

La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?

di Salvatore Curreri

A quasi vent'anni dalla (seconda ed) ultima mozione di sfiducia costruttiva votata al *Congreso de los diputados*, pare opportuno interrogarsi su quale sia stato il peso di tale istituto ai fini di quella stabilità politica (dal 1979 appena nove governi guidati da cinque Presidenti) che è stata certamente uno dei fattori determinanti dello sviluppo economico e sociale spagnolo.

I meccanismi di stabilizzazione del rapporto fiduciario e, più in generale, le disposizioni sulla forma di governo, non possono essere, infatti, solo oggetto di un'analisi strutturale-formale, che si limiti ad evidenziarne l'originaria *ratio*, ma vanno valutati dinamicamente anche in funzione del loro interagire con il sottostante sistema politico. Solo così, peraltro, è possibile trarre indicazioni comparativamente corrette, utili a comprendere quali effetti l'introduzione della sfiducia costruttiva potrebbe avrebbe nel nostro sistema politico-costituzionale. Del resto, non da ora il dibattito sulle riforme istituzionali nel nostro paese si alimenta anche del confronto con l'esperienza spagnola.

Sull'esempio tedesco (art. 67 G.G.) e francese (limitatamente alle modalità procedurali: v. art. 49 Cost.), la sfiducia costruttiva fu introdotta da un costituente ossessionato dal timore che l'assetto multipartitico e frammentato scaturito dalle prime elezioni democratiche del 1977 avrebbe potuto pregiudicare la stabilità di governo - così com'era accaduto in Germania (Repubblica di Weimar), Francia (IV Repubblica), Italia e nella stessa Spagna (Seconda Repubblica) - e, con essa, il consolidamento delle nascenti istituzioni democratiche. Da qui l'esigenza di rafforzare il governo e, in particolare, il suo Presidente, attraverso tutta una serie di istituti: investitura personale, anche a maggioranza semplice, da parte del solo *Congreso*; conferimento del potere esclusivo di nominare e revocare i ministri, porre la questione di fiducia, sciogliere una o entrambe le camere.

Tale contesto spiega la scelta per la sfiducia costruttiva, così detta perché deve includere la proposta di una candidatura alla Presidenza del Governo. Secondo gli artt. 113 e 114 Cost. essa va presentata da almeno un decimo dei deputati e votata dopo almeno cinque giorni. Se bocciata, i suoi firmatari non ne possono presentare un'altra nella stessa sessione. Se approvata, il Presidente del Governo deve dimettersi ed il candidato alternativo è nominato dal Re Presidente del Governo.

Nelle intenzioni del costituente la sfiducia costruttiva avrebbe dovuto rispondere a due esigenze complementari: evitare le crisi di governo al buio e permettere l'esistenza di governi minoritari.

Per un verso, infatti, la sfiducia costruttiva impone che al governo uscente subentri immediatamente quello entrante. Si elimina così quella fase intermedia in cui, in attesa che la crisi si risolva, il governo in carica per il disbrigo degli affari correnti è politicamente inattivo.

Per altro verso, la sfiducia costruttiva esige che la maggioranza parlamentare *contro* il governo in carica sia la stessa *a favore* del nuovo. Tale convergenza politica non si può però realizzare tra partiti d'opposizione ideologicamente distanti, se non opposti. Ciò significa che il governo può restare in carica anche se minoritario, cioè quando, pur avendo dalla sua parte la sola maggioranza dei votanti (nel *Congreso* astenuti inclusi) e non degli aventi diritto, la maggioranza parlamentare ad esso contraria o, quantomeno, non favorevole, è politicamente troppo eterogenea per coalizzarsi ed eleggere un nuovo Presidente del governo. Ciò viepiù laddove, come in Spagna, mentre per accordare la fiducia al Presidente del Governo può bastare la maggioranza semplice (art. 99.3 Cost.), per revocarla occorre quella assoluta (art. 113.1 Cost.).

