

# Il procedimento di formazione dell'esecutivo spagnolo. Una comparazione con gli ordinamenti autonomici alla luce del nuovo sistema dei partiti

di Corrado Antonucci\*

**Abstract:** *The Spanish Executive formation process. A comparison with autonomous systems in the light of the new party system-* This contribution, starting from the complications experienced in the formation of the Spanish Executives caused by the party context that has characterized Spain over the last ten to fifteen years, analyses the process of Government formation and its prospects for modification. In this sense, a comparison with the formation procedure of the autonomous Executives appears useful as a political and institutional laboratory at which to look for legal solutions, while keeping in mind the different systemic requirements between national and regional levels.

2235

---

**Keywords:** Government formation; Spain; Autonomous communities; Form of government; Institutional laboratories

## 1. Introduzione

Il presente contributo intende affrontare le problematiche concernenti la formazione degli esecutivi nazionali spagnoli scaturite dalla modificazione del sistema dei partiti intercorsa negli ultimi dieci-quindici anni<sup>1</sup>. Il passaggio da un sistema di bipartitismo imperfetto ad uno di multipartitismo frammentato ha, infatti, causato una enorme difficoltà, dovuta anche alla crescente polarizzazione tra le forze politiche, nella formazione dei Governi nazionali (e non solo).

A tal proposito, è stato oggetto di ampia discussione, in sede sia politica che scientifica, un'eventuale riforma della norma costituzionale che

---

\* Il presente contributo costituisce la versione, completa ed aggiornata, dell'intervento effettuato al VII Congresso internazionale del Seminario Italo-Spagnolo svoltosi a Napoli dal 2 al 4 ottobre 2024.

<sup>1</sup> Per un'analisi dettagliata del cambiamento del sistema partitico e delle sue ricadute istituzionali si v. L. Frosina, *Il sistema partitico spagnolo in trasformazione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2015; *La mancata formazione del Governo in Spagna e le vie inesplorate dell'art. 99 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2016; *Nuovo governo o terze elezioni? Le difficoltà legate al superamento dell'impasse politico-istituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2016; G. Naglieri, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE Online*, n. 1, 2023.

regola la fase iniziale della vita degli esecutivi iberici, ovvero l'art. 99 della Costituzione del 1978.

Le elezioni politiche del dicembre 2015 e del giugno 2016 hanno dimostrato come, finanche in un sistema istituzionale caratterizzato da un'elevata razionalizzazione della forma di governo, almeno nell'accezione tendente ad indicare i dispositivi giuridici adoperati per incentivare la continuità ministeriale, possono darsi momenti di crisi e tensione politico-istituzionale se gli elementi condizionanti del sistema (il carburante che alimenta la macchina per utilizzare una felice metafora di autorevole dottrina<sup>2</sup>), su tutti, il sistema politico e quello partitico, patiscono delle disfunzioni causate dall'incapacità degli attori politici (o talvolta istituzionali) nel trovare soluzioni alle crisi medesime.

In questo senso, sarà la formula del governo di coalizione (l'accordo raggiunto tra il Psoe e *Podemos* nell'autunno 2019) lo sbocco politico che permetterà di dare vita al secondo esecutivo guidato dal *leader* socialista Pedro Sánchez e ad evitare, in tal modo, la quinta elezione generale in poco meno di quattro anni.

Come accennato, gli effetti del mutuato contesto partitico non hanno avuto ricadute solamente sul piano nazionale.

2236

Diverse Comunità autonome (CC.AA.) hanno vissuto, e spesso addirittura anticipato, le problematiche istituzionali dovute alla comparsa di nuovi soggetti politici (in particolare *Podemos* e *Ciudadanos* e, in un secondo momento, *Vox*). Ritardi e difficoltà nella formazione degli esecutivi sono stati dunque registrati anche al livello regionale di governo e le forze politiche sono state chiamate ad operare e trovare intese per facilitare l'investitura del vertice dell'organo esecutivo, inaugurando formule politiche (gli accordi di coalizione, definiti spesso "*acuerdos de investidura*" o di "*governabilidad*") fino a poco tempo addietro inimmaginabili nei pensieri di soggetti la cui *forma mentis* è stata, per oltre trentacinque anni, segnata dal bipartitismo (seppur imperfetto, stante la rilevanza dei partiti nazionalisti e regionalisti).

Il tipo di stato autonomico<sup>3</sup> spagnolo è caratterizzato da una non trascurabile autonomia di cui godono le CC.AA. nell'ingegneria istituzionale delle istituzioni di auto-governo. Fatti salvi alcuni punti fermi individuati dal Costituente e dal legislatore nazionale, le CC.AA. possono dotarsi di differenti strumenti e congegni giuridici per il buon funzionamento degli organi autonomici.

---

<sup>2</sup> E. Cheli, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023, 25.

<sup>3</sup> Invero, come ricorda A. Mastromarino, *La Spagna dopo il voto: l'ombra catalana sul Governo, la prospettiva delle riforme*, in *DPCE Online*, n. 2, 2019, XVIII, «esiste un'ambiguità mai sciolta all'interno del dettato costituzionale del 1978 strettamente connessa con le scelte che hanno caratterizzato la forma e il tipo di Stato spagnolo». Tale ambiguità, «non ha mai permesso la definizione della natura del tipo di Stato spagnolo sempre in bilico tra la struttura regionale e le aspirazioni federali».

A tal proposito, potrebbe rivelarsi in una certa misura utile un'indagine che miri a individuare se nel livello autonomico è possibile riscontrare qualche tecnica giuridica utile a disincentivare, per quanto possibile, momenti di stallo istituzionale caratterizzati dalla mancanza di un esecutivo legittimato dal sostegno parlamentare.

Difatti, nei tipi di Stato caratterizzati dal decentramento politico (siano essi regionali o federali) operano meccanismi di *spill-over*, ovvero una circolazione e un'influenza reciproca di modelli istituzionali e di strumenti giuridici, non solo in una relazione, per così dire, di tipo *top-down* (e questo, vedremo, sarà la logica del mimetismo istituzionale seguito da molte CC.AA.), ma, spesso, nella direzione opposta, del tipo dunque *bottom-up*, ove è il livello inferiore che "ispira" quello superiore. Inoltre, tali dinamiche non si verificano solamente sul piano istituzionale, essendo il livello c.d. intermedio di governo (ma più in generale quello delle autonomie), non di rado, luogo ove si sperimentano e si testano formule politiche spesso impensabili al più "rigido" livello nazionale.

Si pensi anche al caso italiano: frequentemente, nel dibattito politico e non solo, taluni (tra i quali l'attuale maggioranza parlamentare) guardano al sistema del c.d. *simul stabunt simul cadent* operante a livello comunale e regionale quale esempio positivo di stabilità e quale modello a cui ispirarsi per riformare la forma di governo nazionale; parimenti, sul piano politico, le autonomie fungono quale laboratorio per testare nuove alleanze, stante il minor tasso di politicizzazione che spesso connota le *issues* e le *policies* trattate in questi livelli.

Il presente scritto cercherà di illustrare lo stallo politico-istituzionale verificatosi in seguito alle elezioni politiche del 2015. Descriverà quindi brevemente il processo di investitura del Presidente del Governo spagnolo, partendo dal dato letterale dell'art. 99 della Costituzione.

In seguito, si volgerà dunque lo sguardo al livello autonomico per ravvisare le somiglianze ma soprattutto le differenze nelle fasi di formazione dell'esecutivo tra i due livelli di governo. Infine, si formuleranno delle proposte per tentare di minimizzare i rischi sul piano istituzionale derivanti dal nuovo contesto politico-partitico.

## 2. Il contesto politico-istituzionale: le difficoltà nella formazione del Governo causate dal nuovo sistema dei partiti

La procedura che regola la formazione del Governo nazionale, sancita dall'art. 99 Cost., non è stata oggetto di un'ampia e sistematica discussione tra i giuspubblicisti e tra i politologi fino a quando le elezioni del 2015, e la conseguenziale nuova morfologia del sistema partitico, impedirono un'applicazione meccanica della sopra menzionata disposizione costituzionale.

Difatti, autorevole dottrina ha a lungo qualificato come “meccanico” o “protocollare” il procedimento di investitura regolato nella norma fondamentale<sup>4</sup>.

I diciassette deputati eletti al *Congreso* dai partiti indipendentisti catalani nelle elezioni generali del 20 dicembre 2015 incisero profondamente sulla possibilità di costituire un esecutivo in un quadro politico già segnato dalla fine del bipartitismo e la contestuale nascita di un assetto quantomeno bipolare, caratterizzato da una marcata contrapposizione politica e ideologica.

Preso cognizione della rinuncia di Rajoy nel tentare un’investitura che, oggettivamente, aveva poche *chances* di ottenere il supporto parlamentare necessario per formare il Governo, il Re, a seguito di un nuovo giro di consultazioni con i gruppi parlamentari, nominava Sánchez, segretario del Psoe, partito classificatosi secondo alle elezioni, candidato all’investitura. Anche quest’ultimo però era, con ogni evidenza, destinato ad andare incontro alla sconfitta parlamentare, vista, innanzitutto, la netta contrarietà della classe dirigente socialista a un qualsiasi accordo con *Podemos*, reo di appoggiare la celebrazione di un referendum sull’indipendenza della Catalogna.

Siffatte condizioni erano destinate a produrre un fatto del tutto inedito per la democrazia spagnola. Difatti, trascorsa qualche settimana dalla nomina regia per la candidatura presidenziale, il segretario del Psoe fu sconfitto, al principio di marzo, sia in prima che in seconda votazione, non avendo financo in quest’ultima (che richiede la maggioranza semplice dei voti per essere investiti) raggiunto la soglia prevista.

