

La fiducia (a maggioranza semplice) a Zapatero

di Salvatore Curreri

(30 maggio 2008)

Per la prima volta nella storia repubblicana spagnola il candidato alla Presidenza del Governo ha ottenuto la fiducia con una maggioranza inferiore a quella assoluta. Lo scorso 11 aprile, infatti, alla seconda votazione, il *Congreso de los diputados* ha approvato la proposta d'investitura a Presidente del Governo di José Luis Rodríguez Zapatero con 169 voti favorevoli, 158 contrari e 23 astenuti, su un totale di 350 deputati presenti e votanti ⁽¹⁾.

Difatti, secondo l'art. 99.3 Cost. spagnola (d'ora in poi C.E.), se il candidato Presidente del Governo proposto dal Re non ottiene al primo voto la maggioranza assoluta dei membri del *Congreso*, vi si deve ripresentare 48 ore dopo; in tal caso la fiducia s'intende concessa qualora si raggiunga la maggioranza semplice".

L'esito del voto è già di per sé politicamente significativo perché denota un diverso orientamento (quantomeno iniziale) di quelle forze politiche regionali (soprattutto la catalana *Convergència i Unió* ed il *Partido Nacionalista Vasco*) che, nelle analoghe precedenti situazioni in cui il partito vincitore delle elezioni non era riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, avevano invece accordato la fiducia al suo *leader* candidato *Premier*, socialista o popolare che fosse.

Al di là di tale notazione politica, meritevole di essere verificata nel corso della legislatura, l'esito della votazione suggerisce alcune riflessioni sulla disciplina normativa della forma di governo spagnola e sulla sue possibili future evoluzioni, che possono tornare utili anche per il nostro sistema politico-istituzionale che a quel modello guarda con sempre maggiore interesse.

Come accennato, finora i candidati alla Presidenza del Governo hanno sempre

¹⁾ A favore di Zapatero hanno votato tutti i 169 deputati del *Partido socialista* da lui guidato; contro i 154 del *Partido popular*, i 3 di *Esquerra Republicana* e l'unica rappresentante del nuovo partito *Unión Progreso y Democracia*; si sono invece astenuti i deputati della catalana *Convergència i Unió* (10), del *Partido Nacionalista Vasco* (6), del *Bloque nazionalista gallego* (2), di *Coalición Canaria* (2) ed i singoli deputati di *Izquierda Unida*, *Iniciativa por Catalunya-Verds* e del partito navarro *Nafarroa-Bai*. Rispetto al voto di fiducia del 16 aprile 2004, Zapatero non ha avuto quindi il voto favorevole di *Convergència i Unió*, *Izquierda Unida*, *Iniciativa por Catalunya-Verds* e *Esquerra Republicana* (quest'ultima, come detto, ha addirittura votato contro).

ottenuto la fiducia a maggioranza assoluta e - tranne in un caso ⁽²⁾ – al primo voto, perché il partito da loro guidato che aveva vinto le elezioni: a) o aveva da solo ottenuto i 176 seggi richiesti (così per i governi Gonzales nella II, III e IV legislatura, e Aznar nella VII); oppure in difetto b) aveva stipulato accordi di legislatura con taluni partiti regionali non entrati però nel governo (così nella V (Gonzales) e VI (Aznar) legislatura); c) o aveva ugualmente ottenuto la maggioranza assoluta al momento della loro investitura (così nella I (Suárez) e VII (Zapatero) legislatura ⁽³⁾).

L'unico problema interpretativo sollevato finora dall'applicazione dell'art. 99.3 C.E. ha riguardato l'esclusione dei deputati che non avevano prestato il prescritto giuramento dal novero degli aventi diritto su cui calcolare la maggioranza assoluta. Così nella III e IV legislatura il quorum è stato inferiore ai canonici 176 deputati (350:2+1) a causa del mancato giuramento rispettivamente di 5 e 18 deputati, per lo più militanti nella formazione indipendentiste basca e catalana). In tali casi, infatti, la maggioranza assoluta è stata riferita non al numero totale dei deputati che compongono il *Congreso* (350), ma a coloro che ne facevano effettivamente parte, escludendo pertanto i deputati sospesi dalle funzioni e pertanto inabili al voto ⁽⁴⁾.

