**Lezione inaugurale del Corso di Diritto costituzionale italiano e comparato del Professor Stefano Ceccanti**

23 febbraio 1981-23 febbraio 2026

Anatomia di una democrazia

*Traccia dell'intervento di Laura Frosina*

Sommario. 1. Premessa. 2. Riflessioni sulla monarchia a cinquant'anni dalla fine del franchismo. 3. I principali mutamenti della forma di governo: dalla lunga fase maggioritaria alla stagione dei Governi di coalizione. 4. La *vexata* questione territoriale spagnola: criticità strutturali e prospettive di riforma. 5. I progressi economici e sociali dell'ultimo decennio quali fattori di stabilizzazione istituzionale.

1. Premessa.

Il tentativo di colpo di Stato del 23 febbraio 1981, compiutosi a distanza di circa 3 anni dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978, fu il frutto di una crisi determinata da una serie di fattori endogeni ed esogeni: le ripercussioni negative dello *shock* petrolifero sull'economia spagnola; l'intensificazione delle attività del terrorismo basco e la riemersione dei movimenti regionalisti e nazionalisti in tutto il Paese; l'endemica debolezza organizzativa del partito dell'*Unión de centro democratica,* lacerato da conflitti interni per il controllo della sua *leadership*; e soprattutto, l'allentamento del vincolo di lealtà di una parte delle Forze Armate con la Costituzione, le quali si erano impegnate implicitamente ad appoggiarla a condizione che venisse conservata e difesa l'unità della patria, messa, invece, in pericolo dalle turbolenze degli anni 80.

L'anniversario di questa importante ricorrenza, che è rimasta incisa nella memoria collettiva spagnola, è una occasione per svolgere alcune riflessioni sull'evoluzione della monarchia, sui principali cambiamenti riguardanti la forma di governo e il tipo di Stato, e, infine, sugli straordinari progressi economici e sociali conseguiti dalla Spagna nell'ultimo decennio, che hanno spinto taluni osservatori a definirla finanche come la locomotiva economica d'Europa.

2. Riflessioni sulla monarchia a cinquant'anni dalla fine del franchismo.

L'abile gestione del tentato *golpe* consentì al Re Juan Carlos di affermarsi come il massimo garante dell'impianto democratico e costituzionale post-franchista, rafforzando il suo livello di legittimazione personale all'interno dell'ordinamento spagnolo. Al fallimento del *golpe* seguì una lunga fase, protrattasi per oltre un decennio, in cui si verificò un fenomeno noto con il nome di *Juncarlismo*, in cui il Re aumentò il suo prestigio divenendo una figura simbolica del successo della transizione e della stabilità politica del Paese.

La monarchia entrò in crisi a partire dal XXI secolo a causa dell'esplosione di gravi scandali personali e finanziari riguardanti Juan Carlos e altri membri della Famiglia Reale. La crisi portò nel 2014 all'abdicazione di Juan Carlos e all'ascesa di Felipe VI, che diede avvio a una nuova fase della monarchia, sotto lo slogan una "Monarquía renovada para un tiempo nuevo", in cui promosse un processo di rinnovamento, modernizzazione e democratizzazione della istituzione monarchica.

Durante il regno di Felipe VI, l'istituzione monarchica è riuscita a recuperare credibilità attraverso un esercizio rigoroso delle funzioni costituzionali e una marcata sobrietà del Re, in netta discontinuità con le criticità emerse nella fase finale del regno di Juan Carlos. Nel contesto attuale -contraddistinto da una crescente frammentazione partitica, una instabilità politico-istituzionale e un'accentuata polarizzazione- la monarchia sembra svolgere, ancora più che in passato, una funzione essenziale di garanzia dei valori costituzionali e di riequilibrio tra i poteri, dimostrando di essere un fattore di coesione fondamentale per la democrazia spagnola.

3. I principali mutamenti della forma di governo: dalla lunga fase maggioritaria alla stagione dei Governi di coalizione.

Passando all'analisi della forma di governo, va osservato, anzitutto, come nell'ultimo decennio si sia registrato un suo generale indebolimento rispetto alla lunga fase di stabilità che ha caratterizzato la democrazia spagnola per oltre un trentennio, ossia nel lasso temporale che va dal 1982 al 2015. Va ricordato, infatti, che la forma di governo monarchico- parlamentare, dopo un'iniziale fase di assestamento legata alla strutturazione definitiva del sistema partitico (1978-1982), abbia assunto una marcata impronta maggioritaria, e in alcune fasi iper-maggioritaria, ed è inoltre sia stata caratterizzata: dall'alternanza di Governi monocolore, espressione dei due principali partiti nazionali, PSOE e PP; da un bipartitismo "imperfetto", fondato su un sostanziale duopolio parlamentare di questi partiti nel Congresso dei Deputati, mitigato soltanto dalla presenza, numericamente limitata ma politicamente rilevante, di partiti regionalisti e nazionalisti, specie quelli catalani  e baschi; e infine da una netta preminenza del Presidente del Governo, spesso leader del partito della maggioranza assoluta nel Congresso dei Deputati.