Entrambe tali esigenze erano avvertite dalle forze politiche spagnole (tranne i comunisti del PCE) ed, in particolare, dai due maggiori partiti - i centristi dell'UCD ed i socialisti del PSOE -, seppur per motivi opposti: il primo perché già a capo di un governo minoritario di centro che, grazie alla sfiducia costruttiva, veniva protetto dagli attacchi convergenti delle ali dello schieramento politico (PSOE e PCE a sinistra, *Alianza Popular* a destra); il secondo perché per ragioni storico-sociali non prevedeva a breve di poter andare al governo conquistando la maggioranza assoluta dei seggi.

Il clamoroso successo elettorale del PSOE nelle politiche del 1982 e la successiva disgregazione dell'UCD, con

conseguente divisione dell'elettorato centrista tra i due schieramenti politici, ha innescato un processo di bipolarizzazione e moderazione nel sistema partitico spagnolo: a sinistra il PSOE si afferma sul PCE come forza riformista capace di governare il cambiamento; a destra inizia quella lenta ma progressiva evoluzione che ha portato AP a trasformarsi nell'odierno *Partido Popular* ed a vincere le elezioni nel 1996. Il tutto grazie anche ad una formula elettorale si proporzionale ma dagli effetti maggioritari, a causa soprattutto della dimensione provinciale delle circoscrizioni, in cui i pochi seggi in palio sono appannaggio dei partiti maggiori, anche locali

Tale processo non poteva non riflettersi sulla dinamica del sistema parlamentare, il cui baricentro si è progressivamente spostato dalle *Cortes* al governo e, segnatamente, al suo Presidente: si è così passati da un sistema di governo di gabinetto, basato sul parlamentarismo razionalizzato, al premierato, cioè ad un governo del primo ministro, scelto dagli elettori quale *leader* del partito di maggioranza che ha vinto le elezioni, e la cui investitura parlamentare diviene pressoché formale, in aderenza al principio democratico.

In tale nuovo scenario, la sfiducia costruttiva si è rivelata irrilevante, anche in funzione deterrente, ai fini della stabilità di governo. Di contro, ha acquisito maggiore importanza il conferimento del potere di scioglimento di una o entrambe le Camere all'esclusiva responsabilità del Presidente del Governo (art. 115.1 Cost.). Grazie a tale potere, anche semplicemente evocato, il Presidente può tenere sotto controllo la propria maggioranza, impedendone variazioni prive del suo consenso. Di fronte alla crisi della propria maggioranza, per dissensi interni al proprio partito e/o per la defezione di alleati di governo numericamente determinanti, il Presidente del Governo può infatti chiedere ed ottenere dal Re la convocazione di nuove elezioni, qualora ovviamente confidi in un consenso elettorale maggiore di quello parlamentare.

Ciò è esattamente quanto accaduto in Spagna, dove i nove governi succedutisi, sebbene tutti monocolori, hanno sempre ottenuto in sede d'investitura la maggioranza assoluta, ora perché raggiunta dal primo partito (Gonzales 1982, 1986, 1989 ed Aznar 2000), ora perché frutto di patti di legislatura con partiti regionali (Gonzales 1993, Aznar 1996), ora nonostante fossero governi di minoranza (Suarez 1977 e 1979, Zapatero 2004).

Nel primo caso - quando cioè il partito del Presidente del governo è in maggioranza assoluta al *Congreso* - il potere di scioglimento del Presidente ha sinora scoraggiato iniziative scissionistiche all'interno del suo partito oppure è stato utilizzato per rafforzare la sua posizione (così Gonzales nel 1986 e 1989). Il che dimostra come l'identificazione tra *leadership* e *premiership* consente al Presidente di esercitare i suoi poteri anche in funzione di supremazia e di controllo sui parlamentari della sua parte politica.

