley* da parte del *Consejo de Ministros*, disciplinato dall'art. 22 della ley 50/1997, del 27 novembre, si rimanda a P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., p. 30 ss. Le regole di redazione dell'atto (ossia le regole in tema di drafting formale) sono contenute nelle Linee guida di tecnica normativa, approvate dal Consiglio dei ministri del 22 luglio 2005 (BOE del 29 luglio).

⁶³⁶ A. MENCARELLI, *Spagna*, in *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, a cura di R. Dickmann e A. Rinella, Roma, Carocci, 2011, pp. 151. Critica tale previsione F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33/1991, p. 61, secondo il quale la parte motiva della legge non è un testo idoneo ad essere soggetto alla presentazione di emendamenti - da limitarsi all'articolato - avendo una formulazione eccessivamente letteraria e argomentativa. Peraltro, la modifica di un articolo non sempre è accompagnata dalla modifica della motivazione del progetto, venendosi spesso a creare delle incongruenze tra il contenuto della legge e il suo preambolo, che perde la funzione interpretativa ed espositiva che gli è propria e finisce per generare confusione nell'interprete. Per tale motivo l'Autore auspica la soppressione di tale documento come parte integrante della legge pubblicata o, quantomeno, la conversione in semplice preambolo, avente valore esclusivamente interpretativo, in linea con quanto avviene negli altri ordinamenti.

⁶³⁷ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 289-290.

⁶³⁸ In tal senso P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978*, cit., p. 74, per il quale "*los Reglamentos atribuyen a los parlamentarios y a los grupos en que se integran [...] la facultad de presentar una propuesta articulada, denominada proposición de ley, que no será tal iniciativa legislativa hasta que haya sido asumida, mediante la toma en consideración, por la respectiva Cámara, única titular reconocida por el artículo 87 de la Constitución. El trámite de toma en consideración, por tanto, representa el momento en que la Cámara ejerce su facultad de iniciativa, a partir de una propuesta que le hacen sus miembros.*"

conseguenza, ritenere che questa sia esercitata solo con la presa in considerazione. Così facendo, da un lato, si costituzionalizzerebbe una procedura (la *toma en consideracion*) dettata esclusivamente dai Regolamenti e, dall'altro, si porrebbe il problema di giustificare lo svolgimento stesso dell'*iter* legislativo, dovendosi presumere che la Camera che esercita l'iniziativa sia d'accordo con il contenuto della stessa⁶³⁹.

Per tale motivo si deve ritenere che la potestà legislativa spetti, in Congresso, ad *un diputado con la firma di altri quattordici membri della Camera o ad un gruppo parlamentare con la sola firma del suo portavoce* (art. 126, c.1, RC); mentre, in Senato, ad *un gruppo parlamentare* (sarà necessaria la firma di tutti i componenti) e *a venticinque senatori*, (art. 108, c.1, RS). Contrariamente al nostro ordinamento non è ammessa l'iniziativa del singolo parlamentare; pertanto, la disciplina dell'iniziativa legislativa delle Cortes contribuisce alla caratterizzazione del Parlamento spagnolo come struttura essenzialmente *grupocratica*⁶⁴⁰ e, in effetti, nella quasi totalità dei casi le *proposiciones* vengono presentate da uno o più gruppi assieme⁶⁴¹.

In seguito alla presentazione, le *proposiciones de ley* vengono qualificate e ammesse al trattamento da parte dell'Ufficio di presidenza (*Mesa*) del Congresso, previo svolgimento di un controllo dei requisiti di presentazione, che viene svolto sulla base di criteri esclusivamente formali, salvo i casi in cui la contraddittorietà della legge o la sua incostituzionalità siano chiare ed evidenti (STC 205/1990; STC 95/1994 del 21 marzo).

Successivamente le *proposiciones* vengono pubblicate e inviate al Governo affinché, entro trenta giorni, *esprima il suo parere sulla sua presa in considerazione, così come il suo accordo o meno sul trattamento qualora comporti un aumento degli stanziamenti o una diminuzione delle entrate di bilancio* (art. 126, c.2, RC, in attuazione dell'art. 134, c.6, CE)⁶⁴². Una disposizione speculare è dettata dal RS all'art. 151, con la differenza che, in questa sede, il Governo ha solo dieci giorni di tempo per esprimere il proprio parere.

Se non viene espressa alcuna obiezione di bilancio o se le obiezioni sollevate sono risolte a favore degli autori della proposta di legge, quest'ultima può essere inserita nell'ordine del giorno dell'Assemblea ai fini della sua discussione. Nella pratica è molto raro che il

Sería el equivalente del acuerdo del Consejo de Ministros por el que un anteproyecto se convierte en proyecto de ley y es remitido al Congreso de los Diputados. Lo que ocurre es que, en este caso, la distinción terminológica marca claramente la diferente naturaleza, a diferencia del ámbito parlamentario, donde los Reglamentos utilizan el término «proposición de ley» tanto antes como después de la toma en consideración, sobre la base de su ambiguo empleo por el artículo 89 de la Constitución”.

⁶³⁹ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 293.

⁶⁴⁰ Opinione largamente condivisa in dottrina. *Ex multis*, si veda G. GUIDI, *Governo, maggioranza e minoranze nel “Congresso” spagnolo*, in *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, www.journals.uniurb.it, 40/1988, p. 71; R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, cit., p. 61-62.

⁶⁴¹ Dall'analisi delle leggi di iniziativa parlamentare approvate nel 2021 e nel 2022 (10 casi in tutto) si rileva che l'iniziativa legislativa delle Cortes è esercitata esclusivamente – tranne due casi di iniziativa del Senato - dal *Grupo parlamentario socialista* (di maggioranza) in via autonoma o - in un'occasione - assieme ad altri gruppi (*Grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común*).

⁶⁴² Il RC non disciplina l'eventuale insorgere di controversie sull'effettivo impatto economico di un disegno di legge tra i promotori e il Governo. Tale carenza è supplita dalla STC 242/2006, che riconosce all'Esecutivo un'ampia discrezionalità nel giudicare l'adeguatezza delle *proposiciones* (o, anche degli emendamenti presentati) ma, al tempo stesso, consente all'Ufficio di presidenza del Congresso di respingere il giudizio del Gabinetto e avviare l'*iter* legislativo, qualora le argomentazioni proposte siano manifestamente infondate. Al contrario, il RS attribuisce al Presidente del Senato il potere di risolvere l'eventuale disaccordo tra gli autori del disegno di legge e il Governo (art. 151, c.5, RS).

Governo utilizzi questo potere, potendo contare sul supporto della maggioranza per respingere le iniziative legislative non gradite. Allo stesso tempo, il parere preventivo sulla presa in considerazione, di cui viene data lettura prima del relativo dibattito (art. 126, c.4, RC), viene utilizzato per dar sostegno all'iniziativa legislativa o indebolirla fin dal suo nascere: in tal modo l'Esecutivo è in grado di orientare preliminarmente sia i gruppi di maggioranza, consentendogli di coordinare la propria azione con quella dell'Esecutivo, che di minoranza, fornendo loro un'anticipazione del livello di consenso sulla proposta presentata al fine di valutarne l'eventuale ritiro⁶⁴³.

Gli ultimi due soggetti ai quali l'art 87 CE attribuisce il potere di presentare una *proposiciones de ley* sono le Assemblee legislative delle Comunità autonome (c. 2) e il corpo elettorale (c. 3). Si segnala, tuttavia, l'orientamento dottrinale secondo il quale quella in questione non è una vera e propria facoltà di iniziativa poiché, essendo la proposta comunque sottoposta alla successiva *toma en consideración*, il vero titolare dell'iniziativa sarebbe, in realtà, il Congresso, nel momento in cui acconsente alla trattazione del testo proposto⁶⁴⁴.

Quella delle Comunità autonome è un'*iniziativa istituzionale*, dovendo essere esercitata, al contrario della facoltà attribuita alle Camere, dai Parlamenti regionali in quanto tali, secondo le due diverse modalità previste dal dettato costituzionale: sollecitando il Governo ad adottare un progetto di legge (si tratta, in questo caso, di un mero *derecho de petición* non vincolante per l'Esecutivo), ovvero presentando all'Ufficio di Presidenza del Congresso una proposta di legge e, contestualmente, nominando una delegazione (di al massimo tre membri dell'Assemblea) incaricata della sua perorazione di fronte alla Camera.

L'iniziativa legislativa popolare è, infine, regolata in modo piuttosto stringente, tanto da rendere tale forma di democrazia diretta quasi inattuabile⁶⁴⁵. Il precetto costituzionale impone, infatti, la raccolta di 500'000 firme (numero molto elevato se confrontato con le 50'000 firme richiesta dall'art. 71, c. 2, Cost. ita.) ed esclude dall'oggetto dell'iniziativa popolare una serie di materie rilevanti. Allo stesso modo la *ley orgánica* 3/1984 (modificata con la *ley orgánica* 4/2006), in attuazione della riserva prevista dallo stesso art. 78 CE, prevede una procedura particolarmente articolata per la presentazione delle proposte di legge di iniziativa popolare (che saranno, comunque, sottoposte alla presa in considerazione da parte del Congresso), tanto che le proposte presentate sono pochissime e, ancora meno, quelle divenute leggi (v. *Tab. I*)⁶⁴⁶.

Le *proposiciones de ley* sono sottoposte, come si è anticipato, alla fase *de toma en consideración* davanti alla Camera ove sono presentate - ossia il *Congreso*, ad eccezione delle *proposiciones* presentate dai gruppi parlamentari del *Senado* o dai senatori - prima di seguire il medesimo *iter* previsto per i *proyectos* del Governo.

Tale gravame procedimentale costituisce un "filtro" per eliminare le proposte di legge

⁶⁴³ G. GUIDI, *Governo, maggioranza e minoranze nel "Congresso" spagnolo*, cit., p. 73-74.

⁶⁴⁴ In tal senso, P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Constitución española de 19978*, cit., p. 75. Secondo l'Autore gli unici titolari dell'iniziativa legislativa sono il Governo e le Camere, ex art. 87, c.1, CE.

⁶⁴⁵ Secondo F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 298, "di fronte al timore che tali meccanismi possano essere oggetto di manipolazione per ostacolare il funzionamento dello Stato [...] è stata stabilita una regolamentazione assolutamente distorta di essi, al punto di trasformarli in una caricatura di ciò che i loro principi e scopi rivendicano".

⁶⁴⁶ *Ibidem*.

che appaiono *ictu oculi* contrarie agli interessi e agli orientamenti politici della maggioranza, così da evitare che *l'iter legis* sia avviato inutilmente.

La *toma en consideración* comporta una discussione, preceduta dalla lettura dell'eventuale parere del Governo, e una successiva votazione, secondo le regole previste per i *debate de totalidad* (art. 126, c. 4 e c. 5, CE). Presso il Senato, questa fase filtro presenta la peculiarità di poter avere ad oggetto non solo la proposta principale ma anche proposte alternative sulla stessa materia, che possono essere presentate entro quindici giorni dalla pubblicazione del progetto originale; entrambe vengono sottoposte congiuntamente alla presa in considerazione, seguendo l'ordine cronologico di presentazione per la loro discussione e votazione. Il RS consente, poi, di approvare gruppi di articoli appartenenti a proposte diverse e, quindi, di prendere in considerazione un testo di legge frutto della fusione di iniziative differenti (art. 108 RS).

Tab. 1. Leggi approvate in base all'iniziativa di provenienza

	VI 1996 2000	VII 2000 2004	VIII 2004 2008	IX 2008 2011	X 2011 2015	XI 2016 (gen) 2016 (mag)	XII 2016 2019	XIII 2019 (mag) 2019 (dic)	XIV 2019 -
Totale leggi approvate	220	192	167	141	169	0	39	0	59
Iniziativa Governo	172	173	140	120	160	0	18	0	44
Iniziativa Cortes	32	18	21	19	6	0	16	0	12
Altre iniziative	16	1	6	2	3	0	5	0	3

La tabella riporta i dati forniti da: CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea - Rapporto 2021 – Appendice*, a cura del Servizio Biblioteca – Osservatorio sulla legislazione, www.camera.it, p. 188. Per quanto riguarda l'analisi delle iniziative dal 2021 al 30 maggio 2022 (ultimo aggiornamento), invece, i dati sono stati ricavati dal sito web del *Congreso de los Diputados* (www.congreso.es).

1.2.2. La fase interna al Congreso de los Diputados

Le *proposiciones* prese in considerazione dal *Congreso* (o quelle prese in considerazione dal *Senado* e poi inviate al *Congreso*) e i *proyectos de ley* del Governo vengono pubblicati e assegnati alla commissione competente, individuata dalla *Mesa del Congreso*⁶⁴⁷.

Con la pubblicazione del progetto di legge si apre la fase costitutiva della procedura legislativa, strettamente parlamentare, caratterizzata da una sequenza di plurimi momenti deliberativi da parte di organi diversi sul testo risultante dall'iniziativa legislativa, destinato

⁶⁴⁷ Nell'effettuare tale scelta il *Tribunal Constitucional* attribuisce alla *Mesa del Congreso* un'ampia discrezionalità. Si veda la STC, 204/2011, dell'8 maggio 2011, f. 3.

a subire diverse modifiche (finanche ad essere stravolto) attraverso la votazione degli emendamenti proposti dai parlamentari e dai gruppi, fino a giungere alla decisione definitiva sul testo da adottare. I momenti principali di questa fase sono costituiti dalla presentazione degli emendamenti, dal dibattito in Commissione e dal dibattito in Assemblea (a loro volta ripetuti davanti al Senato)⁶⁴⁸. È interessante notare che, per garantire le esigenze di celerità del procedimento, il potere di emendamento è pienamente esercitabile solamente nella prima fase utile per la presentazione degli emendamenti, mentre nello sviluppo del procedimento, sia in Commissione che in Assemblea, la presentazione di nuove proposte di modifica è soggetta a requisiti molto stringenti.

Entro 15 giorni⁶⁴⁹ dalla pubblicazione del disegno di legge i deputati e i gruppi parlamentari possono presentare per iscritto all'Ufficio di presidenza della Commissione interessata una lettera contenente gli emendamenti proposti, firmata dal portavoce del gruppo a cui appartiene il deputato, o dalla persona che lo sostituisce, “*a titolo puramente informativo*” (art. 110, c.1, RC). In caso di omissione, la firma può essere apposta fino all'inizio della discussione in Commissione, a pena di inammissibilità dell'emendamento⁶⁵⁰.

Sebbene l'articolo 110 CE attribuisca al singolo deputato la facoltà di proporre un emendamento, la previsione della cd. firma “*de conocimiento*”, quale requisito indispensabile per l'ammissibilità dell'*enmienda*, comporta una inevitabile subordinazione *de facto* del singolo deputato al gruppo di appartenenza, tale per cui l'emendamento difficilmente potrà apparire espressione di un'iniziativa individuale ma assumerà, piuttosto, il valore politico di una proposta riconducibile all'intero gruppo. Solamente gli emendamenti promossi dagli appartenenti al gruppo misto, non soggetti alla disciplina in questione, costituiscono un'eccezione a quanto detto⁶⁵¹.

Il protagonismo dei gruppi parlamentari emerge anche dalla circostanza che solo ad essi è concessa la possibilità di presentare emendamenti alla totalità. Come si approfondirà in seguito (*infra*, § 3.1., § 3.1.1.), si possono distinguere due tipi di emendamenti: “*a la totalidad*” – a loro volta suddivisi tra quelli di “*de devolución*”⁶⁵², che mirano alla restituzione del testo al Governo, e quelli che propongono un testo alternativo, per cui accettano l'opportunità dell'iniziativa legislativa ma sono in disaccordo con il contenuto – e “*al articulado*”, concepiti per modificare il testo proposto mediante modifiche, aggiunte o

⁶⁴⁸ P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes generales: regulación, fases y tipos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 16/2005, p. 222.

⁶⁴⁹ Termine suscettibile di essere prorogato, come spesso avviene, dall'Ufficio di presidenza del Congresso, ai sensi dell'art. 91 RC.

⁶⁵⁰ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 303, riporta che in seno alla Commissione per il Regolamento del Congresso era stato sostenuto, durante la discussione sull'art. 110, che, qualora il deputato non avesse ottenuto la firma del portavoce, avrebbe potuto rivolgersi all'Ufficio di presidenza del Congresso e quest'ultimo, se del caso, correggere l'omissione. Si tratta di un'interpretazione che tende certamente a ridurre il rigore dell'articolo in questione ma difficilmente conciliabile, per l'Autore, con il tenore della disposizione, oltre che di difficile attuazione.

⁶⁵¹ G. GUIDI, *Governo, maggioranza e minoranze nel “Congresso” spagnolo*, cit., p. 75. Nello stesso senso P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas*, in *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, 3/2012, p. 60. Il valore attribuibile alla firma del *Portavoz* e il rapporto tra singolo deputato e gruppo di appartenenza verranno ampiamente analizzati *infra*, § 4.2.1.

⁶⁵² Come si è visto, gli emendamenti *de totalidad de devolución* possono essere presentati solo sui *proyectos de ley* e sulle *proposiciones* del Senato.

cancellazioni (art. 110, c. 3 e 4, RC). Gli *enmiendas a la totalidad de devolución* rappresentano uno dei pochi strumenti ostruzionistici che i regolamenti parlamentari concedono alle forze di minoranza: infatti, oltre ad essere presentati in rarissime occasioni, sono sistematicamente respinti, avendo quasi una mera valenza “simbolica”⁶⁵³.

Gli emendamenti presentati devono rispettare una serie di requisiti formali (forma scritta, indicazione della disposizione oggetto della modifica, motivazione, ecc.) e sostanziali (rispetto dei precetti costituzionali, dei limiti materiali in tema di legge organica ex art. 81, c.1, CE, delle deleghe legislative in vigore ex art. 84 CE; omogeneità tematica con il contenuto del disegno di legge, ecc.) di cui si riserva la compiuta trattazione nelle successive pagine⁶⁵⁴.

In questa sede ci si limita ad evidenziare che nei Regolamenti parlamentari non vi è alcuna indicazione dell’organo che dovrebbe avere il compito di controllare il rispetto dei menzionati requisiti ai fini della valutazione dell’ammissibilità degli emendamenti⁶⁵⁵, salvo l’applicazione delle disposizioni residuali che attribuiscono agli Uffici di presidenza delle Camere la generica facoltà di qualificare e dichiarare l’ammissibilità degli scritti di natura parlamentare (art. 31, c.5, RC e art. 36, c.1, lett.c, RS). La necessità di disciplinare il controllo sugli emendamenti è stata, tuttavia, soddisfatta al *Congreso* con la *Resolución de la Presidencia de Congreso de 12 de enero 1983*, adottato in accordo con la *Junta de Portavoces*, che attribuisce alla *Mesa de la Comisión* competente (in particolare al *Presidente de Comisión*, come verrà specificato nella successiva risoluzione del 2 ottobre del 1984) la facoltà di classificare gli emendamenti, individuando quelli *de totalidad* e quelli che comportano un aumento dei crediti e una diminuzione delle entrate di bilancio⁶⁵⁶; contro tale valutazione l’emendante può proporre reclamo all’Ufficio di Presidenza. In conformità con il menzionato precetto di cui all’art. 31, c.1, RC residua, in ogni caso, in capo alla *Mesa del Congreso* un potere di controllo sull’operato degli organi subordinati, comprensivo della facoltà di rivedere d’ufficio la qualificazione degli emendamenti effettuata dalla *Mesa de la Comisión*⁶⁵⁷.

Dopo la chiusura del periodo di presentazione degli emendamenti può aver luogo, in caso di presentazione di *enmiendas de totalidad*, una discussione generale preliminare in

⁶⁵³ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 303. L’autore menziona un unico caso in cui è stato approvato un *enmiendas de totalidad* rispetto al progetto di bilancio generale dello Stato del 1996. Tale voto portò allo scioglimento anticipato delle *Cortes* nel gennaio del 1966, a riprova del fatto che l’accoglimento di tale emendamento costituisce una circostanza eccezionale che sottende una crisi politica delle forze al Governo.

⁶⁵⁴ Si veda *infra*, § 3.1. e § 3.1.1.

⁶⁵⁵ Ad eccezione del nuovo terzo comma dell’art. 130 RS riguardante gli emendamenti relativi a materie riservate alla legge organica, ma presentati nel corso dell’esame di una legge ordinaria, per i quali si prevede l’ammissione al trattamento da parte della *Mesa* della Commissione, previo accordo della *Mesa* del Congresso, e dell’art. 111, c. 2, RC, per gli emendamenti con implicazione di bilancio.

⁶⁵⁶ Un importante limite alla presentazione degli emendamenti è dettato dall’art. 111 RC con riguardo agli emendamenti con “*consecuencias presupuestarias*”, ossia con implicazioni di bilancio che, in linea con quanto previsto dal dettato costituzionale all’art. 134, c.6, CE necessitano della “*conformidad del Gobierno para su tramitación*”. L’analisi della disciplina *de quo* verrà affrontata, date le numerose implicazioni, nell’ultimo capitolo di questo elaborato (§ 5); tuttavia, si rileva in questa sede che la facoltà di individuazione degli emendamenti che comportano tali scostamenti di bilancio viene affidata dall’art. 111, c. 2, RC alla Commissione competente di redigere l’*informe*, ossia alla *Ponencia*, la quale dovrà, tramite l’Ufficio di presidenza del Congresso, trasmettere gli emendamenti al Governo per l’elaborazione del parere di sua competenza.

⁶⁵⁷ J. F. MERINO MERCHAN LUIS DE LA PEA RODRIGUEZ, *Las Facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras*, in *Revistas de las Cortes Generales*, 23/1991, p. 146 ss.

Assemblea (*debate de totalidad*) destinata a concludersi con una votazione della plenaria sugli emendamenti alla totalità presentati⁶⁵⁸. Se l'emendamento di totalità di reiezione o di sostituzione viene approvato, il disegno viene, rispettivamente, restituito al Governo o sostituito con il testo alternativo. In tale ultimo caso, come anche nell'ipotesi di rigetto dell'emendamento, il disegno di legge torna in Commissione per il prosieguo dell'*iter* e l'analisi degli emendamenti all'articolato.

Terminato il dibattito preliminare in Assemblea (presa in considerazione per le *proposiciones* ed eventuale dibattito sulla totalità per i *proyectos*) il provvedimento riprende il suo *iter* in Commissione, ove sono nominati i relatori che andranno a formare la *Ponencia*, ossia un comitato ristretto con il compito di redigere una relazione (cd. *informe*) sul testo del *proyecto* o della *proposición* e sugli emendamenti presentati, proponendo la loro accettazione o il loro rigetto⁶⁵⁹. Tale relazione servirà come punto di partenza per il lavoro della Commissione.

Di fatto, il lavoro della *Ponencia* va molto oltre alla mera funzione preparatoria del successivo dibattito in Commissione che le viene assegnata dai Regolamenti parlamentari, diventando una fase decisiva dell'intero procedimento. I *ponentes* non agiscono come meri relatori, ma assumono (inevitabilmente) le vesti di rappresentanti dei gruppi parlamentari di appartenenza, di conseguenza la *Ponencia* diventa il luogo dove vengono svolte le prime negoziazioni e i primi accordi sul contenuto del disegno di legge, ove si definiscono le posizioni dei diversi gruppi e i margini di trattativa⁶⁶⁰. È questa la prima sede dove vengono analizzati gli emendamenti proposti e dove si stabilisce, nel confronto dialettico tra i partiti,

⁶⁵⁸ Per la disciplina del *debate de totalidad* si rimanda *infra*, § 3.2.2. Si tratta di un meccanismo fortemente criticato dalla dottrina in quanto destinato ad aggravare inutilmente il procedimento legislativo: se l'emendamento alla totalità (di sostituzione) viene proposto con riguardo ad una *proposiciones*, questa verrà sottoposta per due volte di seguito ad una sessione plenaria (prima per la presa in considerazione e poi per il dibattito sulla totalità); se viene proposto con riguardo ad un *proyectos de ley*, sarà certamente destinato al rigetto, rendendo inutile il passaggio in plenaria. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 305.

⁶⁵⁹ L'art. 113 RC parla, in realtà, di "*unos o varios ponentes*"; tuttavia, fin dalla I Legislatura i *ponentes* sono stati normati in modo tale da rappresentare tutti i gruppi parlamentari presenti. Tale criterio è stato poi formalizzato nel corso del tempo da diverse Risoluzioni della Presidenza del Congresso assieme alla prescrizione del voto ponderato. Quanto al Senato, l'art 65 RS, impone come unica regola che i membri della *Ponencia* non appartengano ad un unico gruppo, dando per presupposto il carattere collegiale della stessa. Di conseguenza la Presidenza del Senato, con il provvedimento del 1997 (*Norma interpretativa per las Ponencias designadas por las Comisiones*) ha stabilito di non poter prescrivere una composizione-tipo per la *Ponencia* della Camera Alta, essendo imposto come unico limite alla scelta della Commissione quello dell'art 65 RS, sebbene, al contempo, venga prescritto il criterio del voto ponderato per l'adozione degli accordi. Si veda P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *La Ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes generales*, in *Revistas de las Cortes Generales*, 59/2003, p. 167 ss.

⁶⁶⁰ Questo ruolo della *Ponencia*, estraneo a quello definito dai Regolamenti parlamentari, è oggetto di diverse considerazioni in dottrina. Da un lato, vi è una forte critica della declinazione politica assunta dalla *Ponencia*, considerata una forma di usurpazione di una funzione che dovrebbe essere svolta dalla Commissione, dall'altro lato J.A. SANTAMARIA PASTOR, *Las Ponencias como instrumento del trabajo parlamentario*, in *Anual de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 6/1994, pag. 59 ss., ritiene le critiche non più attuali, in quando, superato il periodo della transizione politica, il lavoro dei *ponentes* si è ridotto ad un'unica sessione nella quale il gruppo di maggioranza si limita a comunicare la propria volontà di incorporare nel testo gli emendamenti da questo formulati e la sua intenzione di esaminare in Commissione quelli proposti dagli altri gruppi ed eventualmente accettarli o meno, ovvero proporre un emendamento di mediazione. Come fa notare P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *La Ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes generales*, cit., p. 163, il ruolo della *Ponencia* quale centro privilegiato di negoziazione politica vara a seconda della maggioranza che è al Governo: meno questa è solida, più verrà risaltato il ruolo della *Ponencia* nell'intermediazione tra partiti; una maggioranza più estesa comporta, invece, lo spostamento del baricentro dell'organo verso una funzione maggiormente tecnica.

quelli per i quali vi è un margine di accoglimento e quelli che sono destinati ad essere respinti.

Le negoziazioni sono favorite dalla riservatezza degli incontri dei *ponentes* (ai quali non possono accedere i media), dall'informalità delle riunioni e dalla composizione ristretta dell'organo rispetto alla Commissione e all'Assemblea; è quindi possibile svolgere un lavoro dettagliato e approfondito sul testo e sugli emendamenti. Per tale ragione, accanto alla funzione politica, la *Ponencia* è, altresì, un importante organo tecnico, anche grazie alla presenza di funzionari specializzati (c.d. *Letardos de las Cortes*) incaricati di fornire consulenze tecnico-legali e supportare i *ponentes* nel lavoro di correzione dei testi legislativi, che spesso sfocia nella proposta di modifiche ad articoli non emendati⁶⁶¹.

Il lavoro dei *ponentes* si riflette in una relazione, formata da due parti: la prima, chiamata "informe", contiene gli accordi adottati, aventi ad oggetto le proposte rivolte alla Commissione in merito all'accoglimento o al rigetto degli emendamenti presentati e l'indicazione delle modifiche proposte dalla *Ponencia* stessa⁶⁶²; la seconda, rubricata "Anexo", riproduce il testo del *proyecto* o della *proposición* risultante dalle modifiche proposte.

La relazione menzionata (che deve essere elaborata nel termine massimo di quindici giorni, prorogabile dall'Ufficio di presidenza della Commissione) introduce i lavori della Commissione che, nel termine massimo di due mesi, deve produrre un'ulteriore relazione (cd *dictamen*), che sarà trasmessa all'Ufficio di presidenza del Congresso.

Dopo la lettura dell'Informe la Commissione inizia la votazione degli emendamenti. Spetta al Presidente della Commissione e all'Ufficio di presidenza il compito di coordinare la discussione, stabilendo l'ordine di votazione degli articoli, la durata della discussione per ciascuno di essi e la durata degli interventi (art. 115, RC). Nella prassi la discussione in Commissione non segue l'ordine degli articoli ma si basa su un sistema di turnazione dei gruppi, in base al quale i singoli portavoce difendono i loro emendamenti e si esprimono su quelli proposti dagli altri gruppi. Rispetto alla discussione in sede di *Ponencia*, quella in Commissione risente della presenza dei media, per cui gli interventi finiscono per essere un'anticipazione delle opinioni che verranno espresse dai diversi gruppi in plenaria⁶⁶³.

Durante la discussione in Commissione è possibile presentare nuovi emendamenti, a condizione che mirino a raggiungere un accordo tra gli emendamenti già presentati e il testo dell'articolo, ovvero siano volti a correggere errori o imprecisioni tecniche, terminologiche o grammaticali (art. 114, c.3, CE)⁶⁶⁴; gli emendamenti riferiti alla parte espositiva dei motivi sono votati dopo gli emendamenti all'articolato.

Il testo risultante dalle votazioni in viene elaborato dai *Letardos de las Cortes* e firmato dal Presidente e da un segretario, per essere poi trasmesso al Presidente del Congresso per il prosieguo dell'*iter* (art. 116 RC).

Il *dictamen* costituisce, come è ovvio, espressione della volontà della maggioranza della

⁶⁶¹ *Ivi*, p. 158 ss.

⁶⁶² La formula che viene utilizzata è la seguente: "La *Ponencia encargada se redactar el informe sobre..., integrada por los Diputados...; ha estudiado con todo detenimiento dicha iniciativa, así como las enmiendas presentadas, y en cumplimiento de lo dispuesto es el artículo 113 del Reglamento eleva a la Comisión el siguiente Informe*". *Ivi*, p. 200.

⁶⁶³ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 309.

⁶⁶⁴ Si tratta dei cd. emendamenti "di compromesso" o "in voce", il cui esame verrà approfondito *infra*, § 3.2.

Commissione; tuttavia i Regolamenti parlamentari offrono ai gruppi (di minoranza) due strumenti per difendere le proprie posizioni⁶⁶⁵: questi possono, entro quarantotto ore dal termine delle deliberazioni, presentare per iscritto delle relazioni di minoranza (*votos particulares*) - che consistono in una proposta di recupero del testo originario - e chiedere che siano illustrati e votati anche in aula gli emendamenti presentati e respinti in Commissione (art. 117 RC)⁶⁶⁶.

La previsione di cui all'art. 117 RC risulta l'unico strumento assegnato ai gruppi di minoranza per perorare le proprie posizioni in sede di dibattito assembleare. Alla luce della disciplina degli emendamenti presentabili in questa sede, il testo che viene prodotto dalla Commissione è quasi imm modificabile, se non per la correzione di errori o inesattezze tecniche.

