



Rivista N°: 4/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 18/12/2023

AUTORE: Matteo Frau*

LA FUNZIONE (FRAINTESA) DELLA SFIDUCIA COSTRUTTIVA

THE (MISUNDERSTOOD) FUNCTION OF CONSTRUCTIVE NO-CONFIDENCE

Sommario: 1. Premessa. L'inaspettata attualità della sfiducia costruttiva. – 2. La motivazione della mozione di sfiducia e la genesi della sfiducia costruttiva. – 3. L'autentico scopo costituzionale della sfiducia costruttiva e la proposta di due modelli comparativi: la sfiducia costruttiva sistemica e la sfiducia costruttiva spuria. – 4. Dal potere di sfiduciare il Governo al potere di sostituirlo. La peculiarità della sfiducia costruttiva rispetto alle altre forme di razionalizzazione giuridica del voto di sfiducia e le diverse tipologie di voto di sfiducia costruttivo. – 5. La sfiducia costruttiva e il significato del parlamentarismo. – 6. La sfiducia costruttiva e la democrazia di investitura. – 7. Alcune considerazioni conclusive sui ricorrenti equivoci dottrinali in ordine alle implicazioni della sfiducia costruttiva e al suo effettivo rendimento.

1. Premessa. L'inaspettata attualità della sfiducia costruttiva

Ormai da alcuni anni, in varie esperienze parlamentari europee, il sottosistema partitico è stato interessato da profonde trasformazioni che hanno avuto, com'era inevitabile, importanti ripercussioni sul funzionamento del sistema di governo¹. Il fiorire di governi di minoranza e di governi sostenuti da coalizioni eterogenee in diverse realtà parlamentari che si credevano ormai destinate a operare come democrazie di investitura suggerisce una doverosa rivalutazione degli strumenti di razionalizzazione costituzionale del rapporto fiduciario e, in particolare, del voto di sfiducia costruttivo. In Spagna, in Germania, in Israele e in Belgio la sfiducia costruttiva

* Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato nell'Università degli studi di Brescia.

¹ V., tra gli altri, C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Forumcostituzionale.it*, 13 dicembre 2015; S. CECCANTI, *Lo sconvolgimento del sistema dei partiti in Spagna*, in *federalismi.it*, n. 4, 2015; M. VOLPI, *La crisi del modello maggioritario tra sistemi elettorali e forme di governo*, in *Teoria politica*, n. 8, 2018, p. 183 ss.; 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, p. 243 ss.

sembra avere in varia misura contribuito al mantenimento di un certo grado di stabilità governativa, pur in presenza di situazioni politiche che altrove avrebbero potuto comportare un grave stallo delle istituzioni parlamentari e forse persino vere e proprie crisi costituzionali².

Il caso della Spagna è indubbiamente esemplare, poiché qui l'istituto della mozione di censura costruttiva, dopo un lungo letargo trentennale (la mozione era stata votata due sole volte, nel 1980 e poi 1987, in entrambi i casi senza successo), sta oggi vivendo un vero e proprio «risorgimento»³ contraddicendo le passate previsioni di molti qualificati osservatori⁴. La situazione venutasi a creare dopo le elezioni politiche del 26 giugno 2016, con la formazione del Governo di minoranza retto da Mariano Rajoy, ha inaugurato una stagione di eccezionale vitalità della *moción de censura*, che sembra destinata a protrarsi anche nel prossimo futuro⁵. Oltretutto, le prime analisi dottrinali dedicate alle tre più recenti mozioni di censura, votate nel 2017, nel 2018 e nel 2023, dimostrano che l'istituto ha funzionato egregiamente sia nel senso di rafforzare la stabilità del Governo, quando la mozione è stata respinta rivelandosi pretestuosa (nel 2017 e nel 2023), sia nel senso opposto di premiare il nuovo Presidente e favorire un cambio di ciclo politico quando viceversa la mozione è stata approvata con successo, contribuendo a coagulare una formula politica alternativa poi consolidatasi in una nuova maggioranza parlamentare (così nel 2018, primo caso di una mozione di censura approvata in Spagna a livello statale)⁶.