Nel secondo e terzo caso (governi appoggiati dall'esterno sulla base di accordi più o meno formalizzati) il potere di scioglimento ha consentito al Presidente di difendersi da alleati di governo troppo ribelli (così Gonzales nel 1996, dopo che i nazionalisti catalani di *Convergència i Unió* avevano votato contro la finanziaria), magari cercando di sfruttare il momento elettorale favorevole (così Aznar nel 2000). Al riguardo va precisato che i partiti regionali, per quanto significativamente presenti al *Congreso* (10% circa dei seggi), si comportano più da forze di pressione che di governo (di cui infatti non hanno mai fatto parte, anche quando li hanno sostenuti). Nati per tutelare gli interessi delle rispettive comunità autonome, tali partiti non si collocano sull'asse ideologico destra-sinistra, preferendo piuttosto accordarsi con il governo in carica per ottenere concessioni in termini di autonomia politica e finanziaria, tanto più ampie, quanto più risultino decisivi per il raggiungimento della maggioranza assoluta (è stato il caso del *Partido Nacionalista Vasco* e, soprattutto, di CiU nei governi Gonzales 1993 e Aznar 1996). Di contro, tale specificità regionale consente al governo di muoversi senza dover continuamente mediare su tutto (De Vergottini). A tale atteggiamento "filo-governativo" dei partiti regionali non pare estranea l'acquisita consapevolezza che la trasformazione in senso maggioritario del sistema parlamentare rende politicamente poco praticabile il rovesciamento del governo in carica, anche quando il partito che ha vinto le elezioni non ha ottenuto la maggioranza assoluta.

In ogni caso, anche qualora si dessero le condizioni numeriche e politiche per approvare una sfiducia costruttiva (governi di coalizione o governi minoritari), il Presidente del governo potrebbe decidere di sciogliere le camere, senza dover sottostare ad un previo passaggio parlamentare che dimostri l'inesistenza del rapporto fiduciario, come invece avviene in Germania. È vero, infatti, che il divieto di sciogliere le camere quando è in trattazione una mozione di sfiducia (art. 115.2 Cost.) - cui la dottrina maggioritaria aggiunge anche quello di dimettersi - esprime ancora una volta la preferenza del costituente per la stabilità di governo e la continuità della legislatura. Ma è pur vero che, per evitare un simile divieto, il Presidente potrebbe facilmente giocare d'anticipo, dato che per riuscire a realizzare una nuova maggioranza attraverso la sfiducia costruttiva occorrono tempi non brevi e modalità che sfuggono al segreto (Ceccanti).

Sarebbe quindi fuorviante attribuire alla sfiducia costruttiva il merito della stabilità e continuità dei governi spagnoli. In realtà, nonostante le intenzioni dei costituenti, essa è a tal fine irrilevante, se non dannosa.

Irrilevante perché non può evitare le crisi extraparlamentari e l'utilizzo del potere di scioglimento per la loro risoluzione (com'è accaduto nel 1995). L'unico caso di sostituzione del Presidente in corso di legislatura risale all'inizio del 1981 (Calvo Sotelo al posto di Suárez) ed è comunque conseguenza di un quadro politico-istituzionale ancora instabile a causa della crisi dell'UDC, come inequivocabilmente testimoniato dal contemporaneo tentativo di golpe .

Dannosa in duplice senso. Per un verso, perché legittima governi minoritari, formalmente stabili, ma inefficienti perché incapaci di tradurre sul piano legislativo il proprio programma. Non a caso quando una simile prospettiva si è profilata, i Presidenti del governo hanno reagito o sciogliendo le *Cortes* (Gonzales nel 1995) oppure ponendo la questione di fiducia per verificare/dimostrare di avere il sostegno della maggioranza dei componenti del *Congreso* (fu il caso nel settembre 1980 del Presidente Suárez, dopo che quattro mesi prima la sfiducia costruttiva presentata dal PSOE, seppur bocciata, aveva evidenziato il deterioramento della sua maggioranza (i voti contrari alla sfiducia furono appena 166 contro i 184 che avevano votato a favore del governo in sede d'investitura). In difetto di entrambi i rimedi, non pare azzardato ipotizzare che le opposizioni, per quanto divise, sarebbero indotte a votare momentaneamente insieme per un nuovo Presidente del Governo al solo scopo che questi sciogla le Camere ed indichi nuove elezioni, così da porre fine ad una insostenibile situazione di debolezza politica.