Tralasciando, per brevità, gli aspetti inerenti l'organizzazione del dibattito - gestito dal Presidente del Congresso, sentito il Consiglio dei Portavoce, sulla base di una turnazione dei gruppi simile a quella avvenuta in Commissione - è interessante notare, come verrà approfondito in seguito (*v. infra*, § 3.2.), che, al di là degli emendamenti di correzione del testo (sempre presentabili) e di quelli respinti in Commissione e ripresentati, l'ammissibilità di nuovi emendamenti di merito è subordinata a una serie di requisiti particolarmente stringenti. Questi devono costituire un compromesso tra il testo approvato in commissione e gli emendamenti riproposti, ai quali si deve contestualmente rinunciare, sempre che nessun gruppo parlamentare si opponga alla loro ammissione da parte del Presidente del Congresso (art. 118 RC)⁶⁶⁷. Avendo ogni gruppo parlamentare un potere di veto sui nuovi emendamenti *de transición* presentabili in plenaria, si comprende come mai il testo frutto dei lavori della Commissione sia destinato a subire per lo più correzioni di natura tecnica, ma difficilmente sarà oggetto di ripensamenti che modificheranno il suo contenuto sostanziale.

L'art. 119 RC prevede, infine, una fase di correzione del testo risultante dal dibattito in Assemblea qualora dovessero presentarsi delle incoerenze in seguito alla votazione di un emendamento o di un articolo. In tal caso l'Ufficio di presidenza può, di propria iniziativa o su richiesta della Commissione, rinviare a quest'ultima il testo adottato, affinché, entro un mese, lo rielabori per poi sottoporlo nuovamente alla sessione plenaria per la decisione finale, che lo adotta o lo respinge nel suo insieme con una sola votazione⁶⁶⁸.

1.2.3. La fase interna al Senado

Quando il Congresso dei Deputati approva un progetto di legge ordinaria o organica, il suo Presidente informa immediatamente il Presidente del Senato, ai sensi dell'art. 90 CE.

L'*iter legis* che si sviluppa in questa sede risente in particolar modo del bicameralismo imperfetto che denota il sistema parlamentare spagnolo: il Senato ha due mesi (riducibili a venti giorni in caso di dichiarazione di urgenza da parte del Governo o del Congresso) dalla

⁶⁶⁵ Si noti come, anche in questo caso, dalla prerogativa in questione sono esclusi i singoli parlamentari.

⁶⁶⁶ S. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 310.

⁶⁶⁷ Ne consegue che gli articoli rispetto ai quali i gruppi non hanno riproposto emendamenti dopo la conclusione dei lavori della Commissione possono ricevere esclusivamente emendamenti volti alla correzione di errori materiali.

⁶⁶⁸ Si tratta di una procedura che non ha precedenti, come riportato da A. SEGURA, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, p. 844.

ricezione del testo per opporre un veto al disegno di legge (a maggioranza assoluta) oppure proporre degli emendamenti (a maggioranza semplice). Dato il breve lasso di tempo, i lavori parlamentari in Senato sono caratterizzati da esigenze di celerità, soprattutto alla luce del rigore che questa Camera ha sempre dimostrato nel rispetto delle tempistiche imposte dal dettato costituzionale⁶⁶⁹.

I *proyectos* e le *proposiciones*, dopo essere stati pubblicati, vengono assegnati alla Commissione competente, ove seguono un *iter* simile a quello delineato per il Congresso, ma con le peculiarità che si andranno a descrivere.

In primo luogo, il termine entro il quale devono essere presentati gli emendamenti è più breve (dieci giorni, prorogabili per non più di altri cinque su richiesta di almeno venticinque senatori ex art 107, c.1, RS). Questi sono soggetti agli stessi requisiti formali e sostanziali previsti in Congresso, sebbene si rilevi un controllo nettamente più rigoroso del rispetto della giurisprudenza del TC sulla necessaria correlazione materiale tra l'emendamento e il testo di cui si propone la modifica (STC 119/2011 e STC 136/2011)⁶⁷⁰. In secondo luogo, le proposte di modifica possono essere presentate dai gruppi parlamentari e dai senatori ma, rispetto ai deputati, questi ultimi sono molto più liberi, poiché l'art. 107 RS non richiede la firma del Portavoce del gruppo. Infine, nel caso in cui vengano presentati *enmiendas de totalidad* o proposte di veto, non si produce un immediato dibattito in plenaria, ma sarà la Commissione a pronunciarsi su di essi.

Se non viene presentato alcun emendamento o proposta di veto il disegno di legge transita direttamente in Assemblea per l'approvazione (art. 107, c. 3, RS); in caso contrario, la Commissione deve riunirsi ma non è tenuta a nominare la *Ponencia* (art. 111 RS). Nella prassi questa eventualità si verifica di frequente ed è oggetto di una forte critica da parte della dottrina in quanto, salvo i casi di presentazione di un numero ristretto di emendamenti, la mancanza di una preventiva analisi del disegno di legge e delle relative modifiche da parte di un comitato ristretto può portare a dibattiti confusi in Commissione⁶⁷¹. Durante l'esame in Commissione anche il RS consente l'ammissione di nuovi emendamenti alle stesse condizioni previste per il Congresso.

Conclusa la deliberazione in Commissione, che deve necessariamente iniziare con le

⁶⁶⁹ J. M. CODES CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado*, in *Revista de las Cortes Generales*, 104/2018, p. 150-151. Secondo S. SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 350 l'inosservanza del termine di due mesi non è causa di invalidità dell'intero procedimento, trattandosi di una mera irregolarità; tuttavia, il Congresso sarebbe autorizzato, in caso di mancata approvazione di veti o emendamenti, a intendere l'inerzia del Senato come una conferma del disegno di legge e procedere alla sanzione e alla promulgazione.

⁶⁷⁰ La STC 119/2011 pone un punto fermo alla giurisprudenza del TC sulla necessità di una correlazione materiale tra l'emendamento ed il testo legislativo di cui si chiede la modifica. Secondo un primo orientamento del TC "no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley" (STC 99/1987, confermata dalla successiva STC 81/1989). La sentenza in questione innova il precedente orientamento, considerando il requisito di omogeneità un principio implicitamente ricavabile dai Regolamenti e dalla stessa Costituzione, in quanto "incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente [...] guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo" (f. 6).

⁶⁷¹ J. M. CODES CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado*, *cit.*, p. 152.

proposte di veto⁶⁷², è possibile la presentazione, entro un giorno, dei *votos particulares* - volti alla riproposizione degli emendamenti respinti o del testo originario - non solo da parte dei gruppi, come in Congresso, ma anche da parte di quei senatori che avevano difeso precedentemente l'emendamento riproposto o che si erano opposti ad emendamenti di cui si propone l'eliminazione (art. 117, c. 1 e 2, RS).

L'esame in Assemblea si svolge sul modello dei dibattiti alla totalità. Prima vengono votate le eventuali proposte di veto: in caso di accoglimento il Presidente del Senato conclude il dibattito e trasmette il disegno di legge ai Presidenti del Congresso e del Governo (art. 122, c. 2, RS); in caso contrario, il dibattito prosegue con le votazioni dei *votos particulares*.

L'art. 125 RS detta dei criteri altrettanto stringenti rispetto a quelli individuati dall'art. 118 RC per la presentazione dei nuovi emendamenti in Assemblea: come si vedrà meglio, sono ammessi solamente quando sono espressione della maggioranza delle forze politiche presenti in Senato poiché è necessaria la firma di tutti i gruppi parlamentari o, quantomeno, della maggioranza di essi (*v. infra*, § 3.1.1.).

Parte della dottrina appare piuttosto critica nel valutare il ruolo che il Senato svolge nell'ambito del procedimento normativo, considerandolo inutile, in quanto privo di un effettivo potere legislativo⁶⁷³. Tuttavia, viene riportato che la maggior parte dei *projectos* e delle *proposiciones* che transitano in Senato (circa l'80%) sono oggetto di numerosi emendamenti che, in sede di deliberazione in Congresso, vengono poi confermati (sebbene tale percentuale vari a seconda della coincidenza o meno della maggioranza politica nelle due Camere). Ciò significa che, nonostante le carenze della Camera Alta, soprattutto come camera di rappresentanza territoriale, questa conserva un ruolo di rilievo nel procedimento legislativo, quale ulteriore luogo "di riflessione" dove i gruppi parlamentari possono limare gli accordi politici presi in precedenza o, comunque, correggere le imprecisioni tecniche di un testo legislativo⁶⁷⁴.

1.2.4. La definitiva approvazione da parte del Congresso, sanzione e promulgazione

Qualora durante l'*iter* al Senato non vengono approvati emendamenti, né in Commissione, né in Assemblea, il progetto di legge, nel medesimo testo precedentemente approvato nella Camera Bassa, viene trasmesso al Re per la promulgazione e per la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale dello Stato (BOE). Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il Senato modifica il testo di legge proveniente dal Congresso (sono, invece, molto

⁶⁷² Se viene approvata una proposta di veto in Commissione la procedura viene sospesa e la questione è deferita all'Assemblea.

⁶⁷³ R.M. FERNANDEZ RIVIERA – M. DIAZ CREGO, *Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes, Conclusiones del III seminario del instituto de derecho parlamentario*, in *Revista de las Cortes Generales*, 74/2008, p. 208.

⁶⁷⁴ J. M. CODES CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado*, cit., p. 150. *Contra*, R.M. FERNANDEZ RIVIERA – M. DIAZ CREGO, *Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes*, cit., p. 215, per i quali "è necessario sfatare il mito del Senato quale camera di seconda lettura, di compensazione, quale luogo di studio sistematico e sereno in grado di assicurare una maggiore qualità delle norme". È vero che al Senato l'80% delle leggi sono modificate e vengono eliminate le contraddizioni e gli errori tecnici, ma per svolgere tale compito di revisione formale appare sproporzionato avere una seconda Camera (discorso di Augustin Conde).

rare le occasioni in cui viene approvato un veto⁶⁷⁵), per cui è tenuto a restituire il *proyectos* o la *proposiciones* a quest'ultimo mediante un massaggio contenente le motivazioni che giustificano l'apposizione del veto o degli emendamenti (artt. 90, c. 2, CE e 106, c.1, RS).

Il Congresso ha la possibilità di superare il veto e gli emendamenti del Senato mediante una votazione che si svolge direttamente in Assemblea (art. 121 e 123 RC), senza il previo esame in Commissione poichè, trattandosi di una lettura definitiva, non è ammessa la possibilità di modifiche del testo diverse da quelle conseguenti dall'intervento del Senato⁶⁷⁶.

In caso di veto, in Congresso ha luogo un previo dibattito sulla totalità, al termine del quale l'Assemblea è chiamata a votare il testo originariamente approvato dalla Camera Bassa. Se il disegno è approvato a maggioranza assoluta il veto è respinto; in caso contrario, è sottoposto ad una nuova votazione decorsi due mesi. Se in tale seconda votazione si raggiunge la maggioranza semplice, il veto è superato; altrimenti il testo è definitivamente respinto (art. 122 RC).

In caso di emendamenti, questi sono discussi e votati dal Congresso e quelli che ottengono la maggioranza semplice vengono incorporati nel testo di legge (art. 123 RC).

Una volta approvata nella sua formulazione definitiva, la legge viene inviata al Re; nella prassi tale comunicazione viene effettuata tramite il Presidente del Governo, quale organo che approva la firma regia⁶⁷⁷. L'art. 91 CE concede al Sovrano quindici giorni di tempo per promulgare le leggi approvate dal Parlamento e ordinarne l'immediata pubblicazione nel *Boletín Oficial del Estado*. L'entrata in vigore della legge nell'ordinamento spagnolo è immediata: non esiste la *vacatio legis* ordinaria di quindici giorni ma, salvo indicazioni diverse della stessa legge, questa entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione⁶⁷⁸.

1.3. Aspetti problematici del procedimento legislativo (cenni)

Anche l'ordinamento spagnolo assiste al progressivo indebolimento delle Assemblee rappresentative, depauperate della loro principale funzione, quella legislativa, da parte dell'Esecutivo, oramai *dominus* indiscusso dell'elaborazione delle leggi in forza, da un lato, del monopolio dell'iniziativa legislativa e, dall'altro, degli atti normativi di sua produzione. Tale squilibrio a favore del Governo, in Spagna, è generato - oltre che dai fattori comuni a tutte le esperienze parlamentari - dalla disciplina stessa della CE e dei Regolamenti delle *Cortes*, che non solo prevedono un canale privilegiato per le iniziative del Governo (l'art. 89 CE attribuisce priorità ai *proyectos* rispetto alle *proposiciones*) ma attribuiscono all'Esecutivo un forte ruolo dirigista nell'intero procedimento. Molto spesso è, infatti, il Governo a dettare i tempi di trattazione di un disegno di legge, dilatandoli o accorciandoli a

⁶⁷⁵ Ivi, p. 153.

⁶⁷⁶ A. MENCARELLI, *Spagna, cit.*, p. 156. Il Congresso ha solo la possibilità di ratificare o meno gli emendamenti introdotti dal Senato senza elaborare alcun tipo di formula intermedia tra i testi approvati dalle Camere. Il sistema introdotto dall'art. 90, c.2, CE è fortemente criticato da F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 356, in quanto, oltre a svilire eccessivamente le elaborazioni della Camera Alta (la cui ratifica è rimessa esclusivamente al Congresso), impedisce di introdurre formule alternative o di mediazione. Al contrario, l'Autore propone l'istituzione di una Commissione mista Congresso-Senato con il compito di elaborare, per l'appunto, formulazioni intermedie di armonizzazione tra i testi elaborati dalle due Camere, in linea con una previsione simile che era già stata avanzata nella relazione del Consiglio di Stato sulla riforma costituzionale del 2006.

⁶⁷⁷ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 355.

⁶⁷⁸ CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO BIBLIOTECA, *Il Parlamento spagnolo, organi direttivi, struttura amministrativa, procedimento legislativo (aggiornamento)*, <http://documenti.camera.it>, 26/2012.

suo piacimento. Si evidenziano, soprattutto, le richieste di proroga del termine per la presentazione degli emendamenti - in particolare al Congresso, dove non vi è una scadenza per l'approvazione di un disegno di legge, sicché la *Mesa* accoglie prontamente le istanze dell'Esecutivo (art. 91, RC) - o la richiesta di accelerazione dei termini per i lavori della Commissione (art. 43, c.3, RC) o per la trattazione in Senato⁶⁷⁹. Si pensi, poi, al rilevante potere di veto di cui all'art. 134, c. 6, CE e allo stesso impianto gruppocratico delle Camere, che rafforza il legame (e il controllo) del Governo sulla sua maggioranza parlamentare.

Questa prevalenza dell'Esecutivo sulle *Cortes Generales* nelle dinamiche dell'approvazione delle leggi ha spinto parte della dottrina a elaborare delle proposte per consentire a queste ultime di rafforzare la propria posizione davanti al *Gobierno*, anche nella prospettiva di un miglioramento del prodotto normativo in chiave di efficacia ed efficienza.

Le istanze più comuni riguardano un generale rafforzamento delle risorse umane e materiali concesse in dotazione alle Camere e l'introduzione di una serie di previsioni volte a garantire il rispetto dei termini previsti dai regolamenti delle *Cortes* a scansione della procedura legislativa, la cui durata eccessivamente variabile ed incerta è fonte di difficoltà per gli apparati di supporto delle Camere nell'espletamento delle loro funzioni; si menziona, in particolare, l'introduzione di un limite alla possibilità di richiedere un rinvio al termine per la presentazione degli emendamenti in Congresso.

Vi è, poi, la necessità di predisporre tutta una serie di strumenti per garantire e assicurare la qualità della legislazione, in modo da rendere le *Cortes* un luogo di effettivo miglioramento della qualità delle leggi. Si ritiene, infatti, che il rafforzamento del ruolo delle Camere nel procedimento legislativo, tale da controbilanciare il predominio del Governo, possa elevarsi a principio guida per un generale miglioramento dell'*iter* legislativo e, con esso, della qualità della normazione⁶⁸⁰.

Sotto tale ultimo profilo, l'ordinamento spagnolo appare particolarmente carente, come rilevato da più voci in dottrina⁶⁸¹: il principale strumento in tema di *drafting* è costituito dalle *Directrices de Técnica Legislativa* del 2005⁶⁸², emanate dal Governo ma applicate anche dai *Letados de las Cortes*, non avendo le Camere elaborato in via autonoma un nucleo di regole di *drafting*. Queste non sono, tuttavia, vincolanti, quindi spesso i *proyectos* e le *proposiciones* presentano una scarsa qualità tecnica, così come le leggi che vengono conseguentemente approvate, non essendovi un organo che controlla l'adeguatezza tecnica delle leggi pubblicate. Al tempo stesso si deve rilevare che il procedimento di revisione formale previsto dall'art. 119 RC non è mai stato attuato: risulta, dunque, un istituto

⁶⁷⁹ J. M. CODES CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemáticas y retos con especial referencia al Senado*, cit., p. 140-141.

⁶⁸⁰ Le proposte menzionate costituiscono una sintesi di quanto è emerso durante la tavola rotonda tenutasi in occasione del III seminario promosso dall'*Instituto de Derecho parlamentario* presso l'Università di Madrid il 30 novembre 2008 (ritenute di perdurante attualità dato il mancato intervento del legislatore spagnolo sui Regolamenti di Congresso e Senato) e riportate da R.M. FERNANDEZ RIVIERA – M. DIAZ CREGO, *Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes*, cit. p. 207 ss.

⁶⁸¹ Ivi, p. 214 ss.; J. M. CODES CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemáticas y retos con especial referencia al Senado*, cit., p. 142.

⁶⁸² Approvate con un *Acuerdo del Consejo de Ministros* del 22 giugno 2005, non hanno valore prescrittivo ma sono delle mere raccomandazioni sulle modalità di elaborazione delle disposizioni di legge. Per un approfondimento sul punto si rimanda a F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Las directrices de Técnica Legislativa*, in *Revista de administracion publica*, 170/2006, p. 41 ss.

fallimentare. In Spagna, poi, non vi è un Manuale di Tecnica Legislativa e le misure di valutazione *ex ante* ed *ex post* della normazione sono considerate carenti.

Rimane, infine, la necessità di un ripensamento della struttura bicamerale delle *Cortes* e, con esse, del ruolo e delle funzioni del Senato. Se, da un lato, l'eccessiva brevità dei tempi di elaborazione delle sue proposte e la labilità delle stesse frustrano le prerogative di questa Camera e fanno apparire quasi pleonastica la sua presenza; dall'altro, non si può non rilevare che essa riveste un'importante funzione di miglioramento delle norme provenienti dalla Prima Camera tramite la presentazione di emendamenti volti a correggere errori, incongruenze, inesattezze tecniche e a rifinire gli accordi politici posti in essere dai gruppi; tanto che, come è stato precedentemente riportato, molti degli emendamenti proposti in questa sede vengono successivamente confermati. Per tale ragione si potrebbe prospettare un incremento dei tempi e dei mezzi messi a disposizione di questa Camera per valorizzarla quale *locus* di miglioramento della qualità della legislazione.

2. IL FONDAMENTO DEL POTERE/DIRITTO DI EMENDAMENTO NELL'ORDINAMENTO SPAGNOLO

di Federico Musso

2.1. Introduzione al problema

La questione del fondamento dell'emendabilità dei progetti di legge non è slegata da problemi di dogmatica giuridica e dalle relative ricadute pratiche nello svolgimento della vita dell'ordinamento. La corretta individuazione delle posizioni giuridiche collegate all'emendamento serve per chiarirne la spettanza. Come si vedrà, esistono sia un potere di emendamento sia un "*derecho de enmienda*"⁶⁸³, la cui titolarità è ben differenziata. Inoltre, emerge la questione delle garanzie delle situazioni giuridiche soggettive che sono rafforzate se il loro radicamento avviene a livello costituzionale.

Il presupposto del discorso è la rigidità della Costituzione spagnola⁶⁸⁴, riconosciuta dalla sua piena normatività⁶⁸⁵ (art. 9, CE)⁶⁸⁶, dagli aggravati procedurali per la sua revisione⁶⁸⁷ e dalla presenza di un *Tribunal Constitucional* particolarmente attivo⁶⁸⁸, anche nella garanzia

⁶⁸³ Terminologia usata dalla giurisprudenza costituzionale spagnola in numerose sentenze, *ex multis*, v. STC 76 del 19 giugno 2017, STC 168 del 21 ottobre 2021.

⁶⁸⁴ Fra tutti, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 2006.

⁶⁸⁵ P. BON, *La Constitución española en el marco del constitucionalismo contemporáneo*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69, anno 23, 2003, p. 14.

⁶⁸⁶ "La Constitución no sólo proclama en su artículo 9.1 que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», sino que además consagra su título IX a diseñar un Tribunal Constitucional cuya función es asegurar la superioridad normativa de la Constitución"; P. BON, *La Constitución española en el marco*, *cit.*, p. 15.

⁶⁸⁷ Il procedimento aggravato di revisione è l'attributo principale della rigidità costituzionale; v. F. MODUGNO, *Costituzione: I Teoria generale*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1989, p. 3. Nella costituzione spagnola l'aggravamento procedurale è previsto dall'art. 166 all'art. 169, CE.

⁶⁸⁸ Per i tratti generali del ricorso di costituzionalità delle leggi in Spagna, si segnala F. CARRUITERO LECCA, *El control de constitucionalidad de las leyes en España*, in *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 2008, n. 4, pp. 205-220.

del “giusto procedimento legislativo”⁶⁸⁹. Nell’ordinamento spagnolo, infatti, è possibile appellarsi al giudice costituzionale per far valere vizi procedurali di una legge⁶⁹⁰ e “l’opposizione parlamentare e i partiti di minoranza regionali ricorrono spesso al Tribunale costituzionale (trenta ricorsi nell’attuale legislatura, [*rectius*, XII legislatura, NdA]), considerando tale mezzo estremamente efficace sia sul piano giuridico, opponendo alla forza politica della maggioranza la forza giuridica dei principi e dei diritti sanciti dalla Costituzione, sia sul piano politico e sociale, perché indebolisce il Governo e mobilita contro di esso l’opinione pubblica”⁶⁹¹.

2.2. Il fondamento costituzionale

Analizzando il testo della Costituzione, si ritrova l’espressione “*enmienda*” in quattro articoli (art. 84, art. 90, art. 134, art. 135). Di seguito si considereranno singolarmente al fine di valutarli alla luce degli interrogativi posti nell’introduzione.

2.2.1. L’“*enmienda*” negli articoli 84, 90, 134 e 135

L’art. 84 CE si trova nel capitolo 2 (“*De la elaboración de las leyes*”) del titolo relativo alla disciplina costituzionale delle *Cortes Generales*. In particolare, l’art. 84 rientra nelle disposizioni che regolano il decreto legislativo. Infatti, il testo costituzionale (all’art. 82) permette al Parlamento di delegare al Governo la “*potestad*” di emanare norme con rango primario, in seguito all’approvazione di una legge che fissa la materia dell’intervento, i principi e i criteri direttivi e il limite temporale per l’esercizio della delega. Il legislatore costituente del 1978 ha inteso fissare più dettagliatamente i contorni dell’istituto rispetto a quello italiano, il quale relega al solo articolo 76 la disciplina costituzionale dell’istituto⁶⁹².

⁶⁸⁹ Sul tema si rinvia al saggio di A. MANZELLA, *Dai Regolamenti del 1971 al giusto procedimento legislativo: un’introduzione*, in *Quad. Cost.*, 2021, n. 3, pp. 525 ss.

⁶⁹⁰ La Corte costituzionale di Madrid è molto attenta alla tutela delle regole procedurali che portano all’approvazione delle leggi: “Il Parlamento è tenuto a rispettare non solo le norme materiali stabilite dalla Costituzione, ma anche le norme sul procedimento previste dal testo costituzionale medesimo”; E. ALVAREZ CONDE, *Il controllo sul procedimento legislativo*, in G. ROLLA - E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 228. Per il *Tribunal Constitucional* costituiscono un parametro di costituzionalità anche le norme regolamentari che hanno un “*carácter instrumental*” rispetto ai valori supremi dell’ordinamento, la cui “*inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras*”; STC 99 del 11 giugno 1987. Sul tema, v. P. BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1988, n. 24, pp. 211 ss. La differenza è notevole rispetto alla posizione della Consulta, espressa nella celebre sent. C. cost. 9 del 3 marzo 1959, secondo cui “il non rispetto da parte delle Camere di norme contenute nei rispettivi regolamenti non determina un vizio formale di legittimità della legge in tal modo approvata”; S. M. CICCONE, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 53.

⁶⁹¹ S. CURRERI, *Lo stato dell’opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, p. 67.

⁶⁹² “La Constitución ha realizado una regulación minuciosa y detallada de la delegación legislativa, dando una estructuración definitiva a un mecanismo insuficientemente definido en la legislación franquista anterior. No solo se dice cuándo existe delegación legislativa, sino que se estipulan sus condiciones, límites y controles”; E. VÍRGALA FORURIA, *La delegación legislativa. Los decretos legislativos*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER - M. E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Wolters Kluwer e Boletín Oficial del Estado, 2018, p. 204. V. anche R. DICKMANN - A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Biblioteca di testi e studi Corucci, Roma, 2011, p. 161. Sul decreto legislativo nell’ordinamento italiano, v. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 111.

Gli articoli dagli 82 agli 85 della CE stabiliscono una serie di norme per delineare con certezza i compiti spettanti al Governo e quelli in capo al Parlamento, quest'ultimo tenuto ad approvare una legge di delega completa degli elementi costituzionalmente richiesti⁶⁹³.

L'art. 84 stabilisce che il Governo può opporsi alla "tramitación"⁶⁹⁴ di una proposta di legge o di un emendamento contrari a una delegazione legislativa in vigore. In tale eventualità, "podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación"⁶⁹⁵. L'articolo in questione vuole evitare che il *Congreso*, con un successivo atto legislativo che non interviene direttamente sulla legge di delega, comprima lo spazio precedentemente lasciato all'Esecutivo. Il Governo può intervenire repentinamente bloccando un emendamento, quindi anche in corso di discussione di una proposta di legge, evitando stravolgimenti successivi al momento iniziale. La dottrina ha letto in questo meccanismo uno sfavore per la revocazione tacita della delega⁶⁹⁶. La ratio è stata confermata dal *Tribunal Constitucional* che ha ribadito nella sentenza 99/1987 che la disposizione di cui *supra*, insieme al comma 6 dell'articolo 134, serve per "asegurar un ámbito de acción propia del Gobierno"⁶⁹⁷.

L'art. 90 CE regola i poteri del *Senado* nel procedimento legislativo, tra i quali vi è la facoltà di emendare con un voto a maggioranza semplice il testo trasmesso dall'altra Camera⁶⁹⁸. Il *Senado* ha una posizione subordinata nel procedimento di formazione delle leggi, riflesso del bicameralismo imperfetto alla spagnola⁶⁹⁹. Come sostiene la dottrina costituzionalistica, "il *Congreso* ha un primato politico e funzionale abbastanza evidente, sia nel procedimento legislativo (ove il *Congreso* è in grado di superare le modifiche introdotte dal Senato al testo precedentemente approvato dal *Congreso*, o anche perché la conversione dei decreti legge spetta solo al *Congreso*) che nel procedimento di controllo politico"⁷⁰⁰. La subordinazione del Senato rispetto all'altra camera è evidente anche dal fatto che i senatori non possono superare i limiti all'iniziativa legislativa proponendo emendamenti esuberanti rispetto all'oggetto della *proposición de ley* approvata dalla Camera bassa⁷⁰¹. Così si esprime la Corte costituzionale spagnola:

La intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso [...] Parece lógico concluir que la

⁶⁹³ La delega "deve essere approvata dall'Assemblea; non può riguardare materie attribuite alla legge organica; il Governo non può ulteriormente delegarla ad altra istituzione; deve riguardare materie concrete; deve essere espressa; si esaurisce con la pubblicazione della legge delegata; deve essere circoscritta nel tempo"; S. GAMBINO, J. LOZANO MIRALLES, F. PUZZO, J.J. RUIZ RUIZ, *Il sistema costituzionale spagnolo*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, p. 62.

⁶⁹⁴ Con il seguente termine si intende l'atto con il quale la *Mesa del Congreso* qualifica l'atto parlamentare e ne dichiara l'ammissibilità o meno secondo il regolamento, v. capitolo precedente.

⁶⁹⁵ V. art. 84, CE.

⁶⁹⁶ R. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁶⁹⁷ Così STC 99/1987: "Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno".

⁶⁹⁸ Per approfondimenti sul ruolo della Camera senatoriale nell'*iter legis* si veda il capitolo precedente.

⁶⁹⁹ Sul Senato, *ex multis*, spicca R. PUNSET BLANCO, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987.

⁷⁰⁰ S. GAMBINO, J. LOZANO MIRALLES, F. PUZZO, J.J. RUIZ RUIZ, *op. cit.*, p. 170.

⁷⁰¹ R. PUNSET BLANCO, Artículo 90, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER - M. E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, tomo II, 2018, p. 272.

*facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso*⁷⁰².

L'articolo 134 regola la formazione della legge di bilancio ("*ley de presupuestos*"), una delle due decisioni di politica economica, insieme alla legge di imposizione dei tributi (art. 133 CE), che la *Constitución* riserva alle *Cortes Generales*⁷⁰³, riconoscendole la funzione di "strumento di direzione e orientamento della politica economica del Governo"⁷⁰⁴. Il testo costituzionale specifica con precisione la ripartizione dei compiti tra l'Esecutivo e il Parlamento:

*Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación*⁷⁰⁵.

Il comma sopracitato individua in maniera cristallina il fondamento del potere di emendamento da parte del Parlamento nella Costituzione, peraltro ribadito al comma 6 del medesimo articolo⁷⁰⁶. Il Governo, a causa della migliore conoscenza tecnica dei dati economici e dell'importanza della legge di bilancio per l'indirizzo politico e l'attuazione del programma, è titolare dell'iniziativa legislativa, dunque è suo compito predisporre il testo su cui si discuterà. Le Camere, però, recuperano il potere di intervenire con emendamenti durante l'esame dello stesso e con il voto finale di approvazione. La suddivisione attiene alla primaria "funzione autorizzatoria"⁷⁰⁷ della legge in questione: è con quell'atto che si dà fondamento legale alle spese e alla riscossione delle entrate da parte della Pubblica Amministrazione. Sottende alla stessa ratio la limitazione al potere di iniziativa e di emendamento dei parlamentari di cui al comma 6. Il parere di conformità del *Gobierno* sugli emendamenti e sulle proposte di legge che comportano spese, secondo il *Tribunal Constitucional*, attiene al corretto riparto delle competenze sulla materia finanziaria fra il Parlamento e l'esecutivo⁷⁰⁸.

L'ultimo articolo che menziona l'emendamento è il successivo art. 135 CE. Si tratta, in seguito alla riforma costituzionale del 2011, dell'insieme delle disposizioni che impongono la *estabilidad presupuestaria*⁷⁰⁹, cioè la stabilità di bilancio, delle pubbliche amministrazioni. Il comma 3 blinda i crediti che lo Stato e le C.A. stipulano per il pagamento di interessi e capitali del debito pubblico che sono inclusi di diritto nel capitolo

⁷⁰² STC 119 del 5 luglio 2011. Nello stesso senso, la STC 136 del 13 settembre 2011.

⁷⁰³ In ottemperanza al principio di sovranità popolare, "el presupuesto es la clave del parlamentarismo, dado que resulta expresión del control sobre el poder financiero"; STC 3 del 16 gennaio 2003.

⁷⁰⁴ L'espressione appare in numerose sentenze del *Tribunal Constitucional*: STC 3 del 16 gennaio 2003, STC 136 del 13 settembre 2011, STC 206 del 5 dicembre 2013.

