

# DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

## IL RUOLO DEL SOVRANO SPAGNOLO NEL PROCEDIMENTO DI INVESTITURA DEL PRESIDENTE DEL GOVERNO

Posted on 18 Ottobre 2023 by [Daniele Camoni](#)

Le elezioni generali celebratesi in Spagna il 23 luglio 2023 per scegliere i 350 componenti del *Congreso de los Diputados* – nonché 208 dei 264 senatori che attualmente compongono la Camera alta – hanno consegnato alle dinamiche parlamentari della XV Legislatura (inaugurata il 17 agosto 2023) un risultato a dir poco indavolato.

Provando a “raggruppare” i deputati eletti secondo criteri di (ragionevole) affinità politica, il blocco di centro-destra ha ottenuto 171 seggi – 137 il *Partido Popular* (PP), 33 *Vox* e 1 *Unión del Pueblo Navarro* (UPN) – e quello di centro-sinistra 152 seggi – 121 il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e 31 *Sumar*.

I restanti 27 seggi sono stati conquistati da varie formazioni di impronta nazionalista e/o indipendentista, quali *Junts per Catalunya*/*JxCat* e *Esquerra Republicana de Catalunya*/ERC (separatismo catalano: 7 a testa), *EH Bildu* e *Partido Nacionalista Vasco*/PNV (6 e 5: separatismo/nazionalismo basco), *Bloque Nacionalista Galego*/BNG (1: separatismo galiziano) e *Coalición Canaria*/CC (1: nazionalismo canario).

Nel quadro generale dei rapporti tra poteri, la forma di governo spagnola presenta i tradizionali caratteri della Monarchia parlamentare. In

particolare, il necessario rapporto di fiducia che deve legare i poteri legislativo ed esecutivo si instaura tra il *Presidente del Gobierno*, individualmente considerato – in termini analoghi a quanto previsto dal *Grundgesetz* tedesco (art. 63) e diversamente dal vincolo collegiale dell'art. 94 della Costituzione italiana – e il *Congreso de los Diputados*, Camera “prevalente” del parlamentarismo disegnato dalla Costituzione democratica del 1978.

Il procedimento per l'elezione del *Presidente del Gobierno* è descritto in dettaglio nell'[art. 99 della Costituzione](#) (CE). In primo luogo, è previsto che, all'indomani di ogni rinnovo del *Congreso de los Diputados* e in altri «supuestos constitucionales en que así proceda» (dimissioni o decesso del Presidente in carica), il Sovrano proporrà – dopo aver consultato i rappresentanti dei gruppi parlamentari – con atto controfirmato dal Presidente del *Congreso*, un candidato alla Presidenza del Governo (comma 1).

La consuetudine consolidatasi nel tempo prevede che le consultazioni si snodino in senso inversamente proporzionale al numero di seggi ottenuti da ogni partito: le prime formazioni ad essere consultate saranno quelle con meno seggi, mentre il partito vincitore delle elezioni sarà consultato per ultimo.

A seguire, il candidato proposto si presenterà al *Congreso de los Diputados* per esporre il programma politico del Governo che intende formare e chiederà la fiducia di tale Camera nei suoi confronti (comma 2).

Se il *Congreso*, con il voto della maggioranza assoluta dei membri (almeno 176 su 350), conferisce la fiducia a detto candidato, il Sovrano lo nominerà formalmente *Presidente del Gobierno*. Qualora tale maggioranza non sia raggiunta, la stessa proposta sarà sottoposta a nuova votazione quarantotto ore dopo e la fiducia si riterrà accordata laddove si ottenga almeno la maggioranza semplice (comma 3).

Se anche dopo tali votazioni non è stato possibile investire un Presidente, si procederà a successive proposte secondo le modalità previste nei commi precedenti (comma 4). In questi termini, il Sovrano procederà a nuove consultazioni, al fine di verificare l'esistenza di maggioranze alternative e di un diverso candidato.