D'altro canto, la sfiducia costruttiva mostra una discreta funzionalità anche negli Stati post-socialisti dell'Europa orientale che hanno adottato questo istituto, specialmente dove il sottosistema partitico si presenta più frammentato. Alcuni fatti costituzionali dimostrano che il congegno in questione ha contribuito anche qui a garantire una certa stabilità degli Esecutivi

² Sull'attitudine della sfiducia costruttiva a favorire la stabilità dei Governi v. la ricerca empirica di A. RUBABSHI-SHITRIT, S. HASSON, *The effect of the constructive vote of no-confidence on government termination and government durability*, in *West European Politics*, vol. 45, n. 3, 2021, p. 576 ss., e, con un accento sul rapporto di causalità tra stabilità derivata dalla sfiducia costruttiva e connessa limitazione del potere di scioglimento discrezionale, M. IMPROTA, *L'elisir di lunga vita? Sfiducia costruttiva e stabilità dei governi in prospettiva comparata*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, 2022, p. 269 ss.

³ V. M. FRAU, *La disciplina costituzionale della moción de censura e l'esigenza di stabilità del governo di minoranza retto da Mariano Rajoy. Una veloce annotazione sul "risorgimento" di un istituto*, in *Forumcostituzionale.it*, 9 novembre 2017.

⁴ V. ad esempio l'accurata analisi di S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2007, p. 160 ss.

⁵ A giugno del 2017 è stata votata la terza mozione di censura costruttiva nella storia della Costituzione del 1978, mozione presentata da *Unidos Podemos* e recante il nominativo del leader Pablo Iglesias in qualità di candidato Presidente del Governo in sostituzione di Mariano Rajoy. Come era già accaduto nei due precedenti della prassi (risalenti al 1980 e al 1987), anche questa nuova mozione di sfiducia è stata respinta, in particolare grazie all'astensione dei socialisti. Il fallimento del tentativo ha sortito l'effetto di rafforzare il Governo in carica, chiamato ad agire come governo di minoranza nell'ambito di uno scenario politico molto complicato, aggravato dalla minaccia indipendentista catalana, in cui l'esigenza di stabilità governativa era molto alta e in cui nuove elezioni anticipate, presumibilmente non risolutive, avrebbero potuto portare a una nuova paralisi delle istituzioni politiche di livello statale, riproponendo lo scenario del *bloqueo político* del 2015-2016. Una crisi che non si è potuta ripetere proprio grazie all'effetto stabilizzante della sfiducia costruttiva.

⁶ V. M. BENDETTI, *La funzione strumentale della sfiducia costruttiva. La seconda moción de censura al Governo Sánchez, verso le elezioni generali 2023*, in *DPCE online*, n. 2, 2023, p. 1557 ss. Per una lettura diversa dell'impatto dell'istituto nelle citate vicende spagnole, 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, p. 1270 ss.

e una soluzione più ordinata delle eventuali crisi politiche della maggioranza, come è accaduto in Ungheria nell'aprile del 2009 e in Slovenia nel febbraio del 2013⁷.

Il tema suscita interesse anche guardando ai possibili sviluppi dello scenario italiano, soprattutto ove si consideri che la spinta riformista bruscamente interrottasi per effetto dell'esito contrario del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha rapidamente ripreso slancio nelle legislature successive⁸ e si è recentemente tradotta in un disegno di legge di revisione costituzionale in senso neoparlamentare approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 novembre 2023. Persino nella prospettiva indicata dal Governo Meloni, la sfiducia costruttiva merita di essere presa in considerazione per almeno due ragioni di fondo: la prima è che nella sua versione "sistemica" (v. *infra*, § 3) tale istituto rappresenta una valida alternativa al modello del governo neoparlamentare, garantendo, a differenza di quest'ultimo, la conservazione di un punto di equilibrio atto a valorizzare il ruolo del Parlamento (purché capace di un'azione costruttiva); la seconda risiede nella circostanza che, nella differente versione "spuria", il voto di sfiducia costruttivo può invece operare perlomeno come un correttivo del governo neoparlamentare (v. *infra*, § 6).