⁷⁰⁵ Art. 134, comma 1, CE.

⁷⁰⁶ Art. 134, comma 6, CE: "Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación".

⁷⁰⁷ F.S. MARINI - G. GUZZETTA, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 278. Lo conferma la giurisprudenza costante del TC; si veda Juan Ignacio Moreno Fernández, *Artículo 134*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER e M. E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, cit., p. 908. La funzione della legge di approvazione del bilancio statale attiene alla complessa questione della natura formale o sostanziale della stessa. Per approfondimenti si rinvia al seguente saggio che contiene una completa ricognizione della dottrina italiana sul tema M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 2, pp. 18-30.

⁷⁰⁸ "Las limitaciones a las proposiciones o enmiendas previstas en el artículo 134.6 CE tienden a asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno"; STC 99 del 11 giugno 1987.

⁷⁰⁹ Art. 135, comma 1, CE.

di spesa del bilancio e non sono emendabili. L'articolo è meno rilevante degli altri menzionati perché non chiarisce i poteri del Parlamento sul tema oggetto della ricerca.

In conclusione, si può affermare che il dato testuale del 1978 radica la possibilità di emendare i testi a livello costituzionale e fissa la titolarità del potere, quindi di un "mezzo che consente di determinare la modifica nella realtà giuridica"⁷¹⁰ in capo alle *Cortes Generales*. In particolare, l'art. 134, comma 1 lo attribuisce al complesso delle due Camere, mentre l'art. 90 si riferisce nello specifico al *Senado*. In nessuno dei due casi la Costituzione ricollega al singolo parlamentare una situazione giuridica correlata all'emendabilità. La possibilità giuridica di correggere e modificare la *proposición de ley* non è un predicato del singolo rappresentante, bensì dell'organo a cui la Costituzione attribuisce il potere legislativo, quindi delle *Cortes Generales*⁷¹¹. Ciò è confermato dalla collocazione degli articoli analizzati – nessuno di questi è incluso nel capitolo della Costituzione in cui rientrano gli articoli dedicati allo status di senatori e deputati⁷¹² (artt. 67, 70, 71, CE), ma risultano dislocati fra i capitoli sull'elaborazione delle leggi o addirittura nel titolo relativo alla disciplina dell'economia.

2.2.2. I principi costituzionali e il "derecho de enmienda"

Chiarita la presenza di una disciplina, ancorché scarna, dell'emendamento nell'articolato costituzionale, la ricerca prosegue per verificare se il radicamento dell'emendamento nel diritto pubblico spagnolo avvenga al livello dei principi che informano tutta la Costituzione della Spagna.

Innanzitutto, si ricorda che dottrina e giurisprudenza considerano molto importante la presenza di principi costituzionali supremi nella Costituzione spagnola. Per Garrorena Morales il primo comma dell'articolo 1 ("España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político") rappresenta l'ispirazione dell'intero ordinamento costituzionale, tanto che ne parla come della "Costituzione della Costituzione"⁷¹³. Libertà, giustizia, uguaglianza, pluralismo politico, sovranità popolare costituiscono, secondo una costante linea giurisprudenziale, "il fondamento assiologico dello Stato"⁷¹⁴, imponendo così un sistema di valori il cui rispetto richiede una interpretazione teleologica della norma fondamentale⁷¹⁵.

⁷¹⁰ F.S. MARINI – G. GUZZETTA, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 621.

⁷¹¹ Art. 66, comma 2, CE: "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado".

⁷¹² Per approfondimenti sullo status dei parlamentari, v. M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *Lo statuto del parlamentare nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale. Sulla democrazia rappresentativa in Spagna: dalla norma alla realtà costituzionale*, in *Nomos*, 2004, p. 65.

⁷¹³ A. GARRORENA MORALES, *El Estado Español como estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, citato in *Il sistema costituzionale spagnolo*, cit., p. 13.

⁷¹⁴ S. GAMBINO, *Il sistema*, cit., p. 37.

⁷¹⁵ STC 18 del 8 giugno 1981: "teniendo en cuenta que la Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la Norma Fundamental". Sul giudizio costituzionale per valori si rimanda, almeno, alle riflessioni di A. D'ATENA, *Principi e valori costituzionali*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 19; di F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 51 – 81.

Fra i principi “supercostituzionali”⁷¹⁶, riprendendo l’espressione di A. Ruggeri, il principio democratico costituisce uno degli elementi indefettibili della forma di stato del Regno di Spagna⁷¹⁷. Nello specifico, si tratta del principio democratico-rappresentativo poiché il popolo è partecipe delle scelte di indirizzo politico tramite rappresentanti liberamente eletti e l’utilizzo degli strumenti di democrazia diretta è residuale⁷¹⁸. Come afferma il *Tribunal Constitucional*, il diritto di eleggere rappresentanti “es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español”⁷¹⁹. Affinché ci sia democrazia, in altre parole, “la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular”⁷²⁰.

Fra le norme dedicate alla rappresentanza, vi è l’art. 23, CE. Il primo comma riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione democratica⁷²¹. Il secondo comma specifica che l’accesso alle cariche pubbliche deve avvenire in condizioni di parità⁷²². La Corte ha operato un’interpretazione estensiva dell’art. 23 ricomprendendo nella garanzia di uguaglianza non solo l’accesso, ma anche la permanenza in carica “sin perturbaciones ilegítimas”⁷²³:

*La interpretación del alcance y contenido del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos, que es el que ahora interesa, ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás; es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática. Hecha esta precisión inicial resulta ya posible entrar en el examen del precepto señalando, en primer lugar, que el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido; derecho a permanecer en condiciones de igualdad*⁷²⁴.

Sul ragionamento sistematico *supra* descritto si innesta il percorso logico che ha

⁷¹⁶ Scrivono di dignità umana quale principio dalla natura “supercostituzionale” A. RUGGERI e A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss. *Contra*, M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. III, Napoli, Jovene, 2009, 1055 ss.

⁷¹⁷ In maniera perentoria, STC 5 del 4 febbraio 1983, “El principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.2 CE es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política”.

⁷¹⁸ “Le democrazie contemporanee si presentano sempre come democrazie rappresentative”; A. D’ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 50. Nella dottrina iberica Blanco Valdés nota che “nei moderni Stati costituzionali – gli unici nei quali è possibile applicare in modo limitato strumenti di democrazia diretta o semi-diretta – le elezioni sono pertanto la condizione necessaria, ancorché insufficiente se presa isolatamente, per la stessa esistenza della democrazia, che è sempre, in larga misura, una democrazia rappresentativa”; R. BLANCO VALDÉS, *Introduzione*, cit., p. 39.

⁷¹⁹ STC 51 del 25 aprile 1984.

⁷²⁰ STC 10 del 21 febbraio 1983. Per approfondimenti sul concetto di rappresentanza elaborata dalla corte costituzionale spagnola, si veda F. BASTIDA FREIJEDO, *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos. (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 21, 1987.

⁷²¹ Art. 23, primo comma, CE.

⁷²² “Asimismo (los ciudadanos) tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes”; Art. 23, comma 2, CE.

⁷²³ A. M. REDONDO GARCÍA, op. cit., p. 214.

⁷²⁴ STC 5 del 4 febbraio 1983.

condotto il *Tribunal Constitucional* ad affermare che esiste un “*derecho de enmienda*”, riferito al singolo parlamentare, derivante dall’art. 23, CE.

Nel bagaglio delle situazioni giuridiche soggettive ricomprese sotto il cappello dell’art. 23 ci sono due categorie di diritti: i *derechos-presupuestos* per i quali opera pienamente la garanzia di uguaglianza; i *derechos en la representación* (anche chiamati, con formula riassuntiva, *ius in officium*) per i quali è necessario tenere in debita considerazione i compiti e le funzioni attribuite dai regolamenti agli organi parlamentari. Il primo gruppo gode di una garanzia più ampia; mentre i diritti del secondo gruppo hanno una tutela sfumata, ristretta a ciò che viene chiamato il nucleo irriducibile del diritto che “el legislador no podrá suprimir [...], ni limitarlo hasta el punto de hacerlo irreconocible”⁷²⁵. In altri termini, si riconosce una tutela minima per le violazioni più eclatanti dei regolamenti parlamentari che impediscono lo svolgimento del contenuto essenziale del diritto⁷²⁶. In questa maniera, il tribunale costituzionale bilancia l’autonomia parlamentare⁷²⁷, riconosciuta all’art. 72, CE, con l’art. 23, CE.

La dottrina e costante giurisprudenza affermano che il “*derecho de enmienda*” spettante a ogni parlamentare fa parte dei “*derechos en la representación*”⁷²⁸; poiché, come spiega Redondo García, il “*derecho de presentar y defender enmiendas [...]* forma parte integrante del contenido esencial del *ius in officium*, puesto que se trata de un instrumento útil y necesario para ejercer la función representativa”⁷²⁹ en los procedimientos legislativos y de control”⁷³⁰. Peraltro, nella STC 119 del 2011 si aggiunge che:

Hay que destacar que el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios, en este caso a los Senadores, no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE. En efecto, el derecho de participación, el ius in officium afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa ese debate interviniendo en el mismo la mejora

⁷²⁵ A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, in *Revista de Derecho Político*, 2001, n. 50, p. 217.

⁷²⁶ Il limite al diritto deriva dall’interpretazione dei regolamenti parlamentari. Così, la STC 168 del 21 ottobre 2021: contenido se extiende al acceso y permanencia en el ejercicio del cargo público, así como a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas, correspondiendo establecer su delimitación, sentido y alcance a los reglamentos parlamentarios”.

⁷²⁷ L’articolo 72 attribuisce alle Camere l’autonomia normativa (entrambe dettano il proprio regolamento). Inoltre, approvano i propri bilanci, godono di autonomia amministrativa e dell’immunità di sede. V. E. ARNALDO ALCUBILLA, *Artículo 72*, in *Comentarios*, cit., vol. 2, p. 114.

⁷²⁸ Tra le ultime sentenze, STC 76 del 19 giugno 2017, STC 159 del 12 dicembre 2019, STC 38 del 11 marzo 2022.

⁷²⁹ Sul concetto di funzione rappresentativa si veda S. GAMBINO, *Il sistema*, cit., pp. 190-191. Nella dottrina italiana, *contra* L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, p. 176: “A ben vedere, però, quella rappresentativa non è una delle funzioni, ma la caratteristica stessa che contraddistingue il Parlamento, la sua natura”.

⁷³⁰ A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración*, cit., p. 216.

*de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto. Lo que no cabe es articular un debate de forma que la introducción de más enmiendas haga imposible la presentación de alternativas y su defensa*⁷³¹.

Il passaggio dal potere al diritto di emendamento implica una tutela in più. Attraverso l'interpretazione per principi, la Corte giunge a riconoscere un diritto tutelabile tramite il *recurso de amparo* in capo al parlamentare⁷³².

2.3. Potere di emendamento e forma di governo

Il legislatore costituente ha optato per una forma di governo parlamentare, ma fortemente razionalizzata⁷³³, ossia dotata di alcuni strumenti di garanzia della stabilità governativa: la sfiducia costruttiva⁷³⁴, il potere di scioglimento delle Camere in capo al Presidente del Governo⁷³⁵ e, ciò che per noi rileva maggiormente, una priorità dell'azione governativa nella direzione dei lavori parlamentari⁷³⁶ tanto che Santaolalla López scrive che il Governo è il "primus movens del sistema parlamentare"⁷³⁷. Infatti, la formula ordinaria di iniziativa legislativa è quella governativa:

En este sentido, es claro que la iniciativa del Gobierno se configura como la formula ordinaria frente al proclamado «carácter residual» que ofrecen las procedentes de otros sujetos. Ello es consecuencia de la atribución de la función de dirección política al

⁷³¹ STC 119 del 5 luglio 2011.

⁷³² In maniera chiara si esprime la STC 76/2017: "Ha de recordarse, asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal, por lo que corresponde a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios. Estos, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el artículo 42 LOTC".

⁷³³ J. LOZANO MIRALLES, *I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna*, cit.

⁷³⁴ "Sull'esempio tedesco (art. 67 G.G.) e francese (limitatamente alle modalità procedurali: v. art. 49 Cost.), la sfiducia costruttiva fu introdotta da un costituente ossessionato dal timore che l'assetto multipartitico e frammentato scaturito dalle prime elezioni democratiche del 1977 avrebbe potuto pregiudicare la stabilità di governo - così com'era accaduto in Germania (Repubblica di Weimar), Francia (IV Repubblica), Italia e nella stessa Spagna (Seconda Repubblica) - e, con essa, il consolidamento delle nascenti istituzioni democratiche"; S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2007, pp. 160-165.

⁷³⁵ "Quando la stessa Camera che, di fatto, ha ritirato il suo appoggio alla maggioranza sorta con l'investitura del Presidente del Governo, non si rileva capace di dar vita sollecitamente a una stabile maggioranza alternativa che garantisca la governabilità. In tal caso, lo stesso Presidente ha a disposizione la chiave per sbloccare la situazione, convocando elezioni generali anticipate"; R. BLANCO VALDÉS, *Introduzione*, cit., p. 115.

⁷³⁶ "Anche nella potestà legislativa si manifesta il carattere razionalizzato del parlamentarismo spagnolo, che attribuisce al Governo un ruolo particolarmente privilegiato nel corso dell'intero procedimento legislativo, a partire dall'iniziativa legislativa fino alla presentazione di emendamenti, passando per i tempi del suo esame"; S. GAMBINO, *Il sistema costituzionale spagnolo*, cit., p. 192. Si rinvia al paragrafo precedente per approfondimenti sui meccanismi procedurali che garantiscono una posizione di supremazia al *Gobierno* nel procedimento legislativo.

⁷³⁷ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 288.

*Gobierno (artículo 97), y de que la ley constituye la acción instrumental de desarrollo del programa político preferido por el cuerpo electoral*⁷³⁸.

Preso atto della funzione di impulso politico in capo all'Esecutivo e alla corrispondente primazia del ruolo di governo, come segnala García-Escudero Márquez, è necessario inquadrare il potere di emendamento tra i meccanismi di equilibrio del rapporto fra Governo e Parlamento. Se il Governo ha la priorità nell'esame del *proyecto de ley*, godendo del mancato passaggio della fase della *toma en consideración*⁷³⁹, allora è necessario recuperare nella fase centrale del procedimento legislativo il potere da parte del *Congreso de los Diputados* di intervenire sul testo. L'emendamento è lo strumento per riequilibrare il rapporto fra i due organi. Secondo parte della dottrina, questo ha avuto un riflesso sulla funzione stessa dell'emendamento, aggiungendo al tradizionale compito di "correzione" legislativa, quello di mezzo di controllo sul Governo:

*La enmienda se presenta como una útilísima facultad de control ordinario, que se puede actuar sobre el Ejecutivo por parte de la mayoría que le sostiene y, claro está, por la oposición. Control sobre el contenido de la ley y control de los representados sobre sus representantes, en cuanto éstos propongan o no alternativas coincidentes con los intereses que se comprometieron a defender*⁷⁴⁰.

Il controllo può essere operato sia dalla maggioranza che così può correggere e introdurre miglioramenti nell'attuazione del programma di governo, sia dall'opposizione per censurare errori o condotte omissive della politica legislativa dell'Esecutivo⁷⁴¹.

Da questa prospettiva l'emendamento diventa strumento attuativo di un altro principio fondamentale della forma di stato spagnola: il rispetto del pluralismo delle opinioni e dei partiti politici. Infatti, il principio democratico non si compone soltanto del principio maggioritario (in estrema sintesi, esso afferma che la regola per assumere una decisione è la volontà della maggioranza del popolo o, più frequentemente, dei suoi rappresentanti), ma si compone anche di un patrimonio essenziale di diritti e principi sottratti alla disponibilità della maggioranza⁷⁴².

⁷³⁸ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59, 2000, p. 68.

⁷³⁹ V. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 288.

⁷⁴⁰ A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración*, cit., p. 195. Della medesima opinione è M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1988, n. 14.

⁷⁴¹ "Las enmiendas pueden servir para que la mayoría supla las omisiones o corrija las desviaciones del Gobierno en la ejecución del programa del partido, y en manos de la oposición, son un medio de participación en la actividad legislativa y un instrumento como pocos para revelar errores, censurar abiertamente o proponer alternativas políticas en cada materia o sector a legislar"; A. ARCE JANARIZ, *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*, cit., p. 152.

⁷⁴² Nella tradizione delle liberal-democrazie, il principio maggioritario risulta temperato da regole rivolte a bilanciarlo: come la sottrazione – logica, prima che positiva – della scelta democratica all'operatività della norma-base in cui prende corpo; e come i principi e gli istituti rivolti ad assicurare la possibilità dell'alternanza al potere (la possibilità, cioè, che le minoranze di oggi possano diventare le maggioranze di domani): ci si riferisce, anzitutto, al principio della temporaneità delle cariche elettive, inoltre, al riconoscimento alle minoranze politiche (opposizioni) di un complesso minimo ed irriducibile di diritti e garanzie"; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 55.

Se si cala il principio nel procedimento legislativo⁷⁴³, l'emendamento diventa lo strumento per i parlamentari facenti parte di gruppi di opposizione di portare il loro contributo nel momento legislativo⁷⁴⁴; tanto che per Alvarez Conde, "la partecipazione delle maggioranze e delle minoranze al procedimento legislativo"⁷⁴⁵ si traduce in un presupposto basilare "per l'elaborazione della legge"⁷⁴⁶.

2.4. Distinzione fra *enmienda* e *proposición de ley*

Al termine della disamina sull'origine del diritto/potere di emendamento, si può rispondere alla domanda se esiste una differenza fra l'iniziativa legislativa e il "*derecho de enmienda*". La risposta è affermativa per le seguenti ragioni.

In primo luogo, la differenza funzionale fra la *proposición de ley* e l'*enmienda* impedisce di considerare omogenei i due istituti:

*Iniciativa y enmienda se diferencian en cuanto a los fines que persiguen uno y otro instrumento parlamentario. Así, mientras la iniciativa es uno de los principales motores con los que cuenta el Ejecutivo para impulsar su política y sacar adelante sus compromisos electorales, la capacidad de presentar enmiendas resulta ser un elemento que equilibra el protagonismo del Ejecutivo en la elaboración de la ley, permitiendo a los sujetos parlamentarios ejercer la función legislativa que constitucionalmente les corresponde*⁷⁴⁷.

In secondo luogo, esiste una differenza importante che riguarda la titolarità delle due situazioni giuridiche. La legittimazione per presentare una *proposición* è assegnata a un gruppo parlamentare o a quindici deputati (*Congreso de los Diputados*), a un gruppo o a venticinque senatori (*Senado*), ma anche, a norma dell'art. 87, CE, alle Assemblee delle Comunità Autonome e a cinquecentomila elettori⁷⁴⁸. Per presentare un emendamento, invece, la legittimazione spetta ai gruppi e a qualunque deputato, purché l'atto sia accompagnato dalla firma del portavoce del gruppo, salvo per il gruppo misto, e a ciascun senatore.

Un'ulteriore diversità risiede nella struttura: l'emendamento è subordinato e incidentale a un progetto di legge la cui discussione è già incardinata⁷⁴⁹. Su quest'ultimo punto il *Tribunal Constitucional* si è interrogato per definire qual è il confine fra i due atti, ossia se esiste un necessario legame di oggetto e principi fra proposta di legge in discussione e gli emendamenti a lei collegati, con conseguenze sul regime di ammissibilità degli

⁷⁴³ Si consideri che la giurisprudenza considera molto rilevanti le norme procedurali delle *Cortes* per l'attuazione dei principi costituzionali. Così la già citata STC 99/1987, le regole sul procedimento legislativo "hanno carattere strumentale [...] rispetto a uno dei valori superiori del nostro ordinamento – il pluralismo politico (art. 1 Cost.)".

⁷⁴⁴ Il *Tribunal Constitucional* è "molto attento nella salvaguardia dei diritti dei singoli parlamentari rispetto all'azione delle maggioranze"; E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA - E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e Spagna*, cit., p. 101. Si segnala, in dottrina, "Y, por último, pero no de menor importancia, el del principio democrático, que encuentra en la facultad de las minorías para enmendar y discutir con la mayoría en condiciones de contradicción, oralidad y publicidad uno de sus rasgos irreductibles"; A. ARCE JANARIZ, *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1994, n. 41, p. 152.

⁷⁴⁵ E. ALVAREZ CONDE, *Il controllo*, cit., p. 230.

⁷⁴⁶ *Ibidem*.

⁷⁴⁷ A. M. REDONDO GARCÍA, *op. ult. cit.*, p. 198.

⁷⁴⁸ V. art. 87, CE.

⁷⁴⁹ A. ARCE JANARIZ, *op. ult. cit.*, p. 158.

emendamenti ad opera della *Mesa* e dell'eventuale controllo del *Tribunal* sul procedimento legislativo. In un primo tempo, i giudici costituzionali avevano escluso l'esistenza di una "delimitación material entre enmienda y proposición de ley"⁷⁵⁰ con la STC 99/1987. I ricorrenti erano cinquantaquattro deputati che lamentavano l'incostituzionalità della Ley 30/1984 in materia di pubblica amministrazione a causa dell'approvazione da parte dei due rami del Parlamento di tre emendamenti che avrebbero dovuto essere presentati come proposte di legge⁷⁵¹. Il *Tribunal Constitucional* ha rigettato la tesi dei ricorrenti sulla base della mancanza di norme costituzionali o regolamentari che limitino "la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas" sia per l'oggetto sia per il contenuto. Inoltre, il TC ha aggiunto che spetta al titolare dell'iniziativa specificare la natura giuridica dell'atto, senza che possa un altro organo alterarla, a meno che questo potere sia fondato in norme regolamentari. Successivamente, la giurisprudenza cambia di avviso, con gli arresti STC 23/1990 e Autos 13/9/1993, e sostiene che le proposte modificative "versen sobre la materia a la que se refiere el Proyecto de Ley que tratan de modificar"⁷⁵². Arce Jánariz ha parlato di "relación de homogeneidad material"⁷⁵³ tra il testo della proposta emendativa e il progetto di legge per indicare la necessità che l'oggetto dei due atti coincida – non è sufficiente che l'emendamento insista sul medesimo settore regolato dal testo di proposta in esame, ma deve riguardare l'oggetto del dibattito parlamentare. In più, come emerge dall'Auto del 13/9/1993 l'enmienda parcial non può riguardare "«los principios» y «el espíritu» del texto enmendado, fijados en el debate de toma en consideración"⁷⁵⁴. Dunque, l'emendamento non può essere utilizzato dai parlamentari come uno strumento per superare l'esame preliminare previsto dalla *toma en consideración*.

La separazione concettuale fra *enmienda* e *proposición de ley* significa che esiste un'autonomia dell'emendamento rispetto all'iniziativa legislativa riconosciuta all'art. 87, CE e ne giustifica la ricerca di un differente fondamento normativo.

3. LA DISCIPLINA REGOLAMENTARE DELLE ENMIENDAS

di *Miriam Mangano*

3.1. *Disciplina regolamentare per la presentazione e votazione delle enmiendas*

Se, come è stato già ampiamente analizzato all'interno della ricerca, la Costituzione spagnola del 1978 all'articolo 87 CE disciplina il procedimento legislativo indicandone solo i *soggetti titolari* del potere di *iniziativa legislativa ordinaria*. Lasciando alle norme regolamentarie della Camera dei Deputati e del Senato la competenza di disciplinare le fasi

⁷⁵⁰ STC 99 del 11 giugno 1987.

⁷⁵¹ A. ARCE JANARIZ, *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*, cit., p. 153.

⁷⁵² STC 93 del 20 giugno 1990.

⁷⁵³ A. ARCE JANARIZ, *op. ult. cit.*, p. 165.

⁷⁵⁴ *Ibidem*. p. 169.

interne del procedimento legislativo. Nell'articolo 89 comma 1 della Costituzione⁷⁵⁵, l'ordinamento spagnolo detta la *riserva ai Regolamenti Parlamentari* sulla materia legislativa ordinaria.

Al primo comma dell'art. 87 CE vengono indicati i soggetti titolari *dell'iniziativa legislativa*. I soggetti su cui ricade il potere di attivare il procedimento legislativo sono:

- *Il Governo,*
- *Il Congresso,*
- *Senato.*

Su questi soggetti ricade la titolarità *dell'iniziativa legislativa*⁷⁵⁶ che è l'atto che segna l'avvio al *procedimento legislativo*. Parte maggioritaria della dottrina è solita definire *l'iniziativa legislativa* come *l'atto slegato e indipendente* rispetto al procedimento legislativo e non come *l'atto costitutivo* in grado di segnare l'avvio del procedimento legislativo, parte integrante del procedimento legislativo stesso. La fase dell'iniziativa legislativa è ritenuta, quindi, come sì la *condizione preliminare* ma *determinante* per dare avvio alla fase centrale del procedimento legislativo⁷⁵⁷.

Il Congresso dei Deputati è l'unica Camera che vota la *fiducia al governo* sulla base del *programma di governo*, andando a costituirsi una stratta *relazione* tra la *maggioranza e il governo*; questo incide sulla percentuale più alta dell'iniziativa legislativa d'origine governativa approvati dal Parlamento legittimata dalla Costituzione all'articolo al *primo comma* dell'articolo 97 CE⁷⁵⁸ che assegna al *governo* la direzione della politica nazionale.

Il *proyecto* è presentato dal governo al *Congresso dei Deputati* (articolo 88 CE⁷⁵⁹), che è, quindi, la *Camera politica* in quanto concede, come abbiamo detto, la fiducia al Presidente del Consiglio di Ministri e al suo programma di governo, previa approvazione del *Consiglio dei Ministri*. Il *proyecto de Ley* deve essere accompagnato dal *Preambolo* contenente: le *motivazioni* per cui è necessario l'intervento legislativo, la *relazione di accompagnamento* che illustra il *proyecto de ley* e la materia su cui interviene il progetto di legge. *L'informe* (art 124 RCD⁷⁶⁰) viene depositata, insieme al *proyecto de ley*, all'*Ufficio* della Presidenza della Camera dei Deputati (*Mesa de la Cámara dos Depudados*). Il compito della *Mesa de la Cámara dos Depudados* è quello di verificare e accertare la *sussistenza dei requisiti costituzionalmente richiesti* e quello di assegnare alla Commissione permanente competente per materia oltre a *fissare il tempo* per la *presentazione degli emendamenti*.

Con la trasmissione da parte dell'Ufficio della Presidenza alla Commissione si dà avvio al procedimento legislativo: la *deliberación*.

⁷⁵⁵ Articolo 89. 1. Il procedimento delle proposte di legge sarà disciplinato tramite i Regolamenti delle Camere, senza che la priorità riconosciuta ai progetti di legge impedisca l'esercizio dell'iniziativa legislativa nei termini regolati dall'articolo 87.

⁷⁵⁶ Maria Asuncion G. Martinez: "La iniciativa es un acto voluntario por medio del cual òrgano propone al Legislativo un texto normativo para que sea aceptado por éste como ley".

⁷⁵⁷ M. RODRIGUEZ-PIÑERO – BRAVO-FERRER, in M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), Comentarios a la Constitución española, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 1324.

⁷⁵⁸ Articolo 97 CE. Il Governo dirige la politica nazionale ed estera, l'Amministrazione civile e militare e la difesa dello Stato. Esercita la funzione esecutiva e la potestà regolamentare conformemente alla Costituzione e alle leggi.

⁷⁵⁹ Articolo 88 CE. I progetti di legge saranno approvati dal Consiglio dei Ministri che li sottoporrà al Congresso, accompagnati da una indicazione dei motivi e dei precedenti necessari per pronunciarsi su di essi.

⁷⁶⁰ Artículo 124 RCD: Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas.

Alla luce di quanto detto il *diritto emendativo* è visto da parte della dottrina avviata dalla Sentenza del *Tribunale Costituzionale* spagnolo come il *diritto* dato ai parlamentari come la tutela dell'articolo 23 CE⁷⁶¹ che garantisce il *diritto alla partecipazione attiva* della gestione pubblica direttamente o indirettamente attraverso l'*elezione diretta* dei suoi rappresentanti. Quindi il *diritto emendativo* assicura il *pluralismo* insito nel principio democratico.

Come detto nell'introduzione all'interno dei Regolamenti di Camera e Senato troviamo la disciplina del *procedimento legislativo*.

Il *procedimento legislativo ordinario* è disciplinato all'interno dei *Regolamento della Camera dei Deputati* all'interno del *Titolo V "Del procedimento legislativo"* dall'articolo 108 RCD all'articolo 123 RCD.

All'interno dell'articolo 108 RCD, nel Primo Capitolo del Titolo V, sull'*"Iniziativa legislativa"* che indica i soggetti titolari dell'*iniziativa legislativa*:

- Nel Governo;
- Il Senato, nel rispetto della norma Costituzionale;
- All'Assemblee delle Comunità Autonome, secondo i limiti previsti dalle norme Costituzionali, dagli Statuti delle Comunità autonome e dagli stessi regolamenti;
- Ai cittadini in conformità a quanto disciplinato dal comma tre dell'articolo 87 CE;
- Al Congresso dei Deputati nei limiti e nei termini stabiliti nel Regolamento.

Nel *Secondo Capitolo*: "Sul procedimento legislativo ordinario". Contiene le norme per la presentazione degli emendamenti. All'interno dell'articolo 109 RCD viene dettata le regole per la *disciplina* e la *presentazione* dei *procedimenti legislativi di natura governativa*. La loro presentazione deve essere accompagnata da un *documento* che ne indica le *motivazioni* e i loro *antecedenti legislativi* in materia così da poter *permettere la pronuncia* su di questi. Il *progetto di legge di natura governativa* verrà depositato alla "*Mesa del Congreso*" che ne darà pubblicazione e ne indicherà l'*apertura del tempo* per la *presentazione* degli *emendamenti* e l'invio alla *Commissione competente per materia*.

Mentre all'articolo 110 RCD⁷⁶² sono disciplinati i *requisiti formali* e *sostanziali* per la *presentazione* degli *emendamenti*. Mentre al *comma secondo* dello stesso articolo 110 RCD entra nel dettaglio stabilendo come gli emendamenti possono essere di *due tipi*:

⁷⁶¹ Artículo 23.CE: 1. I cittadini hanno il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti, liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale. Similmente hanno il diritto di accedere in condizioni di uguaglianza a funzioni e incarichi pubblici con i requisiti indicati dalle leggi.

⁷⁶² Artículo 110 RCD: 1. Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión. 2. Las enmiendas podrán ser a la totalidad o al articulado. 3. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios. 4. Las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga. 5. A tal fin, y en general, a todos los efectos del procedimiento legislativo, cada disposición adicional, final, derogatoria o transitoria tendrá la consideración de un artículo, al igual que el Título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la Exposición de Motivos.

- A la *totalidad*⁷⁶³: alla *totalità del testo* questi propongono un *testo alternativo* all'articolato del progetto di legge proposto dal Governo o *completamente* diverso al progetto di legge. La presentazione degli *emendamenti alla totalità* può essere presentata solo: da un gruppo di parlamentari e non al singolo deputato o senatore.

- Al *ariculado*: possono essere di diversa natura *soppressiva, modificativa o additiva*. La presentazione degli emendamenti con natura *modificativa* o *additiva* deve rispettare dei *requisiti formali* il testo dell'emendamento deve essere accompagnato all'articolato del testo che si vuole prorogare.