Infine, qualora trascorra un periodo di due mesi dal primo voto di investitura e nessun candidato riesca ad ottenere la fiducia del *Congreso*, il Sovrano scioglierà entrambe le Camere e indirà nuove elezioni con la controfirma del Presidente della Camera bassa (comma 5).

Non essendosi ancora positivamente concluso il procedimento di investitura di un nuovo Presidente, è doveroso prestare attenzione agli sviluppi del primo comma dell'art. 99 CE. A seguito delle consultazioni celebrate dal Sovrano tra il 21 e 22 agosto 2023 con i partiti politici – eccetto JxCat, ERC, EH Bildu e BNG, che hanno rifiutato di riunirsi con il Capo dello Stato – ciascuno di questi ha manifestato la propria posizione circa l'investitura di un candidato alla Presidenza del Governo.

In particolare, PP, Vox, UPN e CC – 172 seggi in totale – hanno espresso la propria preferenza per Alberto Núñez Feijóo (Presidente del PP); PSOE e *Sumar* – 152 seggi – hanno invece dichiarato il loro appoggio a Pedro Sánchez (Segretario generale del PSOE e Presidente del Governo *en funciones*).

Per quanto riguarda i restanti partiti nazionalisti e indipendentisti, essi hanno a più riprese affermato di non essere disposti a fornire il loro appoggio (in modo espresso o implicito) a un Governo di centro-destra presieduto da Feijóo, senza però aver allo stesso tempo ancora manifestato il loro sostegno esplicito ad un Esecutivo guidato da Sánchez. Inoltre, sia Feijóo che Sánchez hanno richiesto al Sovrano di essere formalmente proposti quali candidati alla Presidenza del Governo: il primo, poiché vincitore delle elezioni e dotato di un maggior numero di appoggi parlamentari “certi”; il secondo, in quanto potenzialmente in grado di coagulare attorno a sé una maggioranza (assoluta) con l'insieme variegato dei partiti nazionalisti/indipendentisti (esclusa CC).

A fronte di tale situazione inedita, le attenzioni sono state subito rivolte al ruolo del Sovrano in questa fase e all'esistenza di eventuali profili di discrezionalità circa la scelta del “primo” candidato alla Presidenza. Tale questione – unita alla forte conflittualità tra i partiti e alla rilevanza mediatica di uno scenario politico complicato – ha fatto sì che la Casa Reale pubblicasse un (altrettanto) inedito [comunicato stampa](#), nel quale il Capo dello Stato svolgeva alcune “considerazioni” rispetto alla decisione

adottata.

In primo luogo, è stato osservato che, salva l'eccezione breve della XI Legislatura (13 gennaio-19 luglio 2016) in tutte le elezioni generali svoltesi dall'entrata in vigore della Costituzione, il *leader* del partito che ha ottenuto il maggior numero di seggi è sempre stato il primo a essere proposto dal Sovrano come candidato alla Presidenza del Governo. Tale pratica è divenuta una consuetudine nel corso degli anni.

Il riferimento corre alle elezioni del 20 dicembre 2015. In quel contesto, Mariano Rajoy – Presidente del partito che aveva ottenuto la maggioranza relativa (PP) – aveva però declinato l'offerta regia di sottoporsi al procedimento di investitura, dopo aver constatato l'assenza di appoggi parlamentari sufficienti. Il Sovrano propose allora la candidatura a Sánchez (*leader* del secondo partito per numero di seggi), il quale accettò, pur consapevole anch'egli della mancanza del necessario sostegno del *Congreso*.

La situazione di *impasse* condusse finalmente al primo scioglimento anticipato per impossibilità di riuscire ad eleggere un Presidente nella storia spagnola ed alla celebrazione di nuove elezioni (26 giugno 2016).

In secondo luogo, il Sovrano ha affermato che nel corso delle consultazioni con i gruppi parlamentari non era stata rinvenuta l'esistenza di una maggioranza sufficiente per l'investitura: in caso contrario, ciò avrebbe fatto decadere la consuetudine di proporre come candidato alla Presidenza il *leader* del partito di maggioranza relativa.