L'equilibrio politico-istituzionale consolidatosi in questo trentennio di bipartitismo imperfetto è entrato in crisi a partire del 2014, con l'emersione di nuove forze politiche (*Podemos, Ciudadanos*, VOX e Sumar), che hanno influenzato il funzionamento della forma di governo. Le elezioni del 2015, che hanno prodotto un'inedita frammentazione partitica al Congresso dei Deputati, hanno segnato un vero e proprio spartiacque, inaugurando una fase di discontinuità rispetto al passato caratterizzata da crescenti difficoltà nella formazione degli Esecutivi, dalla rivitalizzazione dei meccanismi del parlamentarismo razionalizzato e dalla formazione -inedita a livello nazionale- di Governi di coalizione. Nelle ultime due legislature i Governi di coalizione, guidati da Pedro Sánchez, hanno registrato diverse difficoltà nel perseguire il proprio indirizzo politico e hanno fatto ampiamente ricorso, specie nella XV legislatura, allo strumento della proroga del bilancio e alla strategia delle alleanze a geometria variabili per riuscire a governare in condizioni di minoranza parlamentare.

4. La *vexata* questione territoriale spagnola: criticità strutturali e prospettive di riforma.

Il compromesso costituente sul tipo di Stato e la successiva edificazione dello Stato autonomico sono stati fondamentali per consolidare la democrazia spagnola e affrontare il problema territoriale riemerso dopo la lunga repressione del regime franchista. Il modello autonomico ha dimostrato una grande versatilità e una notevole capacità di adattamento alle diverse esigenze territoriali, permettendo di raggiungere un elevato livello di decentramento.

Nell'evoluzione dello Stato autonomico sono emerse alcune criticità legate, ad esempio, alla caotica distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome; alla carente funzione di coordinamento territoriale statale dovuta, prevalentemente, all'assenza di un Senato di rappresentanza territoriale; a un sistema di finanziamento autonomico lacunoso, incapace di garantire l'uguaglianza e la solidarietà interterritoriale. Tali criticità hanno contribuito a produrre delle diseguaglianze territoriali che hanno alimentato spinte indipendentiste, pulsioni confederali o rivendicazioni di bilateralità estrema (v. la questione indipendentista catalana), radicalizzando il dibattito politico sulla questione territoriale. In dottrina si è progressivamente consolidata l'idea di affrontare tali problemi mediante una revisione costituzionale in senso federale, sostenuta anche sul piano politico, dal PSOE, che viene considerata un elemento di indispensabile razionalizzazione istituzionale. La conversione dello Stato autonomico in un sistema federale richiede, tuttavia, quel completamento del modello costituzionale e la definitiva risoluzione di alcuni suoi nodi strutturali, come ad esempio quello del ruolo dell'asimmetria e delle Nazionalità storiche, rispetto ai quali permangono divergenze politiche profonde, che non rendono politicamente praticabile la strada della revisione costituzionale.

5. I progressi economici e sociali dell'ultimo decennio quali fattori di stabilizzazione istituzionale.

Nell'ultimo decennio la Spagna ha attraversato una fase di straordinaria crescita economica e di significativo avanzamento sul piano dei diritti civili e sociali, oltre a registrare importanti progressi nei settori delle energie rinnovabili, dell'innovazione tecnologica e della regolazione dello spazio digitale. Tali risultati, riconducibili in larga misura al modello socialdemocratico promosso da Sánchez, hanno contribuito a svolgere anche una funzione di stabilizzazione istituzionale, riuscendo a compensare -almeno in parte- le criticità derivanti dalla debolezza politico-parlamentare del Governo di coalizione.

Queste considerazioni inducono, in conclusione, a riflettere sul rendimento democratico complessivo della esperienza costituzionale spagnola. Nel corso della sua evoluzione, la Spagna ha dimostrato una significativa solidità dell'impianto delineato dalla Costituzione del 78, una notevole capacità di adattamento alle principali trasformazioni sociali, economiche, ambientali e digitali, nonché una considerevole resilienza democratica. Il sistema ha superato fasi particolarmente critiche- incidenti tanto sulla forma di governo quanto sull'assetto territoriale (come le tensioni indipendentiste, la frammentazione del quadro partitico e la crisi economico-finanziaria), dimostrando di avere efficaci "anticorpi" istituzionali per contrastare estremismi, radicalismi, e populismi; fenomeni che hanno contribuito a mettere sotto pressione l'ordinamento spagnolo, senza comprometterne la stabilità democratica e costituzionale.