Negli altri articoli vengono disciplinate le norme che regolano il dibattito sia nell'*Asamblea (Pleno)* che in *Commissione*.

Passando alla disciplina prevista dal *Regolamento del Senato* gli articoli che disciplinano le regole per il *procedimento legislativo*, vanno dall'articolo 104 RS al 129 RS e si trovano all'interno del *Titolo Quadro "Del procedimento legislativo"*.

Il Senato *riceve*, secondo quanto previsto dall'articolo 104 RS, il progetto di legge dal *Congresso dei Deputati*. Che lo trasmetterà all'*Ufficio di Presidenza del Senato (Mesa)* che dichiarerà a quale della Commissione permanente affiderà il testo del progetto di legge approvato e trasmesso dalla Camera e lo invierà alla *Commissione competente per materia*. La *Mesa del Senato* quando trasmette il progetto di legge alla Commissione aprirà il *tempo* per la *presentazione degli emendamenti* pari a 10 giorni e non 15 giorni come viene disciplinato dal Regolamento della Camera (articolo 107.1 RS⁷⁶⁴).

All'interno del *Regolamento del Senato* si dettano le regole dell'iniziativa legislativa dall'articolo 108 RS *ss.* All'interno di questo, primo, articolo si fissano i *criteri formali e sostanziali* per la presentazione di una *proposta di legge*.

Nei prossimi paragrafi si snoccioleranno le regole sulla presentazione degli emendamenti e le differenze tra la disciplina della Camera dei Deputati e del Senato.

3.2.1. *Disciplina per la presentazione delle enmiendas parciales e delle enmiendas a la totalidad nel Reglamento del Congreso de los Diputados: criterio formale e sostanziale*

Gli *emendamenti*, come si è detto, rappresentano lo strumento di concretizzazione del *pluralismo politico* nella sede parlamentare perché permettono ai *Deputati* e ai *Senatori* di *minoranza* di presentare emendamenti, contrapponendosi, ai progetti di legge governativa.

I singoli parlamentari o i gruppi parlamentari esercitano il potere emendativo all'interno della *fase costitutiva* del procedimento legislativo quando la *Mesa de la Camera* (Ufficio di Presidenza) rimette il testo della *proposta di legge* alla *commissione competente per materia*. Si apre, così, il *decorrere dei tempi* per la presentazione degli emendamenti.

⁷⁶³ Martinez G.: considera che per la natura di questi emendamenti e per le sue caratteristiche e per il limite posto sulla presentazione di questi emendamenti all'intero articolato, questi, possono essere presentati solo da un intero gruppo di parlamentari. Per questo hanno *natura politica* perché i gruppi si servono di questo strumento per definire la loro posizione rispetto a quanto definito dal governo,

⁷⁶⁴ Articolo 107.1. RS: Dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya publicado el proyecto o proposición de ley, los Senadores o los Grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto. Dicho plazo podrá ser ampliado, a petición de veinticinco Senadores, por un periodo no superior a cinco días

Per la *presentazione degli emendamenti* sia alla *totalità* dell'articolato che al *singolo* articolo devono rispettare dei criteri *formali e sostanziali* disciplinati all'interno del Regolamento della Camera dei Deputati e del Senato.

Nel *primo comma* dell'articolo 110 del RCD si prevede un *tempo limite* alla presentazione degli emendamenti pari a *15 giorni*, prorogabili o riducibile. I tempi vengono dettati *dall'Ufficio di Presidenza della Camera* e, come si è detto, i tempi decorrono all'apertura della *fase centrale* del procedimento legislativo spagnolo.

Il *limite temporale* è il *medesimo* sia per la *presentazione* degli emendamenti sul *singolo articolo* che sugli emendamenti sulla *totalità* dell'articolato del progetto di legge.

Eccezionalmente il *limite temporale* alla presentazione degli emendamenti può essere superato solo se un emendamento alla *totalità* viene approvato in Assemblea (art. 112.5 RCD). Al verificarsi di questa fattispecie vi è un aggravio procedimentale: vi è l'obbligo di *informazione* da parte dell'Ufficio di Presidenza verso la Commissione competente per materia. Inoltre, il *nuovo articolato* deve venir iscritto al *Bollettino Ufficiale della Cortes General*, dall'iscrizione al Bollettino dell'Ufficio della Corte Generale viene fissato un nuovo limite temporale per la presentazione degli emendamenti pari a *15 giorni*.

Gli emendamenti presentati *fuori* dal periodo di tempo dettato dall'Ufficio di Presidenza, *non sono accettati*. Fanno, però eccezione gli emendamenti che hanno la finalità di *sanare errori tecnici, terminologici o grammaticali*. Gli emendamenti rientranti in una di queste tre tipologie possono essere sempre presentati in tutte le fasi del procedimento legislativo poiché hanno il compito di sanare errori formali presenti nel testo del progetto di legge.

Gli emendamenti per essere ritenuti *validi* devono rispettare ulteriori *criteri formali nel momento della loro presentazione*.

- Devono essere presentati in forma *scritta*, il rispetto di tale criterio è *essenziale* per la regolazione del dibattito dando *ordine* secondo quanto definito da *Baufumé*; per verificare la *natura degli emendamenti*. La *forma scritta* permette di comprendere la *natura* dell'emendamento presentato e se questo ha una portata *modificativa* o *aggiuntiva* rispetto all'articolato del progetto di legge e, infine, per *ridurre l'effetto distorsivo* e le *pratiche ostruzionistiche*.
- Vi è l'obbligo di *motivazione* per la presentazione degli emendamenti. Questo permette al resto della Commissione di comprendere le ragioni politiche della presentazione dell'emendamento facilitandone il dibattito.
- *L'appoggio necessario*: per gli emendamenti ai singoli articoli *occorre la firma del portavoce del gruppo parlamentare o di un singolo rappresentate*. Così da evitare pratiche di ostruzionismo al dibattito. La *firma* è un mero *requisito formale*, infatti, alla Camera dei Deputati si prevede la possibilità di depositare all'Ufficio di Presidenza della Commissione degli emendamenti *privi di controfirma* ma questi non saranno trasmessi alla Commissione fino a quando il testo dell'emendamento non riceve la controfirma.
- Nel caso in cui un emendamento viene presentato da un Deputato o da un Senatore che siede negli scanni *del gruppo misto* non c'è una disciplina regolamentaria che disciplina tale fattispecie. Le regole sono dettate da una Risoluzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri n°3 del 1986, che

riprende la disciplina stabilita dal Presidente del Senato (32/1986). Entrambe riconoscono il *rappresentante del gruppo misto*. Tale risoluzione va a modificare quanto previsto dal Regolamento della Camera all'articolo 110.3 che dava la possibilità al solo gruppo parlamentare di presentare emendamenti alla totalità del testo.

Gli *emendamenti* per essere ritenuti *validi* devono rispettare una serie di requisiti.

Il primo è il *requisito materiale*, che assicura la connessione materiale tra emendamento alla materia del testo dell'articolato del progetto di legge.

3.2.2. *Disciplina per la presentazione degli enmiendas parciales e delle enmiendas a la totalidad nel Reglamento del Senado: criterio formale e sostanziale*

La *Camera Alta* del parlamento spagnolo, il *Senato*, è la Camera che non approva la legge bensì ha il potere di porre il veto e di proporre emendamenti sul testo approvato e trasmesso dalla Camera dei Deputati quanto detto è avvalorato dalle *sentenze del tribunale costituzionale spagnolo*⁷⁶⁵.

Il Regolamento del Senato prevede la possibilità di presentare *emendamenti* e proposte di *veto*, dal momento in cui il testo viene affidato alla Commissione competente per materia pari a *10 giorni* che potranno essere ampliati su richiesta *di un gruppo* o da *25 Senatori* come previsto dall'*articolo 107.1 RS*. Gli emendamenti presentati dai Senatori devono rispettare criteri formali pena l'inammissibilità da parte della *Mesa del Senato*. Questi devono essere presentati: in *forma scritta* e accompagnati da un *informe* contenente i *motivi* per cui i Senatori hanno deciso di presentare l'emendamento.

La proposta emendativa dovrà essere *firmata* da almeno *20 senatori*.

3.3. *Discussione e votazione delle enmiendas: differenze e particolarità tra Commissione e Aula*

Il procedimento deliberativo secondo parte della dottrina è visto come un *processo complesso e disciplinato* dalle *norme regolamentarie*, utili per organizzare la discussione e la votazione.

⁷⁶⁵ RIVERA R.M.F e CREGO M.D; "Procedimento legislativo calidad y evaluación de la leyes": Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley desde 1991; Directrices de Técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, BOE de 29 de julio de 2005. Existen ya varios trabajos doctrinales que se han ocupado de estos asuntos, algunos de los más destacados: Curso de técnica legislativa/GRETEL, Grupo de Estudios de Técnica, CEPC, Madrid, 1989; «La evaluación de las Leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios», Francesc PAU I VALL, Javier PARDO FALCÓN (coordinadores); autores, Fernando SÁINZ MORENO... [et al.]; Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: (acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991)/ [preparado por el] Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, Dirección General del Secretariado del Gobierno; Claro José FERNÁNDEZ-CARNICERO, «El lenguaje legislativo español en el presente siglo», en Jornadas de Derecho Parlamentario (3as. 1988, Madrid), La función legislativa de los parlamentos y a técnica legislativa de legislar, Abril 1988, Congreso de los Diputados, Madrid 2000.

La facoltà di proporre emendamenti è vista, da parte della dottrina come lo strumento per proporre una *diversa lettura* rispetto al progetto di legge di natura governativa e come l'essenza del principio democratico.

La fase della *discussione e votazione* degli emendamenti rappresenta la *fase centrale*, deliberativa, del procedimento legislativo.

All'interno del Regolamento della *Camera dei Deputati disciplina* all'articolo 112 (RCD) le regole *che disciplinano il dibattito dettando*, prima, la disciplina del dibattito *enmiendas a la totalidad* del testo in Aula.

L'articolo 112 RCD prevede le seguenti regole: il Presidente della Commissione competente per materia manderà il testo emendato al Presidente dell'Assemblea. Una volta terminata la *fase deliberativa* il Presidente darà avvio *alla votazione* degli *emendamenti* che saranno ordinati e votati secondo il criterio della "lontananza" dal contenuto dell'articolato. Quindi si parte con la votazione degli emendamenti che hanno un testo che più si discosta dal *testo* del progetto di legge presentato dal Governo.

L'articolo 112.5 RCD prevede al verificarsi dell'approvazione di un emendamento alla totalità la *rimessione in commissione* competente per materia e sarà pubblicato nel *Boletín Oficial de las Cortes Generale* che aprirà un *nuovo spazio* temporale per la presentazione degli *emendamenti*.

All'articolo 114.1 RCD prevede che una volta conclusa *l'informe* si procederà alla discussione e votazione articolo per articolo all'interno della Commissione.

Terminata la discussione e la votazione *articolo per articolo* in Commissione e alla discussione e l'esame degli emendamenti collegati agli articoli presentati all'Ufficio di Presidenza della Camera. Anche in questa fase possono essere presentati gli emendamenti che hanno *natura formale* che sanano errori, sono ammessi anche la presentazione degli emendamenti con natura sostitutiva o che sono stati respinti, questi sono però presentati all'interno dell'Assemblea su richiesta dei gruppi, la disciplina è prevista solo al Congresso.

Una volta che la discussione e la votazione è giunta a *conclusione*, la Commissione nomina una relazione (*dictamen*) dove viene illustrato il testo base del progetto di legge frutto dei lavori in Commissione e del compromesso tra i diversi gruppi parlamentari espressione delle diverse componenti politiche presenti nell'Assemblea. Il *Dictament* sarà il documento che accompagna l'articolato nel *Pleno* insieme ad altri documenti, eventuali, ovvero le relazioni di minoranza (*votos particulares*).

All'interno dei regolamenti di Camera e Senato non viene disciplinata nel particolare il procedimento del dibattito e dell'esame da parte del *Pleno* per questo l'ordinamento spagnolo si rifà alla norma generale che prevede che il *Presidente* udita la *Giunta dei Portavoce*⁷⁶⁶ inizia a dettare i tempi per gli interventi dei singoli parlamentari o del gruppo parlamentare (articolo 73.2 RCD⁷⁶⁷).

⁷⁶⁶ La Giunta dei Portavoce è un organo che viene previsto all'interno dei Regolamenti di Camera e Senato (art 39 RCD e art 43-44 RS) ed è composto da un portavoce di ciascun Gruppo parlamentare e dal Presidente della Camera e del Senato. Questo organo è chiamato a disciplinare sull'ordine del giorno e i progetti di legge che saranno discussi in Aula;

⁷⁶⁷ RCD ART 73.2: Lo establecido en el presente Reglamento para cualquier debate se entiende sin perjuicio de las facultades del Presidente para ordenar el debate y las votaciones, oída la Junta de Portavoces, y valorando su importancia, ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados, así como acumular, con ponderación de las circunstancias de Grupos y materias, todas las que en un determinado asunto puedan corresponder a un Grupo Parlamentario;

Una volta discusso l'articolato viene *votato articolo per articolo* e gli emendamenti ad essi collegati. Procedendo sempre alla votazione degli emendamenti con natura soppressiva e poi quelli che più si avvicinano al testo⁷⁶⁸.

3.3.1. *Il dibattito e la votazione delle enmiendas parciales*

*Molas e Pitarch*⁷⁶⁹ divide la *fase costitutiva* del procedimento legislativo spagnolo in tre fasi: *la Ponencia, la Commissione e l'Aula*.

Il principio democratico assicura ed impone il rispetto di requisiti che sono soddisfatti anche all'interno del procedimento legislativo. Tra i requisiti, che abbiamo già affrontato nella discussione, vi è quello di garantire alle minoranze la partecipazione attiva al procedimento di formazione del procedimento legislativo.

L'esame degli *emendamenti parziali si apre con la nomina, da parte del Presidente della Commissione, della Ponencia che è l'organo composto dai membri interni della stessa commissione*. Il compito della *Ponencia* è quello di elaborare un documento "*Informe*" sull'articolato che è in discussione e sugli emendamenti presentati all'articolato del testo, secondo quanto previsto dall'articolo 113 RCD e dall'articolo 111 RS.

Il lavoro che fa' la *Ponencia* non è solo di natura tecnica perché tiene conto di tutte le *posizioni politiche* prese all'interno della Commissione sul progetto di legge e infatti secondo parte della dottrina questa assume una natura non solo tecnica ma anche politica.

Nella prima Legislatura all'interno *dell'Informe definito dalla Ponencia come un documento complesso nel quale si prevedevano*:

- Il contenuto dell'articolo;
- Il contenuto degli emendamenti presentati in commissione;
- Il contenuto della *Ponencia*;
- Il testo che si proponeva.

Dalla terza legislatura questa buona pratica si è persa e compito della *Ponencia* è quello di stipulare un documento contenente le informazioni preliminari e le valutazioni politiche fatte sul testo del progetto di legge esaminato in Commissione.

La *commissione delibera* a partire *dall'Informe* e dall'esame fatto sugli emendamenti presentati sui singoli articoli.

Si apre così *il dibattito* articolo per articolo, secondo quanto stabilito dall'articolo 31 e 32 del Regolamento della Camera dei Deputati.

⁷⁶⁸ P. GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo, in Revista de las Cortes Generales, n. 12/1987, p. 243 ss.

⁷⁶⁹ ISMAEL E. PITAECHE-ISISIDE MOLAS: *Las Cortes Generales*. Madrid, 1987 p 155-156

Rispetto alla presentazione e la votazione degli emendamenti si dà la possibilità di difendere ed illustrare i principi dell'emendamento. Al proponente si lascia, per illustrare le motivazioni un tempo massimo di dieci minuti.

Conclusosi il dibattito si passa alla terza fase: la *votazione*. Il testo di legge ordinario per essere approvato occorre la maggioranza semplice dei componenti in conformità a quanto stabilito dall'articolo 79.2 della CE e dall'articolo 79.1 RCD. Entrambi prevedono la maggioranza semplice per l'approvazione dell'articolato.⁷⁷⁰

3.3.2. *Il dibattito e la votazione delle enmiendas a la totalidad*

Passando all'esame del dibattito degli emendamenti presentati sulla totalità dell'articolato del testo del progetto di legge il suo dibattito e la sua votazione è regolata dall'articolo 112 del RCD.

L'opportunità data ai membri della Camera dei Deputati e del Senato è considerata, da parte della dottrina, come il potere delle minoranze di far emergere la loro posizione politica rispetto all'articolato del progetto di legge proponendo la modifica dell'intero complesso articolato o un testo alternativo.

Come si è detto nel corso della trattazione questi possono essere presentati solo dal *gruppo parlamentare*.

Passando ad analizzare la disciplina per il dibattito sopra gli emendamenti alla totalità si trova una regolamentazione all'interno dell'articolo 112 RCS.

Ha inizio quando l'emendamento alla *totalità* viene presentato da un gruppo parlamentare presso l'*Ufficio di Presidenza della Commissione* competente per materia. Il Presidente della Commissione trasmettere l'articolato previsto dall'emendamento alla totalità al Presidente dell'Aula che provvederà ad inserirlo nel calendario dell'Ordine del giorno dell'Aula.

Si apre il *dibattito nell'Aula*, il proponente ha il diritto di intervenire per difendere il suo testo alternativo per un limite massimo di quindici minuti mentre gli altri gruppi possono illustrare la loro posizione per un massimo di dieci minuti di tempo.

Conclusosi il dibattito il Presidente dell'Assemblea può porlo alla votazione.

Se il testo viene approvato il *Presidente* deve dare la notizia *dell'esito positivo* alla Commissione competente per materia così da poterlo inserire nuovamente all'ordine del giorno all'interno del *Bollettino Ufficiale della Cortes*⁷⁷¹.

3.3. *Conclusioni: La presentazione delle enmiendas tra il diritto dei singoli deputati e le pratiche ostruzionistiche*

All'interno di questo studio si è più volte sottolineato l'importanza che gli emendamenti hanno per la tutela e il rispetto della pluralità insita nel principio democratico all'interno di un ordinamento come quello spagnolo dove i progetti di legge di natura governativa

⁷⁷⁰ ART 79.1 RCD: Los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución, las Leyes orgánicas o este Reglamento.;

⁷⁷¹ S. TURA, J-A PEREZ, MIGUEL A. "Las Cortes Generales"; Madrid 1984.

rappresentano la maggioranza dei progetti di legge presentati. Questo perché, secondo quanto sostenuto da parte della dottrina che ha avviato nello scritto “*sulla rappresentanza*” del Professore Fulcro Lanchester⁷⁷² la disciplina del procedimento legislativo generale ma soprattutto del potere emendativo dipenda dall’evoluzione della forma di governo e dal suo modo di rappresentarsi.

Il diritto emendativo all’interno dell’ordinamento spagnolo trova, come è stato già analizzato, il suo riconoscimento costituzionale all’interno dell’*articolo 23 della Costituzione spagnola*.

Avvalorando l’orientamento dettato da alcune pronunce del Tribunale Costituzionale spagnolo parte della dottrina attribuisce al potere emendativo quello di rappresentare il *funzionamento dello stato democratico* garantendone il principio determinante, ovvero, la rappresentanza dirette delle minoranze.

4. IL DIRITTO DI EMENDAMENTO: POTERE SOLO DEI GRUPPI O ANCHE DEI SINGOLI DEPUTATI?

di *Anna Ciarone*

4.1. Il diritto di presentare enmiendas come diritto di partecipazione del singolo parlamentare alle funzioni delle Cortes Generales e manifestazione dello ius in officium nell’articolo 23 della Costituzione.

Le Costituzioni europee del secondo dopoguerra si preoccupano di rendere giuridicamente tutelabile il rapporto tra eletti ed elettori. In particolare, la Costituzione spagnola del 1978, all’articolo 23, tutela la partecipazione diretta ed indiretta dei cittadini agli affari pubblici, cercando di delineare un rapporto immediato tra istituzioni e società civile.⁷⁷³

Il testo costituzionale, inoltre, all’articolo 67.2, stabilisce, per i deputati e per i senatori, il principio del divieto di mandato imperativo, ma allo stesso tempo, non impone una relazione diretta tra l’appartenenza all’assemblea legislativa e la rappresentanza della Nazione.⁷⁷⁴

Dal combinato disposto degli articoli 23 e 67.2 sembra emergere la volontà dei costituenti spagnoli di scindere la figura del parlamentare *uti singuli* dalla posizione di

⁷⁷² Fulcro Lanchester: *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*; Giuffrè Editore.

⁷⁷³ Art. 23, CE: “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”

⁷⁷⁴ Art. 67, CE: “1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso.

2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.

3. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.”

membro del Parlamento.⁷⁷⁵ Si scorge, sotto questo profilo, l'aspetto innovativo della Costituzione spagnola che la distingue da quella italiana.

Come spiega in modo preciso Curreri, nell'ordinamento spagnolo "il libero mandato parlamentare difetta di rappresentanza generale", per cui "cessa la simbiosi tra libertà di mandato e rappresentanza della Nazione, non essendo più una funzione dell'altra e viceversa".⁷⁷⁶

La giurisprudenza costituzionale ha apportato un contributo rivelante nella ricostruzione della relazione tra eletti ed elettori attraverso il *recurso de amparo*⁷⁷⁷, che consente ai cittadini di ricorrere in via diretta al Tribunale costituzionale per la tutela dei loro diritti e delle loro libertà, nei casi e nelle forme previste dalla legge.⁷⁷⁸

Degna di menzione, sotto questo profilo, è la sentenza del caso "*parlamentarios de Castilla-La Mancha*" (STC 161/1988), in cui il Tribunale costituzionale riconosce e costruisce uno *status* della funzione rappresentativa nella quale confluiscono talune facoltà e diritti dei parlamentari che, in virtù della loro rilevanza costituzionale, sono tutelabili con *recurso de amparo*.⁷⁷⁹

Siffatta attività creatrice operata dalla Corte si fonda sull'interpretazione dell'articolo 23 CE. La disposizione, come già chiarito, riconosce il diritto dei cittadini a partecipare direttamente o attraverso rappresentanti agli affari pubblici. Il primo comma è completato da una seconda norma che sancisce il diritto alla parità di accesso alle funzioni e alle cariche pubbliche, nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge.

La Corte ha effettuato un'interpretazione estensiva della disposizione, stabilendo che il precetto costituzionale garantisce non solo il diritto ad accedere in condizioni di eguaglianza alle funzioni rappresentative, ma anche il diritto di restare in carica senza illegittime perturbazioni, sebbene letteralmente l'articolo 23.2 si riferisca solo all'accesso.⁷⁸⁰

La pronuncia pioniera di questa giurisprudenza è rappresentata dalla sentenza 5/1983 in cui si afferma che "*el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho de permanecer en los mismos porque de otro modo el derecho fundamental*

⁷⁷⁵E. CANITARO, *Rappresentanza politica e gruppi parlamentari nella Costituzione spagnola del 1979*, in *Nomos*, 1/01, p. 51.

⁷⁷⁶S. CURRERI, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in L. CARLASSARE (a cura di) *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001.

⁷⁷⁷A. GUAITA MARTORELLI, *El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2/86, p. 221 ss.

⁷⁷⁸Art. 161.1 CE: "1. *El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:*

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

⁷⁷⁹A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 374.

⁷⁸⁰M. PUBLIDO QUECEDO, *El acceso a los cargos y funciones públicas (un estudio del artículo 23.2 de la Constitución)*, Editorial Cívitas, Madrid, 1992, p. 64 ss.

*quedaría vacío de contenido...*⁷⁸¹. Si chiarisce, inoltre, che “*la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico*”.⁷⁸²

La giurisprudenza costituzionale, inoltre, è nota per l'interpretazione congiunta dei due commi dell'articolo 23, sulla base dell'idea che il suffragio attivo e passivo siano aspetti inseparabili del medesimo istituto, la rappresentanza, “*nervo e sostentamento della democrazia*”⁷⁸³. L'esegesi combinata delle due disposizioni, unitamente alla collocazione della norma nella sezione dedicata ai diritti fondamentali e alle libertà pubbliche, permette di comprendere il diritto parlamentare da una prospettiva diversa, pervenendo al riconoscimento dello *ius in officium* dei parlamentari.

Il Tribunale costituzionale lo ha riconosciuto come diritto di configurazione giuridica. Ne consegue che compete al legislatore la delimitazione del suo contenuto e l'individuazione delle condizioni per il suo esercizio. In particolare, è il regolamento che disegna lo statuto giuridico del deputato.⁷⁸⁴

Ciò non significa, però, che tutte le violazioni dei regolamenti costituiscono *ipse iure* una lesione di diritti fondamentali, suscettibili di tutela mediante *recurso in amparo*.⁷⁸⁵ In altri termini, non è corretto includere la generalità delle norme dei regolamenti parlamentari nel “*blocco di costituzionalità*” relativo all'articolo 23.⁷⁸⁶ Tale strumento di tutela può essere legittimamente attivato solo qualora la violazione riguardi diritti o poteri, disciplinati dalle norme regolamentari, che appartengono al nucleo della funzione rappresentativa e rispetto ai quali, dunque, sarebbe possibile valutare una violazione dell'articolo 23.2 CE⁷⁸⁷, se il loro esercizio risultasse limitato o impedito.⁷⁸⁸

All'interno dello *status* costituzionale del parlamentare confluiscono diritti eterogenei che, accogliendo la sistematizzazione della costituzionalista Redondo García, possiamo distinguere tra “*diritti di rappresentanza*” e “*diritti nella rappresentanza*”. I primi sono descritti come “*diritti-presupposti*” per l'esercizio della funzione rappresentativa, detenuti dal parlamentare in qualità di membro della Camera (come, ad esempio, le prerogative parlamentari). Questi ultimi sono funzionali a garantire la formazione di una Camera

⁷⁸¹ STC 5/1983, FJ 4.

⁷⁸² STC 5/1983, FJ 6. Questa conclusione è stata confermata e ribadita in molte sentenze successive, come la 161/1988 (già richiamata), la 181/1989, la 205/1990, la 214/1990, la 81/1991, la 118/1999, la 124/1995 e più recentemente la 107/2016.

⁷⁸³ STC 24/1990.

⁷⁸⁴ STC 141/2007, FJ 3 : « *compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden* ».

⁷⁸⁵ J. GARCÍA ROCA, *La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución*, in *Revista de las Cortes Generales*, 34/1995.

⁷⁸⁶ STC 36/1990, FJ 2 : « *no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo... por consiguiente, no es correcto incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 de la CE.* »

⁷⁸⁷ P. GARCÍA - E. MÁRQUEZ, *El parlamentario individual en un parlamento de gruposla participación en la función legislativa*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 28/11, p. 215.

⁷⁸⁸ STC 141/2007, FJ 3 : «*si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2 ; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 ; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2, y ATC 118/1999, de 10 de mayo* ».

indipendente e libera e ad assicurare l'uguaglianza di opportunità nell'accesso e nell'esercizio delle funzioni.

I secondi, invece, sono “diritti-strumenti” del pluralismo politico che servono al rappresentante nell'esercizio delle specifiche funzioni affidate alle Camere dalla Costituzione. I diritti nella rappresentanza sono esercitati dal parlamentare principalmente attraverso il gruppo a cui appartiene ed è in seno al gruppo dove esercita pienamente il suo mandato. Pertanto, si tratta di diritti e facoltà goduti dal parlamentare non in qualità di membro della Camera, ma in quanto componente di una formazione politica. Tale fatto sostanziale, che trapela dalla disciplina regolamentare e irrompe nella prassi, si riverbera in modo significativo sulle modalità del loro esercizio e godimento.⁷⁸⁹

Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, i diritti nella rappresentanza includono il potere di iniziativa legislativa attraverso la presentazione di progetti di legge⁷⁹⁰, il diritto di partecipare agli organi di lavoro dell'Assemblea⁷⁹¹ e il diritto di voto⁷⁹², il potere di esercitare la funzione di controllo, il diritto di essere elettore ed eleggibile alle cariche rappresentative ed anche, rilevante ai nostri fini, la facoltà di presentare e difendere emendamenti⁷⁹³.

È indubitabile, infatti, che il potere di emendamento integri il contenuto essenziale della funzione rappresentativa⁷⁹⁴ e si riveli, in concreto, un canale per la partecipazione dei diversi interessi al procedimento legislativo⁷⁹⁵ e uno strumento di controllo sull'azione dell'Esecutivo. Esso costituisce, quindi, una facoltà fondamentale del mandato parlamentare, arricchendo lo *status* costituzionale del rappresentante⁷⁹⁶.

Il diritto di emendamento, in quanto parte integrante dello *ius in officium* del parlamentare, è un diritto di configurazione legale⁷⁹⁷.

Sebbene una prima pronuncia del Tribunale costituzionale sembrasse riconoscere il diritto di presentare emendamenti come un potere intangibile dei membri della Camera,⁷⁹⁸ esso, *de facto*, è fortemente condizionato. Le fonti di limitazione sono varie: il testo costituzionale, ma soprattutto, i regolamenti e gli usi parlamentari.

⁷⁸⁹ A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, in *Revista de Derecho Político*, 50/01, p. 215 ss.

⁷⁹⁰ Sentenze 124/1995 FJ 3, 38/1999 FJ 3 e 242/2006 FJ 5.

⁷⁹¹ STC 141/2007, FJ 3.

⁷⁹² STC 361/2006, FJ 3.

⁷⁹³ ATC 118/1999: «pues la participación en el ejercicio de la función legislativa y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen una manifestación constitucionalmente, relevante del *ius in officium* del representante (STC 38/1990, fundamento jurídico 3.º a)» e più recentemente, STC 119/2011.

⁷⁹⁴ STC 220/1991, FJ 5.

⁷⁹⁵ ATC 118/1999

⁷⁹⁶ Per completezza di trattazione, è opportuno segnalare che c'è in dottrina chi riconosce la titolarità del potere di presentare e difendere emendamenti solo in capo al gruppo e non al parlamentare *uti singuli*. Si veda: E. MANCISIDOR ARTARAZ, *El Derecho de los parlamentarios a recabar información (Comentario a la STC 161/1988, de 20 de septiembre)*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 24/89, p. 185 ss.

⁷⁹⁷ P. GARCÍA - E. MÁRQUEZ, *El parlamentario individual en un parlamento de grupos la participación en la función legislativa*, cit., p. 215; ma anche: A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 404 ss.

⁷⁹⁸ STC 99/1987, FJ 1 : «ni por objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de la Cámara tienen para presentar enmiendas »

Non può, tuttavia, essere ignorata l'esistenza di un contenuto indisponibile di siffatto diritto anche per i regolamenti, che discende proprio dal suo riconoscimento come elemento essenziale dello *ius in officium* del parlamentare per l'attuazione delle funzioni rappresentativa, legislativa e di controllo.

4.2. Osservazioni sulla disciplina regolamentare del potere di emendamento

La disciplina regolamentare del potere di emendamento, trattata *ex professo* nel capitolo precedente, ed il modo in cui quest'ultima si inverte nella prassi induce ad avanzare significative considerazioni in merito al rapporto tra singolo parlamentare e gruppo cui il primo appartiene.