In ogni caso, la chiara dizione contenuta nell'art. 99.3 C.E. ("maggioranza assoluta dei suoi membri") è stata unanimemente interpretata nel senso che la maggioranza assoluta richiesta in prima votazione è la maggioranza degli aventi diritto e non dei soli presenti (v. anche artt. 171.5 e 177.5 reg. *Congreso*, d'ora in poi R.C.D.), per quanto di fatto nelle votazioni particolarmente solenni, come quelle fiduciarie, i due termini relazionali possono coincidere allorché, come è accaduto l'11 aprile, siano presenti e votino tutti i 350 membri di diritto del *Congreso* ⁽⁵⁾.

Il voto dello scorso 11 aprile costituisce piuttosto la prima occasione di verifica del significato della non meglio precisata maggioranza semplice cui fa riferimento il medesimo terzo comma dell'art. 99 C.E. a proposito delle votazioni fiduciarie successive alla prima.

Per pervenire alla conclusione che Zapatero ha raggiunto tale maggioranza semplice si possono seguire due distinte ipotesi interpretative: a) escludere dal novero dei votanti gli

²⁾ Solo Calvo Sotelo, a seguito del fallito golpe del colonnello Tejero, ottenne il 25 febbraio 1981 nella seconda votazione la maggioranza assoluta (186 voti), dopo averla fallita nella prima (169 voti)

³⁾ Cfr. A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero*. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa, Bologna, Il Mulino, 2005, 52 s

⁴⁾ Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Art. 113. La moción de censura*, in AA. VV., *Comentario a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villamil, vol. IX, Madrid, Edersa, 1987, 99.

⁵⁾ Cfr. per tutti J. DE ESTEBAN, L. GUERRA, *El rgimen constitucional español*, vol. II, , Barcelona, 1982, 215..

astenuti; b) identificare la maggioranza semplice nella maggioranza dei favorevoli sui contrari.

La prima delle due ipotesi formulate non mi sembra convincente.

In effetti, se si escludessero i 23 astenuti dal numero dei votanti (coincidenti con i 350 aventi diritto) il quorum si abbasserebbe a 164 voti ($350-23=327: 2: 163,5 +0,5 = 164$) per cui Zapatero, con i 169 voti ottenuti, l'avrebbe ampiamente raggiunto.

Senonché una simile conclusione non mi pare trovi conferma nel regolamento del *Congreso* che, come il nostro Senato, considera sempre gli astenuti presenti e votanti. Difatti, che tra i presenti, su cui va calcolata la maggioranza semplice (art. 79.1 R.C.D.), vadano compresi gli astenuti si deduce dalle diverse disposizioni che annoverano questi ultimi tra i votanti (v. artt. 84.1 e 86 R.C.D. in riferimento rispettivamente alla votazione ordinaria ed a quella palese per appello nominale). Gli astenuti quindi si astengono non *dal voto* ma *nel voto* perché vi partecipano, al pari dei favorevoli e dei contrari, e come tali quindi vanno generalmente annoverati tra i presenti su cui si calcola la maggioranza.

Scartata tale prima ipotesi, resta la seconda per la quale la maggioranza semplice richiesta s'identificherebbe con la maggioranza dei favorevoli sui contrari. Anche in questo caso degli astenuti non si terrebbe conto. Ma mentre nella prima ipotesi essi non vengono considerati votanti, nella seconda vengono considerati tali, pur restando ininfluenti ai fini del raggiungimento della maggioranza, dato che essa si ottiene prendendo un voto in più dei contrari.

In assenza di una espressa esclusione degli astenuti dal novero dei votanti, questa sembrerebbe del resto la soluzione interpretativa applicata dal Presidente del *Congreso* nel caso in specie, peraltro avallata dalla dottrina occupatasi dell'argomento ⁽⁶⁾.