Lo strumento in questione è del resto uno dei meccanismi che, dopo essere apparso nell'originale proposta avanzata da Tosato in Assemblea costituente (v. *infra*, § 2), è stato spesso preso in considerazione nei successivi progetti di riforma del regime parlamentare delineato nella Costituzione. Solo per fare gli esempi più recenti, nella scorsa legislatura la sfiducia costruttiva è stata fatta oggetto di due distinte iniziative di revisione costituzionale, una proveniente dall'area politica di Fratelli d'Italia, l'altra da quella del Partito Democratico, ossia, rispettivamente, la proposta di legge di revisione costituzionale Atto Camera n. 716 del 2018 a firma Meloni e altri, recante una modifica in senso semipresidenziale integrata dal meccanismo della sfiducia costruttiva, e il disegno di legge costituzionale Atto Senato n. 1960 presentato dai senatori del PD (e riproposto nella corrente legislatura dal Senatore Parrini come Atto Senato n. 149), che tenta invece una non facile combinazione tra la discrezionalità tipica del nostro del Capo dello Stato e la rigidità procedurale che caratterizza la sfiducia costruttiva (v. *infra*, *passim*).

Ciò premesso, qui si vuole sottolineare l'importanza della sfiducia costruttiva nel parlamentarismo contemporaneo, evidenziandone la natura del tutto peculiare rispetto agli altri

⁷ In Slovenia, ad esempio, la sfiducia costruttiva (art. 116 Cost.) votata il 27 febbraio 2013 ha permesso l'insediamento del Governo retto da Alenka Bratušek (di Positive Slovenia) in sostituzione dell'Esecutivo di centro-destra del primo ministro Janez Janša, permettendo una gestione più efficace di una crisi istituzionale e politica dai risvolti particolarmente delicati. Sulla vicenda v. J. TÖPFER, *Slovenia*, in A. Fruhstorfer, M. Hein (a cura di), *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*, Wiesbaden, Springer, 2016, p. 212 ss. In Ungheria una mozione di sfiducia costruttiva (art. 22 della Legge fondamentale) è stata votata con successo il 14 aprile del 2009 proprio dal partito allora al governo, il Partito socialista ungherese, che ha sostituito il primo ministro Ferenc Gyurcsány con Gordon Bajnai. In Polonia, nell'aprile del 2017, è stata votata e rigettata una mozione di sfiducia costruttiva (art. 158 Cost.) che era stata proposta dal partito di opposizione Platforma Obywatelska (PO) per far eleggere Grzegorz Schetyna al posto del Presidente del Consiglio Beata Szydło di Prawo i Sprawiedliwość (PiS). In Albania invece, dove prevalgono dinamiche bipolari, la sfiducia costruttiva (art. 105 Cost.) non ha sinora avuto alcun effetto significativo sulla stabilità del sistema.

⁸ Come aveva previsto in dottrina G. Di COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, p. 11, per cui era sbagliato pensare che l'esito del referendum del 4 dicembre 2016, che aveva «bocciato una certa proposta di revisione costituzionale», potesse sbarrare «la strada a qualsivoglia futura riforma istituzionale».

strumenti di razionalizzazione normativa del voto di sfiducia (v. *infra*, §§ 4-5), e chiarire al contempo che la diffusa tendenza a sottovalutare la forza razionalizzatrice dell'istituto in parola si basa spesso, oltre che su di un errore di prospettiva circa la sua *ratio*, anche su alcuni ricorrenti postulati che si rivelano a un'analisi più attenta parzialmente e in alcuni casi completamente infondati (v. *infra*, § 7).