Il potere di emendare i testi legislativi è riconosciuto ai parlamentari e ai gruppi (art. 110.1 RC, 107.1 RS). È necessario, però, fare una specificazione a seconda che si tratti di *enmiendas a la totalidad* o *al articulado*. I primi possono essere presentati solo dai gruppi parlamentari. Inoltre, il Regolamento del Congresso richiede che i testi degli emendamenti dei singoli deputati rechino la firma del portavoce del gruppo di appartenenza o della persona che lo sostituisce *a los meros efectos de conocimiento*, cioè agli effetti di mera conoscenza; procedura la cui omissione può essere sanata prima dell'inizio della discussione in Commissione.⁷⁹⁹

Si pone, dunque, l'esigenza di indagare, in primo luogo, l'origine e la *ratio* di siffatto requisito formale e poi, comprendere come, nella prassi, viene intesa l'espressione *a los meros efectos de conocimiento* presente nel disposto regolamentare.

4.2.1. Quale valore assume in concreto la "firma del portavoz" richiesta dal Reglamento del Congreso de los Diputados?

L'esigenza della firma del portavoce era già contemplata dal regolamento Provvisorio del Congresso del 1977 che permetteva sia ai deputati che ai gruppi di presentare *enmiendas a la totalidad* o *al articulado* (art. 94), però, nel caso in cui le proposte fossero state individuali, si richiedeva la firma del portavoce del gruppo al mero fine della conoscenza degli emendamenti da parte dello stesso.

Analogamente, la proposta di riforma del regolamento del Congresso del 1993 riprese la tendenza dei regolamenti provvisori e all'art. 122 disponeva che "*los Diputados y los Grupos dispondrán de 15 días para presentar enmiendas (de texto alternativo o al articulado)... el escrito de enmienda deberá llevar la firma del Portavoz del Grupo al que pertenezca el Diputado o de la persona que lo sustituya, a los meros efectos de conocimiento*".⁸⁰⁰

⁷⁹⁹ Art. 110 c. 1. RCD : "*Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión*".

⁸⁰⁰ A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, cit., p. 111, nota 52.

Il criterio della firma del portavoce, richiesto *expressis verbis* solo dal regolamento del Congresso, attenendosi ad un'interpretazione letterale del dettato normativo, sembra ragionevole in base a due ordini di motivi: da un lato, rileva il carattere eminentemente politico del potere emendativo e dall'altro, viene in auge la rilevanza dei gruppi parlamentari in tutte le attività della Camera⁸⁰¹.

La disciplina è differente al Senato. L'art. 107 del Regolamento del Senato permette indistintamente ai senatori e ai gruppi di presentare emendamenti, sia alla totalità, che agli articoli. Le uniche esigenze di cui si richiede l'osservanza, sotto il profilo formale, sono la formulazione scritta e la giustificazione esplicativa. Tra i requisiti richiesti dalla norma, infatti, non compare la presenza della firma⁸⁰².

Questa distinta regolamentazione ha indotto a ritenere che la presentazione di emendamenti sia più libera per i senatori che per i deputati⁸⁰³, anche se nella prassi gli emendamenti non appoggiati dai gruppi sono molto rari.

È necessario concentrarsi sulla portata e sulla *ratio* di questo requisito. Le ragioni giustificatrici dell'esigenza che concorra la firma del portavoce del gruppo sul testo degli emendamenti sono di diversa natura ed hanno origini risalenti.

A partire da XIX secolo, si ravvisa nei Paesi connotati da una forma di governo parlamentare la tendenza ad accelerare il lavoro nelle Camere per renderlo più efficace.

Una tecnica ampiamente utilizzata a tal fine era la presentazione delle iniziative parlamentari e degli emendamenti con il sostegno di un numero minimo di rappresentanti, mossi da ragioni o da interessi comuni.

Tuttavia, al di là di questa forma di concertazione, all'inizio del liberalismo, né in Gran Bretagna, né in Francia e né in Almeria, all'interno dei Parlamenti, erano presenti gruppi disciplinati e strutturati come lo sono attualmente, nonostante nelle norme regolamentari all'epoca vigenti si ritrovassero termini come "*fraktionen*" o "*parliamentary party*".

I gruppi contemporanei, infatti, si mostrano molto lontani dalle formazioni che operavano nel Parlamento britannico del XVII secolo o nell'Assemblea costituente francese, in virtù del loro stretto legame con i partiti politici e la regolazione di una solida struttura, attività e disciplina di gruppo⁸⁰⁴.

Il necessario sostegno imposto dai regolamenti per la presentazione delle proposte emendative era, in origine, un requisito finalizzato a migliorare il lavoro parlamentare, combinando le singole volontà intorno alla difesa di una determinata iniziativa legislativa o di un medesimo emendamento.

⁸⁰¹ *Ibidem*

⁸⁰² Art. 107 RS: "*Dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya publicado el proyecto o proposición de ley, los Senadores o los Grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto. Dicho plazo podrá ser ampliado, a petición de veinticinco Senadores, por un período no superior a cinco días.*

2. Las enmiendas y las propuestas de veto deberán formalizarse por escrito y con justificación explicativa.

3. En el supuesto de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto, el proyecto o proposición de ley pasará directamente al Pleno"

Nonostante il silenzio del Regolamento del Senato, è una consuetudine consolidata che i testi degli emendamenti si depositano rubricati e le proposte di veto si presentano firmate in nome del gruppo.

⁸⁰³ F. SANTAOLLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2019, p. 301 ss.

⁸⁰⁴ J.L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de Partidos y Grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

Questo espediente tecnico consentiva il perseguimento di diverse finalità: tutti i firmatari erano responsabili del contenuto del testo; si impediva la presentazione di emendamenti identici e si riduceva il rischio che gli individui con un desiderio di primazia monopolizzassero il tempo del dibattito. Sotto questo profilo, quindi, era uno strumento che rispondeva anche ad un'esigenza anti-ostruzionistica.

I gruppi parlamentari furono giuridicamente riconosciuti nel 1914 in Francia e nel 1921 in Italia, quando furono inseriti nella composizione delle commissioni dai rispettivi regolamenti parlamentari. In Spagna, sebbene esistessero fin dal 1812, *las fracciones* in cui si dividevano le commissioni furono incluse per la prima volta nel Regolamento del 1838 (art. 57). La loro presa di coscienza costituzionale avvenne nel 1931 con il regolamento della Deputazione Permanente e le loro funzioni furono stabilite dallo Statuto provvisorio delle *Cortes* del 1934⁸⁰⁵. Nella Costituzione del 1978, conservano la loro rilevanza e sono menzionati all'art. 78.1⁸⁰⁶ e all'art. 99⁸⁰⁷.

I gruppi parlamentari, oggi, si manifestano come gli assi intorno a cui ruota la vita politica delle Assemblee legislative. Rispetto al parlamentarismo ottocentesco, in cui il *prius* era costituito dai singoli rappresentanti, mentre le organizzazioni politiche detenevano una presenza debole e sfocata; i Parlamenti contemporanei sono stati travolti quasi da una rivoluzione copernicana: i gruppi, da elementi ausiliari, sono diventati i pilastri del sistema⁸⁰⁸.

Le vere determinanti delle decisioni e del funzionamento del potere legislativo dello Stato sono rappresentate dai partiti politici e dai gruppi parlamentari.

Questi ultimi sono stati brillantemente descritti dal costituzionalista Saiz Arnaiz come “*partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembro de éste (elemento personal), dotadas de cierta continuidad y organización, que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en aquel órgano*”⁸⁰⁹ e assurgono a “*instrumento de permanencia del partido en la institución parlamentaria*”⁸¹⁰.

Si tratta di un mutamento di prospettiva influenzato da fattori di diversa natura.⁸¹¹ Da un lato, rilevano alcuni di segno generale: la necessità della società contemporanea e dello Stato di agire sulla base di organizzazioni grandi ed operative⁸¹². Dall'altro, emergono ragioni di natura parlamentare: il consolidamento dei partiti come strumento di partecipazione politica e manifestazione della volontà popolare, la loro conseguente

⁸⁰⁵ P. GARCÍA - E. MÁRQUEZ, *El parlamentario individual en un parlamento de grupos la participación en la función legislativa*, cit., p. 217.

⁸⁰⁶ Art. 78. 1. Cost.: “*En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica*”.

⁸⁰⁷ Art. 99.1: “*Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno*”.

⁸⁰⁸ F. SANTAOLLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 303 ss.

⁸⁰⁹ A. SAIZ ARNÁIZ, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los diputados, Madrid, 1989, p. 348

⁸¹⁰ M. L. BALANGUER CALLEJÓN, *La relación entre los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos en el ordenamiento jurídico español*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 10/01.

⁸¹¹ S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 176 ss.

⁸¹² M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Ed. Alianza, Madrid, 1977.

irruzione nelle Assemblee legislative attraverso i gruppi⁸¹³ e la parallela consacrazione dei sistemi elettorali proporzionali, che moltiplicano il numero di forze politiche presenti nelle Camere e reclamano l'esigenza di impiegare "strumenti di sintesi" per svolgere efficacemente le loro funzioni⁸¹⁴.

I suddetti elementi hanno totalmente alterato e condizionato l'organizzazione e la vita parlamentare, determinando una "*revolución parlamentaria*" mediante significative trasformazioni nell'uso delle tattiche e degli strumenti parlamentari.

Questa rinnovata realtà, infatti, si manifesta nella disciplina dei regolamenti delle Camere che riconoscono la maggior parte delle iniziative parlamentari ai gruppi, eccezion fatta per quelle di carattere marcatamente individuale, come le interrogazioni (art. 185 RC, art. 160 RS) e le interpellanze (art. 180 RC, art. 170 RS).

Tuttavia, rispetto a quest'ultime, analogamente a quanto si rileverà per il diritto di emendamento, si ravvisa una discrepanza tra il dato normativo e la prassi. Infatti, sono istituiti la cui iniziativa compete *de iure* al singolo parlamentare (in via esclusiva nell'ipotesi di interrogazioni, condivisa con i gruppi nel caso delle interpellanze), ma *de facto* le interrogazioni sono firmate anche dal portavoce e sono i gruppi che sottoscrivono le interpellanze.

Inoltre, a titolo esemplificativo, è interessante richiamare l'art. 87.1 CE che attribuisce l'iniziativa legislativa al Congresso e al Senato, "*de conformidad con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras*". I regolamenti la riconoscono al gruppo oppure ad un numero prestabilito di parlamentari, specificamente quindici al Congresso (art. 126.1 RC) e venticinque al Senato (art. 108 RS).

Anche il dibattito parlamentare non è libero, ma fortemente disciplinato, con spazi di parola concessi solo ai portavoce (74.2 e 75 RC, 86 RS).

La *groupocratia* che connota l'attività legislativa in Spagna si manifesta anche rispetto all'esercizio della funzione legislativa e specificamente, del potere emendativo.

I regolamenti, in particolare quello del Congresso, scelgono il gruppo come canale ordinario attraverso cui i parlamentari possono esercitare il diritto di emendamento. Come già spiegato, soltanto attraverso il gruppo, il parlamentare può proporre un testo alternativo a quello del progetto di legge. Allo stesso modo, è necessaria la partecipazione del portavoce per presentare emendamenti agli articoli.

Inoltre, anche se gli *enmiendas al articulado* possono essere formulati tanto dai deputati che dai gruppi parlamentari, sono, in realtà, i gruppi che hanno il pieno potere di presentarli.⁸¹⁵

⁸¹³ J. CANO BUESO, *Grupos Parlamentarios y Representación Política*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10/01. L'autore spiega che "*la verdadera transformación estructural del Parlamento vendrá de la mano de la irrupción del partido político en la Cámara, pues frente a aquellos parlamentarios portadores de un mandato representativo que perseguían el "interés general" sin atender a otros dictados que no fueran los de su propia "conciencia", se contraponen ahora el Diputado elegido en las listas de un partido político, integrado en un organigrama reglamentado de Grupo Parlamentario, actuando con voto disciplinado y comprometido imperativamente con el programa electoral sometido al sufragio de los electores*".

⁸¹⁴ S. BARGIACCHI, F. BECCARINI, C. CERBONE, O. CALAVITA, A. RUSSO, *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione. La Spagna*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2, p. 36.

⁸¹⁵ F. RUBIO LLORENTE, *El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho*, in *REDC*, n. 16/86, p. 94.

Per completezza di trattazione, è opportuno segnalare che i membri del gruppo misto possono presentare gli emendamenti individualmente⁸¹⁶ e nei regolamenti parlamentari di alcune comunità autonome, come la Galizia e la Catalogna, gli *enmiendas a la totalidad* non sono monopolio dei gruppi.

Al di là di questa eccezione di portata minore, nei regolamenti vigenti, la richiesta della firma del portavoce sostituisce l'appoggio storicamente necessario per introdurre proposte alternative⁸¹⁷.

L'esigenza che concorra la firma del portavoce è stata considerata, da autorevole dottrina, come la manifestazione della predominanza dei gruppi parlamentari nella vita interna delle *Cortes* ed espressione della parallela sottomissione e dipendenza dei deputati, prossima in molti casi a una situazione di impotenza⁸¹⁸.

La prassi è un vero riflesso di queste considerazioni: i gruppi, godendo pienamente del potere emendativo, mediano quello dei deputati⁸¹⁹ e attraverso questo filtro, cercano di evitare che i parlamentari formulino proposte contrarie al programma di partito o politicamente inopportune⁸²⁰.

Questa realtà parlamentare sembra collidere, tuttavia, con l'effettiva portata del precetto di cui al secondo comma dell'art. 110 RC e in particolare, con l'espressione "*a efectos de mero conocimiento*" del disposto normativo.

Un'interpretazione letterale di questa locuzione induce a ritenere che il portavoce del gruppo o, in sua assenza, la persona che lo sostituisce deve apporre la sua firma su ogni emendamento che gli venga presentato da qualsiasi deputato, membro della sua formazione parlamentare, in quanto il testo gli viene presentato per conoscenza e successiva automatica firma.

Il mero far conoscere equivale a comunicare, a notificare, a informare, per cui la conoscenza si presume con l'invio del documento al portavoce indipendentemente dal fatto che egli lo abbia esaminato e sia d'accordo con il suo contenuto.

Pertanto, possiamo dedurre che il deputato, redendo nota al portavoce la sua proposta, non intende necessariamente ottenere il sostegno del gruppo, storicamente dovuto, ma semplicemente ottemperare al disposto regolamentare.

Attenendosi alla formulazione testuale della disposizione, paradossalmente, il parlamentare sarebbe molto più libero di presentare emendamenti rispetto a quanto lo sia stato durante la vigenza delle norme precedenti⁸²¹.

Inoltre, è stato da più fronti sostenuto che il tenore della norma goda di una virtuosa polifunzionalità: da un lato, questo requisito impedisce ai deputati di formulare

⁸¹⁶ F. SANTAOLLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 302. Nello stesso senso, A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 114 ss.; P. GARCÍA - E. MÁRQUEZ, *El parlamentario individual en un parlamento de gruposla participación en la función legislativa*, cit., p. 224 ss.

⁸¹⁷ A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 114.

⁸¹⁸ F. SANTAOLLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 302.

⁸¹⁹ F. RUBIO LLORENTE, *El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho*, cit., p. 95.

⁸²⁰ J.M. MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, in CEC, Madrid, 1990.

⁸²¹ A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 115 ss.

emendamenti a sorpresa, indipendenti dalle linee d'azione del gruppo o addirittura contraddittorie rispetto ad altri emendamenti già presentati; ma, allo stesso tempo, consente di salvaguardare il potere emendativo del parlamentare *uti singuli* e mitiga il protagonismo del gruppo di fronte al singolo deputato⁸²².

Per questi motivi, il signor. Herrero Rodriguez De Minon, in occasione del dibattito parlamentare sulla disposizione in esame, accolse con favore la formulazione proposta e segnalò le intrinseche potenzialità del disposto normativo, ritenendo che la sua indeterminatezza giovasse alla tutela del parlamentare stesso.⁸²³

In effetti, la firma del portavoce o di colui che lo sostituisce è un requisito indispensabile per la discussione del testo degli emendamenti, ma non funge da condizione di ammissibilità del documento. Infatti, il testo può essere depositato all'ufficio senza la presenza della suddetta firma, ma non può essere discusso in commissione a meno che il difetto formale non venga sanato.

Tuttavia, anche per i termini in cui si esprime la norma, sembra evidente che l'esigenza della firma del portavoce non implichi un controllo né formale, né materiale degli emendamenti da parte del gruppo parlamentare⁸²⁴.

Nondimeno, sembra manifestarsi in via di prassi un giudizio di ammissibilità per la presentazione degli emendamenti da parte del portavoce.

Si evince, dunque, come gli usi parlamentari intervengano con forza ad alterare la portata della norma regolamentare.

Il problema non sorge quando il parlamentare rispetta senza obiezioni la disciplina interna, ma nel caso in cui il portavoce si rifiuti di firmare il testo presentato da uno o più deputati del suo gruppo.

Non è, infatti, improbabile che, in merito ad una specifica questione, il punto di vista dei membri di un gruppo non sia coincidente o che, in una situazione di tensione politica interna, il portavoce si rifiuti di autorizzare con la sua firma il testo degli emendamenti presentato da uno, alcuni o dalla maggioranza dei parlamentari del suo gruppo⁸²⁵.

La consapevolezza della possibilità che si verificano situazioni di questo tipo condizionò il dibattito in seno alla Commissione per il regolamento del Congresso sul vigente art. 110 e nello specifico, sui requisiti per la presentazione degli *enmiendas al articulado*.

L'allora Presidente della Camera, D. Landelino Lavilla, dichiarò che nelle ipotesi in cui il portavoce negava di apporre la firma di conoscenza sul testo dell'emendamento, il fatto di aver reso noto lo scritto era accreditabile in altro modo. A sostegno della sua tesi, menzionò esperienze di testi di emendamenti che il portavoce aveva rifiutato di firmare. Questi ultimi

⁸²² A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 118.

⁸²³ H.R. DE MIÑON, DSC, n. 29, de 27 de abril del 1981, p. 1358 ss.: "porque esa indeterminación es muy útil para todo, incluida la protección del propio diputado. Aplicando la práctica o el uso de esta Cámara, en último término sería la Mesa la que lo subsabara, de manera que los derechos del diputado serían protegidos."

⁸²⁴ J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 317.

⁸²⁵ A testimonianza di ciò, il 20 febbraio 1995, il quotidiano "El País" riportò la notizia che il portavoce del gruppo parlamentare IU aveva negato la firma allo scritto di emendamenti che alcuni parlamentari della coalizione intendevano presentare.

furono trasferiti all'ufficio il quale, contattando il portavoce, si era accertato che fosse stato informato della loro presentazione. Di conseguenza, questi emendamenti furono discussi⁸²⁶.

Sulla scia di tali precedenti, fu sostenuto che se il portavoce non avesse firmato lo scritto dell'emendamento, sarebbe spettato all'Ufficio di presidenza della commissione o della Camera verificare che lo stesso fosse a conoscenza dell'esistenza e del contenuto dell'emendamento. Sussistendo queste circostanze, sarebbe stato obbligato a firmare il testo. Il suo rifiuto, tuttavia, non avrebbe comportato alcuna sanzione normativa.

Infatti, il regolamento del Congresso è silente sulle conseguenze che, per il portavoce del gruppo, derivano dal rifiuto di firmare il testo degli emendamenti.

In quest'ottica, è interessante menzionare la disciplina dettata dal regolamento delle Cortes di Aragona, ove si sottolinea che l'assenza della firma determina la mancata accettazione dell'emendamento da parte del gruppo interessato, ma non ne impedisce la discussione⁸²⁷. Quest'ulteriore specificazione appare chiarificatrice poiché consente di comprendere che la firma non è un requisito di ammissibilità degli emendamenti e non può tramutarsi in un atto di autorizzazione dei medesimi.

Tuttavia, pur nel silenzio del regolamento del Congresso, sembra ragionevole ritenere che ove l'ufficio di presidenza abbia accertato che il portavoce sia a conoscenza del testo dell'emendamento, dovrà ammetterlo al dibattito, purché soddisfi gli altri requisiti richiesti dalla norma.

In caso contrario, non solo si verificherà una violazione del regolamento, ma si configurerà anche una violazione dello *ius in officium* del parlamentare, così come delineato dal combinato disposto degli articoli 67.2 e 23 della Costituzione.⁸²⁸ Come già chiarito, siffatta violazione potrà dar luogo ad un ricorso di *amparo* dinanzi alla Tribunale costituzionale.⁸²⁹

Dunque, un'interpretazione della norma regolamentare che considerasse la firma del portavoce una condizione di ammissibilità *sine qua non* per la discussione di quell'emendamento non sarebbe rispettosa del testo costituzionale.

Dal confronto tra la formulazione testuale della disposizione e la realtà che si manifesta in via di prassi emerge una profonda contraddizione: il disposto regolamentare che richiede la mera conoscenza del testo dell'emendamento da parte del portavoce collide con il fatto che, in pratica, sia il gruppo parlamentare il soggetto che propone gli emendamenti ed in ultima istanza, li autorizza.

Le contrapposizioni che vengono in rilievo nel caso in esame sono sintomatiche di un quadro più generale: la figura del parlamentare, delineata dalla Costituzione e dai

⁸²⁶ D. LANDELINO LAVILLA, *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, n. 29, de 27 de mayo de 1981, p. 1361: "Si después de todo, el portavoz niega la firma de conocimiento, el hecho de haberlo puesto en conocimiento es acreditable de otra manera, y tenemos experiencias de enmiendas a las que un portavoz ha negado la firma de conocimiento que se han trasladado a la Mesa, la Mesa lo ha comunicado al portavoz y el portavoz ha reconocido que se le había puesto en conocimiento y, consiguientemente, se ha dado trámite a esas enmiendas"

⁸²⁷ Art. 164.3, Reglamento de las Cortes de Aragón: "El escrito de enmienda deberá llevar la firma del proponente y la del Portavoz del grupo parlamentario a que pertenezca, a los meros efectos de conocimiento. La ausencia de esta última firma determinará la no asunción de la enmienda por el grupo parlamentario de que se trate, pero no impedirá su tramitación."

⁸²⁸ A.M. REDONDO GARCIA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 117 ss.

⁸²⁹ J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, cit., p. 318.

regolamenti, che non è vincolato da alcun mandato e si erge come centro di imputazione di gran parte delle attività della Camera, si scontra con una realtà molto diversa in cui sono i gruppi e i partiti politici gli autentici attori della scena parlamentare.

Se, da un lato, non pare adeguato annullare la figura del parlamentare e rendere il gruppo unico depositario del mandato rappresentativo; dall'altro, bisogna anche sottolineare che il riconoscimento di un'autonoma dignità al singolo rappresentante non è incompatibile con la sua appartenenza ad un gruppo⁸³⁰, purché la disciplina di partito sia accettata su base volontaria e non sia imposta dalla legge.

Ciononostante, accogliendo in questa sede come *petitio principii* il riconoscimento del diritto di emendamento quale elemento essenziale dello *status* del parlamentare, la legge deve garantire che lo stesso, qualora lo ritenga opportuno, possa esercitare questa facoltà a titolo individuale.

4.3. Tentativo di analisi dell'esercizio del potere emendativo nella XIV legislatura.

Tab. 2. Emendamenti alle leggi ordinarie presentati nella XIV legislatura.

XIV LEGISLATURA						
	ENMIENDAS AL ARTICULADO				ENMIENDAS DE TOTALIDAD	
	Gruppi Parlamentari		Singoli deputati			
	CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	SENADO	CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	SENADO	CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	SENADO
2022	773	331	224	519	2	
2021	6343	2939	2629	2586	7	
2020	3121	2230	1351	2176	7	
⁸³¹						

Dopo aver tentato di ricostruire la portata che assume il potere di presentare e difendere emendamenti nel rapporto di forza tra parlamentari e gruppi, sembra opportuno riportare le considerazioni svolte all'attuale realtà parlamentare e comprendere se il diritto di emendamento, riconosciuto dalla disciplina regolamentare sia al parlamentare che ai gruppi, sia un diritto che possa essere effettivamente esercitato a titolo individuale, conformemente all'interpretazione garantista dell'art. 23 fornita dalla giurisprudenza costituzionale, oppure nella prassi si rivela un potere monopolizzato dai gruppi. Inoltre, interessante è notare se ci siano differenze tra il numero e la tipologia di emendamenti presentati al Senato e quelli avanzati al Congresso.

⁸³⁰ F. RUBIO LLORENTE, *El Parlamento y la representación política*, in *Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol I, p. 147 ss.

⁸³¹ Nostra elaborazione dei dati riportati su www.congreso.es (ultima consultazione: maggio 2022).

A tal fine, sono state seguite e studiate le procedure parlamentari aventi ad oggetto tutti i progetti di legge ordinaria presentati durante la XIV legislatura per conoscere l'entità numerica e la *species* degli emendamenti avanzati dai gruppi e/o dai parlamentari nelle due differenti Camere.

Il lavoro statistico ha preso in considerazione il periodo della XIV legislatura e dunque, gli anni dal 2020 al 2022. Dall'analisi dei dati raccolti, che sono stati riassunti nella tabella *supra* riportata, si possono dedurre interessanti osservazioni.

Dalla lettura dei dati emerge con chiarezza che pochissimi sono stati gli *enmiendas a la totalidad* presentati. Riguardo gli *enmiendas al articulado*, induce in riflessione soprattutto la situazione del 2022 in cui gli emendamenti proposti al Senato dai singoli parlamentari sono più del doppio di quelli avanzati al Congresso.

È significativo anche il resoconto dell'attività emendativa svolta nel 2020: anche in questo caso, al Senato, a dispetto del Congresso, è considerevolmente superiore il numero di emendamenti presentati dai parlamentari individualmente.

Nel 2021, invece, il numero di emendamenti dei senatori e dei deputati è quasi coincidente.

I dati illustrati, sebbene si riferiscano ad un ambito temporale e materiale circoscritto, sembrano confermare ed avvalorare la considerazione precedentemente esposta per cui l'esigenza della firma del portavoce sul testo dell'emendamento, richiesta dal regolamento del Congresso, non si limita a garantire l'adempimento di un obbligo informativo fine a se stesso, come vorrebbe il dettato normativo; ma si traduce in uno strumento di controllo del gruppo sul singolo deputato, rendendo la presentazione di emendamenti molto più libera per i senatori che per i deputati⁸³².

Un'ulteriore considerazione che depone in questo senso è la circostanza emersa per cui i gruppi parlamentari presentano molti più emendamenti al Congresso rispetto al Senato, circa il doppio in tutti e tre gli anni in esame. Ne deriva che mentre al Senato si ravvisa un equilibrio in termini numerici tra gli emendamenti presentati dai gruppi e quelli avanzati dai senatori; ciò non avviene al Congresso, dove gli emendamenti dei gruppi sono esponenzialmente superiori di quelli presentati dai deputati a titolo individuale.

4.4. Prime considerazioni conclusive: l'impatto della grupocracia sul mandato parlamentare e crisi del mandato rappresentativo.

Dalle osservazioni svolte si evince che la disciplina regolamentare, unitamente alla prassi, limita notevolmente il campo d'azione dei parlamentari *uti singuli*, accentuando il protagonismo dei gruppi.

Qualunque sia la *ratio* della firma del portavoce, di fatto, si rivela un espediente di controllo formale o materiale da parte del gruppo sull'attività emendativa del deputato⁸³³ poiché, come è accaduto, il portavoce può rifiutarsi di firmare qualora non sia d'accordo con gli emendamenti a lui sottoposti.

⁸³² F. SANTAOLLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, cit., p. 301 ss.

⁸³³ J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, cit., p. 317.

Siffatto *modus operandi* potrebbe rendere il requisito della firma una condizione di ammissibilità *sine qua non* per la discussione dell'emendamento. Ciò appare, però, di dubbia costituzionalità alla luce dell'art. 23 CE e della relativa giurisprudenza costituzionale *supra* illustrata⁸³⁴.

Le dinamiche emerse nel rapporto tra parlamentari e gruppi rispetto all'esercizio del diritto di emendamento appaiono rivelatrici di un elemento significativo: l'organizzazione e lo sviluppo della vita parlamentare è stata investita dalla crisi del mandato rappresentativo e dalla correlata predominanza dei gruppi parlamentari.

Duverger descrisse le possibili evoluzioni nella relazione tra partiti e gruppi, articolandole in tre fasi successive: la prevalenza dei parlamentari sul partito; la rivalità tra *leader* di partito e parlamentari e, infine, il dominio del partito sui parlamentari⁸³⁵.

Quest'ultimo stadio inerisce la realtà del parlamentarismo spagnolo, in cui il deputato diventa "*expresión parlamentaria de un partido político*"⁸³⁶ e vede la sua funzione svilita a delegato di partito⁸³⁷. Ciò è certamente dovuto alla soggezione politica del parlamentare al partito⁸³⁸ che condiziona la sua attività di rappresentante della volontà popolare. In questo schema, il gruppo parlamentare funge da cinghia di trasmissione delle linee guida del partito ai parlamentari.

Si deve sottolineare che non è sufficiente tutelare il deputato nell'eventualità di un conflitto con il gruppo di appartenenza, perché la dinamica relazionale, emersa dalle procedure parlamentari seguite, mostra che questo conflitto non si palesa, o meglio, si manifesta all'esterno raramente e solo nella fase di esacerbazione mediante le dimissioni o il cambio di gruppo parlamentare⁸³⁹.

È evidente la subordinazione del parlamentare al partito e la dissoluzione della sua individualità all'interno del gruppo. I parlamentari, dunque, non agiscono più come liberi arbitri non soggetti ad alcun mandato imperativo, ma operano semplicemente come portavoce dei propri partiti.

In virtù del carattere latente dei dissidi tra singoli rappresentanti e gruppo, si comprende il fatto che, ad eccezione dei casi relativi alla perdita del seggio, non si rivengono sentenze a favore di un deputato o senatore impedito dal suo stesso gruppo nell'esercizio delle funzioni rappresentative.

Dinnanzi a questo scenario, le menti più radicali hanno ritenuto che il mandato rappresentativo del deputato costituzionalmente garantito si sia convertito *de facto* in un mandato imperativo condizionato dalle indicazioni del partito di appartenenza, generando una prevalenza della realtà politica sulla realtà giuridica⁸⁴⁰.

⁸³⁴ P. GARCÍA - E. MÁRQUEZ, *El parlamentario individual en un parlamento de grupos la participación en la función legislativa*, cit., p. 226.

⁸³⁵ M. DUVERGER, *Los partidos políticos*, FCE, Messico, 1957, p. 211 ss.

⁸³⁶ J.C. COLLIARD, *Regímenes políticos contemporáneos*, Blume, Barcellona, 1981, p. 254.

⁸³⁷ G. LEIBHOLZ, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid, 1971, p. 26 ss.

⁸³⁸ S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.

⁸³⁹ A testimonianza di ciò, è degna di menzione la vicenda avvenuta nella VI legislatura, che vede coinvolto il signor Serrano Vinué, deputato del Partito Regionalista Aragonese nel Gruppo Popolare. Egli, in relazione al progetto di modifica della legge 29/1985, presentò, con la propria firma, emendamenti contrari alla posizione del suo gruppo e subito dopo si dimise. Si veda: Diario della sessione n. 263, 30 settembre 1995, p. 13995

⁸⁴⁰ P. DE VEGA, *Significado constitucional de la representación política*, in *REP*, 44/85, p. 25 ss.

Inoltre, si potrebbe forse arditamente ritenere che la prassi affermatasi abbia comportato una modificazione tacita della Costituzione⁸⁴¹.

