

Sfiducia costruttiva in Spagna?

di Carlos Vidal Prado

Title: Constructive vote of no confidence in Spain?

Keywords: Spain; Form of government; Vote of no confidence.

1. *Il parlamentarismo razionalizzato in Spagna* – La Costituzione spagnola oscilla tra il parlamentarismo e l'attuale tendenza generale verso il primato del Governo; tra la necessità dell'esecutivo di far fronte con rapidità ed efficacia ai problemi complessi e urgenti di uno Stato interventista e le garanzie di controllo parlamentare su tale 'prepotenza governativa'. Siamo di fronte ad un parlamentarismo razionalizzato, voluto dal Costituente spagnolo, il cui desiderio di stabilità politica (era “ossessionato dal timore che l'assetto multipartitico e frammentato scaturito dalle prime elezioni democratiche del 1977 avrebbe potuto pregiudicare la stabilità di governo” – S. Curreri, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quad. cost.*, 2007, 160) ha portato all'introduzione dei meccanismi della mozione di fiducia e della sfiducia costruttiva, oltre ad altri istituti di rafforzamento del Governo.

La difficoltà di avviare una sfiducia costruttiva, che segue il modello tedesco, è uno degli elementi che favoriscono la preponderanza dell'esecutivo, insieme all'investitura personale del Presidente, anche a maggioranza semplice, da parte del solo Congresso; il conferimento al Presidente del potere esclusivo di nominare e revocare i ministri, porre la questione di fiducia, sciogliere una o entrambe le camere; la concessione di facoltà normative al Governo (per mezzo del decreto-legge e del decreto legislativo), la prevalenza del Governo nella procedura legislativa.

Al Parlamento rimane il controllo sulla legislazione delegata e la conversione dei decreti-legge, così come la restrizione di materie oggetto di regolazione per mezzo del decreto-legge, l'autorizzazione di trattati internazionali e gli abituali strumenti parlamentari di controllo e di richiesta di responsabilità nei confronti del Governo.

Di fatto, l'equilibrio tra i poteri dipende dalla maggioranza su cui il Governo può contare in Parlamento. Finora, in Spagna, abbiamo sempre avuto governi monopartito. Capita, dunque, che quando il partito che sostiene il Governo possiede la maggioranza assoluta in Parlamento, l'Esecutivo assume un ruolo da protagonista. Quando, invece, quel partito rappresenta la maggioranza, ma ha bisogno dell'appoggio parlamentare di altri partiti, perché non arriva alla

maggioranza assoluta, il protagonismo del Governo è condiviso con quello del Parlamento. Più che con il Parlamento, è meglio dire che il protagonismo del partito al Governo è condiviso con quello degli altri partiti che lo appoggiano. Per esempio, un problema comune in Spagna verso la fine degli anni Ottanta, primi anni Novanta (gli ultimi governi di Felipe González) è stata proprio la dipendenza del Governo dai deputati nazionalisti al Congresso, per raggiungere la maggioranza assoluta.

Effettivamente, i nazionalisti, pur essendo minoranza nel *Congreso de los Diputados*, si sono imposti per molti anni come uno dei protagonisti più importanti della vita politica spagnola. Solo due volte negli ultimi venti anni abbiamo avuto una maggioranza assoluta nel Congresso dei Deputati, e non sembra che ciò accadrà di nuovo a breve termine, a causa di ciò che dirò tra poco.

Tuttavia, fino alle ultime elezioni, anche quando il Governo aveva bisogno del sostegno di altri partiti, se le relazioni tra il partito al Governo e i suoi soci erano amichevoli, si tornava allora alla situazione di predominio dell'Esecutivo, in cui al Parlamento restano pochi strumenti per rivendicare un ruolo da protagonista. Gli accordi tra il partito che sosteneva il Governo e i suoi soci parlamentari sono stati raggiunti di solito in riunioni al di fuori del Parlamento.

2. *La frammentazione del Parlamento* – Tutta questa mappa parlamentare cambia radicalmente con le elezioni del dicembre 2015, che hanno disegnato una Camera molto più frammentata. Apparentemente, il sistema bipartitico è tramontato: i due partiti principali hanno subito un notevole declino e altri due sono emersi: Podemos e Ciudadanos. Siamo passati da un sistema bipartitico (sebbene imperfetto, in conseguenza di quanto detto a proposito dei partiti nazionalisti) a un sistema multipartitico.