Constatata quindi l’impossibilità di costituire una maggioranza in seno al *Congreso* e una volta spirato il termine perentorio dei due mesi dalla prima votazione di investitura, così come previsto all’art. 99 Cost.<sup>5</sup>, il Re sciolse le Camere e indisse nuove elezioni per il giorno 26 giugno 2016.

La crisi politico-istituzionale fu ben testimoniata dall’esigua durata della XI legislatura, causata dall’incapacità delle forze politiche di trovare un accordo su comuni basi programmatiche, inaugurando una stagione di crescente e marcata polarizzazione del sistema partitico che era destinata a non essere risolta neppure con la nuova chiamata alle urne.

Le elezioni politiche di giugno consegnarono, ancora una volta, al Pp il primato elettorale ma, come era accaduto per le precedenti, non garantirono ad esso la maggioranza dei seggi in seno al *Congreso*. I popolari incrementarono i loro voti ma la maggioranza relativa ottenuta era ben lungi

---

<sup>4</sup> J. Hernández Bravo de Laguna, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, in *El Notario del Siglo XXI*, Rev. 67, 2 giugno 2016, imputa la poca attenzione riservata all’art.99 Cost. alla sua applicazione “mecánica, aparential y meramente protocolaria, sin causar el menor problema interpretativo ni funcional”.

<sup>5</sup> Il quinto comma dell’art. 99 prevede che «si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

dal poter ambire ad ottenere, tramite accordi con le forze politiche, la metà più uno degli scranni della Camera bassa, stante anche la perdita di otto seggi registrata da *Ciudadanos*.

I socialisti, al minimo storico, persero cinque seggi rispetto alla tornata precedente, diventando impossibile aspirare alla costruzione di alleanze in vista della formazione del Governo. La situazione, rispetto al dicembre passato, fu pressoché identica in termini di consenso elettorale, sia per *Podemos* che per i partiti indipendentisti catalani. Questi ultimi, forti della maggioranza nel *Parlament*, accrescevano la volontà di porre in pratica la via unilaterale per l'indipendenza, cominciando a covare l'idea di un referendum di autodeterminazione, che ampliava la distanza, ormai incolmabile, tra i socialisti e i partiti secessionisti catalani.

Il reiterato stallo istituzionale alimentava un confronto politico e scientifico sullo stato della democrazia spagnola, sul nuovo sistema dei partiti, sulla legislazione elettorale e sulle previsioni della Carta del 1978 che regolano i rapporti tra i massimi organi costituzionali responsabili dell'indirizzo politico. In sostanza, per la prima volta, la forma di Governo era al centro di un dibattito che non era confinato solamente agli studiosi ma entrava con forza nell'interesse di un'opinione pubblica<sup>6</sup> che per oltre tre decenni era stata abituata a una performante governabilità delle sue istituzioni<sup>7</sup>.

Costituitesi le Camere e superata la pausa estiva, nel mese di settembre il *leader* del Pp tentò, senza riuscirci, un'investitura che fu respinta in entrambe le due votazioni. Sánchez, segretario del Psoe, aveva, difatti, aperto la strada al fallimento di Rajoy, escludendo tassativamente la possibilità di un'astensione del gruppo socialista per far nascere il governo a guida popolare. A seguito però della formalizzazione della mancata investitura di Rajoy al *Congreso*, il dibattito interno al partito socialista raggiunse un acume tale da indurre Sánchez a rassegnare le dimissioni. Lo spettro, infatti, di una nuova applicazione dello scioglimento automatico ex art. 99.5 Cost., con annesso discredito internazionale e conseguente incertezza finanziaria, economica e sociale, provocò una netta spaccatura in seno al Psoe sulla

---

<sup>6</sup> J. Hernández Bravo de Laguna, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional*, cit., a tal riguardo, sostiene che l'unico aspetto positivo di una tale situazione istituzionale è «un aspecto pedagógico y didáctico, porque nos da la impresión de que la mayoría de los ciudadanos está aprendiendo ahora prácticamente cómo funciona nuestro sistema político».

<sup>7</sup> Sul punto M. Revenga Sánchez, *La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 109, 2017, 101, che ricorda come nelle dieci elezioni precedenti a quelle del dicembre 2015 la percentuale di seggi ottenuti dai due partiti più votati (Pp e Psoe) nel Congresso oscillò tra un minimo di 65,24 % (nel 1979) e un massimo di 83,81% (nel 2008). Inoltre, l'A. osserva che degli undici governi che si erano succeduti fino a quel momento cinque disponevano della maggioranza assoluta mentre cinque dei restanti sei esecutivi "minoritari" potevano contare comunque su un sostegno parlamentare superiore al 45% dei seggi. Nelle elezioni "spartiacque" del 2015, invece, la somma dei due partiti più votati (Pp e Psoe) superò di poco la soglia del 60%.

praticabilità di un voto di astensione al Governo, stante anche un fisiologico timore per taluni deputati che potevano vedere il loro mandato, un'altra volta, esaurirsi pochi mesi dopo la vittoria del seggio.

In questo clima di profonda crisi in cui versava il più antico partito spagnolo, il comitato federale del Psoe optava per rinunciare al voto contrario all'esecutivo popolare, che nasceva alla fine di ottobre con l'astensione di quasi settanta deputati socialisti.

Un Governo, quello di Rajoy, che nasceva fragile non soltanto perché sorto grazie all'anomala non contrarietà del suo rivale storico ma anche e soprattutto per le profonde turbolenze che attraversavano quest'ultimo, una crisi confermata dal voto dissenziente, rispetto alla linea del partito, di quindici deputati che votarono contro il Governo.

### 3. Il procedimento di formazione dell'esecutivo nazionale e il dibattito scaturito dal nuovo sistema partitico

Il mancato scioglimento anticipato non interruppe un dibattito politico e soprattutto scientifico che pose il suo accento proprio sulle previsioni sancite nell'art. 99 della Costituzione spagnola.

Ecco allora che, a causa di un comportamento negligente delle forze politiche nell'assunzione delle responsabilità necessarie per porre termine a una situazione segnata dalla mancanza di un governo pienamente in funzione, si sono prospettate diverse ipotesi di riforma dell'art. 99 della Costituzione<sup>8</sup>. Questa disposizione costituzionale (congiuntamente alle pertinenti disposizioni contenute nella Legge organica del regime elettorale generale e nel regolamento della Congresso) stabilisce “un calendario preciso de actuaciones”<sup>9</sup> che ha come fine quello di sostituire il governo dimissionario con un esecutivo investito dal Congresso.

L'intento razionalizzatorio del costituente e del legislatore spagnolo diviene evidente se si considera che, differentemente dai procedimenti di formazione dei governi nelle altre democrazie parlamentari, “un conjunto coordinado de reglas”<sup>10</sup> stabilisce, con limiti temporali concreti, “las operaciones políticas que hay que poner en marcha para lograr la sustitución” (del Governo).

L'art. 99 della Costituzione spagnola stabilisce che in seguito al rinnovo del Congresso («e nelle altre circostanze costituzionali in cui ciò si

<sup>8</sup> Come osserva G. de Lázaro Redruello, *La «investidura sin candidato» y los sucedáneos de investidura: unas extrañas innovaciones en el derecho parlamentario autonómico*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 26, 2023, 121, «se defendió la imposibilidad de rechazar la candidatura ofrecida por el rey o de renunciar a ella, se barajó la idea de hacer al presidente en funciones aspirante nato en defecto de voluntarios y se buscaron atajos extra-constitucionales para disolver las Cámaras».

<sup>9</sup> M. Revenga Sánchez, *op. cit.*, 104.

<sup>10</sup> M. Revenga Sánchez, *op. cit.*, 104. L'A., riferendosi, all'intero processo elettorale (dalla dissoluzione delle camere precedenti fino alla sessione costitutiva delle nuove) parla di “mecanismo de relojería”.

rilevi necessario») il Re, dopo aver consultato i rappresentanti designati dai gruppi politici con rappresentanza parlamentare (vengono, dunque, costituzionalizzate le consultazioni), propone, tramite il Presidente del Congresso, un candidato alla Presidenza dell'esecutivo. Quest'ultimo, in forza del secondo comma, dovrà presentarsi innanzi alla Camera bassa per esporre il programma politico del "suo" Governo chiedendo, proprio su questo, la fiducia del Congresso.

Eppure, quello che per oltre trentacinque anni si era caratterizzato per essere un percorso del tutto lineare, con la nuova morfologia partitica e la conseguente difficoltà di creare una maggioranza parlamentare, diviene oggetto di attenzione da parte della scienza costituzionalistica che comincia a riflettere in maniera più approfondita su diversi aspetti critici di tale procedimento.