In questo modo, egli non ha fatto altro che prendere atto – in quanto Capo dello Stato di una Monarchia parlamentare e privo di margini di discrezionalità politica – degli equilibri esistenti all'interno del *Congreso* al momento delle consultazioni, limitandosi a constatare che il candidato della coalizione di centro-destra (Feijóo) poteva contare su un numero superiore di appoggi rispetto a quello di centro-sinistra (Sánchez).

Il riferimento alla consuetudine secondo cui il Sovrano propone in automatico il *leader* del partito che ha ottenuto più voti non appare allora del tutto corretto. È vero che, salvo il caso della menzionata rinuncia di Rajoy, il Capo dello Stato ha sempre proposto un candidato che, all'indomani delle consultazioni, godeva di un numero di appoggi

superiore alla maggioranza assoluta – in grado di essere investito in prima votazione – ovvero disponeva di una maggioranza relativa (frutto della vittoria alle elezioni o di un accordo post-elettorale) superiore all'insieme dei voti contrari.

Tuttavia – guardando al contesto attuale – è evidente che, laddove Sánchez avesse manifestato al Sovrano l'esistenza di un accordo di investitura con JxCat, ERC, EH Bildu, PNV e BNG (il che non è accaduto), il Capo dello Stato avrebbe dovuto proporre il Segretario generale del PSOE come candidato, a prescindere dal fatto che egli non era il *leader* del partito che aveva vinto le elezioni: al di là dell'affermazione e superamento di eventuali consuetudini, infatti, lo impongono la matematica e le normali regole di funzionamento delle forme di governo parlamentari.

In parallelo, la volontà di Feijóo di sottoporsi all'investitura in assenza di un numero sufficiente di voti può essere interpretata in modi diversi. Da un lato, nel rispetto istituzionale dell'incarico conferitogli dal Sovrano, egli ha provato – senza successo – ad attrarre nella sua orbita i voti del PNV, facendo leva sulla sua (presunta) minor radicalità indipendentista, sul fatto che si tratta di un partito di ideologia conservatrice, di tradizione *pactista* e sui suoi buoni rapporti personali con il *Lehendakari* del Paese Basco Iñigo Urkullu (anch'egli membro del PNV).

Dall'altro, lo scopo secondario risiede nella volontà (politica) di mettere in azione il cronometro di due mesi previsto dall'art. 99.5 CE, provando così a porre un termine vincolante alle negoziazioni tra il PSOE e i partiti separatisti, nella speranza di un loro esito negativo e della conseguente ripetizione delle elezioni.

Infine, constatata l'assenza di appoggi parlamentari, il dibattito di investitura (celebratosi il 26-27 settembre 2023) si è intrecciato in modo decisivo con gli scenari politici dell'immediato futuro. In questo senso, a fronte di un secondo procedimento di investitura che vedrà protagonista Sánchez (in forza della [proposta formulata dal Sovrano il 3 ottobre 2023](#)), non può essere trascurata l'ampia discussione suscitata circa l'approvazione – quale *condicio sine qua non* dei partiti indipendentisti per un voto di fiducia – di una legge di amnistia per i fatti legati al

“referendum” separatista catalano del 1 ottobre 2017,  
Il riflesso sull’investitura di Feijóo si è colto in particolare nelle aspre critiche che lo stesso ha pronunciato fin da subito nel suo discorso rispetto a tale possibilità, lamentandone la chiara contrarietà a Costituzione e di fatto preparando il terreno (anche) per un’attività di opposizione – politica e giuridica – che si preannuncia senza sconti.  
In conclusione, in entrambi i procedimenti di investitura il Sovrano ha interpretato alla perfezione il proprio ruolo costituzionale nel procedimento di investitura – «ha hecho lo que debía», con parole del Giudice emerito del *Tribunal Constitucional* Aragón Reyes ([El Mundo, 25 agosto 2023](#)) – assumendo l’unica decisione possibile ai sensi dell’art. 99.1 CE e senza incidere rispetto a dinamiche politiche la cui soluzione è rimessa (e non potrebbe essere altrimenti) all’accordo tra i partiti ed alla decisione finale del *Congreso de los Diputados*.