2. La motivazione della mozione di sfiducia e la genesi della sfiducia costruttiva

Il tema della sfiducia costruttiva si lega inscindibilmente a quello della motivazione del voto di sfiducia e dunque anche del contenuto della relativa mozione, che non può avere un proposito puramente negativo bensì deve implicare una componente costruttiva, relativa alla proposta di un nuovo Esecutivo e di un nuovo progetto politico.

Tra le prime elaborazioni dottrinali chiaramente riconducibili all'idea della sfiducia costruttiva spicca l'interpretazione dell'articolo 54 della Costituzione di Weimar suggerita nel 1928 da Carl Schmitt, per il quale il voto di sfiducia non avrebbe dovuto sortire alcun effetto giuridico nel caso in cui fosse stato approvato da partiti diversi e per motivi contrastanti, in sostanza da una maggioranza puramente negativa come atto di «mero ostruzionismo»⁹. Schmitt preconizzò puntualmente quanto sarebbe accaduto nel 1932, allorché comunisti e nazionalsocialisti votarono una mozione di sfiducia contro il Governo von Papen¹⁰. La mozione, che pure non ebbe effetti giuridici in quanto successiva a un decreto presidenziale di scioglimento del *Reichstag*, sancì l'esautoramento del Cancelliere Franz von Papen e, di fatto, l'inizio di quella concatenazione di eventi istituzionali che poi scaturirono nel cancellierato di Hitler¹¹. Proprio nel 1932, peraltro, lo spunto di Schmitt era stato sviluppato nell'ambito della complessa proposta di riforma istituzionale avanzata in dottrina da Ernst Fraenkel, che ideava una fattispecie innovativa di voto di sfiducia corredato dalla «proposta positiva» di un nuovo Cancelliere¹².

⁹ C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928, trad. it. Id., *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 453, che precisa: «Se i motivi si contraddicono chiaramente, e per esempio i tedesco-nazionali e comunisti votano a favore di una mozione di sfiducia, la diversità dei motivi esclude visibilmente la necessaria e razionale correlazione di una votazione di sfiducia, cioè la possibilità della fiducia e di una nuova formazione del Governo». Circa il controverso giudizio sul peso che il contributo di Schmitt ha avuto nell'elaborazione delle soluzioni successivamente accolte nella Legge fondamentale v. U.K. PREUß, *Vater der Verfassungsväter? Carl Schmitts Verfassungslehre und die verfassungspolitische Diskussion der Gegenwart*, in *Politisches Denken, Jahrbuch*, 1993, p. 129; R. MURGNUG, *Carl Schmitt im Staatsrecht der Bundesrepublik*, in H. Quaritsch (a cura di), *Complexio oppositorum. Über Carl Schmitt*, Berlin, Duncker & Humblot, 1988, p. 525.

¹⁰ Come riporta E. BRANDT, *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauensregelungen. Dargestellt am Beispiel von Art. 54 WRV und Art. 67, 68 GG*, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, pp. 33-34, tre furono le mozioni di sfiducia effettivamente approvate, che colpirono, rispettivamente, il II Governo Luther (12 maggio del 1926), il III Governo Marx (17 dicembre 1926) e il Governo von Papen (30 agosto 1932), mentre il II Governo Stresemann era capitolato in seguito alla elezione di una questione di fiducia (*ivi*, p. 30).

¹¹ V. H.A. WINKLER, *Grande storia della Germania. Un lungo cammino verso Occidente*, vol. I, *Dalla fine del Sacro Romano Impero al crollo della Repubblica di Weimar*, Roma, Donzelli, 2004, p. 569 ss.