Bisogna riflettere e decidere se questa rinnovata realtà vada accolta in quanto coerente con i tempi, oppure debba essere temperata giuridicamente, attraverso una modifica del regolamento del Congresso. Nel rispondere all'interrogativo va ricordato che, sebbene all'interno del Parlamento i gruppi sono ormai gli assi portanti intorno a cui ruota l'attività legislativa, il parlamentare resta portatore di una "porzione di rappresentanza" propria ed autonoma costituzionalmente riconosciuta⁸⁴². Di conseguenza, deve essergli garantito uno spazio dove possa esercitare, senza alcuna interferenza, le funzioni a lui affidate dalla Costituzione.

Dunque, sarebbe auspicabile una riforma dei regolamenti parlamentari, in particolare di quello del Congresso. Infatti, preso atto che l'indeterminatezza della disposizione di cui all'art 110 RC abbia conferito alla prassi un elevato peso specifico, rafforzando la posizione dei gruppi; sarebbe opportuno conferire alla norma la forza necessaria per arginare gli usi parlamentari.

A tal fine, si potrebbe dotare la disposizione di maggior chiarezza, seguendo l'esempio del regolamento delle *Cortes* di Aragona, ovvero prevedere sanzioni a carico del portavoce che si rifiuta di firmare il testo dell'emendamento presentato dai deputati individualmente.

Al di là delle molteplici e diverse soluzioni prospettabili, nell'*iter* di modifica, la stella polare da seguire dovrebbe essere rappresentata dall'ambizioso quanto complesso tentativo di rinvenire un equilibrio tra la garanzia della piena partecipazione dei parlamentari al procedimento legislativo e la presenza ormai consolidata dei gruppi, "*entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias*"⁸⁴³.

La Costituzione spagnola, infatti, mantenendo il principio del libero mandato parlamentare, ha scelto di configurare la rappresentanza politica democratica e i processi rappresentativi in un regime di confluenza di diversi attori, ai quali va garantita eguale dignità, impendendo che i gruppi parlamentari si affermino sulla scena come protagonisti indiscussi, relegando i deputati a mere comparse.

5. LE ENMIENDAS CHE COMPORTANO UN AUMENTO DEGLI STANZIAMENTI O UNA DIMINUZIONE DELLE ENTRATE DI BILANCIO E IL VETO DEL GOVERNO

di *Ruben Grasso*

5.1. Un unicum spagnolo.

Un significativo limite al potere di emendamento delineato all'interno del sistema costituzionale spagnolo è quello inerente alle *enmiendas* che comportano un aumento degli

⁸⁴¹ S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959.

⁸⁴² C. ORTEGA, *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 58 ss.

⁸⁴³ STC 64/2002, FJ 3.

stanziamenti ovvero una diminuzione delle entrate, la trattazione delle quali è subordinata al consenso accordato dal *Gobierno*.

Data la stretta inerenza di questa particolare fattispecie alla materia del bilancio, si reputa necessario, preliminarmente, illustrare in termini sintetici l'iter previsto per l'approvazione della *Ley de Presupuestos*, nonché i tratti distintivi della stessa.

5.1.1. I Presupuestos Generales del Estado e il loro procedimento di approvazione.

Punto di partenza è che la *Ley de Presupuestos* è «una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno»⁸⁴⁴; tale legge è, quindi, «la clave del parlamentarismo, ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero»⁸⁴⁵.

Sotto il profilo del rapporto con altri soggetti della comunità internazionale, poi, l'approvazione del bilancio ha rappresentato storicamente una tra le maggiori forme di espressione della sovranità, non sottoposta a nessun condizionamento proveniente dall'esterno: è il singolo Stato, sulla base della propria ricchezza e del livello di intervento pubblico reputato necessario, a decidere autonomamente quale deve essere la spesa e quale la pressione fiscale⁸⁴⁶.

Pur volendo evitare di addentrarsi in considerazioni e ragionamenti che esulano dal *focus* del presente elaborato⁸⁴⁷, occorre quantomeno riportare che in dottrina viene ormai da tempo posta l'enfasi sul paradosso per il quale se, da un lato, la spesa pubblica del *Estado* aumenta sempre più, dall'altro la rilevanza del *Presupuesto* sul piano politico e del dibattito parlamentare sulla sua approvazione va via via diminuendo; di conseguenza, la discussione annuale sul *Presupuesto General del Estado* in *Parlamento* finisce per essere una mera formalità relativa ad un documento straordinariamente rigido, anche in momenti di crisi economica e fiscale nei quali i bilanci degli Stati assumono - a livello globale - una centralità mai vista prima.

Non si intende, in questa sede, analizzare nel dettaglio tale tendenza e le sue origini connesse, tra le altre cose, al mutato rapporto tra Governo e Parlamento (fenomeni che, come detto, hanno una portata pressoché planetaria), però non si può non anticipare che le

⁸⁴⁴ STC n. 3 del 16 gennaio 2003, FJ 4. A tale sentenza si rinvia, più in generale, per una serie di importanti affermazioni del *Tribunal Constitucional* relativamente alla *Ley de Presupuestos*. Il Giudice delle leggi, chiarisce, ad esempio, che attraverso tale atto - da intendersi quale legge in senso non soltanto formale, bensì anche materiale - possono essere in termini generali modificate altre fonti di rango primario.

⁸⁴⁵ STC n. 3/2003, FJ 3.

⁸⁴⁶ A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2018, p. 473.

⁸⁴⁷ Per i quali si rinvia a J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 134*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER - M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018, pp. 905 ss.

conseguenze impattano in pieno sulle specifiche *enmiendas* oggetto di questo lavoro: se il *Parlamento* si limita a ratificare decisioni già assunte in precedenza dal potere esecutivo, allora le possibilità di intervento e di modifica del programma economico-finanziario elaborato dal *Gobierno* sono più che mai comprese - a detrimento soprattutto delle minoranze (pur nel rispetto del principio maggioritario)⁸⁴⁸ - ragion per cui il controllo parlamentare si traduce, oggi, in una mera finzione⁸⁴⁹.

Ad ogni modo, all'interno del *Título VII* della *Constitución Española* (sotto la rubrica "*Economía y Hacienda*") trova collocazione l'articolo 134, il quale regola in maniera accurata l'intero procedimento attraverso una equilibrata distribuzione del potere finanziario tra *Gobierno* e *Parlamento* lungo le diverse fasi del ciclo di bilancio, ossia elaborazione, approvazione, esecuzione e controllo della esecuzione⁸⁵⁰: viene, quindi, messo in piedi uno strumento di equilibrio costituzionale - volto alla preservazione del modello democratico - tale per cui l'elaborazione del *Presupuesto* è attribuita al *Gobierno*, mentre le *enmiendas* e l'approvazione al *Parlamento*, in quello che il *Tribunal Constitucional* ha definito «*sistema de contrapoderes*»⁸⁵¹. Sistema che viene, poi, integrato dalle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari, a tale fine abilitati proprio dal testo costituzionale⁸⁵².

Sulla base di quanto riportato, il *Gobierno* (anche in Spagna *primus movens* del sistema parlamentare⁸⁵³) è titolare dell'iniziativa esclusiva ai sensi dell'articolo 134.1 C.E.: a giustificazione di un procedimento *ab origine* speciale vi sono il tradizionale tecnicismo di questo disegno di legge e la necessità di non dilatare la discussione parlamentare, dovendo

⁸⁴⁸ M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1990, pp. 87 ss. Si segnala l'articolo citato anche per una ricostruzione circa il rapporto tra Governo e Parlamento - anche a livello europeo - da una prospettiva storica fin dai primi del Novecento, focalizzata sul ruolo preminente dei partiti politici (e delle classi sociali da essi rappresentati) nella democrazia rappresentativa, con il risvolto che essi finiscono per conformare le relazioni tra poteri dello Stato in base a ragioni di convenienza, talvolta anche interna agli stessi (vedasi l'appartenenza abituale allo stesso partito politico dei membri del Governo e del partito di maggioranza in Parlamento).

⁸⁴⁹ Á. RODRÍGUEZ BEREJO, *Economía y hacienda*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018, pp. 827 s. L'Autore si sofferma sui rischi che una simile degenerazione può comportare, a discapito della legalità, per quanto concerne l'operato del *Gobierno*, nonché sul dato secondo il quale il margine di modifica operato dal *Parlamento* non va oltre il venti per cento del volume totale della spesa pubblica.

⁸⁵⁰ Á. RODRÍGUEZ BEREJO, *Economía y hacienda*, cit., p. 827.

⁸⁵¹ STC n. 34 del 22 maggio 2018, FJ 6. La sentenza in questione sarà ampiamente ripresa più avanti nella trattazione.

⁸⁵² M.P. GARCÍA ROCHA, *Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2020, p. 182. L'Autrice argomenta nel senso che soltanto la *Constitución*, in quanto *norma normarum* del sistema delle fonti, può prevedere eccezioni al regime generale. Vale la pena riportare, in ogni caso, che vi è una dottrina minoritaria che condivide la posizione secondo la quale non vi sarebbe - in materia di *Presupuesto* - un procedimento speciale all'interno dei regolamenti parlamentari e che, di conseguenza, questi ultimi concepirebbero il procedimento di approvazione dei *Presupuestos Generales del Estado* come sottoposto al regime ordinario, sebbene con alcuni elementi di specialità connessi alle tempistiche e al ruolo limitato delle *Cámaras*: vedi M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 107 s. *Contra*, invece, vedi *ex plurimis* P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2005, pp. 215.

⁸⁵³ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, II ed., 2019, p. 289. L'Autore, del resto, evidenzia che non si tratta di una peculiarità spagnola, bensì, come è noto, di una evoluzione comune ai sistemi parlamentari più progrediti, nei quali il Governo si avvicina - numeri alla mano - ad una situazione di monopolio sull'iniziativa legislativa.

il *Presupuesto* essere approvato prima del 1° gennaio dell'esercizio di riferimento⁸⁵⁴. La presentazione dell'atto al *Congreso de los Diputados* deve avvenire, ex articolo 134.3 C.E., almeno tre mesi prima della scadenza di quello precedente⁸⁵⁵.

Nel *Reglamento del Congreso de los Diputados*, l'articolo 133.2, ai fini della tempestiva approvazione, stabilisce una preferenza in ordine alla priorità del trattamento rispetto agli altri lavori della *Cámara*. Lo stesso dispone l'articolo 148.1 del *Reglamento del Senado*.

L'iter ha inizio con la presentazione ufficiale, entro il 1° ottobre, secondo le medesime modalità di qualsiasi altro progetto di legge. Nella prassi, si ha una prima fase - dalla durata di pochi giorni, tendenzialmente coincidenti con quelli a ridosso del termine per la presentazione di *enmiendas* - nella quale alti funzionari governativi illustrano, ciascuno per quanto riguarda il proprio settore di competenza, il contenuto del *Presupuesto*.

Stando al tenore del *Reglamento* del 1982, contrariamente rispetto al passato (quando la discussione e la votazione in Aula erano preceduti dai lavori della Commissione competente), vi è - in primo luogo - un dibattito sulla totalità davanti alla Plenaria, volto a determinare le "*cuantías globales de los Presupuestos*", espressione ambigua che ha dato luogo, in dottrina, a diverse interpretazioni⁸⁵⁶.

Conclusosi il dibattito in Plenaria, il progetto viene trasmesso all'apposita Commissione (articolo 134.1 R.C.), dove il *Presidente*, d'accordo con la *Mesa*, organizza dibattiti e votazioni, potendo peraltro disporre di apposite risorse specificamente messe a disposizione della Commissione stessa. Questa, tuttavia, per espressa disposizione costituzionale (articolo 75.3 C.E.) non può approvare progetti o proposte di legge, sicché - ai fini della conclusione del procedimento - si rende necessaria una seconda lettura in Plenaria⁸⁵⁷.

⁸⁵⁴ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 316; non è, invece, prevista una disciplina particolare per l'esame di disegni di legge che rechino misure collegate al *Presupuesto*, divenuti nella prassi spagnola vere e proprie leggi *omnibus* prima che, a partire dalla sessione di bilancio del 2004, il *Gobierno* si impegnasse a suddividere i contenuti in disegni di legge da esaminare secondo la procedura ordinaria: su questo, vedi A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, p. 161. Per una ricostruzione più accurata dell'evoluzione giurisprudenziale del *Tribunal Constitucional* sulla menzionata *Ley de acompañamiento de los presupuestos* si rinvia a P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2013, pp. 220 s. e al più risalente A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, in *Revista de Derecho Político*, 2001, pp. 210 s.

⁸⁵⁵ Si noti che il progetto di *Ley del Presupuesto* è l'unico per il quale la *Constitución* fissa un puntuale calendario di presentazione e approvazione, così imponendo ai regolamenti parlamentari apposite previsioni: vedi P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Artículo 89*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018, p. 265.

⁸⁵⁶ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 318. Non è chiaro, infatti, se essa fa riferimento all'importo totale del *Presupuesto* ovvero alle sue sezioni oppure, ancora, a entrambe le ipotesi. Inoltre, viene ritenuta contraddittoria (data la celerità richiesta dall'approvazione del provvedimento di cui si discute) la stessa introduzione di una prima lettura in Plenaria, la quale, oggi, si esaurisce in una discussione molto generale sul progetto presentato dal *Gobierno*.

⁸⁵⁷ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 320. Per quanto concerne la tuttora irrisolta questione delle *enmiendas a la sección*, vedi R.M. FERNÁNDEZ RIVEIRA – M. DÍAZ CREGO, *Procedimiento legislativo: calidad y evaluación de las leyes: conclusiones del III Seminario del Instituto de Derecho Parlamentario*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2008, p. 212.

Quanto al contenuto della *Ley de Presupuestos*, la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* ha distinto tra quello essenziale - vale a dire quello enunciato dall'articolo 134.2 C.E., ossia "la totalità delle spese e entrate del settore pubblico statale", che rappresenta il contenuto «*propio, mínimo y necesario*»⁸⁵⁸ - e un contenuto soltanto eventuale o di indirizzo politico, che si concretizzerebbe nelle disposizioni non strettamente connesse al bilancio, ma dirette pur sempre a sostenere l'azione e gli obiettivi di politica economica e finanziaria del settore pubblico (e, dunque, relative - in ogni caso - a materie legate al bilancio)⁸⁵⁹.

Inoltre, la distinzione concernente la differente natura delle disposizioni contenute nella *Ley*, per come appena riportata, comporta conseguenze anche al fine di determinarne la vigenza: così, le previsioni puramente di bilancio restano in vigore, in linea di principio, per un anno (è lo stesso articolo 134.2 C.E. a sancire che il *Presupuesto* ha durata annuale, da intendersi come riferimento all'anno solare)⁸⁶⁰, mentre le disposizioni di natura più propriamente giuridica incorporate al contenuto disponibile hanno una «*vocación de permanencia*»⁸⁶¹.

Infine, dispone l'articolo 134.7 C.E. che "la *Ley de Presupuestos* non può istituire imposte. Potrà modificarle qualora una legge tributaria sostanziale lo preveda"⁸⁶².

5.1.2. I limiti al potere di emendamento per le Cortes Generales: dal Reglamento del Congreso de los Diputados del 1918 all'articolo 134.6 della Constitución Española e alla scelta estensiva del vigente Reglamento.

Così come in altri ordinamenti giuridici (sui quali si tornerà in seguito), anche in quello spagnolo le limitazioni alle prerogative delle *Cortes Generales* relativamente al *Presupuesto* sono state dapprima introdotte nei regolamenti parlamentari e soltanto successivamente costituzionalizzate.

Segnatamente, fu il *Reglamento del Congreso de los Diputados* del 24 maggio 1918 a introdurre, per la prima volta, limiti in materia di bilancio, proibendo negli articoli 120 e 121 la presentazione di *enmiendas* - a qualunque progetto di legge, ergo anche al *Presupuesto* - che comportassero un aumento della spesa⁸⁶³.

⁸⁵⁸ STC n. 206 del 5 dicembre 2013, FJ 5.

⁸⁵⁹ SSTC nn. 74 del 19 maggio 2011, FJ 3 e 9 del 28 gennaio 2013, FJ 3.b).

⁸⁶⁰ Una deroga è prevista dall'articolo 134.5 C.E., secondo cui "ove la *Ley de Presupuestos* non venga approvata anteriormente al primo giorno del corrispondente esercizio economico, si considererà automaticamente prorogato il *Presupuesto* dell'esercizio precedente fino all'approvazione del nuovo". Trattasi di un meccanismo eccezionale che opera automaticamente, *ex Constitutione*, fino all'approvazione del nuovo *Presupuesto* (STC n. 3 del 16 gennaio 2003, FJ 5).

⁸⁶¹ STC n. 34 del 17 febbraio 2005, FJ 5.

⁸⁶² Non essendovi particolari legami con l'oggetto della presente trattazione, si rinvia per ogni valutazione a J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 134*, cit., pp. 916 ss. e a A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., pp. 209 s.

⁸⁶³ Era, tuttavia, consentita la presentazione di *proposiciones de ley* che producessero i medesimi effetti - a patto che il *Gobierno* esprimesse un giudizio favorevole - nonché la presentazione di proposte di leggi ovvero di emendamenti che implicassero una riduzione delle entrate. Per un ampio approfondimento sul *Reglamento* del 1918, adottato con finalità anti ostruzionistiche, si rinvia a V. FERNÁNDEZ MERA, *La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918: la lucha contra la obstrucción*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 2000, pp. 141 ss.

Fu con la II Repubblica spagnola che avvenne l'introduzione in *Constitución* dei limiti alle *enmiendas* al progetto di *Presupuesto*, verosimilmente con la finalità di porre un argine alla spesa pubblica, aumentata a dismisura anche a causa della corruzione. La Carta del 1931 (articolo 108) prevedeva, infatti, che le *enmiendas* da cui derivava un aumento di spesa potessero essere presentate nel solo caso in cui fossero firmate da un decimo dei membri del *Congreso*. Esse, inoltre dovevano essere approvate a maggioranza assoluta.

Sebbene, come detto, il testo costituzionale ponesse limiti alle sole *enmiendas*, il *Reglamento del Congreso de los Diputados* del 1934 vi si conformò esigendo il medesimo numero di firmatari, inoltre, per tutte le *proposiciones de ley* che comportassero maggiori spese o minori entrate.

Durante il regime franchista, con *Ley Organica*⁸⁶⁴ venne introdotta una prerogativa esclusiva in capo al *Gobierno* per la presentazione di progetti di legge che avessero ripercussioni finanziarie, una volta approvato il *Presupuesto*; allo stesso tempo, le *proposiciones de ley* e le *enmiendas* alla base di un aumento delle spese o di una diminuzione delle entrate dovevano contare sull'appoggio dell'Esecutivo ai fini del loro esame. Limitazioni ulteriori venivano, poi, introdotte con il *Reglamento* del 1971⁸⁶⁵.

Ripristinata la democrazia, non vi fu, in realtà, grande attenzione sul punto da parte del Costituente: soltanto le forze di sinistra espressero perplessità al progetto preliminare della *Constitución*, richiedendo l'introduzione di una disposizione analoga a quella dell'odierno articolo 81 comma 3 della Costituzione italiana - secondo il quale "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte" - senza, tuttavia, incontrare il favore della *Ponencia*. Il dibattito si incentrò, essenzialmente, sulla necessità di rendere meno gravosi i limiti a carico delle forze politiche in *Parlamento*, consentendo loro di presentare *proposiciones de ley* volte ad incidere - mentre esso è in vigore - su un *Presupuesto* già approvato, in tal modo superando l'esclusività dell'iniziativa del *Gobierno*⁸⁶⁶.

Si giunge, così, al testo attualmente vigente dei commi 5 e 6 dell'articolo 134 C.E..

Per ragioni di esposizione, si ritiene di dover analizzare dapprima il secondo, ai sensi del quale "ogni *proposición* o *enmienda* che comporti aumento dei crediti o diminuzione delle entrate di bilancio richiederà per aver corso l'accettazione del *Gobierno*". Si tratta di una delle due ipotesi contemplate in *Constitución* come limiti al potere di emendamento. Questa è ritenuta «*la limitación más drástica y contundente que impone el ordenamiento jurídico español al derecho de enmienda*»⁸⁶⁷.

⁸⁶⁴ *Ley Organica del Estado* del 10 gennaio 1967.

⁸⁶⁵ M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 96 ss.. La dottrina, in ogni caso, ha posto poca attenzione alla normativa adottata durante la dittatura franchista, considerato che, evidentemente, era abbastanza improbabile distinguere gli interessi portati avanti dal Legislativo rispetto a quelli fatti propri dall'Esecutivo.

⁸⁶⁶ M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 99 s.

⁸⁶⁷ In questi termini A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 208. L'altra è quella contenuta nell'articolo 84, secondo cui "qualora una *proposición de ley* o una *enmienda* fossero contrari a una delegazione legislativa in vigore, il *Gobierno* ha la facoltà di opporsi al loro inoltro. In tal caso potrà presentarsi una *proposición de ley* per la deroga totale o parziale della legge di delegazione". Ne consegue che, astrattamente, in assenza di una definizione di *enmienda* nella *Constitución* o nei regolamenti parlamentari, al di là di questi due casi nessun limite materiale incontra il potere di emendamento dei parlamentari. Tale risultato è stato, peraltro, raggiunto

Sulla base della collocazione sistematica del precetto, è ritenuto in dottrina⁸⁶⁸ che esso faccia riferimento alle modificazioni relative a *Presupuestos* già approvati e trovi fondamento nel principio per il quale, una volta concessa dal *Parlamento* l'autorizzazione - consacrata nel *Presupuesto* approvato - sia l'Esecutivo l'unico soggetto legittimato a controllare le variazioni al testo, sulla falsariga di quanto era già stato sancito dalla summenzionata *Ley Orgánica* del 1967. Ciò, del resto, è confermato dall'autorevole avallo del *Tribunal Constitucional*, secondo cui con l'articolo 134.6 C.E. la Carta intende «*asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno*»⁸⁶⁹.

La disciplina della *Constitución* è recepita dai regolamenti parlamentari. Il *Reglamento del Congreso de los Diputados*, nel *Capítulo II* dedicato al *procedimiento legislativo común*, richiede l'accettazione dell'Esecutivo tanto per le *enmiendas* a un progetto di legge che comportano un aumento degli stanziamenti o una diminuzione delle entrate di bilancio (articolo 111.1 R.C.) quanto per le *proposiciones de ley* che, allo stesso modo, comportano un aumento degli stanziamenti o una diminuzione delle entrate di bilancio (articolo 126.2 R.C.).

In caso di *enmiendas*, una volta trasmesso al *Gobierno* - da parte del *Presidente del Congreso* - l'elenco di quelle coinvolte (articolo 111.2 R.C.)⁸⁷⁰, viene attribuito all'Esecutivo un termine di quindici giorni per rendere una risposta motivata. Trascorso tale periodo, il silenzio del *Gobierno* viene considerato espressione del suo accordo (articolo 111.3 R.C.). Il disaccordo, invece, può essere espresso in qualsiasi fase della procedura, se l'Esecutivo non viene consultato secondo le modalità testé indicate (articolo 111.4 R.C.).

Per quanto riguarda le proposte di legge, il termine entro cui il *Gobierno* è chiamato ad esprimersi è fissato in trenta giorni, decorsi i quali la proposta stessa potrà essere inclusa nell'ordine del giorno della Plenaria per il suo esame (articolo 126.3 R.C.)⁸⁷¹.

Non dissimile, ma più dettagliata, la disciplina contenuta nel *Reglamento del Senado*: tutte le *proposiciones de ley* presentate nella Camera Alta e tutte le *enmiendas* depositate nei termini vengono trasmesse al *Gobierno*, affinché esso si esprima in senso favorevole o contrario alla prosecuzione dell'iter nel caso in cui ritenga che esse suppongano maggiori spese o minori entrate (articolo 151.1 R.S.); la comunicazione dell'Esecutivo deve giungere al *Senado* entro dieci giorni se inerente a una *proposición de ley*, entro cinque giorni se

da STC n. 99 dell'11 giugno 1987, FJ 1.b): vedi R.M. FERNÁNDEZ RIVEIRA – M. DÍAZ CREGO, *Procedimiento legislativo: calidad y evaluación de las leyes: conclusiones del III Seminario del Instituto de Derecho Parlamentario*, cit., p. 223 e A. ARCE JANARIZ, *El derecho de enmienda visto per el Tribunal Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1994, pp. 155 ss.

⁸⁶⁸ *Ex multis*, J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 134*, cit., p. 914.

⁸⁶⁹ STC n. 99 del 11 giugno 1987, FJ 1. A tale conclusione il Giudice delle leggi giunge rifacendosi ai verbali dei lavori del Costituente e, in particolare, alle dichiarazioni rese a difesa della *enmienda* numero 35, sulla base della quale il comma 6 venne poi effettivamente introdotto.

⁸⁷⁰ Per approfondimenti sulle modalità di svolgimento della valutazione delle *enmiendas*, devoluta da due *Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados* adottate durante la II Legislatura alla *Mesa de la Comisión* (senza, tuttavia, alcun vincolo per il *Gobierno* circa il giudizio che esso è chiamato a rendere), vedi M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 105 s.

⁸⁷¹ Il *Reglamento*, tuttavia, non disciplina l'ipotesi in cui il *Gobierno* dovesse pronunciarsi espressamente nel senso della non conformità. In tale caso, verosimilmente, non si potrebbe giungere a trattare la *proposición de ley*: vedi F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, in *El Notario del Siglo XXI*, 2016, p. 2.

inerente a una *enmienda* (quest'ultimo termine è ridotto a due giorni se essa è presentata in un procedimento legislativo d'urgenza). La non conformità deve essere motivata, mentre - così come per il *Congreso* - il silenzio è da intendersi come conformità (articolo 151.3 R.S.).

Elemento di significativa differenziazione, nonché risolutivo fin dal principio di questioni, di cui si dirà, sorte invece nella Camera Bassa, è dato dalla previsione - nell'ultimo comma - del potere del *Presidente del Senado* di risolvere le controversie che dovessero sorgere in caso di divergenza tra gli autori della *proposición de ley* o della *enmienda* e il *Gobierno* ovvero quelle relative alla valutazione di detti atti.

Tornando al *Reglamento del Congreso*, inoltre, il *Capítulo III*, interamente centrato sul *Proyecto de Ley de Presupuestos*, prevede che le *enmiendas* a tale progetto di legge, qualora comportino un aumento degli stanziamenti in qualsiasi voce, possano essere trattate soltanto se, oltre a rispettare i requisiti generali, propongano, nella medesima sezione, una diminuzione dello stesso importo (articolo 133.3 R.C.; analogamente, articolo 149.2 R.S.) e che le *enmiendas*, se invece comportino una riduzione delle entrate, richiedono il consenso del *Gobierno* per essere trattate (articolo 133.4 R.C.).

Appare evidente, perciò, che l'articolo 133 R.C. non risulta essere una esatta traduzione dell'articolo 134.6 C.E., introducendo per la prima ipotesi la categoria delle «*enmiendas constructivas o compensatorias*», le quali, in buona sostanza, incidendo su una sola sezione - di norma coincidente con il bilancio di un singolo Ministero - finiscono per non spiegare effetti sulla distribuzione delle risorse tra i vari apparati governativi⁸⁷².

Di conseguenza, determinante risulta essere il momento in cui le *enmiendas* vengono presentate: se la sede è quella della discussione del *Presupuesto*, prima della sua approvazione, trova applicazione l'articolo 133 R.C. e, perciò, l'accettazione del *Gobierno* è richiesta soltanto quando esse implicino una riduzione delle entrate (mentre in caso di aumento dei crediti è sufficiente una riduzione, quantitativamente eguale, di altri crediti della stessa sezione); se, invece, le *enmiendas* - ovvero *proposiciones de ley* - incidono sulla esecuzione *Presupuestos* già approvati e vigenti, va applicato il disposto dell'articolo 134.6 C.E. (con le specificazioni date dagli articoli 111 e 126 R.C.), con la conseguente necessità del visto governativo.

In dottrina, ad ogni modo, si ritiene estremamente improbabile che una *enmienda* possa causare la riduzione delle entrate di bilancio, poiché i *Presupuestos* hanno, rispetto alle entrate, un carattere di stima o previsione: affinché queste subiscano una variazione concreta, occorre intervenire, semmai, sulle proposte di legge in materia fiscale⁸⁷³.

In definitiva, una volta approvato il *Presupuesto* e, dunque, ottenuta il *Gobierno* l'autorizzazione al proprio programma economico e politico da parte delle *Cortes Generales* ogni successiva iniziativa - ad eccezione, si ritiene, di quella popolare⁸⁷⁴ - che

⁸⁷² A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., p. 461.

⁸⁷³ In tal caso, tra l'altro, neanche troverebbero applicazione i limiti al potere di emendamento di cui qui si discute, i quali sono, *ex Constitutione*, circoscritti alla materia del bilancio e non estesi anche a quella fiscale: vedi F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 308 s.

⁸⁷⁴ M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 103. Questo, secondo l'Autore, sulla base della straordinaria complessità già intrinseca a tale procedimento.

possa incidere su detto programma deve essere accettata dal *Gobierno*, il quale, si ricorda, gode della iniziativa esclusiva relativamente alla presentazione del progetto di *Ley de Presupuestos*.

L'Esecutivo, allora, è titolare di una vera e propria «*potestad de veto*»⁸⁷⁵ durante la esecuzione del *Presupuesto*, ma tendenzialmente non lo è prima dell'approvazione dello stesso (al di là della rammentata fattispecie ex articolo 133.4 R.C.).

Si noti, tuttavia, che questa conclusione, da ritenersi oggi abbastanza pacifica, non lo era in passato, tanto che subito dopo l'approvazione della *Constitución* in dottrina si accese un dibattito circa la necessità dell'accettazione del *Gobierno* anche per le *enmiendas* che fossero presentate nel corso della discussione precedente all'approvazione del *Presupuesto*⁸⁷⁶. Si darà ampio spazio, in seguito, alla soluzione cui è giunta la prassi parlamentare.

Ben si comprende, sulla base di tutto quanto si è detto, come mai limiti significativamente minori incidano sulle variazioni poste in essere direttamente dall'Esecutivo. Il comma 5 dell'articolo 134 C.E. dispone, infatti, che “approvati i *Presupuestos Generales del Estado*, il *Gobierno* potrà introdurre progetti di legge che comportino aumento della spesa pubblica o diminuzione delle entrate relative al medesimo esercizio”⁸⁷⁷.

La *Constitución*, come si può evincere dal testo appena riportato, sembrerebbe non prevedere alcun limite a norme dell'Esecutivo che incidano sulla pregressa autorizzazione accordata dal *Parlamento* sulla quantità massima di spese e sulla destinazione delle stesse. Tuttavia, una impostazione simile non può essere accolta: è da ritenersi che l'alterazione del programma economico e politico annuale del *Gobierno* possa aversi soltanto a causa di circostanze eccezionali che richiedano spese imprevedibili.

Ragionando diversamente, del resto, sarebbero tradite le esigenze di unità e universalità di bilancio di cui all'articolo 134.2 C.E.⁸⁷⁸. Ne consegue che il *Gobierno* possa richiedere alle *Cortes Generales* un credito straordinario soltanto in presenza di «*algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente*» e non esista «*crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado*»⁸⁷⁹.

Entrambe le soluzioni adottate possono apparire sorprendenti - al di là degli sviluppi cui si accennava nel paragrafo precedente - in un sistema nel quale dovrebbe essere riconosciuta una supremazia al *Parlamento*. La spiegazione è da ravvisare nel bisogno di riporre uno strumento di così grande importanza economica e sociale, i *Presupuestos del Estado*, al riparo da qualsiasi manovra demagogica che possa ingigantire la spesa pubblica;

⁸⁷⁵ STC n. 73 del 14 aprile 2015, FJ 4.