Tale interpretazione merita però di essere approfondita, non foss'altro perché la nozione di maggioranza semplice non può definirsi a priori, ma deve scaturire dall'analisi della disciplina prevista in merito da ciascun ordinamento giuridico. Così, ad esempio, nel nostro ordinamento la maggioranza semplice va identificata con la maggioranza dei presenti che l'art. 64.3 della nostra Costituzione richiede perché le deliberazioni delle

⁶⁾ Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, vol. II, V ed., Madrid, Tecnos, 2005, 265; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Tecnos, 1984, 21; ID., *Artículo 99*, in AA. VV., *Comentarios a la Constitución*, a cura di F. Garrido Falla, Madrid, Civitas, 1985, 1401 che parla al riguardo di maggioranza relativa; in Italia v. incidentalmente, S. CECCANTI, in *Spagna: il peso dello scontro centro-periferie sul voto, la possibile stabilizzazione costituzionale del tipo di Stato*, editoriale del 18 marzo 2004, in www.federalismi.it, n. 6, 2004, p. 3.

camere siano valide, volutamente tralasciandosi in questa sede l'arcinota questione se tra i presenti gli astenuti vadano inclusi (come al Senato) o no (come alla Camera: in tal caso si parla di maggioranza dei votanti) ⁽⁷⁾.

Ciò premesso, la Costituzione spagnola, oltreché quelle speciali ⁽⁸⁾, prevede due tipi di maggioranza: la maggioranza dei "membri presenti" prevista per l'approvazione delle decisioni delle Camere (art. 79.2 C.E.) e la maggioranza semplice che l'art. 99.3 C.E. (ripreso dall'art. 171.5 R.C.D.) come detto richiede dalla seconda votazione in poi per l'approvazione della proposta di fiducia al candidato Presidente del Governo ⁽⁹⁾.

Dal confronto tra tali diverse disposizioni deve desumersi che la maggioranza semplice ex art. 99.3 C.E., proprio perché diversamente connotata rispetto alla maggioranza dei membri presenti ex art. 79.2 C.E., non possa identificarsi con essa, per cui non potrebbe che essere la maggioranza raggiunta da chi ottiene un numero di voti favorevoli superiori ai contrari (dai quali sono esclusi gli astenuti, come vedremo), anche quando essi non siano superiori alla metà dei presenti. In sede di seconda votazione si richiede quindi che il candidato Presidente del Governo ottenga più voti dei contrari, anche se inferiori alla metà dei presenti.

Al riguardo, merita di essere evidenziata la diversità della disciplina costituzionale spagnola da quella tedesca, cui pur essa si è ispirata.

In Germania, infatti, si procede alla elezione del Cancelliere proposto prima dal Presidente federale e poi, in caso di insuccesso, dal *Bundestag* (art. 63 G.G.). Se non viene raggiunta la maggioranza dei membri del *Bundestag*, si procede ad una nuova votazione, aperta a più candidati, in cui viene comunque eletto chi ottiene il maggior numero di voti. Se però costui non ha raggiunto la maggioranza dei membri del *Bundestag*, spetta al Presidente federale valutare entro sette giorni se nominarlo Cancelliere o sciogliere il *Bundestag*. La *ratio* della disposizione è evidente: eleggere

⁷⁾ Per P. GIOCOLI NACCI, *Dall'incerta maggioranza all'improbabile democrazia*, in AA. VV., *Convivenza nella libertà*, Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte, vol. II, Napoli, Novene, 1999, 740 s. solo impropriamente la maggioranza dei presenti viene identificata con la maggioranza relativa anziché con la maggioranza semplice

⁸⁾ La maggioranza assoluta è richiesta dalla Costituzione agli artt. 72.1 (regolamenti camerale), 73.2 (richiesta di sessione straordinaria delle camere), 80 (seduta camerale segreta); 81.2 (leggi organiche), 90.2 (veto del Senato su un progetto di legge approvato dal Congresso), 99.3 (elezione del Presidente del Governo), 102.2 (messa in stato di accusa del Presidente del governo), 113 (sfiducia), 116.4 (stato di allarme): Maggioranze speciali sono richieste dagli articoli 159.1 (proposta di nomina dei giudici costituzionali) 167 e 168 (revisione della Costituzione)

⁹⁾ La maggioranza semplice è richiesta al *Congreso* per approvare un progetto di legge dopo due mesi dall'opposizione del Senato (art. 90.2) ed in caso di questione di fiducia (art. 112).

subito il Cancelliere. È evidente, infatti, che la maggioranza richiesta (il maggior numero di voti) sarà comunque raggiunta da uno dei candidati, senza bisogno di ulteriori votazioni. Se però costui non ha raggiunto la maggioranza dei membri del *Bundestag*, spetta al Presidente federale valutare la situazione politica venutasi a determinare (a seconda, ad esempio, del margine di distacco tra il candidato più votato e gli eventuali altri) e decidere entro sette giorni se procedere, anziché alla sua nomina, allo scioglimento del *Bundestag*.