Il sistema politico spagnolo è entrato, dunque, in un territorio inesplorato: nessun partito aveva una chiara maggioranza al Congresso per ottenere l'investitura a presidente del suo candidato. Il candidato del partito più votato, Mariano Rajoy, infatti, non aveva il supporto necessario. Per questo motivo, il Re ha finito con il proporre l'investitura di Pedro Sánchez, che pur avendo raggiunto un accordo con Ciudadanos, non ha potuto comunque contare su una maggioranza sufficiente per essere investito. Dopo questo tentativo fallito, siamo arrivati alle nuove elezioni legislative del 26 giugno 2016, quando sebbene il Partito popolare abbia ottenuto più deputati che nella precedente occasione, la somma dei suoi seggi con quelli di Ciudadanos non era sufficiente per ottenere la maggioranza assoluta. Ecco perché non è stato facile raggiungere l'investitura. Ci sono voluti diversi mesi ancora.

Solo dopo dieci mesi di "governo dimissionario", Mariano Rajoy, è riuscito ad ottenere la fiducia del Congresso, il 29 ottobre 2016, grazie all'astensione della maggior parte dei deputati socialisti. Rajoy ha ottenuto 170 voti a favore in una camera di 350 deputati, mentre le astensioni sono state 68.

Si chiudeva così un momento elettorale troppo lungo che avrebbe dovuto segnare un cambiamento storico e la fine del bipartitismo. Dopo due elezioni e dopo aver rischiato di tornare alle urne per la terza volta, sembra evidente che il paese non è più lo stesso. Ma, come si sa, non è finita così. Siamo adesso in una fase politica nuova per la Spagna.

3. *La mozione di sfiducia "costruttiva"* – Come è noto, parlando di mozione di censura

costruttiva teoricamente risulta molto più complicato riuscire a riunire una maggioranza positiva (di appoggio a qualcuno) che negativa (di rifiuto). Questa difficoltà fa sì che in quasi quarant'anni di democrazia in Spagna siano state presentate fino al giugno 2018 solo tre mozioni di censura, sapendo inoltre in anticipo che non avrebbero avuto successo, visto che non riunivano la maggioranza necessaria (l'ultima appena un anno prima di quella più recente¹). Furono presentate solo per far conoscere meglio all'opinione pubblica il futuro candidato dell'opposizione alla Presidenza.

Ma questa nuova fase politica in cui ci troviamo ha anche inaugurato una nuova stagione per la mozione di censura, completamente diversa da quelle vissute finora: quella iniziata il primo giugno 2018 con la mozione di sfiducia presentata dal Partito socialista nei confronti del Governo guidato dall'ormai ex premier Mariano Rajoy e passata con 180 voti a favore, 169 contrari e un'astensione. A sostenerlo, una maggioranza eterogenea, che va dalla sinistra radicale di Podemos fino agli indipendentisti baschi e catalani (ancora una volta, protagonisti).

Questa mozione di censura era imprevedibile: l'indice di disoccupazione era notevolmente diminuito negli ultimi mesi, i dati economici erano buoni e la Camera aveva approvato il 24 maggio la legge di bilancio, grazie al sostegno di Ciudadanos e dei cinque parlamentari del partito nazionalista basco (PNV). A far traboccare il vaso, in effetti, è stata una nuova sentenza che ha condannato alcuni ex *leader* del Partito popolare per corruzione, insistendo, seppure solo per mezzo di obiter dicta in senso contrario a quanto testimoniato da Mariano Rajoy, sull'esistenza di una doppia contabilità del Partido Popular. L'impatto che ha causato sull'opinione pubblica è stato sfruttato da Pedro Sánchez per presentare la sua mozione.

Come è noto, la sfiducia costruttiva esige che la maggioranza parlamentare contro il Governo in carica sia la stessa a favore del nuovo. Si è sempre sostenuto che una tale convergenza politica non avrebbe mai potuto realizzarsi tra partiti d'opposizione ideologicamente distanti, quando non opposti. Per questo il governo avrebbe potuto restare in carica anche se minoritario, dal momento che la maggioranza parlamentare ad esso contraria o, quantomeno, non favorevole, si sarebbe mostrata politicamente troppo eterogenea per coalizzarsi ed eleggere un nuovo Presidente del governo. Ma tutto questo era la teoria. In pratica, abbiamo assistito a uno scenario completamente diverso.