Una prima questione riguarda la figura del Monarca e dunque la configurazione della stessa forma di Stato. Difatti, nel momento in cui la formazione del Governo cessa di essere (o quantomeno di apparire) un automatismo, e presa cognizione della delicatezza politica che è insita nella fase costituiva di un esecutivo, bisogna interrogarsi su quale sia effettivamente il ruolo del Re, al quale la Costituzione attribuisce esplicitamente la funzione di arbitrare e moderare il funzionamento regolare delle istituzioni. In tal senso, non basta affermare, per esimere il Re da ogni tipo di concorso alla volontà dell'atto, che in forza dell'art. 64 della Costituzione del 78', "de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden". Anche nel nostro ordinamento qualsiasi atto del Capo dello Stato è controfirmato dai ministri proponenti (o dal PdC nel caso di atti legislativi) che ne assumono la responsabilità. Nel nostro ordinamento, come è noto, esistono degli atti che possono essere riconducibili sostanzialmente alla volontà del Presidente della Repubblica e nei quali lo strumento della controfirma assume un mero controllo di legalità costituzionale (ovvero, la verifica circa la correttezza della procedura). Viceversa, in una forma di Stato quale quella spagnola<sup>11</sup>, ove il Capo dello Stato non è eletto né direttamente né indirettamente dai cittadini, non v'è spazio per un intervento regio che possa, anche lontanamente, essere interpretato come attuativo di un indirizzo politico (né in senso stretto ma neppure, come talvolta viene indicato nella dottrina italiana, di indirizzo costituzionale). Non è un caso che, in un'altra monarchia quale quella

---

<sup>11</sup> Difatti, come osservato da autorevole dottrina, se si interpreta in modo sistematico il titolo III della Costituzione alla luce dei principi che ispirano la forma di Stato monarchico-parlamentare, «no parece que pueda dejarse en manos de un poder no responsable tan importante facultad, lo que debe hacernos sostener que quien la ejerce efectivamente es el Presidente del Congreso, mediante el mecanismo del refrendo». Così I. Torres Muro, *El Refrendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del Gobierno*, in *Revista de estudios políticos*, n. 88, 1995, 162 che riprende la tesi di M. Aragón, *La Monarquía parlamentaria*, in E. García de Enterría Martínez-Carande, A. Predieri (a cura di), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, II ed., Madrid, 1981.

svedese, il Capo dello Stato non interviene neppure formalmente nella proposta e nella nomina del Primo ministro.

Dunque, ad avviso di chi scrive, la discrezionalità concernente la scelta del momento in cui dare avvio alle consultazioni con i gruppi parlamentari deve essere riconducibile, in via esclusiva, al Presidente del Congresso<sup>12</sup> (la cui elezione, tra l'altro, è spesso presagio dell'esistenza di una maggioranza formata dalla forza politica o dalla coalizione che sosterrà poi l'esecutivo), non potendosi, nell'ordinamento iberico, prefigurare atti sostanzialmente regi<sup>13</sup>.

Una tale lettura, che è stata definita progressista<sup>14</sup>, in realtà, ha quale effetto quello di proteggere e difendere la monarchia, ponendo al riparo, per l'appunto, la figura regia dalla competizione politica.

Detto ciò, a tale flessibilità di cui gode il Presidente della Camera bassa (nella scelta di quando iniziare le consultazioni e in quella di convocare il *Pleno* per l'investitura) corrisponde (o dovrebbe corrispondere) una responsabilità politica innanzi al corpo elettorale, giacché l'opinione pubblica è edotta circa la situazione politica e saprà facilmente se esistano le condizioni per far nascere un esecutivo. In tal senso, potrebbe "punire" elettoralmente il partito o i partiti che hanno espresso il Presidente del Congresso.

In ogni modo, sul ruolo del Re e del Presidente del Congresso si tornerà nel finale del presente scritto, dando conto di quanto occorso alle ultime elezioni politiche svoltesi nel luglio del 2023.

Proseguendo nel dibattito inaugurato a seguito di quella turbolenta stagione politica, bisogna menzionare una proposta, sostenuta da più voci e apparsa nella letteratura di settore poco dopo l'*impasse* scaturita dal voto di fine 2015, che andava nella direzione di stabilire l'apposizione di un termine temporale per la scelta di un candidato all'investitura<sup>15</sup>. Tale prospettiva

<sup>12</sup> Su una linea opposta, M. Revenga Sánchez, *op. cit.*, 110, il quale sostiene che «dejar a la voluntad del rey el *cuándo* del inicio de las consultas en cada supuesto concreto nos parece un factor de indeterminación que encaja perfectamente con su función arbitral y moderadora del funcionamiento regular de las instituciones».

<sup>13</sup> Vi è chi, in dottrina, ha evidenziato una differenza lessicale contenuta nell'art. 99 della Costituzione. In tal senso, se per il caso di scioglimento anticipato ex art. 99.5 (scioglimento-sanzione) è indicato che il Re scioglie e convoca elezioni «con el refrendo del Presidente del Congreso», nel caso della proposta del candidato presidenziale viene stabilito che il Re realizzerà la suddetta "a través del Presidente del Congreso". Dunque, in quest'ultimo caso, secondo questa prospettiva, il Re avrebbe un margine discrezionale. Si v. M. Revenga Sánchez, *op. cit.*, 106.

<sup>14</sup> I. Torres Muro, *op. cit.*, 162.

<sup>15</sup> Sull'apposizione di un termine temporale alla scelta di un candidato all'investitura (ovviamente, a seguito delle consultazioni con i gruppi politici rappresentati e con la procedura già menzionata che coinvolge il Presidente della camera bassa) pare del tutto convincente la proposta di R.L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 109, 2017, 93, il quale propone un termine di un mese dalla data di costituzione del Congresso dei deputati, perchè se invece il *dies a quo* fosse «la fecha de celebración de las elecciones generales, el periodo de tiempo del que dispondría el jefe

sarebbe funzionale allo scopo di responsabilizzare i partiti che, stante il minor tempo a disposizione, avrebbero un solido incentivo a intraprendere delle pragmatiche trattative in vista della scelta del candidato da sostenere per l'investitura congressuale.

Vi è poi una dirimente questione sorta a seguito della complicata fase di formazione del Governo dopo le elezioni generali del dicembre 2015 e del giugno del 2016. A tal riguardo, il rifiuto di Rajoy di essere candidato all'investitura, ha profilato la problematica concernente il caso, fino ad allora del tutto improbabile, in cui difettino personalità che accettino la candidatura offerta dal Re, in ragione della palese mancanza di una maggioranza a supporto della stessa. Con ogni evidenza, si tratta di una questione di primaria salienza dal punto di vista costituzionale in quanto il quinto comma dell'art. 99, che regola lo scioglimento automatico delle Camere (nel caso in cui nessun candidato abbia ottenuto la fiducia del Congresso), diviene operativo solamente qualora siano trascorsi due mesi dalla prima sessione di investitura.

Qualora si propendesse per un'interpretazione letterale della norma costituzionale, la mancanza di candidati per l'investitura avrebbe la conseguenza di "disinnescare" lo strumento previsto dal costituente per scongiurare la *prorogatio* di un esecutivo spogliato dei poteri costituzionali previsti e orfano di un qualsivoglia indirizzo politico.

Il passo avanti compiuto dal *leader* socialista a seguito del rifiuto di Rajoy ha reso meno impellente una riflessione concernente la ricerca di una "via d'uscita" costituzionale qualora si verificasse la circostanza per cui nessuna personalità accetti l'incarico del Re, oppure l'eventualità in cui quest'ultimo sia impossibilitato nel formalizzare la sua proposta a causa della mancanza evidente della maggioranza parlamentare a sostegno di un Presidente del Governo.

#### 4. Il procedimento di formazione dell'esecutivo autonomico. In particolare, le differenze rispetto al modello statale

Il passaggio dal bipolarismo imperfetto al multipartitismo frammentato nell'ordinamento spagnolo ha comportato un cambiamento anche al livello autonomico nel procedimento di investitura.

Le elezioni andaluse e le successive votazioni autonome del 2015 (che fecero presagire attenta dottrina circa gli esiti dei comizi nazionali del dicembre dello stesso anno<sup>16</sup>) ebbero l'effetto di far scomparire quasi

---

del Estado podría quedar reducido a nada si se agotase el plazo legal previsto en nuestra ley fundamental para la constitución de la Cámara Baja»; invece, la proposta prospettata da J. Hernández Bravo de Laguna, *El artículo 99 de la Constitución: una propuesta de reforma constitucional, cit.*, nell'ipotizzare anch'essa un mese di tempo per il Re, fa decorrere l'inizio del termine dalla data di celebrazione delle elezioni generali.

<sup>16</sup> R.L. Blanco Valdés, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 797-798.

totalmente nello scenario regionale i governi di maggioranza assoluta<sup>17</sup>.

La maggior parte delle Comunità autonome spagnole ha recepito nei propri Statuti e nelle proprie leggi che regolano l'assetto istituzionale il prototipo statale. D'altronde, in entrambi i livelli di governo, la dottrina ha spesso assimilato il funzionamento del sistema istituzionale spagnolo ai regimi presidenziali o semipresidenziali<sup>18</sup>.

Difatti, come già accennato al principio del presente scritto, se sicuramente la strutturazione del sistema partitico nazionale condiziona le dinamiche regionali e autonome dei due ordinamenti, al medesimo tempo, le autonomie regionali fungono, non di rado, quale laboratorio politico per testare talune innovazioni politico-istituzionali (non solo in termini di *policies* ma anche sotto il profilo della competizione politico-partitica, registrandosi, nel livello sub-statale, alleanze e coalizioni che spesso sono improbabili, se non impossibili, al livello centrale)<sup>19</sup>.

Le principali differenze nel processo di formazione dell'esecutivo consistono: a) nella previsione di espliciti termini temporali previsti da diverse CC.AA. nelle differenti fasi della procedura; b) in talune forme di c.d. parlamentarismo negativo presenti in alcuni statuti di autonomia o nei regolamenti parlamentari; c) nel soggetto chiamato ad effettuare la proposta di candidatura presidenziale.

Ma prima di entrare nel merito di queste differenze, è forse utile evidenziare come, in realtà, vi sia stata una forte spinta "esogena" all'omogenizzazione sul piano istituzionale.