Al contrario, in Spagna non si elegge il Presidente del Governo tra più candidati ma si vota sulla mozione di fiducia al candidato Presidente del Governo, a partire da quello proposto dal Re (art. 99 C.E.) che, se non ottiene al primo voto la maggioranza assoluta, deve ripresentarsi 48 ore dopo. Trattandosi di una votazione non elettiva tra più candidati ma deliberativa sulla mozione di fiducia al candidato proposto, la maggioranza richiesta alla seconda votazione non è la maggioranza di chi ottiene più voti, ma la maggioranza semplice dei favorevoli sui contrari. Non si tratta di maggioranze uguali, diversamente denominate in funzione del carattere elettivo o deliberativo del voto. Infatti, mentre la maggioranza consistente nel maggior numero dei voti sarà sempre e comunque raggiunta, non così è per la maggioranza semplice, se i contrari saranno superiori ai favorevoli.

Al contrario di quanto accade in Germania, in Spagna, quindi, non è affatto detto che un candidato Presidente del Governo ottenga la fiducia, il che spiega la previsione dello scioglimento delle camere se, trascorsi due mesi dalla prima votazione, nessun candidato abbia ottenuto la fiducia del *Congreso* (art. 99.4 C.E.). In Spagna, infatti, l'esistenza di una maggioranza espressamente contraria al candidato Presidente del Governo impedisce che egli sia nominato tale dal Sovrano, mentre ciò non accade in Germania, dove, anche se la somma dei candidati sconfitti supera i voti del più votato, questi viene comunque eletto Cancelliere. L'accertata inesistenza di una maggioranza contraria (astenuti esclusi) al Presidente del Governo è il motivo per cui, al contrario del Presidente federale tedesco, al Sovrano spagnolo è preclusa qualunque valutazione sull'esito del voto di fiducia.

Alla luce di tale disciplina, è evidente il ruolo fondamentale svolto dagli astenuti non *dal* ma *nel* voto: nella prima votazione, in cui è richiesta la maggioranza assoluta dei membri del *Congreso*, l'astensione ovviamente equivale a voto contrario; dalla seconda votazione in poi, invece, laddove è richiesta la maggioranza semplice, il voto degli astenuti è ininfluenza ai fini della determinazione della maggioranza. Ciò è esattamente quanto avvenuto nel voto di fiducia a Zapatero; diversamente, infatti, se si fossero cioè sommati ai

158 voti contrari i 23 astenuti avremmo ottenuto un totale di 181 voti, superiore ai 169 voti favorevoli. In Spagna, quindi, l'inesistenza di una maggioranza contraria dipende dal fatto che da essa sono esclusi gli astenuti. Di conseguenza, la maggioranza semplice richiesta dall'art. 99.3 C.E. è la maggioranza dei voti favorevoli sui contrari, astenuti esclusi, così come accade nella nostra Camera dei deputati.

Di tale ricostruzione interpretativa inutilmente si cercherebbero tracce nei resoconti parlamentari. Anzi, la solenne attestazione da parte del neoeletto Presidente del *Congreso* che il candidato Presidente del Governo ha ottenuto il "voto favorevole della maggioranza dei membri della Camera", risulta quantomeno imprecisa, visto che quella ottenuta da Zapatero non è certo la maggioranza dei membri della Camera ma la maggioranza dei favorevoli sui contrari.

La previsione di tale maggioranza semplice - che per comodità espositiva e per evitare equivoci con il nostro modo di intenderla potremmo definire relativa - in sede fiduciaria trova evidentemente spiegazione con l'esigenza di permettere la formazione di un governo, seppure di minoranza. Tale esigenza trova conferma, *a contrario*, nei due requisiti che caratterizzano la mozione di sfiducia e che rendono in Spagna più facile formare un governo che destituirlo: la maggioranza assoluta richiesta e la sua natura costruttiva (art. 113.1).