¹² E. FRAENKEL, *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*, in *Die Gesellschaft*, 1932, p. 486 ss., trad. it. Id., *Riforma della costituzione e socialdemocrazia*, in *MicroMega*, n. 4, 1990, p. 63 ss. Per una ricostruzione più

In seguito alla conclusione del secondo conflitto mondiale, fu Egidio Tosato a cogliere appieno il nesso intercorrente tra l'esigenza di garantire una valenza costruttiva della mozione di sfiducia e la necessaria motivazione della stessa. Impegnato in seno alla seconda sottocommissione della Commissione dei 75 nell'elaborazione di una soluzione volta a dare attuazione all'ordine del giorno Perassi, Tosato propose una formula che in certa misura operava una fusione tra la tesi interpretativa sviluppata da Schimtt nel 1928 e la proposta di riforma ideata da Fraenkel nel 1932 e che consisteva, in estrema sintesi, in una mozione di censura «motivata», firmata da almeno un terzo dei parlamentari, il cui primo firmatario sarebbe stato «senz'altro considerato come Presidente designato al governo» in caso di approvazione¹³.

Questi veloci cenni alle prime elaborazioni teoriche dell'istituto qui in commento rivelano che, sin dall'origine, l'idea della sfiducia costruttiva è legata all'esigenza di subordinare l'efficacia vincolante del voto di sfiducia alla dimensione positiva della sua motivazione, della sua finalità, nonché dell'esito giuridico in caso di approvazione. In base a questa impostazione, una motivazione puramente negativa della censura, derivante dalla presenza di una *negative Mehrheit* incapace di proporre e sostenere un Governo alternativo, non può determinare sul piano costituzionale l'obbligo di dimissioni del ministero. E così il potere di sfiducia classicamente inteso si trasforma in altra cosa.

Per tale ragione, gli odierni ordinamenti che mirano a realizzare una configurazione convincente della sfiducia costruttiva – a cominciare da quello tedesco – prevedono che la mozione di sfiducia non sia proceduralmente ammissibile qualora non contenga l'indicazione della persona chiamata a sostituire il primo ministro. La motivazione costruttiva si è pertanto tradotta nella formale individuazione della persona designata a sostituire il premier in caso di approvazione della sfiducia.

Si è affermato che in Germania «il voto di sfiducia, anche se non costruttiva, non è la causa del venir meno del rapporto fiduciario tra potere esecutivo e potere legislativo, ma lo strumento attraverso cui la rottura di quel rapporto viene messa in evidenza»¹⁴. Se è vero che qualsiasi voto di sfiducia rappresenta una manifestazione formale del dissenso verso il Governo e della rottura politica del rapporto fiduciario originariamente instaurato, rimane il fatto che nell'ordinamento tedesco soltanto l'elezione parlamentare (peraltro con voto segreto)¹⁵ di un nuovo Cancelliere può determinare l'obbligo di dimissioni del Governo in carica¹⁶.

analitica delle origini teoriche della sfiducia costruttiva, mi sia consentito rinviare a M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, Cacucci, 2017, p. 51 ss.

¹³ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 5 settembre 1946, p. 122.

¹⁴ TH. PUHL, *Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz*, Berlin, Duncker & Humblot, 1986, p. 84, la traduzione in italiano proposta nel corpo del testo è a cura della dottoressa Zeljana Šutić.

¹⁵ Si rinvia alle «Regole di procedura» del *Bundestag* e in particolare alla regola 97.2, in base alla quale il successore del Cancelliere viene eletto a maggioranza dei membri del *Bundestag* mediante «scrutinio unico segreto» (richiamando la regola 49, rubricata «Elezioni tramite voto segreto»).