A tal proposito bisogna menzionare la celebre sentenza n. 225 del 1998 nella quale il Tribunale costituzionale spagnolo, in un ricorso di incostituzionalità riguardante una disposizione concernente il regime elettorale transitorio adottato per il parlamento delle Canarie<sup>20</sup>, affermò che «de conformidad con el principio dispositivo que informó el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del artículo 143 CE podían contar o no según sus Estatutos con una Asamblea Legislativa como

<sup>17</sup> Come osserva E. Aranda Álvarez, *El nuevo mapa de partidos. Efectos sobre el parlamentarismo de las Comunidades autónomas*, in *Informe comunidades autónomas*, 2017, 104, a seguito delle elezioni autonome del 2015 solamente i governi di Galicia e della città autonoma di Ceuta potevano contare sulla maggioranza assoluta.

<sup>18</sup> J. Solé Tura, *Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales*, in *El Gobierno en la constitución y los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985. A. Paramio Durán, *En torno a las formas de gobierno de las Comunidades Autónomas*, in *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, n. 5, 1987, invece, assimila il funzionamento del sistema autonomico al c.d. Governo del Primo ministro.

<sup>19</sup> Enfatizzano questa peculiare funzione che possono svolgere le Comunità autonome, tra gli altri, E. Aranda Álvarez, *op. cit.*, 83-115 nonché il lavoro monografico di A.I. Dueñas Castrillo, *Las Comunidades autónomas como laboratorios de democracia*, Zaragoza, 2021.

<sup>20</sup> In particolare, il ricorso riguardava una disposizione che, innalzando le soglie di sbarramento autonomico, avrebbe potuto violare il principio di rappresentanza proporzionale.

la que prevé, para otros casos, el artículo 152 CE». Ma, nell'interpretazione del supremo organo di giustizia costituzionale, stante che nello Statuto di autonomia canario è prevista un'assemblea legislativa «come la prevista en el art. 152.1 CE ... e che la Comunità autonoma delle Canarie ha visto “la progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del art. 151CE ...», allora, la logica conseguenza di tutto ciò, deve trovare il suo «trasunto en el plano orgánico e institucional». In altre parole, per il TC spagnolo il modello istituzionale ex art. 152 integra un obbligo tutte le volte in cui una Comunità autonoma preveda l'istituzione di un organo rappresentativo della volontà autonoma<sup>21</sup>.

La compressione del principio dispositivo è stata criticata fortemente, non solo in sede scientifica ma emerge anche nel ragionamento operato dal voto particolare effettuato dal magistrato Cruz Villalón che pose in risalto come «el artículo 152.1 CE comienza delimitando su ámbito de proyección a los solos Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, lo que nunca ha sido el caso de Canarias». Inoltre, la scelta della suddetta C.A. di dotarsi di un'assemblea legislativa ai sensi dell'art. 143 CE «no convierte a ésta automáticamente y sin más en la Asamblea Legislativa del 151 CE, con todas sus exigencias».

In definitiva, se è vero che si è realizzato un percorso di progressiva omogenizzazione istituzionale (a cominciare dagli accordi PSOE-UCD del 1982) «nada obstaba para que las CC.AA. no vinculadas por el art. 152.1 optaran por otro modelo distinto»<sup>22</sup>.

Nonostante questa tendenza al mimetismo istituzionale<sup>23</sup>, sia tra le CC.AA. medesime (in riferimento soprattutto all'acquisizione di competenze) sia nei confronti del modello statale, permane la volontà di mettere in risalto la propria peculiarità territoriale<sup>24</sup> e questo può essere osservato, appunto, nel processo di formazione dell'esecutivo autonomico.

Un primo scostamento sostanziale dal modello operante a livello nazionale concerne, come accennato, la figura chiamata a individuare la

---

<sup>21</sup> Il TC afferma, a tal proposito, che “ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado”.

<sup>22</sup> A.I. Dueñas Castrillo, *La investidura de los Presidentes autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 17, 2017, 7.

<sup>23</sup> Inoltre, come pone in luce F.J. Bastida Freijedo, *De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes autonómicos y la forma de gobierno, Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 5, 2001, 41, sebbene il patto autonomico che diede vita alla Legge Organica di armonizzazione del Processo autonomico ebbe quale effetto l'omogeneizzazione istituzionale delle CC.AA., «las de la vía del art. 143 CE, con la ventaja no pequeña de poder plantear un cambio en su propia organización institucional autonomosin necesidad de revisar la CE ni tampoco de realizar un referéndum de ratificación de la reforma».

<sup>24</sup> J. F. Durán Alba, *El cierre del sistema institucional castellano y leonés tras la última reforma estatutaria: semejanzas y diferencias con el modelo estatal*, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. extra 1, 2004.

personalità in grado di assicurarsi il sostegno dell'organo legislativo per esercitare la presidenza esecutiva.

A tale riguardo, bisogna ricordare che nel livello regionale di governo difetta la figura del Monarca e sebbene la maggior parte delle Comunità autonome abbia preso come riferimento il dettagliato art. 99 Cost., diverse hanno poi implementato tale procedimento in maniera differente, stante anche la summenzionata mancanza di un attore che, data la sua funzione di garante del regolare funzionamento delle istituzioni, è fisiologico sia presente nel procedimento di formazione dell'esecutivo nazionale (anche se, come esposto in precedenza, è il Presidente del Congresso che si assume la responsabilità dei vari atti dell'iter di investitura).

Di norma, a livello autonomico, l'incaricato di proporre il candidato per l'investitura è il Presidente di Assemblea<sup>25</sup>. In alcune Comunità autonome, viceversa, tale prerogativa è affidata ai gruppi parlamentari (trattasi della C.A. del *País Vasco*<sup>26</sup> e, sostanzialmente, anche nella *Comunidad Valenciana*<sup>27</sup> dato che qui il Presidente di Assemblea mantiene il potere formale di proposta). Infine, la *Comunidad de Asturias*<sup>28</sup> e quella di *Extremadura*<sup>29</sup> assegnano ai singoli deputati autonomici il compito di formulare la candidatura.

Una seconda, sostanziale, differenza è ravvisabile nella scelta effettuata dalla maggioranza delle CC.AA. di apporre dei termini che il soggetto incaricato di effettuare la proposta del candidato/a presidenziale dovrà rispettare. La *ratio* di tale opzione può essere ricondotta alla volontà delle CC.AA. di attivare celermente il processo di investitura, non dilatando in maniera eccessiva la problematica rappresentata dalla presenza di un Governo dimissionario, competente "solo" per gli affari correnti<sup>30</sup>.

A tal proposito, si ricordi che, sul piano nazionale, un c.d. *Gobierno en funciones*, sebbene privo di supporto parlamentare, sarebbe comunque chiamato a compiere delle scelte profondamente "politiche" quali potrebbero essere la designazione di un commissario per la Commissione europea o questioni concernenti una situazione di guerra (ad esempio, l'invio di armi).

<sup>25</sup> Così F.J. Bastida Freijedo, *op. cit.*, 45: con questa formula «se desea realzar la figura del Presidente del Parlamento autonómico como órgano de equilibrio y moderación de la Cámara; como órgano de impulso institucional que propicie la provisión de la Presidencia de la Comunidad y de su Consejo de Gobierno, más que de impulso político, y en este sentido encarna atributos semejantes a los que al Rey le asigna el art. 56.1 CE».

<sup>26</sup> Art. 5 Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

<sup>27</sup> Art. 27 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

<sup>28</sup> Art. 3 Ley de 5 de julio de 1984 del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

<sup>29</sup> Art. 25 Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>30</sup> In questo senso, M.I. Álvarez Vélez, *La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes de los ejecutivos autonómicos*, in *Revista general de derecho constitucional*, n. 22, 2016.

Per di più, come previsto per il livello nazionale, diverse CC.AA. hanno previsto lo scioglimento-sanzione in seguito al decorrere di un periodo di tempo (di solito, due mesi dalla prima sessione di investitura<sup>31</sup>) senza che si sia riusciti a nominare un Presidente dell'esecutivo autonomico. Donde, la necessità di porre dei vincoli temporali (a seconda della C.A., da un minimo di 10 ad un massimo di 30 giorni) anche per la convocazione del *Pleno* una volta che è stata individuata la candidata o il candidato presidenziale<sup>32</sup>.

Interessante anche la previsione presente nello statuto di autonomia della Comunità autonoma di Aragón<sup>33</sup> che prescrive un termine di dieci giorni al Presidente dell'Assemblea legislativa per realizzare nuove proposte, nel caso in cui nella prima sessione di investitura il candidato non abbia ottenuto il supporto parlamentare.

Infine, a livello autonomico sono riscontrabili dei casi di c.d. parlamentarismo negativo<sup>34</sup>, ovvero dei casi in cui, allo spirare del termine consentito senza che si sia formato un esecutivo, si presume accordata la fiducia al candidato che, di solito, è quello indicato dalla formazione politica più rappresentata nel parlamento autonomico.

Questo tipo di procedimento di formazione dell'esecutivo è stato efficacemente definito “modelo de elección” per distinguerlo dal “modelo de investidura” in quanto, a differenza di quest'ultimo nel quale il Parlamento conferisce espressamente la fiducia al candidato eletto, in questo caso, “se escoge al candidato que cuenta con más apoyo parlamentario en relación con los demás”, in quanto, ciò che conta, «es haber conseguido un voto más que el siguiente candidato más votado»<sup>35</sup>.