La maggioranza parlamentare ha convenuto che il Governo sarebbe dovuto cadere, ma non ha negoziato né raggiunto un accordo per sviluppare un nuovo programma di governo. Il fatto di aver fissato la data per il dibattito della mozione di censura solo una settimana dopo il giorno della sua presentazione ha ridotto i tempi per negoziare, di modo che tutto ciò che ha potuto essere preso in considerazione era la sola "necessità imperativa" di dissolvere il Governo, a causa degli episodi di corruzione.

Questo vuol dire che, anche se quella spagnola è una "sfiducia costruttiva", nel risultato di questo voto, la maggioranza del rifiuto di Rajoy si è imposta sulla maggioranza del sostegno a Sánchez. Nel dibattito si parlava della necessità per il PP di assumersi le sue responsabilità a causa dei suoi molteplici casi di corruzione, ma quasi nulla veniva detto sul programma governativo del nuovo presidente. Un

¹ Il 1° giugno 2018, è stata respinta la mozione di sfiducia presentata dal gruppo parlamentare Unidos Podemos nei confronti di Mariano Rajoy. V. "Respinta la mozione di sfiducia costruttiva presentata da Podemos contro il Governo di Rajoy", del 14/06/2017, in *Segnalazioni sull'attualità costituzionale straniera*, n. 4, giugno 2017, 47-48, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni/Segnalazioni_201706.pdf.

presidente senza programma. Pertanto, è stato investito un Presidente che ha nominato un governo, ma che non ha un sostegno parlamentare sufficiente.

Curiosamente, il governo caduto era riuscito ad approvare la sua legge di bilancio (la finanziaria), mentre il nuovo governo non sembra in grado di farlo. In effetti, l'attuale governo sta applicando la legge di bilancio promossa dal governo precedente. E sembra che dovrà continuare a governare per mezzo di un'estensione di questa finanziaria.

Ciò ha portato a una situazione di blocco parlamentare, poiché la stessa maggioranza che ha accettato di cacciare Rajoy non è propensa a sostenere iniziative governative specifiche, in particolare la legge di bilancio. E il risultato di tutto ciò è stato che il Governo e il suo Presidente cercano di utilizzare risorse "presidenzialiste" come il decreto legge o alcune prerogative governative nella procedura legislativa per cercare di portare avanti le loro proposte.

Di conseguenza, quegli strumenti che ci avvicinano al presidenzialismo quando c'è una maggioranza assoluta, vengono ora utilizzati da un governo senza maggioranza per cercare di imporre la sua *leadership* e le sue politiche, senza avere una maggioranza parlamentare. Così, assistiamo all'abuso del decreto legge (19 decreti legge nei primi 4 mesi), o all'interferenza del governo nella procedura legislativa, azioni che stanno causando conflitti tra il legislativo e l'esecutivo.

In ultima analisi, la mozione di sfiducia "costruttiva", che era uno strumento volto a rafforzare il governo, rendendo difficile farlo cadere, non ha raggiunto l'obiettivo di fornire stabilità.

Il problema è stato che i gruppi politici, quando hanno usato questo strumento, non hanno pensato al futuro di stabilità, ma all'urgenza di abbattere un governo colpevole di corruzione. Oltre a tutto questo, il problema principale è che Pedro Sánchez non sarebbe stato eletto presidente se non avesse ottenuto l'appoggio dei partiti separatisti catalani, e perfino il gruppo politico che ha sempre sostenuto i terroristi dell'ETA (Bildu). Mantenere questo sostegno è molto difficile e, soprattutto, non è appropriato per gli interessi del paese.

Probabilmente la mozione di censura "costruttiva" è stata utilizzata solo per il suo carattere "distruttivo" (per far cadere un governo), ma non sotto il suo profilo costruttivo. E questo dovrebbe portare i costituzionalisti a interrogarsi se costituisca davvero uno strumento che favorisce la stabilità del governo. Qualsiasi strumento previsto dalla Costituzione può essere utilizzato in modo inappropriato, come potrebbe essere accaduto in questo caso.