⁸⁷⁶ Il dibattito è sinteticamente ricostruito da A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp. 458 ss.. L'Autore, peraltro, sostiene che una unanimità di vedute non sia stata raggiunta neanche dopo la più recente giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, della quale si dirà.

⁸⁷⁷ Non vi è dubbio circa il fatto che tale comma sia da leggere in combinazione con quello immediatamente successivo, appena analizzato. Se così non fosse, infatti, il comma 5 si limiterebbe - secondo certa dottrina - a una sterile ripetizione di quanto già contenuto in altri articoli della Carta, vale a dire la facoltà per il *Gobierno* di presentare *proyectos de ley*: vedi M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 100.

⁸⁷⁸ J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 134*, cit., p. 912.

⁸⁷⁹ STC n. 3 del 16 gennaio 2003, FJ 5.

del resto, strumenti con la medesima finalità preventiva si trovano - come si vedrà a breve - anche in altri Paesi, sebbene non con lo stesso rigore della Spagna⁸⁸⁰.

A proposito del rigore, si è sostenuto in dottrina che gli obiettivi di cui si è appena detto sarebbero raggiungibili già con le disposizioni costituzionali e che, di conseguenza, gli ulteriori oneri introdotti per mezzo dei regolamenti parlamentari risultano essere fin troppo gravosi: ad esempio, l'impossibilità di presentare *enmiendas* con le quali aumentare le risorse per un *Ministerio* (in una sezione del *Presupuesto*) riducendo, contestualmente, le somme stanziare a favore di un altro *Ministerio* (in una differente sezione) - senza, quindi, incidere sulla spesa totale predeterminata dal *Gobierno* - impedisce, per mezzo di una auto limitazione parlamentare, alle forze politiche presenti in *Parlamento* di esprimere le proprie preferenze sulla distribuzione delle risorse pubbliche, mettendo in discussione la stessa legittimità costituzionale dei regolamenti⁸⁸¹.

Più in generale, secondo qualche Autore, l'esigenza di rispettare lo spirito alla base della *Constitución* - quindi il riconoscimento del principio democratico e del pluralismo politico - avrebbe dovuto portare a regolamenti che dessero più ampio spazio al potere di emendamento e non, al contrario, che ponessero restrizioni al dibattito in *Parlamento*: i regolamenti avrebbero dovuto, in definitiva, circoscrivere le limitazioni ai progetti di legge aventi contenuto economico che spiegano effetti nel tempo (escludendo del tutto il dibattito sulla legge annuale, che deve essere il più aperto possibile)⁸⁸².

Naturalmente, la necessità di cui si è detto ha riguardo, esclusivamente, a *Presupuestos* che siano già stati approvati e siano vigenti: è, perciò, da escludere che sia da richiedersi l'accordo del *Gobierno* qualora l'atto abbia ad oggetto l'aumento del credito per gli anni futuri, non essendovi ancora, per tale periodo, una *Ley de Presupuestos* sulla quale intervenire⁸⁸³.

5.1.3. Spunti di comparazione con altri ordinamenti europei.

Una volta esaminata la disciplina vigente, è opportuno - prima di analizzare come essa si concretizza nella prassi e le problematiche che ne conseguono - soffermarsi brevemente,

⁸⁸⁰ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., p. 2.

⁸⁸¹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 319 s. e M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 110. In particolare, l'articolo 133.3 R.C. sarebbe in contrasto con l'articolo 134.6 C.E., il quale, ai fini dell'aumento delle spese, ritiene sufficiente il solo consenso dell'Esecutivo; la conseguenza è che, allora, attenendosi soltanto al tenore dell'enunciato costituzionale, si dovrebbe pervenire a trattare una *enmienda* che incrementi anche di molto la spesa pubblica, se essa supera il vaglio governativo.

⁸⁸² A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., pp. 212 s.. Sostiene l'Autrice che, alla luce anche della grande valenza politica del dibattito sulla *Ley de Presupuestos*, una soluzione simile è coerente con le dinamiche di un parlamentarismo razionalizzato, soddisfacendo l'esigenza di conciliare l'esercizio della funzione di governo con quello della funzione di controllo su chi governa, quest'ultima propria delle *Cortes Generales*.

⁸⁸³ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 309 s. e M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 101. Si tratta della conclusione alla quale, del resto, è giunta STC n. 118 del 17 luglio 1995, FJ 4. Ovviamente, in ciascun ramo del *Parlamento* la maggioranza avrebbe modo di opporsi a una tale iniziativa, qualora fosse contrastante con il programma politico ed economico del *Gobierno* ovvero fosse comunque reputata inopportuna. Questo, quindi, a prescindere della possibilità per l'Esecutivo di esercitare il veto.

senza pretesa di completezza⁸⁸⁴, sulle differenti soluzioni seguite in altri ordinamenti, ciò che consentirà di realizzare che la scelta fatta in Spagna dalla *Constitución* del 1978 rappresenta ad oggi - come si diceva - la più radicale.

In Francia, la *Constitution* del 1958 dispone che “le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del *Parlement* non sono ammissibili allorché la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l’aggravio di un onere pubblico” (articolo 40).

Tuttavia, non è il *Gouvernement* a valutare unilateralmente (ai fini di una inammissibilità che resta pur sempre assoluta⁸⁸⁵), toccando, piuttosto, rispettivamente, al *Bureau de l’Assemblée* nel primo caso e al *président* della *commission* competente nel secondo. In caso di conflitto con l’Esecutivo, prevale la decisione parlamentare (articolo 89 *Règlement de l’Assemblée nationale*). Nel caso in cui la legge venisse approvata, il *Gouvernement* potrà solamente ricorrere contro di essa innanzi al *Conseil constitutionnel*.

Ai sensi dell’articolo 113 comma 1 della *Grundgesetz* della Repubblica Federale di Germania, “le leggi che aumentano le spese proposte dal *Bundesregierung* nel bilancio preventivo, o che comportano, subito o in futuro, nuove spese, necessitano del consenso del *Bundesregierung*. Lo stesso vale per le leggi che comportano una diminuzione di entrate immediata o differita nel tempo”. Questo procedimento non ha come conseguenza - nel caso in cui l’Esecutivo dovesse non accordare il consenso - la cessazione dell’iter, bensì una sospensione della decisione sulla legge in considerazione, dovendo poi, peraltro, il *Bundesregierung* far pervenire al *Bundestag* una presa di posizione entro sei settimane.

Ricevuto il parere o trascorse le sei settimane, il progetto di legge può essere inserito nell’ordine del giorno (articolo 87 *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*). Approvata eventualmente la legge, il *Bundesregierung* può, infine, richiedere una seconda deliberazione (articolo 113, comma 2, della *Grundgesetz*).

Nella prassi, questo procedimento è stato utilizzato assai poco frequentemente, poiché le solide maggioranze parlamentari hanno ordinariamente impedito che i progetti di legge in questione avessero esito favorevole⁸⁸⁶.

L’articolo 81 della Costituzione italiana, poi, dispone nell’attuale comma 3 che “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”. Il riferimento è da intendersi come operato a tutte le leggi, quindi tanto quelle di origine parlamentare quanto quelle di origine governativa. Nessun potere di alcun tipo è attribuito al Governo.

La preoccupazione per l’equilibrio di bilancio, alla base della riforma costituzionale del 2012, ha portato, piuttosto, all’istituzione di un organismo indipendente (l’attuale Ufficio

⁸⁸⁴ Il taglio non comparato di questo scritto impedisce di analizzare nel dettaglio le legislazioni sul punto di svariati ordinamenti giuridici, che perlopiù non pongono limiti decisi al potere di emendamento, alcuni per ragioni storiche ben precise (ad esempio, l’Inghilterra), altri per motivi perlopiù strutturali (come il Parlamento Europeo). Nessun limite è, tra l’altro, postulato in altri ordinamenti ancora (tra cui Danimarca e Paesi Bassi). Si è scelto, quindi, di riportare la disciplina di tre ordinamenti che, oltre alla loro rilevanza, hanno nella propria Carta fondamentale disposizioni per le quali un confronto con l’ordinamento spagnolo è effettivamente possibile. Per una disamina più approfondita, seppure non recentissima, si rinvia a M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 94 ss.

⁸⁸⁵ J.F. MERINO MERCHÁN - L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1991, p. 142. A questo scritto si rinvia per una classificazione schematica.

⁸⁸⁶ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., p. 4.

Parlamentare di Bilancio) con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio⁸⁸⁷.

5.2. La prassi, tra le esigenze di controllo e di tutela delle minoranze e i rapporti di forza tra Parlamento e Gobierno; criticità dell'impianto attuale

Venendo ora a porre l'attenzione su come la disciplina in materia di *enmiendas* che comportano maggiori spese o minori entrate ha trovato attuazione nella prassi, è doveroso ricordare che, rispetto all'impostazione storica della legge di bilancio e del ruolo di controllore tradizionalmente attribuito al Parlamento, la situazione è indubbiamente mutata negli ultimi decenni, con un tendenziale rafforzamento dell'Esecutivo a tutto svantaggio del Legislativo.

Di questa evoluzione sembra già prendere atto la *Constitución*, la quale da un lato - alla ricerca di un equilibrio tra maggioranza e opposizione - introduce una serie di garanzie a tutela delle minoranze ai fini dell'approvazione di leggi concernenti materie importanti, dall'altro lato, tuttavia - per quanto riguarda la *Ley de Presupuestos* - è indubbio che i poteri predisposti a favore dell'Esecutivo consentano anche ad un *Gobierno* debole di avere vita facile al momento di approvare il *Presupuesto*⁸⁸⁸.

Proprio la forza di cui il singolo *Gobierno* può disporre risulta essere di assoluta centralità nell'analisi dell'uso in concreto del potere di veto sulle *proposiciones de ley* e sulle *enmiendas* in questione: ebbene, dal momento dell'entrata in vigore della Carta del 1978, durante numerose legislature il *Gobierno* non ha mai fatto uso della prerogativa riconosciutagli dall'articolo 134.6 C.E.. Per un Esecutivo che gode di una solida maggioranza parlamentare, infatti, ha un costo politico nettamente inferiore far naufragare le *proposiciones de ley* - già durante la votazione iniziale sulla *toma en consideración* - e le *enmiendas* delle opposizioni direttamente in *Parlamento*, sollecitando i gruppi della maggioranza a votare in senso contrario. In tal modo, si evita un conflitto potenziale con il gruppo proponente.

Uno scenario simile è, invece, inimmaginabile nella ipotesi di *Gobierno en minoría*, poiché in tale caso è ben possibile che, all'esito della votazione, la *toma en consideración* avvenga (o la *enmienda* venga recepita) e l'iter prosegua fino alla definitiva approvazione della legge, con un risultato contrario all'interesse governativo. Per scongiurare un tale rischio, il *Gobierno* ha dovuto fare ricorso all'uso del veto.

Questa situazione si è verificata, ad esempio, nel 2016: in seguito alle elezioni del 26 giugno si era formato un *Congreso* frazionato come mai prima, senza che alcuno dei numerosi gruppi parlamentari potesse godere della maggioranza assoluta. Nei mesi che precedettero la buona riuscita della formazione di un nuovo *Gobierno*, quello precedente (costituitosi all'esito delle elezioni del 2015) - sebbene ormai in minoranza - era rimasto in carica in ottemperanza all'articolo 101.2 C.E.. Esso, per le ragioni esposte, ha più volte

⁸⁸⁷ Articolo 5, comma 1, lettera f) legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

⁸⁸⁸ M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 92. Secondo l'Autore, a fondamento delle limitazioni ai poteri del *Parlamento* vi è il riconoscimento della *Ley de Presupuestos* come legge meramente formale, sicché - trattandosi di un atto amministrativo e non legislativo - il *Parlamento* neanche sarebbe titolare di attribuzioni ai fini della modifica di esso.

negato il consenso a trattare *proposiciones de ley*, appellandosi all'articolo 134.6 C.E. e, quindi, adducendo che esse comportassero un aumento delle spese di bilancio.

A complicare il tutto, infine, la *Mesa del Congreso* - che presentava una maggioranza dello schieramento politico opposto a quello di governo - ha respinto la pretesa dell'Esecutivo, sostenendo che le *proposiciones* in considerazione fossero nelle condizioni di essere trattate⁸⁸⁹.

Resta fermo che, come si diceva, ordinariamente il *Gobierno* ritiene più opportuno fare leva sulla maggioranza parlamentare e, in virtù di ciò, respingere le iniziative avversarie durante le votazioni del *Congreso*. Ne consegue che l'impatto pratico delle considerazioni fatte fino ad ora e, soprattutto, delle valutazioni che possono essere svolte alla luce degli aspetti rimasti irrisolti tanto dal tenore dei regolamenti parlamentari quanto dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* è, fino ad ora, non particolarmente significativo⁸⁹⁰.

Dati alla mano, emerge che, ordinariamente, se il *Gobierno* non esercita il potere di veto su una *proposición de ley*, questa è approvata (dato che la forte relazione tra Esecutivo e maggioranza parlamentare rende assai improbabile che la seconda si esprima in senso divergente dal primo); inoltre, oltre il novanta per cento delle *proposiciones* non supera il vaglio della *toma en consideración* e, certamente, la percentuale diventa ancora più significativa escludendo quelle presentate dalla maggioranza⁸⁹¹.

Ad ogni modo, significative prassi si sono sviluppate negli oltre quaranta anni di vigenza della *Constitución*, per mezzo delle quali il *Parlamento* ha inteso attribuire declinazioni ben precise al testo della Carta costituzionale.

Una consuetudine particolare si è, innanzitutto, sviluppata relativamente a quelle *enmiendas compensatorias* al *Proyecto de Ley de Presupuestos* di cui agli articoli 133.3 R.C. e 149.2 R.S., in relazione alle quali - come si è detto prima - l'aumento di spesa deve essere compensato (da qui la denominazione di queste *enmiendas* in dottrina) da una corrispettiva diminuzione all'interno della stessa sezione del *Proyecto*.

Trattandosi, allora, di modifiche a "costo zero" relativamente alla cifra complessiva del progetto di legge (in forza della tecnica costruttiva appena richiamata), a rigor di logica non dovrebbe essere richiesto il consenso del *Gobierno*, peraltro non previsto espressamente dai regolamenti. Eppure, l'interpretazione consolidata delle *Cámaras* è nel senso di richiedere comunque l'approvazione dell'Esecutivo⁸⁹², il quale - salvo poche eccezioni nel corso della IX Legislatura - non si è avvalso del proprio potere di opposizione⁸⁹³.

⁸⁸⁹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., pp. 1 ss. Sul problema di chi abbia l'ultima parola in caso di conflitto tra *Gobierno* e autori delle *proposiciones de ley* e delle *enmiendas* si tornerà a breve.

⁸⁹⁰ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 307.

⁸⁹¹ F. RUBIO LLORENTE, *El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho*, in *Revista española de derecho constitucional*, 1986, p. 90. Ciò non toglie, sostiene l'Autore, che le opposizioni siano, comunque, solite presentare *proposiciones de ley* per provocare dibattiti parlamentari e per esporre all'opinione pubblica le proprie soluzioni.

⁸⁹² M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 110.

⁸⁹³ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 320. L'Autore riconduce lo scarso uso del potere di veto alla dubbia legittimità costituzionale dell'articolo 133.3 R.C., cui si faceva cenno *supra*.

Sempre a proposito di questa fattispecie, nella prassi è stato mitigato il limite per cui aumento e diminuzione debbano riguardare la medesima sezione del progetto di *Presupuesto*. In buona sostanza, ciò che accadeva sovente era che - nelle dinamiche parlamentari - interessi non omogenei tra *Diputados* portassero, per far fronte a un aumento di spesa, a dover ridurre (o direttamente eliminare) un'altra spesa della stessa sezione, con conseguente danno per l'interesse di altri membri del medesimo gruppo.

Per arginare tale problema, la *Mesa de la Comisión de Presupuestos* è giunta ad ammettere che la riduzione possa riguardare una sezione diversa da quella dell'aumento, nello specifico la *Sección 31* (la quale ricomprende le spese di diversi *Ministerios*). Tale pratica, però, solleva la criticità per cui le riduzioni alla richiamata sezione finiscono per essere superiori alla dotazione del *Programa 929M* - volto a coprire la maggior parte delle spese dovute ad imprevisti - come successo più volte negli ultimi anni⁸⁹⁴.

Altra questione concerne le *enmiendas* al *Proyecto de Ley de Presupuestos* che, al contrario, causano minori entrate (articolo 133.4 R.C.), le quali, si ricorderà, sono pure sottoposte al vaglio di cui all'articolo 134.6 C.E.: per queste, il problema che si è posto *ab origine* è la individuazione del riferimento sulla base del quale determinare se la riduzione vi sia stata.

In dottrina viene ritenuto che la verifica vada fatta assumendo come parametro il *Presupuesto* in vigore (vale a dire quello immediatamente precedente al progetto in discussione); nella pratica, invece, si è andati nella direzione di valutare il livello globale delle entrate della *Ley* attualmente in *tramitación*, il che, inevitabilmente, riduce l'ampiezza del potere di emendamento⁸⁹⁵.

Comunque, va da sé che gli incrementi di spesa possono risultare conseguenza anche di *enmiendas* non alla sezione, bensì al *articulado* del *Proyecto de Ley de Presupuestos*: ciò si verifica, ad esempio, con le frequenti proposte dei gruppi di opposizione volte a sollecitare aumenti dei salari o delle pensioni. In queste ipotesi, dunque, si potrebbero avere aumenti delle uscite i quali - esulando dalla disciplina dei regolamenti parlamentari - non sarebbero accompagnati da una corrispondente riduzione nella medesima sezione⁸⁹⁶.

La risposta che, a tale problematica, è stata data dalla *Mesa de la Comisión de Presupuestos* è quella per la quale tali *enmiendas* siano da considerarsi alla stregua di quelle che comportano una maggiore spesa e vadano quindi rimesse al *Gobierno* affinché esso si

⁸⁹⁴ A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., p. 461. Emblematico di questa ultima distorsione è la vicenda relativa alla discussione del *PGE* per il 2017. Il *Gobierno*, dopo essersi opposto all'ammissione di un gran numero di *enmiendas* poiché le riduzioni superavano di gran lunga la dotazione del *Programa 929M*, è stato infine costretto a presentare nuovamente al *Congreso* il *Proyecto de Ley de Presupuestos* senza la *Sección 31*.

⁸⁹⁵ M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 111.

⁸⁹⁶ A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., p. 462. Sostiene l'Autore che questa stortura è, plausibilmente, da spiegare sulla base del fatto che il *Reglamento del Congreso de los Diputados* parta dal presupposto per cui nel corso del *debate de totalidad* venga fissata la quantità complessiva delle risorse del *Presupuesto*, con la conseguenza che nessuna sezione possa più subire modifiche - se non con il meccanismo di compensazione più volte riferito - poiché la singola variazione inciderebbe sulla spesa totale. Il *Reglamento*, pertanto, non considerando che anche le *enmiendas al articulado* possano avere incidenza sulla spesa, escluderebbe il meccanismo compensativo per tali modifiche. Per ragioni di coerenza con le altre disposizioni (*in primis* l'articolo 133.4 R.C.), è da escludere che tale fonte escluda, in questa ipotesi, limiti al potere di emendamento.

esprima in senso conforme o meno. L'alternativa sarebbe stata ritenere inammissibili tutte le modifiche che prevedessero un aumento delle spese senza effettuare alcuna compensazione⁸⁹⁷.

Si tratta, allora, di una ulteriore ipotesi di estensione del possibile esercizio del veto da parte dell'Esecutivo a ipotesi non contemplate nella Carta costituzionale (che, lo si ricorda, all'articolo 134.6 C.E. fa riferimento, secondo la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, esclusivamente a *proposiciones de ley* o *enmiendas* che incidono su una legge già vigente).

Ad oggi, in definitiva, l'autorizzazione del *Gobierno* è richiesta ai fini di trattare qualunque proposta che causi uno scostamento in materia di bilancio. Il risultato è un onere eccessivo a carico dell'Esecutivo, con la conseguenza che il potere ad esso attribuito sia in pratica esercitato in maniera assai poco rigida⁸⁹⁸.

5.3. *Conflicto tra Gobierno e Parlamento: la giurisprudenza del Tribunal Constitucional.*

Si è visto che il *Reglamento del Senado* dispone che tutte le *proposiciones de ley* e tutte le *enmiendas* presentate siano trasmesse al *Gobierno*, affinché esso valuti l'esercizio del veto, e che le eventuali controversie relative alla qualificazione degli atti e all'iter delineato siano risolte dal *Presidente del Senado*.

Nulla del genere è disciplinato dal *Reglamento del Congreso de los Diputados*, sicché non è chiaro come vada risolta la contrapposizione tra gli autori di una *proposición de ley* o di una *enmienda* e l'Esecutivo nel caso in cui quest'ultimo dovesse reputare, contrariamente ai primi, che l'atto in questione produca effettivamente un aumento delle spese o una diminuzione delle entrate di bilancio.

La questione non è affatto secondaria, sia perché, come accennato prima, nel 2016 la *Mesa del Congreso* ha effettivamente ritenuto di non doversi conformare a una serie di veti esercitati dal *Gobierno* - contestando non il potere in sé, bensì la sua applicazione nei casi concreti (non ritenendo che le specifiche *proposiciones* comportassero aumenti delle spese) - e ha disposto di proseguire l'iter legislativo, sia perché se si accettasse la insindacabilità del potere governativo si consentirebbe a quest'ultimo di abusarne al fine di far naufragare in modo arbitrario *proposiciones de ley* ed *enmiendas* non gradite⁸⁹⁹.

Ferma restando, allo stato attuale, la prerogativa dell'Esecutivo di sollevare un conflitto positivo di attribuzione innanzi al *Tribunal Constitucional* se l'iter procede senza che si tenga conto del veto⁹⁰⁰, andrebbe, però, chiarito, se la decisione del *Gobierno* è

⁸⁹⁷ A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp. 463 s.

⁸⁹⁸ A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 213.

⁸⁹⁹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., p. 3.

⁹⁰⁰ Ai sensi degli articoli 73 ss. legge organica n. 2 del 3 ottobre 1979. Il *Gobierno* potrebbe, in alternativa, formulare, approvata la legge, un *recurso de inconstitucionalidad* per violazione dell'articolo 134.6 C.E., mentre nulla potrebbe nel caso in cui non abbia adeguatamente segnalato il proprio dissenso nei termini: vedi M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., pp. 102 s. e J.E. MUNDO MENDOZA, *El procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados, según la Constitución española de 1978 y las leyes reglamentarias*, in *Alegatos*, 1992, p. 12.

inappellabile o se, piuttosto, può essere rivista dal *Congreso* e, nella specie, dal suo *Presidente* o dalla sua *Mesa*.

Si ritiene in dottrina che non possa essere considerato vincolante, nei casi di discrepanza con gli autori di *proposiciones de ley* ed *enmiendas*, il giudizio dell'Esecutivo. Se si ragionasse in senso contrario, infatti, il *Gobierno* sarebbe, al contempo, giudice e parte nella medesima controversia⁹⁰¹.

La giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* sul punto non è copiosa e ha riguardato sovente conflitti sorti in seno alle *Comunidades Autónomas*, piuttosto che tra le *Cortes* e il *Gobierno central*, con esiti più frequentemente favorevoli all'Esecutivo, anche se il numero non elevato di decisioni porta ad escludere che si sia in presenza di un orientamento consolidato⁹⁰².

Una prima statuizione⁹⁰³ è stata nel senso di ritenere che la valutazione in senso negativo espressa - nei limiti regolamentari - dal *Gobierno* dell'Extremadura impedisse che una *proposición de ley* potesse essere inserita nell'ordine del giorno del *Pleno* ai fini della *toma en consideración*.

In seguito⁹⁰⁴ un regolamento dell'*Asamblea* dell'Extremadura, il quale conferiva al *Pleno* il potere di risolvere un conflitto tra *Gobierno* e autori di una *proposición de ley*, venne dichiarato incostituzionale.

Eppure, a stretto giro il *Tribunal* assunse una posizione molto più mitigata⁹⁰⁵: venne ritenuta affidata alla *Mesa* del *Parlamento* basco una situazione di controllo sulla non conformità manifestata dal *Gobierno*, con conseguente margine di apprezzamento sul reale impatto sul *Presupuesto* da parte di una *proposición de ley*. Tuttavia, venne ribadito l'ampio potere dell'Esecutivo, limitando il potere di respingere il veto - in capo alla *Mesa* - ai casi in cui il giudizio avverso risultasse «*manifestamente infundado*»⁹⁰⁶.

Punto di arrivo della giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* sono le sentenze del 2018⁹⁰⁷ sul veto del *Gobierno* a *proposiciones* che potevano implicare un incremento di spesa, arrivate a distanza di due settimane l'una dall'altra e con la seconda in ordine cronologico che ripete alla lettera gli argomenti della prima.

Per comodità, si centerà in questa sede l'analisi sulla sentenza 34/2018.

Essa scaturisce da un conflitto che opponeva *Gobierno* e *Mesa del Congreso de los Diputados* relativamente al diritto di veto del primo con riferimento ad una iniziativa che, secondo l'Esecutivo, finiva per incidere sul *Presupuesto* vigente causando minori entrate. La *Mesa* non era dello stesso avviso.

Si noti, allora, che da una parte per la prima volta il *Tribunal* affronta la questione non occupandosi di vicende relative alle *Comunidades Autónomas*, ma nell'ambito di una controversia che vede coinvolti uno dei rami del *Parlamento* e il *Gobierno* di Madrid, e che dall'altra si ha ancora una volta a che fare con *proposiciones* o *enmiendas* tali da

⁹⁰¹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 310.

⁹⁰² F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., p. 3.

⁹⁰³ ATC n. 240 del 25 giugno 1997.

⁹⁰⁴ STC n. 223 del 6 luglio 2006.

⁹⁰⁵ STC n. 242 del 24 luglio 2006. La sentenza venne pronunciata in seguito al *recurso de amparo* degli autori di una *proposición de ley* dopo che il *Gobierno* aveva esercitato il diritto di veto sostenendo che essa implicasse una diminuzione delle entrate e la *Mesa* aveva ratificato tale decisione.

⁹⁰⁶ Così, STC 242/2006, FJ 6.

⁹⁰⁷ SSTC nn. 34 del 12 aprile 2018 e 44 del 26 aprile 2018.

condizionare *Presupuestos* già approvati (non, quindi, presentati nel corso del procedimento legislativo speciale proprio di questi).

Il *Tribunal Constitucional*, ripercorsa la giurisprudenza qui riportata e ricordate le peculiarità dell'articolo 134 C.E. (nella sua interezza)⁹⁰⁸, giunge ad individuare alcuni limiti all'esercizio del potere di cui al comma 6 della disposizione costituzionale. In primo luogo - preso atto che solo rare iniziative parlamentari possano dirsi neutrali rispetto alle finanze pubbliche e che, di conseguenza, una interpretazione estensiva delle condizioni per l'esercizio del potere di veto consentirebbe al *Gobierno* di sfruttare tale prerogativa nei confronti di qualsiasi misura legislativa - essa va limitata a «*aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva*»⁹⁰⁹.

Secondariamente, considerato che i *Presupuestos* presentano il carattere della annualità, la conformità dell'Esecutivo può riguardare soltanto quello in quel momento in vigore, dovendosi, quindi, escludere l'esercizio del veto motivato facendo leva sulla necessità di non condizionare «*presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE*»⁹¹⁰.

Ancora, fermo restando l'ampio margine di apprezzamento attribuito al *Gobierno*, esso va utilizzato nel rispetto del principio di lealtà istituzionale: non soltanto, dunque, deve esserci da parte dell'Esecutivo la consapevolezza che il proprio veto colpisca direttamente le funzioni del Legislativo, ma, inoltre, l'incidenza dell'iniziativa sul *Presupuesto* deve essere espressamente motivata; il *Gobierno*, di conseguenza, è tenuto a precisare «*adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor*»⁹¹¹.

Infine - e in correlazione con quanto si è appena detto - nel silenzio del *Reglamento del Congreso* non deve ritenersi vietata una pronuncia della *Mesa* sul carattere manifestamente infondato di una motivazione dell'Esecutivo che, in concreto, risulti evidentemente inidonea a dimostrare che una *proposición de ley* ovvero una *enmienda* intacchi spese ed entrate determinate dal *Presupuesto* in vigore. Questa «*limitada función de calificación del criterio del Gobierno*», da esercitarsi «*con independencia del tipo de iniciativa o proceso parlamentario*», ha, però, «*en todo caso carácter jurídico-técnico, no respondiendo en ningún caso a criterios de oportunidad política*».

La *Mesa*, allora, non può sostituirsi all'apprezzamento svolto dall'Esecutivo, essendo chiamata a verificare esclusivamente il corretto esercizio della competenza da parte di quello, nonché il rispetto del principio di lealtà istituzionale; essa non può sindacare il grado dell'impatto, bensì accertare che esso sia «*real y efectivo, y no una mera hipótesis*»⁹¹².

Nel caso di specie, peraltro, alla luce dei limiti esposti, il *Tribunal* rigetta il conflitto di attribuzione sollevato dal *Gobierno*, ritenendo che la valutazione fatta dalla *Mesa de la Cámara* - nel reputare che la motivazione ricevuta da quello fosse insufficiente a dimostrare

⁹⁰⁸ STC 34/2018, FJ 6.

⁹⁰⁹ In questi termini, STC 34/2018, FJ 7 a).

⁹¹⁰ Così, STC 34/2018, FJ 7 b). Il Giudice delle leggi, infatti, pur riconoscendo che ciascun *Presupuesto* è connesso con la situazione delle finanze pubbliche determinata dai precedenti, sostiene che tale nesso non faccia venir meno il carattere annuale del *Presupuesto* stesso, dimodoché il potere del *Gobierno* possa essere adoperato soltanto nei confronti di una iniziativa che intacchi quello già approvato.

⁹¹¹ Parole esatte di STC 34/2018, FJ 7 c).

⁹¹² Le citazioni sono tutte tratte da STC 34/2018, FJ 7 d).

la connessione tra l'iniziativa legislativa e ingressi e spese pubbliche - non risulti lesiva della competenza dell'Esecutivo⁹¹³.

L'orientamento fatto proprio dal *Tribunal Constitucional* è stato accolto con favore dalla dottrina: se il Giudice delle leggi avesse condiviso la soluzione contraria, sarebbe stato in sostanza menomato ciò che sta alla base di un sistema democratico di tipo parlamentare: la possibilità, per le opposizioni, di portare avanti all'attenzione del popolo - quindi, in *Parlamento* - le proprie proposte; la maggioranza parlamentare provvederà, verosimilmente, a bocciarle, ma solo dopo che esse abbiano ottenuto una adeguata pubblicità.

In questo modo, all'interno di un sistema che ha avuto la propria origine in un momento molto delicato - vale a dire la transizione dalla dittatura alla democrazia - e nel quale la posizione del *Gobierno* è particolarmente forte, si è deciso di percorrere la strada di una interpretazione restrittiva delle attribuzioni di questo organo⁹¹⁴. Ne consegue un rafforzamento della *Mesa* - deputata a vagliare il dissenso dell'Esecutivo, che da ora in avanti dovrà necessariamente essere argomentato con rigore - sulla prosecuzione dell'iter in *Parlamento*, così in parte superandosi la assai percepita situazione di attuale dominio di un potere su un altro⁹¹⁵.