In particolare, un tale meccanismo è previsto in *Castilla-La Mancha*<sup>36</sup>. Lo statuto di autonomia di questa comunità prevede un meccanismo, in una

---

<sup>31</sup> Difatti, come osserva E. Ortea García, *¿Investidura por carambola? El elemento territorial de los sistemas electorales autonómicos y la designación de Presidentes*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 112, 2022, 255-256, alcune CC.AA. fanno decorrere il *dies a quo* non dalla prima votazione di investitura ma dalla celebrazione delle elezioni (Navarra), dalla costituzione dell'Assemblea autonoma (Principado de Asturias e Aragón) oppure dalla convocazione del Parlamento per effettuare il voto (País Vasco).

<sup>32</sup> A. I. Dueñas Castrillo, *op. cit.*, 14, afferma che la previsione dei suddetti termini (sia per procedere alla proposta del candidato sia per effettuare la convocazione della sessione di investitura) costituisce la maggiore differenza tra i procedimenti di investitura autonomici e il processo previsto a livello statale.

<sup>33</sup> Art. 48.2: «El candidato presentará su programa a las Cortes. Para ser elegido, el candidato deberá, en primera votación, obtener mayoría absoluta; de no obtenerla, se procederá a una nueva votación veinticuatro horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría simple. Caso de no conseguir dicha mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente, debiendo mediar entre cada una de ellas un plazo no superior a diez días».

<sup>34</sup> Per un'interessante prospettiva sulla dimensione spaziale del sistema elettorale che influenza la composizione delle assemblee legislative delle comunità autonome che adottano forme di parlamentarismo negativo si v. E. Ortea García, *op. cit.*

<sup>35</sup> F.J. Bastida Freijedo, *op. cit.*, 55.

<sup>36</sup> Art. 14.5 Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

prima fase, del tutto sovrapponibile alla regolazione contenuta nell'art. 99 Cost. Difatti, è prevista una prima votazione delle *Cortes* a maggioranza assoluta; qualora quest'ultima non si raggiunga, il candidato dovrà ripresentarsi quarantotto ore dopo per una nuova votazione nella quale sarà sufficiente la maggioranza semplice. Qualora neanche in questo caso si raggiunga il quorum prescritto, potranno, nel lasso di tempo di due mesi dalla prima votazione, essere presentate ulteriori proposte (in cui, nuovamente, sarà sufficiente la maggioranza semplice). Una volta esaurito inutilmente tale periodo sarà automaticamente designato il candidato del partito con il maggior numero di seggi.

Dunque, non è prevista nessuna sessione di investitura e un eventuale voto di sfiducia da parte dell'organo legislativo autonomico interverrebbe in maniera successiva alla designazione del candidato presidenziale<sup>37</sup>.

Inoltre, una simile logica è recepita anche nella legge di Governo del *País Vasco*. L'art. 5, infatti, consente che siano più candidati (proposti dai gruppi politici con rappresentanza parlamentare) a poter esporre davanti all'Assemblea autonoma, nella stessa sessione, le linee generali del loro programma di governo. Nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta, il quarto comma dell'art. 5 prevede che nella seconda votazione sarà designato Presidente il candidato che ottiene la maggioranza semplice dei voti validamente espressi. Ciò significa che, qualora i candidati siano più di due, anche in questo caso verrà designato un Presidente che, al momento dell'elezione, somma a sé potenzialmente più voti contrari che a favore<sup>38</sup>.

2248

## 5. Le Comunità Autonome tra accordi politici e istituti di razionalizzazione: un quadro in perenne movimento

Nel maggio 2023 sono andate al voto quattordici CC.AA e la netta vittoria della destra e, in particolare, dei popolari ha spinto il Presidente del Governo Pedro Sánchez a concludere anzitempo la legislatura portando il Paese a un insolito voto estivo, nella speranza, poi rivelatasi fondata, di fermare l'emorragia dei voti socialisti. In seguito alle elezioni autonome, in diverse regioni sono stati siglati accordi di coalizione tra il Pp e *Vox* (*Aragón*,

---

<sup>37</sup> A.I. Dueñas Castrillo, *op. cit.*, 10. Come giustamente osserva l'A., anche il regolamento del Parlamento dell'*Andalucía* prevede una disposizione simile a quella prevista dalla Comunità *Castilla-La Mancha*. Però, parallelamente, lo Statuto di autonomia (che è la norma base delle CC.AA.) prescrive lo scioglimento del Parlamento una volta trascorsi inutilmente due mesi dalla prima votazione. Quindi, come messo in evidenza dall'A. il legislatore autonomico dovrebbe modificare il Regolamento.

<sup>38</sup> Secondo J. Bastida Freijedo, *op. cit.*, 56, «con la elección entre varios, y siempre que se haga por mayoría relativa, el Parlamento no expresa de una manera directa la confianza que en sí le merece el candidato triunfante, sino la que le merece éste en relación con los demás. El objeto de este procedimiento de designación no es establecer formalmente entre Parlamento y Presidente una relación de confianza, sino elegir quién de entre los candidatos ha de ser Presidente».

*Comunidad Valenciana, Extremadura, Murcia*) ponendo fine, in modo definitivo, al cordone sanitario intorno alla formazione di Santiago Abascal. Tali dettagliati accordi di coalizione, che ricordano le ben note dinamiche operanti nella Repubblica federale tedesca, hanno spesso permesso l'investitura presidenziale al primo turno di votazioni, ottenendo, dunque, la maggioranza assoluta.

La minore rigidità politica, alla quale si è fatto cenno, che connota il livello regionale di governo, ha permesso alle CC.AA di adeguarsi più celermente alle nuove dinamiche poste dalla fine del bipolarismo imperfetto che ha caratterizzato per un lungo periodo di tempo la monarchia spagnola.

Difatti, oltre agli esecutivi di coalizione e laddove, come nel caso della Comunità autonoma di Madrid, non sia stato possibile formare governi di maggioranza assoluta monocolore, altre formule sono state possibili grazie alle regole istituzionali analizzate nei paragrafi precedenti. Così, ad esempio, nelle Isole Baleari l'investitura dell'esponente del Partito popolare è stata resa possibile dall'astensione nel voto di investitura da parte di *Vox*; nella regione di *Cantabria*, invece, è stato il Partito regionalista a permettere, tramite la sua astensione, l'elezione di María José Sáenz de Buruaga, candidata del Pp.

Di converso, nella Comunità autonoma di *Navarra*, è sorto un governo di maggioranza relativa guidato da María Chivite, esponente socialista, eletta al secondo turno di votazioni grazie alla determinante astensione degli indipendentisti baschi di *EH Bildu*.

Eppure, stante la nuova morfologia partitica, non sono mancati diversi periodi di tensioni con ricadute importanti sul piano politico e istituzionale. Emblematico, in tal senso, quanto accaduto nella Regione di Madrid. In seguito alle elezioni autonome del maggio 2019, dopo diverse settimane di trattative serrate, è stato siglato un accordo di governo tra il Pp, *Ciudadanos* e *Vox*, consentendo l'investitura in seconda votazione della Presidente popolare Ayuso.

Dopo neanche due anni, in seguito alla rottura del patto tra Pp e *Ciudadanos* nella regione di *Murcia*, nel marzo del 2021, Ayuso scioglieva il Parlamento autonomico convocando nuove elezioni per il 4 maggio, anticipando, in tal modo, la presentazione di due mozioni di sfiducia (a firma, rispettivamente, di Psoe e *Más Madrid*)<sup>39</sup>. La strategia dell'esponente del Pp si rivelò vincente, registrando la formazione popolare il suo massimo storico di voti, e fu nuovamente investita, il 18 giugno, con i voti del PP e di *Vox*. Un patto di governo, quello siglato dai due partiti, che verrà meno in seguito alla presentazione da parte del gruppo di estrema destra di una mozione di sfiducia all'esecutivo nazionale (giudicata infantile dal Pp) e la conseguente

---

<sup>39</sup> Sul punto L. Frosina, *Sobrevivir o gobernar? La difficile tenuta del Governo di coalizione dinanzi alle crescenti tensioni politiche, sociali e territoriali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2021, 18.

decisione di Ayuso di rompere definitivamente con *Vox* (che votò, inoltre, contro il *dictamen* del bilancio regionale 2023)<sup>40</sup>.

Il multipartitismo frammentato affermatosi in Spagna ha inoltre comportato l'impiego, per la prima volta nella storia della Regione, dello strumento dello scioglimento anticipato in *Castilla y León*, ove nel dicembre 2021 è stato disposto lo scioglimento del Parlamento autonomico in seguito alla rottura del patto di coalizione tra Pp e *Ciudadanos*.

Tale istituto è stato adoperato anche in Galizia nel dicembre 2023, al fine di aumentare le *chances* di riconferma del Presidente popolare Rueda e nel marzo 2024 dal Presidente della *Generalitat* catalana Pere Aragonés in seguito alla mancata approvazione del progetto di legge di bilancio per il 2024, convocando le elezioni anticipate per il mese di maggio, elezioni vinte dal Partito Socialista catalano. In seguito a lunghe e complesse trattative tra il Psc e i repubblicani di Erc, è stato raggiunto un accordo a fine luglio incentrato su un nuovo regime di finanziamento autonomico, ponendo le basi per l'investitura di Salvador Illa, a maggioranza assoluta, l'8 agosto (con i voti di Psc, Erc e *Comuns*), ponendo dunque fine a quasi tre lustri di governi guidati da esponenti indipendentisti.

Questi avvenimenti politici e istituzionali restituiscono un quadro in costante movimento ove sono intrecciati da un lato le dinamiche della forma di governo e del Tipo di Stato e, dall'altro, le regole istituzionali e le vicende politiche.