Per altro verso, nelle democrazie parlamentari maggioritarie, la sfiducia costruttiva legittima cambiamenti della maggioranza parlamentare scelta dagli elettori. Del resto, quanto accaduto in Germania nel 1982 dimostra, com'è noto, che anche quando la sfiducia costruttiva abbia successo, la nuova maggioranza parlamentare, per quanto legittima, avverte l'esigenza politica di richiedere ed ottenere in breve tempo il consenso degli elettori.

Più che per garantire la stabilità di governo o evitare crisi al buio, la sfiducia costruttiva potrebbe piuttosto allora essere utilizzata dalla stessa maggioranza per allargare il suo perimetro o per sostituire il Presidente del governo in carica per ragioni di carattere personale o politico, evitando così che la sua decadenza comporti rigidamente lo scioglimento delle camere (era questo del resto il disegno sotteso alla sfiducia costruttiva di maggioranza prevista nel progetto di riforma costituzionale respinto nel nostro paese con il referendum del 13 giugno 2006). Ma è evidente che la natura censoria che la sfiducia costruttiva comporta verso l'operato del precedente governo, induce a ritenere che la maggioranza vi farebbe ricorso come *extrema ratio* solo se il Presidente del governo non voglia né dimettersi, né sciogliere le camere.

Non deve meravigliare, allora, il fatto che sinora nessuna mozione di sfiducia sia stata approvata e che le uniche due sinora votate siano state presentate più per mettere in difficoltà la maggioranza che per sostituirla, facendo leva sulla visibilità politica che la sfiducia costruttiva conferisce al candidato Presidente del Governo ed al suo programma alternativo, su cui si concentra la discussione parlamentare (non è infatti formalmente previsto l'intervento del Presidente del governo censurato). La presentazione della sfiducia costruttiva può però rivelarsi un *boomerang* per l'opposizione, come nel 1987 quando il suo uso imprudente finì per compattare, anziché incrinare, la maggioranza. Anche per questo motivo l'opposizione preferisce soddisfare le proprie esigenze di propaganda politica non ricorrendo più a tale istituto, quanto piuttosto sfruttando l'occasione dell'annuale Dibattito sullo stato della Nazione, in cui Presidente del governo e *leader* del maggior partito d'opposizione si confrontano ed espongono i loro alternativi programmi politici con grande risalto mediatico.

Che la sfiducia costruttiva sia ormai considerata recessiva rispetto al potere di scioglimento, dimostratosi il vero deterrente all'instabilità di governo, lo dimostra infine l'analisi dell'esperienza delle comunità autonome e degli enti locali spagnoli.

A livello regionale, la sfiducia costruttiva, inizialmente prevista negli statuti basco e catalano per tutelare i governi minoritari rispettivamente basati su PNV e CiU, fu poi estesa per spirito d'imitazione agli statuti di tutte le altre Comunità autonome. È significativo notare però come in seguito il legislatore statutario sia intervenuto sulla forma di governo solamente per conferire al Presidente della Giunta il potere di scioglimento, ritenendolo più decisivo della sfiducia costruttiva ai fini della stabilità di governo (v. in tal senso le modifiche introdotte agli Statuti delle Comunità autonome di Madrid (dove il potere di scioglimento era previsto dalla legge n. 5/1990), Cantabria e Murcia (1998), Asturie, Castilla-León, Extremadura e La Rioja (1999), Navarra (2001), Catalogna (unica comunità in cui al riconoscimento statutario di tale potere, già previsto dalla legge ordinaria n. 8/1985, ha fatto seguito l'eliminazione della natura costruttiva della mozione di sfiducia) e Comunità valenziana (2006).