In ogni caso, conosciuto ora il punto di vista del *Tribunal Constitucional*, risulterebbe più prevedibile l'esito di eventuali controversie che dovessero sorgere in futuro circa l'uso del veto governativo in relazione a *enmiendas* e *proposiciones de ley* relative alla materia del bilancio, pur dovendosi ritenere che l'Esecutivo - che un uso abbondante del suo potere ha fatto negli ultimi anni (nel contesto, di cui si è detto, di maggioranze parlamentari non sufficientemente ampie) - dovrà evidentemente ridimensionarlo alla luce dei limiti esplicitati.⁹¹⁶

5.4. Gli sviluppi alla luce della riforma della Constitución del 2011 e della nuova disciplina europea sul bilancio: davvero il Gobierno ne esce rafforzato?

Quanto si è appena detto deve, tuttavia, inevitabilmente fare i conti con alcune circostanze di grande importanza che senza alcuna pretesa di completezza - data la vastità della materia e il suo carattere più economico che giuridico - verranno ora esposte limitatamente ai loro legami con l'oggetto di questa trattazione, rinviando, di volta in volta, ad altri Autori per una analisi più approfondita.

⁹¹³ STC 34/2018, FJ 9.

⁹¹⁴ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., pp. 3 s.. Tra gli strumenti che rendono forte la posizione dell'Esecutivo, questo Autore cita i *decretos leyes*, la priorità delle sue iniziative, la *moción de censura constructiva*. Una interpretazione che dei poteri risulti essere restrittiva è, perciò, necessaria a tutela del parlamentarismo democratico.

⁹¹⁵ J.M. CODÉS CALATRAVA, *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: Problemática y retos con especial referencia al Senado*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2018, p. 146. Secondo l'Autore, preso atto della situazione attuale, è da fare un plauso a qualunque riforma o, comunque, circostanza, che consenta all'istituzione parlamentare di recuperare la propria centralità; terreno fertile a tale fine viene considerata la debolezza dei *Gobiernos* durante la XI e la XII Legislatura, che ha portato alla necessità di un ampio confronto tra le forze politiche per giungere all'approvazione delle leggi più che alla negoziazione del loro contenuto.

⁹¹⁶ A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp. 466 e 478.

Ci si riferisce, in particolare, all'introduzione dell'obiettivo della *estabilidad presupuestaria*⁹¹⁷, conosciuto invero già a partire dal 2003 dall'ordinamento spagnolo, ma costituzionalizzato soltanto nel 2011 con la riforma dell'articolo 135 C.E.⁹¹⁸; questo elemento, pur formalmente separato dal *Proyecto de Ley de Presupuestos*, è allo stesso strettamente connesso.

Infatti, nel primo semestre di ciascun anno, su proposta del *Gobierno*, le *Cortes Generales* devono approvare un obiettivo di *deficit* e debito pubblico massimi per i tre esercizi seguenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni. La proposta è sottoposta direttamente a dibattito e votazione del *Congreso de los Diputados* prima e del *Senado* poi; qualora uno dei rami del *Parlamento* dovesse rigettare gli obiettivi, un nuovo accordo che segua il medesimo procedimento dovrà essere trasmesso dall'Esecutivo entro il termine di un mese.

L'obiettivo in questione è di enorme importanza ai fini del nostro discorso poiché, una volta approvato, per forza di cose condiziona la preparazione e il contenuto del *Proyecto de Ley de Presupuestos*⁹¹⁹.

Più in generale, la riforma dell'articolo 135 C.E. - con la quale si punta a controllare la spesa pubblica fin dal principio e durante la programmazione e la stesura del *Presupuesto*, ponendo limiti all'aumento della spesa pubblica in *deficit* - è strettamente correlata all'adesione della Spagna all'Unione europea e all'adozione, da parte di questa ultima, tra le altre misure, del Patto di Stabilità e Crescita, del *Six Pack* e del *Two Pack*⁹²⁰, fattori a causa dei quali il *poder presupuestario* non è da intendersi più come proprio del *Estado*.

La riforma finisce, allora, per alterare l'equilibrio tra *Parlamento* e *Gobierno* così come costruito nell'articolo 134 C.E. e limita, a beneficio dell'Unione, la libertà di configurare il *Presupuesto* nelle varie fasi del ciclo - a partire dall'elaborazione, passando per l'approvazione e finanche nel controllo - imponendo un quadro pluriennale; la conseguenza è che la fissazione degli obiettivi di medio termine, la valutazione dei programmi nazionali e la verifica del raggiungimento degli obiettivi indicati nella bozza di *Presupuesto* sono ora pienamente competenze della Commissione europea e del Consiglio⁹²¹; di fatto, una legge approvata nella quale i vincoli determinati da dette istituzioni fossero disattesi, sia *ab*

⁹¹⁷ La sua disciplina è contenuta nell'articolo 15, Legge organica n. 2 del 27 aprile 2012.

⁹¹⁸ Per una esaustiva analisi del nuovo articolo 135 C.E., del dibattito relativo alla sua genesi e della giurisprudenza costituzionale in materia, vedi F. DE LA HUCHA CELADOR, *Artículo 135*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER - M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018, pp. 922 ss. e A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp. 466 ss.

⁹¹⁹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 317.

⁹²⁰ In dottrina, al di là dei dubbi sulla effettiva ponderazione effettuata al momento dell'approvazione delle norme europee circa quelli che ne sarebbero stati gli effetti, si è anche evidenziato che già da sole esse finiscono per alterare i rapporti tra *Gobierno* e *Parlamento* relativamente al potere di emendamento e al veto governativo, senza alcuna variazione del testo costituzionale: vedi A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., p. 457. Lo stesso Autore si sofferma, poi, nel dettaglio sui contenuti dei vari pacchetti connessi con il *Presupuesto*.

⁹²¹ Á. RODRÍGUEZ BEREJO, *Economía y hacienda*, cit., pp. 829 s.. Si rinvia a questo Autore anche ai fini delle conseguenze che questa centralizzazione spiega nei confronti di una organizzazione territoriale fortemente decentralizzata come quella spagnola.

origine nel *Proyecto* presentato dal *Gobierno* che per mezzo di *enmiendas* approvate in *Parlamento*, sarebbe incostituzionale⁹²².

Viene, tra l'altro, sancito un ulteriore limite espresso al potere di emendamento, disponendo il nuovo articolo 135.3 C.E., in materia di debito pubblico, che "i crediti diretti a soddisfare il pagamento d'interessi e capitali dell'indebitamento pubblico delle Amministrazioni si considerano sempre compresi nello stato di previsione della spesa dei relativi *Presupuestos* ed il loro pagamento gode della priorità assoluta. Tali crediti non possono essere oggetto di *enmienda* o modifica, ove si conformino alle condizioni della *ley de emisión*".

Ciò che il Costituente del 2011 ha voluto conseguire - con una disposizione, l'unica in *Constitución* ad annullare direttamente il potere di emendamento durante l'iter legislativo, dalla portata eccezionale per una democrazia parlamentare - è una ampia tutela nei confronti dei sottoscrittori del debito pubblico, assicurando loro che le somme dovute siano inserite automaticamente tra le spese del *Presupuesto*, con il conseguente venir meno del rischio di interventi del *Parlamento*.

Il contrappasso di questa novità - tralasciando il fatto che, nella prassi, siano atti del *Gobierno* (*Decretos*, *Órdenes ministeriales*, *Resoluciones administrativas de Direcciones Generales*) e non la *ley de emisión* (che si limita a fissare la quantità massima del credito autorizzato) a determinare le condizioni sostanziali dell'indebitamento (con evidente violazione del principio della riserva di legge), da cui deriva la distorsione per la quale, ad aggravare una situazione già di per sé contorta, finisce per essere direttamente il *Gobierno* a sopprimere il potere di emendamento del *Parlamento* - è una totale abdicazione delle *Cortes Generales* dall'esercitare funzioni in materia di debito pubblico, poiché diventa impossibile controllare se la politica del credito seguita dall'Esecutivo sia corretta o meno⁹²³.

Se, per tutto quanto si è detto, la costituzionalizzazione della *estabilidad presupuestaria* è causa diretta della perdita di capacità del *Parlamento* in materia di bilancio, resta da capire come questo (e, più in generale, la riforma) incida sul potere di emendamento al progetto di un atto ormai strettamente sottoposto al vaglio delle istituzioni europee e se, contestualmente, il *Gobierno* veda, invece, irrobustiti i propri poteri.

Indubbiamente, il diritto europeo derivato già richiamato pone gli Stati in una posizione piuttosto condizionata nella determinazione dei livelli di spesa pubblica. Vincolato al rispetto delle regole e delle decisioni dell'Unione è, pacificamente, l'*Estado* spagnolo: chi, tuttavia, si impegna direttamente e senza mediazioni davanti alla Commissione è il *Gobierno*, il quale dovrà ottenere dal *Parlamento* l'approvazione di un obiettivo di *estabilidad presupuestaria* in linea con il c.d. Semestre europeo e di un *Presupuesto* conforme al progetto presentato mesi prima alla Commissione stessa.

In un quadro simile, è evidente che soltanto apparentemente si possa dire che il *Gobierno* abbia rafforzato la propria posizione, tenuto com'è a conformarsi ai paletti imposti da Bruxelles.

⁹²² A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp. 467 e 475.

⁹²³ Per una trattazione completa delle problematiche sollevate dal nuovo testo, tra le quali una prassi sugli atti governativi che sembra porsi in evidente contrapposizione con il principio della riserva di legge e il rapporto tra la *ley de emisión de deuda pública* e la *Ley de Presupuestos del Estado*, si rinvia a F. DE LA HUCHA CELADOR, *Artículo 135*, cit., pp. 928 ss.

Certamente, per quanto sarebbe auspicabile un atteggiamento di corresponsabilità da parte del *Parlamento*, ordinariamente la ricerca di consensi da parte dell'elettorato induce i partiti politici ad iniziative parlamentari tali da comportare aumenti di spese o diminuzioni di entrate, sia nel dibattito per l'approvazione di un *Presupuesto* sia per mezzo di *proposiciones de ley o enmiendas* su quello in vigore. Questo si spiega, con semplicità, proprio rammentando che le istituzioni europee hanno come unici interlocutori i Governi nazionali: sono questi ultimi, poi, a chiedere ai Parlamenti - del tutto estranei al dialogo con Bruxelles - di approvare atti in linea con i parametri pattuiti nelle sedi europee.

Il punto è, in definitiva, se il *Gobierno* possa esercitare il potere di veto di fronte a iniziative che mettono a rischio, in qualunque momento, il rispetto da parte del *Estado* degli impegni assunti con le istituzioni europee. La risposta, in realtà, non può che essere affermativa, sulla base di quanto si è detto poco sopra - in un contesto nel quale il potere riconosciuto dall'articolo 134.6 C.E. è stato dal *Tribunal Constitucional* semplicemente circoscritto all'osservanza di determinati limiti - e tenuto conto, inoltre, delle gravi ripercussioni che ricadrebbero sulla Spagna in caso di mancato rispetto degli impegni.

Se, anzi, in passato l'uso del dissenso governativo era sostanzialmente non necessario, è innegabile che l'esigenza di rispettare gli accordi presi in sede sovranazionale si unisce alla tendenziale esistenza di maggioranze parlamentari deboli come fattore che, credibilmente, porterà il *Gobierno* a ricorrere più frequentemente al proprio potere⁹²⁴.

5.5. *Prospettive de jure condendo.*

A conclusione di questo elaborato, si reputa opportuno segnalare alcune proposte avanzate, negli anni, dalla dottrina sul tema delle *enmiendas* che comportano maggiori spese o minori entrate e sul potere di veto attribuito al *Gobierno*, nei confronti di queste, dall'articolo 134.6 C.E..

Già in tempi risalenti, preso atto della circostanza per la quale il *Reglamento del Congreso de los Diputados* attribuisce - in coerenza con la *Constitución* - l'ultima parola sulle conseguenze finanziarie delle *enmiendas* all'Esecutivo, si è ritenuta del tutto inutile la valutazione preventivamente compiuta da parte della *Ponencia*, la quale, per quanto si è detto, non è affatto vincolante ai fini dell'esercizio del veto. In altri termini, ciò che viene suggerito è una modifica del *Reglamento* della Camera Bassa dimodoché, alla stregua di quello del *Senado*, preveda anch'esso che siano tutte le *enmiendas* ad essere trasmesse al *Gobierno* affinché esso valuti se esprimersi conformemente alla loro *tramitación* o meno⁹²⁵.

⁹²⁴ A. JIMÉNEZ DÍAZ, *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, cit., pp 476 ss.. Suscitano interesse le ulteriori argomentazioni addotte dall'Autore, sotto il profilo più propriamente giurisprudenziale, facenti leva sulla considerazione per la quale vi sarebbe, con l'approvazione del *Presupuesto*, attribuzione di fiducia da parte della *Cámara* al programma annuale di politica economica del *Gobierno*: fiducia che non potrebbe essere revocata (per mezzo di *proposiciones de ley* o di *enmiendas*) finché la corrispondente legge risulti essere vigente.

⁹²⁵ M.Á. MARTÍNEZ LAGO, *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, cit., p. 104. Si rammenta che, con due *Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados* adottate nella II Legislatura, si era attribuito alla *Mesa de la Comisión* e non (come previsto dal *Reglamento*) alla *Ponencia* la valutazione su dette *enmiendas*, verosimilmente per evitare che una valutazione strettamente tecnica venisse posta in essere da un organo molto politicizzato. Lo stesso Autore, tra l'altro, già svariate decine di anni fa sembra riconoscere una impostazione vetusta dei *Presupuestos*, proponendo una riforma dei *Reglamentos* che ne valorizzasse gli aspetti più innovativi.

Altri Autori, al contrario, partendo dal presupposto della debolezza attuale dell'istituzione parlamentare, giungono a suggerire una riforma di entrambi i regolamenti in senso opposto: non soltanto dovrebbero rientrare nell'alveo dell'articolo 134.6 C.E. esclusivamente *proposiciones de ley* ed *enmiendas* tali da incidere concretamente sul *Presupuesto* in vigore, ma, inoltre, dovrebbero essere codificati meccanismi come quello della compensazione, in base alla quale si dovrebbe consentire ai parlamentari di indicare - nelle loro iniziative - opzioni politiche ed economiche alternative, le quali, non implicando disallineamenti di bilancio, escludano la necessità dell'accettazione da parte del *Gobierno*⁹²⁶.

Si è posta, infine, già prima delle sentenze del *Tribunal Constitucional* del 2018, la questione di delineare un procedimento per dirimere il contrasto tra *Gobierno* e autori di una *proposición de ley* o di una *enmienda*, non solo per il soggetto chiamato a risolvere la controversia - da individuare, comunque, all'interno del *Congreso*, poiché la natura giurisdizionale del *Tribunal* esclude una funzione consultiva, non prevista in nessuna fonte, ed è da accantonare il ricorso allo strumento del conflitto di attribuzione, un giudizio sul quale richiederebbe mesi - ma anche per assicurare una soluzione efficiente e, soprattutto, rapida.

L'organo prescelto (lo si ripete, prima delle ultime pronunce del Giudice delle leggi) era, ai fini di una risoluzione imparziale e motivata, il *Presidente del Congreso*, organo unipersonale, in quanto tale più portato ad una decisione responsabile, dovendosi ritenere che negli organi collegiali (come la *Mesa*) è più frequente che si giunga ad un verdetto seguendo logiche politiche, tendenzialmente di parte. Si sarebbe trattato di una impostazione analoga a quella già contemplata dal *Reglamento del Senado*⁹²⁷.

Non vi è dubbio, però, che le recenti pronunce del *Tribunal Constitucional* rendano decisamente meno attuali le esigenze alla base di questi ultimi spunti, avendo esse riconosciuto, da un lato, la stretta inerenza tra il potere di veto e il *Presupuesto* già approvato e, dall'altro, una sia pure limitata potestà decisoria in capo alla *Mesa del Congreso*.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La CE e i Regolamenti delle Cortes Generales delineano una procedura legislativa altamente procedimentalizzata che si inserisce in un sistema bicamerale imperfetto, ove il Senato è destinato ad assumere un ruolo di secondo piano rispetto al Congresso, che può agevolmente superare il veto o gli emendamenti proposti dalla Camera Alta (uniche prerogative ad essa concesse). Quest'ultima, tuttavia, recupera una certa rilevanza - e in tal senso potrebbe essere valorizzata in prospettiva di riforma - in termini di miglioramento della qualità del prodotto normativo, grazie all'attività emendativa che in essa si svolge.

Il procedimento legislativo ordinario, che si è scelto di analizzare preliminarmente al fine di delineare il contesto di riferimento, è suddiviso, secondo dottrina unanime, in tre fasi: una fase di iniziativa, consistente nella proposta di un testo di legge; una fase centrale o

⁹²⁶ A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, cit., p. 213.

⁹²⁷ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, cit., p. 5.

costitutiva, in cui il testo proposto viene discusso e approvato; una fase finale, integrativa dell'efficacia, consistente nella sanzione e nella pubblicazione. È nella fase centrale, propriamente parlamentare, che le proposte di legge (distinte tra *proyectos* e *proposiciones*) vengono sottoposte alle dinamiche del contraddittorio parlamentare tramite la presentazione degli emendamenti da parte dei soggetti a ciò legittimati.

In linea generale, la disciplina emendativa delineata dai Regolamenti delle Cortes e dalla Costituzione appare particolarmente stringente in quanto la possibilità di presentare proposte di modifica, una volta decorsi i termini ordinari di presentazione degli emendamenti, è fortemente limitata e subordinata, in particolare in sede di discussione in Assemblea, al consenso della totalità (in Congresso, art. 118 RC) o maggioranza (in Senato, art. 125 RS) delle forze politiche presenti in parlamento. Ne consegue che il testo prodotto dalla Commissione è quasi imm modificabile, se non per la correzione di errori o inesattezze tecniche.

Dall'analisi della disciplina regolamentare, abbiamo potuto constatare che sono i gruppi parlamentari a essere i *dominus* del momento emendativo, in armonia, d'altronde, con le previsioni in tema di iniziativa legislativa.

L'emendamento non può essere considerato, ad ogni modo, un fratello minore dell'iniziativa legislativa, ma è necessario scindere i due momenti: sono diversi i titolari e sono differenti le funzioni. L'iniziativa si configura prevalentemente quale motore dell'indirizzo politico governativo; mentre l'emendamento svolge una funzione di "riacquisto", in una fase successiva, del potere legislativo da parte dei parlamentari.

Inoltre, alla luce di consolidata giurisprudenza costituzionale, non è corretto individuare una sola posizione giuridica soggettiva, qualificabile come "potere" di incidere nel possibile giuridico con una deliberazione di approvazione dell'emendamento, in capo alle *Cortes Generales*. Esiste parallelamente per ogni *Diputado* o *Senador* un "derecho de enmienda" che tutela le prerogative essenziali del munus parlamentare.

I regolamenti del Congresso dei Deputati e del Senato hanno riconosciuto una netta preminenza dei gruppi parlamentari, a discapito dei singoli membri, non solo in relazione all'iniziativa legislativa, ma nel corso di tutto l'*iter legis*, ove i primi prendono le decisioni fondamentali, mentre ai secondi sono concessi pochi spazi di iniziativa, tanto da risultare in una posizione di subordinazione che appare quasi lesiva del loro *ius in officium*.

Il rapporto tra singolo parlamentare e il gruppo di appartenenza appare, dunque, di estremo interesse per le peculiarità della disciplina che lo riguarda e per questo abbiamo scelto di approfondire la sua indagine nel corso della trattazione, non solo analizzando la disciplina regolamentare, ma anche atenzionando la dinamica relazionale che si manifesta nell'ambito degli usi parlamentari.

Dall'esame delle norme dei Regolamenti del Congresso e del Senato emerge che la disciplina per l'esercizio del diritto di emendamento è sostanzialmente diversa nelle due Camere, in virtù del requisito della firma del portavoce sul testo degli emendamenti dei singoli deputati, richiesta solo al Congresso, per meri fini di conoscenza.

La prassi, tuttavia, oltrepassa il dettato normativo e configura la titolarità del diritto di emendamento, se non in via esclusiva, certamente prioritaria, in capo ai gruppi parlamentari. Si è constatato che ciò avviene mediante una strumentalizzazione del requisito della firma del portavoce, che da formalità funzionale all'adempimento di un obbligo

meramente informativo del deputato si tramuta in un giudizio di ammissibilità degli emendamenti, svolto dai vari gruppi.

Alla luce di queste osservazioni, riteniamo auspicabile una riforma del regolamento del Congresso, finalizzata a conferire alla disposizione in materia la forza necessaria per arginare la prassi, liberandola dall'indeterminatezza del suo tenore testuale che, *de facto*, si è rivelata un'arma per rafforzare la posizione dei gruppi parlamentari.

Infine, abbiamo potuto rilevare come la CE riconosca una forte prevalenza dell'Esecutivo sulle *Cortes Generales* nelle dinamiche dell'approvazione delle leggi, la cui manifestazione più esplicita è costituita dal potere di veto attribuito al Governo su ogni "*proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos*" dall'art. 134, c. 6, CE.; il *placet* governativo sugli emendamenti, peraltro, è stato previsto per un ampio ventaglio di casi - ben oltre le intenzioni del Costituente - dal Regolamento del Congresso dei Deputati, instillando dubbi di legittimità costituzionale in una parte della dottrina.

Eppure, sotto tale profilo, una svolta è arrivata con la recente giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* che ha attribuito (limitati) poteri decisionali alla *Mesa del Congreso* in merito alle controversie tra l'Esecutivo e gli autori di *proposiciones de ley* ed *enmiendas*, dimodoché è ragionevole ritenere che la tendenza del Governo - negli ultimi anni - a ricorrere al proprio potere di veto per bloccare, più o meno arbitrariamente, le iniziative delle opposizioni - non potendo contare su una solida maggioranza in Parlamento - sia di fatto superata.

Resta da capire quanto su questa evoluzione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo possa incidere la ancora più recente entrata in vigore del nuovo meccanismo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, con il quale è stato previsto - caso davvero limite in una democrazia parlamentare - addirittura un divieto assoluto di esercizio del potere di emendamento (relativamente ai crediti dei sottoscrittori del debito pubblico).

BIBLIOGRAFIA

ADAMO U., *L'amparo costituzional in Spagna: passato, presente e futuro del ricorso diretto al giudice costituzionale tra natura soggettiva e oggettiva del controllo*, in *Consulta Online*, 2015, n. 3.

ALVAREZ CONDE E., *Il controllo sul procedimento legislativo*, in ROLLA G. – CECCHERINI E. (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997.

ARCE JANARIZ A., *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41/1994.

AZPITARTE SÁNCHEZ M., *Lo statuto del parlamentare nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale. Sulla democrazia rappresentativa in Spagna: dalla norma alla realtà costituzionale*, in *Nomos*, 1/2004.

BALANGUER CALLEJÓN M. L., *La relación entre los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos en el ordenamiento jurídico español*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10/2001.

BARGIACCHI S., BECCARINI F., CERBONE C., CALAVITA O., RUSSO A., *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione. La Spagna*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

BIGLINO CAMPOS D., *Iniciativa legislativa*, in *Enciclopedia jurídica básica*, III, Civitas, Madrid, 1995.

BIGLINO CAMPOS P., *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24/1988.

BLANCO VALDÉS R., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli, 2017.

BON P., *La Constitución española en el marco del constitucionalismo contemporáneo*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69/2003.

CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea - Rapporto 2021 – Appendice*, a cura del Servizio Biblioteca – Osservatorio sulla legislazione, www.camera.it.

CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO BIBLIOTECA, *Il Parlamento spagnolo, organi direttivi, struttura amministrativa, procedimento legislativo (aggiornamento)*, <http://documenti.camera.it>, 26/2012.

- CANITARO E., *Rappresentanza politica e gruppi parlamentari nella Costituzione spagnola del 1979*, in *Nomos*, 1/2001.
- CANO BUESO J., *Grupos Parlamentarios y Representación Política*, in *Corts.Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 10/2001.
- CARRUITERO LECCA F., *El control de constitucionalidad de las leyes en España*, in *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 4/2008.
- CECCHERINI E., *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in ROLLA G. – CECCHERINI E. (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 1997.
- CICCONETTI S. M., *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010.
- CODES CALATRAVA J. M., *El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado*, in *Revista de las Cortes Generales*, 104/2018.
- COLLIARD J.C., *Regímenes políticos contemporáneos*, Blume, Barcellona, 1981.
- CURRERI S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005.
- CURRERI S., *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in CARLASSARE L. (a cura di) *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001.
- CURRERI S., *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2007.
- D'ATENA A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018.
- DE LA HUCHA CELADOR F., *Artículo 135*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018.
- DE VEGA P., *Significado constitucional de la representación política*, in *REP*, 44/1985.
- DEL CARMEN REDONDO GARCIA A. M., *El derecho de Enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 1996.
- DICKMANN R. – RINELLA A., (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Biblioteca di testi e studi Corucci, Roma, 2011.

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE DELL'UNIVERSITÀ "LA SAPIENZA" DI ROMA, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Country profile: Spagna*, in *Astrid Rassegna*, 8/2016.

DUVERGER M., *Los partidos políticos*, FCE, Messico, 1957.

FERNÁNDEZ MERA V., *La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918: la lucha contra la obstrucción*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 2000.

FERNANDEZ RIVIERA R.M.– DIAZ CREGO M., *Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes, Conclusiones del III seminario del instituto de derecho parlamentario*, in *Revista de las Cortes Generales*, 74/2008.

FREIJEDO F. B., *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos. (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21/1987.

GAMBINO S., ET AL., *Il sistema costituzionale spagnolo*, Milano, Wolters Kluwer, 2018.

GARCÍA GUERRERO J.L., *Democracía representativa de Partidos y Grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

GARCIA MARTINEZ M. A., *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político*, in *Revista de las Cortes Generales*, 14/1988.

GARCÍA P. - MÁRQUEZ E., *El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa*, in *Teoría y realidad constitucional*, 28/2011.

GARCÍA PELAYO M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Ed. Alianza, Madrid, 1977.

GARCÍA ROCA J., *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

GARCÍA ROCA J., *La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución*, in [Revista de las Cortes Generales](#), 34/1995.

GARCÍA ROCHA M.P., *Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2020.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *Artículo 89*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018.

GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ P., *Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno*, in *Quadernos de Derecho Publico*, 8/1999.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2013.

GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ P., *El procedimiento legislativo en las cortes generales: regulacion, fases y tipos*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 16/2005.

GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ P., *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista española de derecho constitucional*, 59/2000.

GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ P., *La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes generales*, in *Revistas de las Cortes Generales*, 59/2003.

GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ P., *Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas*, in *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, 3/2012.

GARRORENA MORALES A., *El Estado Español como estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.

GIL IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS - CARLOS ROMERO, REY (a cura di), *Constitución española. Concordancias, doctrina del Tribunal Constitucional e índice analítico*, Colex, La Coruña, 2018.

GONZALES TREVIJANO P. J., *Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, 12/1987.

GUAITA MARTORELLI A., *El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos*, in [Revista de las Cortes Generales](#), 2/1986.

GUARINO G., *Del sistema bicamerale*, in *Studi senesi*, 2/1953.

GUERRERO G., *Democracia representativa de Partidos y Grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

GUIDI G., *Bicameralismo e “Senado” spagnolo*, in *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, www.journals.uniurb.it, 37/2021.

GUIDI G., *Governo, maggioranza e minoranze nel “Congresso” spagnolo*, in *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, www.journals.uniurb.it, 40/1988.

GUZZETTA, G - MARINI, F. S., *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2011.

IACOMETTI M., *La Spagna*, in Paolo Carrozza, Alfonso di Giovine, Giuseppe F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2014.

JIMÉNEZ DÍAZ A., *El Derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2018.

LAZE M., *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2/2019.

LEIBHOLZ G., *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid, 1971.

LOZANO MIRALLES J., *I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1987.

LUCIANI M., *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. III, Napoli, Jovene, 2009.

MANZELLA A., *Dai Regolamenti del 1971 al giusto procedimento legislativo: un'introduzione*, in *Quad. Cost.*, 3/2021.

MARTÍNEZ LAGO M.Á., *Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1990.

MENCARELLI A., *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011.

MERINO MERCHÁN J.F. - DE LA PEÑA RODRÍGUEZ L., *Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las cámaras*, in *Revista de las Cortes Generales*, 1991.

MERINO MERCHAN LUIS DA LA PEA RODRIGUEZ J. F., *Las Facultades de calificación de las enmiendas per las mesas de las cámaras*, in *Revistas de las Cortes Generales*, 23/1991.

MIRANDA L., LUIS M., *Consideraciones sobre la jurisprudencia constitucional en materia parlamentaria*, in *Revista de las Cortes Generales*, 104/2018.

MODUGNO F., *Costituzione: I Teoria generale*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1989.

MODUGNO F., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in AZZARITI, GAETANO (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007.

MORALES ARROYO J.M., *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, in CEC, Madrid, 1990.

MORENO FERNÁNDEZ J.I., *Artículo 134*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018.

MUNDO MENDOZA J.E., *El procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados, según la Constitución española de 1978 y las leyes reglamentarias*, in *Alegatos*, 21/1992.

NEGRI G., voce *Bicameralismo*, in *Enc. Dir.*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959.

ORTEGA C., *El mandato representativo de los diputados y senadores, Congreso de los Diputados*, Madrid, 2005.

ORTIZ M. F., *El problema del Senado in Spagna*, in *Il Mulino-Rivistaweb*, 6/2008.

PEGORARO L., *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Torino, Giappichelli, 2007.

PENDAS GARCIA B., *Procedimiento legislativo y calidad de las leyes*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28/1990.

PUBLIDO QUECEDO M., *El acceso a los cargos y funciones públicas (un estudio del artículo 23.2 de la Constitución)*, Editorial Cívitas, Madrid, 1992.

PUNSET BLANCO R., *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.

REDONDO GARCÍA A. M., *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, in *Revista de Derecho Político*, 50/2001.

REDONDO GARCÍA A.M., *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

ROCA G., *El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario*, in *R.A.V.P.*, 42/1995.

RODRÍGUEZ BEREIJO Á., *Economía y hacienda*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER – M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española - XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, Tomo II, 2018.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER M. - CASAS BAAMONDE M. E. (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, tomo II.

RUBIO LLORENTE F., *El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho*, in *Revista española de derecho constitucional*, 16/1986.

RUGGERI, A., SPADARO A., *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991.

SAIZ ARNÁIZ A., *Los grupos parlamentarios, Congreso de los diputados*, Madrid, 1989.

SANTAMARIA PASTOR J. A., *Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario*, in *Anual de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 6/1994.

SANTAOLALLA LOPEZ F., *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, II ed., 2019.

SANTAOLALLA LOPEZ F., *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33/1991.

SANTAOLALLA LOPEZ F., *Las directrices de Técnica Legislativa*, in *Revista de administración pública*, 170/2006.

SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Vetos del Gobierno a proposiciones de ley parlamentarias*, in *El Notario del Siglo XXI*, 2016.

SCARCIGLIA R., DEL BEN D., *Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005.

SEGURA A., *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados*, Madrid, 2012.

SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Milano, Wolters Kluwer, 2019.

TOSI S., MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.

TOSI S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, [Giuffrè](#), Milano, 1959.