Gli istituti di razionalizzazione delle procedure parlamentari, quali la possibile investitura di esecutivi a maggioranza semplice (e, come visto, astrattamente, financo con meccanismi di c.d. parlamentarismo negativo), sostenuti talvolta dall'esterno con l'astensione di determinate forze politiche, se posti in combinazione con gli strumenti di stabilità ministeriale caratterizzanti l'ordinamento spagnolo nel suo complesso, quali, su tutti, il potere di scioglimento anticipato nelle mani del vertice dell'esecutivo (che costituisce il principale strumento stabilizzatore) e la presenza della mozione di sfiducia di tipo costruttivo<sup>41</sup>, fungono da potenti disincentivi contro le crisi innescate dalle forze politiche, a maggior ragione in un quadro di multipartitismo frammentato. Se tutto questo viene posto in combinazione con l'ampia visibilità politica e mediatica di cui godono i Presidenti delle CC.AA ai quali, in forza dell'art. 152 Cost. e degli statuti di autonomia, non

---

<sup>40</sup> Sul punto L. Frosina, *Le nuove frontiere dei diritti in Spagna tra autodeterminazione individuale e uguaglianza sostanziale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023, 22.

<sup>41</sup> Seppure la regolazione della sfiducia costruttiva nell'ordinamento spagnolo è sostanzialmente differente da quella riscontrabile nella Repubblica federale tedesca in quanto non vi è una coerente disciplina delle intere vicende del rapporto fiduciario (sfiducia costruttiva, scioglimento e conseguenze sulla mancata approvazione di una questione di fiducia), potendosi prefigurare la cessazione del rapporto fiduciario e delle dimissioni dovute del primo ministro non solamente per il tramite di un voto di sfiducia di tipo costruttivo (ma, per esempio, a seguito del respingimento della questione di fiducia). Per questo, M. Frau, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2017, parla di modello della sfiducia costruttiva non sistemica.

solo spetta il potere di direzione del Consiglio di Governo ma financo quello di rappresentare le rispettive Comunità, si comprende, senza particolari difficoltà, perché spesso viene accostato il funzionamento della forma di governo regionale spagnola a quello di un sistema semipresidenziale.

Non di meno, è d'obbligo, tenere sempre a mente la centralità delle dinamiche politiche e partitiche (si pensi alla recente rottura degli accordi di coalizione da parte di *Vox* nelle regioni guidate dai popolari in seguito ai dissensi sulla gestione dei migranti) che sono condizionanti e determinanti sull'effettivo funzionamento dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico e sulla stabilità degli esecutivi medesimi, ragione per cui, in una fase storica segnata dalla frammentazione politica e sociale, fare previsioni (non solo di medio-lungo termine ma anche di breve periodo) o rintracciare delle tendenze sulle varie vicende politico-istituzionali regionali (e non solo) è sempre più complicato.

## 6. Le autonomie regionali: laboratori istituzionali a cui ispirarsi (con cautela)

È ora possibile trarre alcune considerazioni precedute, però, da un'inevitabile premessa di ordine metodologico.

La comparazione tra ordinamenti giuridici differenti impone la conoscenza delle peculiarità sociali, politiche e istituzionali dei tessuti ordinamentali nei quali le norme si collocano e sono destinate a operare. Dunque, una certa dose di prudenza è sempre raccomandabile quando si valuta di introdurre meccanismi o strumenti giuridici in un ordinamento ispirandosi a un altro. A maggior ragione, la prudenza deve essere del massimo grado qualora l'indagine comparatistica a fini descrittivi e, soprattutto, prescrittivi venga adoperata tra due livelli istituzionali e di governo non equiparabili in quanto a funzioni, poteri e fini.

Spesso, a ragione, viene rimarcato come, in specie nei tipi di Stato regionali, il livello intermedio di governo, seppur dotato di capacità legislativa, non può essere equiparato al livello centrale<sup>42</sup>. Per di più, difetta al livello regionale la presenza non solo della sede ove comporre gli interessi di tutto il territorio nazionale essendo, per l'appunto, solo le Camere il luogo dei rappresentanti dell'intera Nazione, ma neppure è presente una Corte costituzionale, essendo solo questo l'organo di garanzia della legalità costituzionale che vigila sull'osservanza dei diritti fondamentali.

Sul piano poi del corretto inquadramento della forma di governo regionale, bisogna andare al di là della semplice constatazione della sussistenza del legame fiduciario tra il vertice dell'esecutivo e il Consiglio o l'Assemblea regionale. Difatti, pensando all'ordinamento italiano, tale legame

---

<sup>42</sup> Il nostro Giudice delle Leggi, ad esempio, non ha concesso l'impiego del *nomen* Parlamento agli organi consiliari regionali. Il riferimento è alla sentenza 106 del 2022 nella quale la Corte costituzionale nega alla Regione Liguria la possibilità di impiegare il *nomen* Parlamento per il suo Consiglio regionale.

potrebbe condurre ad affermare che si sia in presenza di una tipica forma di governo parlamentare, tutt'al più nella sua variante c.d. neoparlamentare, ove, in virtù dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, si rafforzi il circuito da corpo elettorale, rappresentanza parlamentare e governo. Eppure, non manca, chi in dottrina avverte dell'imprecisione del suddetto inquadramento tassonomico, preferendo attribuire alla forma di governo regionale italiana la qualifica di forma di governo semiparlamentare<sup>43</sup>, stante le previsioni della legge elettorale (con l'elezione parlamentare quale trascinarsi dell'elezione del vertice dell'esecutivo e per il rigido meccanismo del *simul stabunt simul cadent*), assimilabile, nell'effettivo funzionamento a un iperpresidenzialismo<sup>44</sup>.

In definitiva, anche se non è evidentemente questa la sede per valutare le implicazioni della riforma della forma di governo nazionale italiana "ispirata" al modello regionale, si può affermare che diverse e notevoli sono, nel piano nazionale, le esigenze sistematiche da soddisfare rispetto al livello regionale.

È ora possibile, dunque, qualche riflessione più generale sulla formazione degli esecutivi in Spagna tenendo conto eventualmente degli spunti che possono offrire le autonomie regionali.

a) Nel procedimento di formazione dell'esecutivo spagnolo, come visto, due sono i soggetti che concorrono alla formazione dell'atto di proposta del candidato all'investitura (il Re che firma e il Presidente del Congresso che controfirma). Con l'avvento di un multipartitismo di tipo frammentato, il periodo che intercorre tra le elezioni politiche e l'entrata in carica di un nuovo esecutivo (che può durare ben più di due mesi, stante il possibile scioglimento-sanzione ex art. 99.5) si viene a configurare come una fase ad alta intensità politica, con un'oggettiva difficoltà per le formazioni politiche di trovare degli accordi per sostenere un Presidente del Governo.

È per questa ragione che i soggetti chiamati dalla Carta fondamentale a gestire questa delicata fase devono assumersi, anche se ovviamente solo politicamente, la responsabilità delle scelte effettuate (da quali gruppi politici chiamare per le consultazioni alla scelta del momento opportuno per effettuare la proposta di un candidato alla scelta del candidato medesimo). Ma, data la forma di Stato spagnola<sup>45</sup>, tale responsabilità non può che ricadere sulla figura del Presidente del Congresso.

---

<sup>43</sup> R. Toniatti, *La forma di governo regionale, il ruolo del Consiglio e l'assunzione di funzioni istituzionali di sistema non (solo) maggioritarie: prospettive per le autonomie speciali alpine*, in M. Cosulich, G. Postal, R. Toniatti (a cura di), *Il ruolo del Consiglio regionale nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*, Napoli, 2024, 15.

<sup>44</sup> M. Cosulich, "Mutato nomine de te fabula narratur? I Consigli regionali e il Parlamento di fronte all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo", in *Lo Stato*, n. 22, 2024, 229.

<sup>45</sup> In questo senso J.J. Solozábal Echavarría, *La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del Monarca en nuestro régimen parlamentario*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 109, 2017, 52, che afferma che «la intervención del rey solo puede tener lugar de acuerdo con las posibilidades correspondientes a su condición de órgano constitucional; quiere decirse sin atribuciones políticas, imposibles de desempeñar sin

Nelle elezioni del luglio 2023 è stato proposto come candidato alla Presidenza del Governo il *leader* del PP Feijóo. Nel comunicato della Casa Reale<sup>46</sup> viene esplicitato che la candidatura è ricaduta su di lui in quanto il partito che ha ottenuto più seggi alle elezioni è stato il Partito popolare. Viene inoltre evidenziato come, salvo che nella XI legislatura, da quando è in vigore la Costituzione, «el candidato del grupo político que ha obtenido el mayor número de escaños ha sido el primero en ser propuesto por su Maestad el Rey como candidato a la Presidencia del Gobierno. Esta práctica se ha ido convirtiendo con el paso de los años en una costumbre. En el procedimiento de consultas ... no se ha constatado, a día de hoy, la existencia de una mayoría suficiente para la investidura que, en su caso, hiciera decaer esta costumbre».

Eppure, stante il nuovo quadro politico, sembrava abbastanza pacifico che il PP, financo sommando i suoi voti con la formazione di estrema destra *Vox*, non avrebbe raggiunto la maggioranza dei 176 voti (dato che tutte le altre forze politiche avevano espresso il voto contrario) necessari per conseguire l'investitura, mentre, anche se complicatissima, più probabile appariva l'investitura di Pedro Sánchez (tra l'altro segni in questa direzione furono l'accordo sulla Presidenza del Congresso e le norme varate per i lavori congressuali a tutela del multilinguismo). E difficilmente può aver avuto un ruolo attivo in questa decisione il Presidente del Congresso, esponente del partito socialista.