Da un lato, la maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva rende per l'appunto possibile che governi minoritari, nati grazie agli astenuti, rimangano in carica fintantoché la maggioranza dei membri del *Congreso* non approvi la mozione di sfiducia, il che potrà avvenire ad esempio se quanti si sono inizialmente astenuti decidano in seguito di votare contro il governo.

Dall'altro la natura costruttiva della mozione di sfiducia vale ad impedire di fatto che su di essa possano convergere le forze politiche poste agli estremi dello schieramento politico, quali al momento della redazione della Costituzione spagnola erano il Partito comunista ed il Partito socialista da un lato, e Alleanza popolare: era, infatti, altamente improbabile che esse potessero votare insieme, oltreché la sfiducia al Presidente del governo del partito centrista allora esistente (l'Unione di centro democratico), anche la fiducia ad un candidato comune.

Non può però non evidenziarsi come la suddetta interpretazione della maggioranza semplice come maggioranza dei presenti, astenuti esclusi, permette la creazione di

governi minoritari che, ancorché stabili perché difficilmente sfiduciabili, sono politicamente deboli perché continuamente esposti al rischio di sconfitte parlamentari. Come ricordato, infatti, l'art. 79.2 C.E. richiede per l'approvazione delle deliberazioni parlamentari non la maggioranza semplice ma la maggioranza dei membri presenti, maggioranza che un governo minoritario è in grado di raggiungere solo se gli astenuti stavolta si astengono non *nel* voto ma *dal* voto, cioè non partecipino allo scrutinio, dato che altrimenti, al contrario di quanto accade nel voto d'investitura, il loro voto stavolta verrebbe considerato alla stregua dei contrari.

Sotto questo profilo non può non rilevarsi la paradossalità della situazione in cui per approvare una legge occorrerebbe una maggioranza - quella dei presenti, astenuti inclusi - più elevata rispetto a quella - semplice, astenuti esclusi - richiesta per conferire la fiducia al candidato Presidente del Governo. Ancor più paradossale sarebbe se un governo minoritario, per riuscire ad ottenere l'approvazione dei propri disegni di legge, imponesse di continuo la questione di fiducia, per la cui approvazione l'art. 112 C.E. richiede non la maggioranza dei presenti ma quella semplice.

Indubbiamente tali foschi scenari, ipotizzati alla luce delle accidentate esperienze dei nostri governi minoritari c.d. della "non sfiducia" (Andreotti III del luglio 1977) ⁽¹⁰⁾ appaiono oggi volutamente forzati perché non tengono nel debito conto la forza di quella convenzione costituzionale, ormai consolidata tra le forze politiche spagnole, che attribuisce al partito che vinto le elezioni il diritto-dovere di governare ed al suo *leader* la carica di Presidente del governo; ciò tanto più quanto maggiore è il distacco rispetto al secondo partito (+ 15 seggi) e minimo è lo scarto dalla maggioranza assoluta (si tenga conto che i socialisti hanno aumentato i loro seggi da 164 a 169). Quella stessa convenzione che, come ricordato in questo *Forum*, ha fatto cadere in desuetudine la sfiducia costruttiva proprio perché diretta in una democrazia parlamentare di tipo maggioritario a capovolgere l'esito elettorale.

Sarà interessante allora verificare quale sarà nel corso della legislatura l'atteggiamento delle forze politiche regionali oggi astenutesi; se, cioè, esse rispetteranno

¹⁰⁾ Non pare inutile ricordare che notevoli furono le perplessità sollevate dalla dottrina circa la compatibilità di tali governi con la natura stessa della forma di governo parlamentare: v. S. GALEOTTI, in *La Costituzione italiana: il disegno originario e la realtà attuale*, Milano, 1980, 176; V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 16; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, 282; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano, 1997, 384 s.; N. BOBBIO, in N. Bobbio, C. Offe, S. Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bologna, 1981, 68.

tale convenzione, rinunciando alla possibilità di mettere in crisi il governo. Il che mi pare potrebbe costituire l'ennesima lezione che ci verrebbe dalla Spagna.

Forum di Quaderni Costituzionali

ionali