Il nuovo assetto partitico può essere l'occasione per sancire<sup>47</sup>, in modo inequivocabile, che l'atto del Re deve essere un atto puramente formale e che le varie fasi della formazione di un esecutivo devono essere affidate al Presidente del Congresso<sup>48</sup>.

D'altronde, in sede costituente, fu proprio l'introduzione della formula "a través del Presidente del Congreso" che tranquillizzò i deputati comunisti che ritirarono i loro emendamenti funzionalizzati a spogliare il Monarca delle prerogative in materia di formazione dell'esecutivo<sup>49</sup>.

Inoltre, come acutamente posto in rilievo, "el mejor argumento a favor de un refrendo que no se limite a comprobar que se han guardado las formas es la supresión del texto del anteproyecto de 5 de enero de 1978, que en su artículo 56 establecía dos tipos de refrendo: el ministerial y el del Presidente

---

responsabilidad en una democracia, por lo que la actuación real requerirá del correspondiente refrendo y no tendrá que ver con una iniciativa propia».

<sup>46</sup> "Comunicado de la Casa de S.M. El Rey una vez finalizada la ronda de consultas de los días 21 y 22 de agosto", Palacio de La Zarzuela, Madrid, 22.08.2023, consultabile online sul sito della [Casa reale](#).

<sup>47</sup> Come ricorda J.J. Solozábal Echavarría, *op. cit.*, 50, «el detallismo constitucional no deja cerrada la puerta a ulteriores desarrollos, pues no puede decirse que la regulación constitucional que ciertamente es suficiente, en el sentido que se ocupa de los actos nodulares del procedimiento, sea absolutamente completa, esto es, no deje espacio para ulteriores especificaciones en el nivel reglamentario o en el de las simples prácticas».

<sup>48</sup> Come nota J.J. Solozábal Echavarría, *op. cit.*, 60, riprendendo le riflessioni di Bagheot sul ruolo del Monarca, spesso i poteri formali e simbolici (aparenciales) hanno "más significado para el sistema" di quelli effettivi.

<sup>49</sup> Così I. Torres Muro, *op. cit.*, 149.

del Congreso «a los efectos de autentificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución para el ejercicio de estas potestades»<sup>50</sup>.

Dunque, il criterio del primo partito può andar bene quando i potenziali candidati hanno la medesima *chance* di successo o insuccesso. Altrimenti, la proposta dovrebbe essere indirizzata a chi presenta più capacità coalizionale. In ogni caso, qualunque sia il criterio seguito, è bene che sia il Presidente del Congresso che effettivamente compia la scelta.

Più complicata, anche se risolutiva, sarebbe la via della revisione costituzionale ispirata al modello svedese, ossia la designazione del candidato da parte del Presidente della Camera bassa, senza che il Monarca abbia, nemmeno formalmente, alcun potere.

b) Lo scioglimento automatico previsto dal quinto comma dell'art. 99 quale sanzione alla mancanza di un accordo parlamentare sull'investitura presidenziale costituisce, a parere di chi scrive, un importante incentivo perché può responsabilizzare le forze politiche nel ricercare degli accordi per sostenere un Governo. Inoltre, costituisce un potente disincentivo per i parlamentari che possono vedere perduto il loro seggio a poche settimane dall'elezione. Per di più, tale meccanismo consente al corpo elettorale di esprimersi nuovamente sulla situazione politica ed indicare, magari, una via d'uscita (si pensi alla teoria delle desistenze nelle ultime elezioni francesi che tale sarebbe rimasta senza la scelta poi compiutamente effettuata nelle urne dagli elettori)<sup>51</sup>.

Per queste ragioni, sembra poco percorribile la strada intrapresa in qualche statuto di autonomia (*Castilla-La Mancha*, ma, come già accennato, anche il regolamento parlamentare andaluso contiene disposizioni in tal senso) che, volendo evitare lo scioglimento, consente l'investitura di un candidato presidenziale senza che quest'ultimo abbia ottenuto, almeno, la maggioranza relativa (in quanto nominato solamente perché leader del partito con più seggi).

Difatti, l'impianto razionalizzatorio seguito dal Costituente del 78' già consente a un candidato di divenire Presidente con la maggioranza relativa dei voti nel Congresso e, parallelamente, prescrive quella costruttiva (maggioranza assoluta per sfiduciare e nomina contestuale di un nuovo Presidente). Dunque, meccanismi di c.d. parlamentarismo negativo, oltre a

---

<sup>50</sup> I. Torres Muro, *op. cit.*, 161.

<sup>51</sup> Su una linea opposta M. Revenga Sánchez, *op. cit.*, 110. L'A. afferma che «do verdaderamente dañino, en coste político y en coste de legitimidad del sistema constitucional, es repetir elecciones en un lapso de tiempo corto, pues ello equivale, como ya hemos dicho, a levantar acta de la incapacidad de los partidos para leer la voluntad de los electores, devolviendo a estos una difusa responsabilidad de decidir sobre la situación, que resulta, a nuestro juicio, inoportuna y más bien inoperante». Viceversa, M.L. Balaguer Callejón, "Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas", in *Revista de las Cortes Generales*, n. 18, 1989, 269, sostiene che l'intervento del corpo elettorale è utile in quanto permette di decidere davanti ad un grave conflitto politico, che i gruppi politici da soli non possono risolvere.

porre rilevanti interrogativi sulla democraticità della procedura<sup>52</sup>, si rivelerebbero sproporzionati e potrebbero causare la permanenza in carica di un esecutivo debolissimo.

Di converso, si potrebbe riflettere sulla possibilità di apporre dei limiti temporali nelle varie fasi del procedimento di investitura. Ad esempio, una soluzione per ridurre le criticità politiche e costituzionali derivanti dall'avere un esecutivo dimissionario potrebbe consistere nel far scattare il termine dei due mesi necessari per lo scioglimento del Congresso dal momento in cui si sono esaurite le consultazioni del Monarca<sup>53</sup>, o dalla convocazione del *Pleno* da parte del suo Presidente (come accade nel *País Vasco*<sup>54</sup>) oppure, in maniera ancora più restrittiva, dalla costituzione della nuova Camera in seguito alle elezioni.

c) C'è poi, come esposto in precedenza, la problematica derivante dalla possibile mancanza di candidati all'investitura presidenziale (e quindi della mancata attivazione del termine dei due mesi per lo scioglimento).

Diverse sono le ipotesi avanzate in dottrina. Ad esempio, quella di Antonio Torres del Moral individua nella figura del Presidente del Governo dimissionario il soggetto ideale per far attivare "artificialmente" il procedimento di investitura. Questa soluzione riveste notevole interesse giacché sarebbe sufficiente la riforma della l. 50/1997, "cuyo art. 21.3 ya contempla, por cierto, la obligación del Gobierno en funciones de facilitar «el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno<sup>55</sup>»".

Seguendo di converso la via delle convenzioni costituzionali, un'altra strada da percorrere potrebbe consistere nell'adozione di un approccio di tipo sistemico allo spirito della Carta costituzionale, la quale, come risaputo, esprime un marcato *favor* verso la stabilità e la governabilità desumibile dalle disposizioni ivi contenute in materia di legislazione elettorale e dalla previsione di vari strumenti di parlamentarismo razionalizzato pensati dal Costituente.

A tal riguardo sarebbe prospettabile un'interpretazione dell'art. 99.5 della Costituzione che possa condurre ad affermare che il Monarca, a seguito delle consultazioni con i rappresentanti dei gruppi politici con presenza parlamentare, una volta constatata l'impossibilità di designare un candidato, (ma, alla luce di quanto detto nel punto n. 1, l'atto in questione dovrebbe essere, nella sua sostanza, riconducibile al Presidente del Congresso), possa presumere che la sessione di investitura abbia avuto luogo e che nessun candidato abbia ottenuto la fiducia della Camera. Onde, quindi, profilare una

---

<sup>52</sup> Dato che viene esplicitamente consentita l'investitura di un Presidente che somma a sé, nel momento della sua nomina, più voti contrari che favorevoli. Simili problematiche derivano anche dalla possibilità prevista da alcune CCAA. (*País Vasco* e *Principado de Asturias*) di presentare una pluralità di candidature, in quanto è riservata ai gruppi parlamentari o financo ai singoli deputati la designazione del candidato presidenziale.

<sup>53</sup> In questo senso J. Solozábal Echavarría, *op. cit.*, 60.

<sup>54</sup> Art. 6 Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

<sup>55</sup> M. Revenga Sánchez, *op. cit.*, 117.

sorta di analogia *iuris* che permetta l'attivazione del meccanismo sancito dall'art. 99.5 dello scioglimento delle *Cortes*.

Questa soluzione ricalcherebbe il parere, oggetto invero di diverse critiche dottrinali<sup>56</sup>, reso dal *Consejo de Estado* nel 2003<sup>57</sup> su richiesta del *Presidente en funciones* della Comunità di Madrid circa l'individuazione del termine temporale dal quale cominciare a contare i due mesi necessari per lo scioglimento in assenza di un voto di investitura.

L'organo consultivo spagnolo, infatti, stabilì che la comunicazione scritta del Presidente di un Parlamento autonomico, recante le motivazioni per cui non è in grado di proporre nessun candidato all'investitura, e in seguito alla manifestazione di volontà dell'Assemblea conforme alla comunicazione del Presidente, possa essere giuridicamente assimilata ad una sessione di investitura con esito fallimentare. È la cosiddetta dottrina dell'atto equivalente che è stata recepita dall'Assemblea autonoma di Madrid nel 2019 tramite la modifica del suo regolamento<sup>58</sup> e che è stata applicata nel luglio del medesimo anno.

Anche in Catalogna, nell'ottobre del 2020 si procedette in modo analogo, seppure sulla sola base in una raccomandazione resa dai consiglieri parlamentari<sup>59</sup> e, analogamente a quanto successo a Madrid, senza rispettare le due condizioni poste dal parere del Consiglio di Stato.

In assenza di una convenzione costituzionale per una interpretazione pacifica delle norme costituzionali o statutarie, come visto, è controproducente tentare la strada delle modifiche ai regolamenti parlamentari per introdurre una nuova fattispecie di scioglimento assembleare (modifiche che spesso contraddicono quanto previsto dagli statuti di autonomia) invece di intentare, in maniera condivisa, di modificare le norme costituzionali e statutarie.

d) La modifica dei c.d. elementi strutturali della forma di governo (e quindi, secondo una consolidata definizione, delle norme che regolano il rapporto tra i supremi organi costituzionali di indirizzo politico) può senza dubbio incentivare la stabilità di un sistema politico-istituzionale, accrescendo il grado di razionalizzazione (nel senso qui inteso di rafforzamento dell'esecutivo) delle procedure parlamentari, come d'altronde dimostrano le

<sup>56</sup> Si v. sul punto G. de Lázaro Redruello, *op. cit.*, sia per le critiche dell'A. sia per i riferimenti dottrinali ivi segnalati.

<sup>57</sup> Dictamen 1985/2003, de 26 de junio.

<sup>58</sup> Così recita il novellato art.182.3: «En el supuesto de que, tras la consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Cámara, la Presidencia de la Asamblea no pudiera proponer al Pleno un Diputado como candidato a la Presidencia de la Comunidad, aquella fijará la fecha para la celebración de la sesión de investidura. En dicha sesión, si la referida situación continuara, se dará cuenta al Pleno de la imposibilidad de proponer un candidato, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, abriéndose un turno de intervención de diez minutos por Grupo Parlamentario para explicar su posición. Constatado en dicha sesión de investidura que ningún candidato habría obtenido la confianza de la Asamblea, en los términos establecidos en el citado artículo 18 del Estatuto, comenzará a computarse el plazo de dos meses previsto en su apartado 5».

<sup>59</sup> Cfr. G. de Lázaro Redruello, *op. cit.*, 129.

scelte in tal senso effettuate dal Costituente del 78' (bicameralismo asimmetrico, fiducia solo al PdG anche a maggioranza semplice, sfiducia costruttiva<sup>60</sup>, potere di scioglimento nelle mani del PdG, e così via).

Al medesimo tempo però bisogna, con forza, evidenziare che, nel momento in cui ad andare in crisi sono gli elementi condizionanti del funzionamento della forma di governo (e quindi, su tutti, il sistema dei partiti), le suddette soluzioni istituzionali si potrebbero rivelare poco risolutive<sup>61</sup>, giacché a difettare sarà proprio il carburante che fa funzionare la macchina<sup>62</sup>.

Non è un caso che il secondo esecutivo Sánchez sia nato (e rimasto in vita) grazie alla formula del governo di coalizione, che ha rappresentato lo sbocco politico al multipartitismo frammentato. Parimenti, le difficoltà registratesi a livello autonomico (ove il grado di razionalizzazione è per certi versi, come visto, ancora maggiore) sono state superate grazie a degli accordi tra le forze politiche impensabili, stante il tono assunto da certe campagne elettorali.

Ovviamente, tutto sarebbe facilitato da un'effettiva adesione ai valori costituzionali da parte delle forze politiche, ma non bisogna sottovalutare, a tal riguardo, il percorso di progressiva istituzionalizzazione di formazioni che, in passato, si sono caratterizzate per collocarsi più al di là che al di qua dell'arco costituzionale (su tutti, si v. il percorso di Fratelli di Italia nel nostro Paese o a quello del *Rassemblement national* di Marine Le Pen in Francia; lo stesso Pp ha progressivamente rotto il cordone sanitario eretto da tutte le forze politiche intorno a *Vox*, anche se non sembra che quest'ultimo abbia intrapreso un percorso simile a quello dei partiti di destra sopra menzionati).

In definitiva, la tecnica giuridica può sì incentivare la stabilità di un sistema ma il suo funzionamento non cesserà di dipendere dal comportamento diligente degli attori istituzionali e dalla responsabilità delle forze politiche che devono, quando occorre, collaborare per adempiere al principio di lealtà costituzionale<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Sull'unico, finora, successo della sfiducia costruttiva in Spagna si v. F. Longo, *La sfiducia costruttiva in Spagna: regole e regolarità nella forma di governo parlamentare, a partire dall'avvicendamento Rajoy-Sánchez*, in DPCE Online, n. 4, 2018 e C. Vidal Prado, *Sfiducia costruttiva in Spagna?*, in DPCE Online, n. 4, 2018. Per una recente trattazione di ordine più generale si v., inoltre, M. Benedetti, *La funzione strumentale della sfiducia costruttiva. La seconda moción de censura al Gobierno Sánchez, verso le elezioni generali 2023*, in DPCE Online, n. 2, 2023.

<sup>61</sup> E. Ortea García, *op. cit.*, 282, effettua una valutazione sulla Comunità autonoma del Principado de Asturias che però, per quanto riferito in questo testo e per le regolarità che la prassi ci fornisce, può essere oggetto di generalizzazione. Scrive l'A. «en el Principado de Asturias se han producido en los últimos años profundos desajustes de los que cabe concluir que las facilidades a la investidura no redundan necesariamente en una mayor estabilidad institucional o gobernabilidad cuando el escenario partidista se halla profundamente fragmentado y tensionado».

<sup>62</sup> Così M. Revenga Sánchez, *op. cit.*, 102: «en defecto de la suficiente disposición a pactar, la dinámica de las disposiciones constitucionales actúa como un poderoso factor condicionante o compulsivo, pero no supele, ni puede ofrecer alternativa satisfactoria, la incapacidad de aquellos para comprometerse a superar la situación de bloqueo».

<sup>63</sup> Cfr. J.J. Solozábal Echavarría, *op. cit.*, 38.

In questo senso, il principio di diligenza istituzionale deve informare l'operato, ad esempio, del Presidente del Congresso quando deve decidere sulla convocazione del Congresso per il voto d'investitura<sup>64</sup>. Parimenti, il principio di leale collaborazione deve tornare ad essere, a maggior ragione in un contesto di così elevata frammentazione, il principio che guida le azioni delle forze politiche, non potendosi tollerare quanto occorso negli ultimi anni sul rinnovo del *Consejo General del Poder Judicial* e del *Tribunal Constitucional*<sup>65</sup>. Solo percorrendo queste strade sarà possibile adempiere allo spirito costituzionale.

e) Seppure, come da taluni evidenziato in sede scientifica<sup>66</sup>, alcune Comunità autonome, nonostante una strutturazione partitica incentivata dal sistema elettorale generale, avevano già da tempo sperimentato governi di coalizione, l'accresciuta difficoltà nella formazione dell'esecutivo è un dato che accomuna sia il livello autonomico che quello nazionale, stante la complicazione del quadro dei partiti e la crescente polarizzazione ideologica.

In questo nuovo scenario, però, bisogna sottolineare come da più parti<sup>67</sup> si sia posto in evidenza che, sia per quanto concerne la forma di governo nazionale sia per quanto riguarda quella regionale il multipartitismo può avere l'effetto di rivitalizzare l'istituzione parlamentare e accrescere il suo peso specifico nei confronti dell'esecutivo<sup>68</sup>.

Anche in questo caso però non si può non osservare come anche la rivitalizzazione del Parlamento passi inevitabilmente dalla "rigenerazione" dei partiti politici in modo che la loro vitalità, frutto di un effettivo ancoraggio nel corpo sociale, possa, a cascata, trasmettersi nel luogo deputato a comporre i differenti interessi. Nel frattempo, sicuramente non ostano a una migliore resa delle istituzioni, delle riflessioni su come cercare di ridurre le fasi di incertezza governativa.

Corrado Antonucci

Dipartimento di Scienze politiche

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

[corrado.antonucci@uniroma1.it](mailto:corrado.antonucci@uniroma1.it)

<sup>64</sup> Così J.J. Solozábal Echavarría, *op. cit.*, 58: «el Congreso ha de reunirse con diligencia institucional, cuya consecución corresponde asegurar a su Presidencia, de manera que han de tenerse en cuenta para su verificación tanto las consideraciones constitucionales como las de política ordinaria». E ancora, ... «La actuación con diligencia institucional, de modo que la convocatoria del Pleno del Congreso para la investidura no se haga con prisas, pero tampoco se difiera sine die, puede exigirse precisamente a la Presidencia del Congreso, que tiene una posición relevante en la formación del Gobierno que asegura que esta se realice de manera escrupulosamente constitucional».

<sup>65</sup> Si v. C. Vidal Prado, *Crisi istituzionale in Spagna: il rinnovo frustrato del Consejo General del Poder Judicial e del Tribunal Constitucional*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2022.

<sup>66</sup> E. Aranda Álvarez, *op. cit.*, 85.

<sup>67</sup> J. Montabes, J.M. Trujillo, *Análisis de las elecciones autonómicas andaluzas de 2015: posibles causas y consecuencias del inicio de un nuevo ciclo*, in *Más poder local*, n. 23, 2015, 64.

<sup>68</sup> E. Aranda Álvarez, *op. cit.*, pp. 85-86, nota, ad esempio, come questo sia corroborato dall'aumento delle proposte di legge o da un maggior controllo del Governo, attraverso, per esempio, le commissioni di inchiesta.