¹⁶ Il principio si estende anche alla dimensione costruttiva della procedura delineata dall'articolo 68 della Legge fondamentale: la conseguenza del rigetto della questione di fiducia posta dal Cancelliere non è affatto l'obbligo di dimissioni di quest'ultimo, bensì la facoltà costituzionale del Presidente federale di procedere, su proposta dello stesso Cancelliere, allo scioglimento anticipato della Dieta federale, a meno che, in ossequio alla *ratio* costruttiva, il *Bundestag* non sia in grado di sostituirlo entro il termine prestabilito (v. *infra*, nota 72).

3. L'autentico scopo costituzionale della sfiducia costruttiva e la proposta di due modelli comparativi: la sfiducia costruttiva sistemica e la sfiducia costruttiva spuria

Sono molti gli studiosi delle forme di governo che hanno criticato la sfiducia costruttiva bollandola come istituto dannoso per la salute della democrazia rappresentativa o, nella migliore delle ipotesi, come inutile irrigidimento delle dinamiche del parlamentarismo¹⁷. Bisogna peraltro aggiungere che anche la maggior parte di coloro che non muovono critiche a tale strumento e che si limitano piuttosto a darne una descrizione neutra tendono inconsapevolmente a fraintenderne la portata, definendolo nei termini di un meccanismo costituzionale finalizzato precipuamente a rendere più stabile il Governo in carica.

Benché sia senz'altro vero che la sfiducia costruttiva ha fra le sue finalità quella di rendere più stabile l'Esecutivo (operando come deterrente delle crisi governative e specialmente delle c.d. crisi al buio)¹⁸, non è affatto vero che questa è la finalità più importante. Lo scopo fondamentale dell'istituto nella sua concezione autentica è semmai quello di assicurare un peculiare equilibrio del governo parlamentare, consistente nel primato *sub condicione* del Parlamento sull'Esecutivo (uso volutamente questa espressione generica in luogo di quella "Governo", per le ragioni che saranno meglio esposte nel prosieguo), la condizione essendo data appunto dall'idoneità del primo a esprimersi attraverso una comprovata maggioranza costruttiva. Accanto a questa *ratio* fondamentale, esistono le altre finalità dell'istituto, tra cui quella di rendere più stabile il Gabinetto.

Da qui nasce l'esigenza di una prima distinzione dottrinale fondamentale tra la sfiducia costruttiva "sistemica" e la sfiducia costruttiva "spuria". La prima, che trova la sua espressione esemplare nella Legge fondamentale tedesca, si caratterizza per la perfetta integrazione di tre istituti fondamentali del parlamentarismo, ossia la mozione di sfiducia, la questione di fiducia (qui definita mozione di fiducia del Cancelliere) e lo scioglimento del Parlamento di iniziativa governativa, i quali vengono intrecciati fra loro (e persino riedificati *ex novo* dalle loro fondamenta) per essere tutti orientati verso un medesimo scopo, quello appunto di assicurare "giuridicamente" la primazia del *Parlamento a maggioranza costruttiva* sugli organi del potere Esecutivo. Nel modello sistemico la sfiducia costruttiva si presenta quindi come il tassello di un sistema complesso, anzi di un vero e proprio «*ensemble indissociable*»¹⁹ che lega insieme

¹⁷ Nell'ambito dell'esperienza della Legge fondamentale, vanno ricordate le posizioni critiche di K. LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, III ed., Tübingen, Mohr, 1975; H. RIDDER, *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung*, Opladen, Westdeutscher, 1975; R. LEICHT, *Grundgesetz und politische Praxis. Parlamentarismus in der Bundesrepublik*, München, Hanser, 1974. Rispetto all'ipotesi di introdurre il meccanismo nel nostro ordinamento, basti qui citare la perplessità manifestata da L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 634 ss., nota 85, per cui la sfiducia costruttiva o è «un di più» (in caso di «partiti saldi») o è «inutilizzabile» (in caso di partiti che non lo sono). Sempre in senso critico, v. anche R. BIN, *Assemblée rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in S. Rogari (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo. Atti del convegno di studi. Firenze 28-29 ottobre 2004*, Firenze, Firenze University Press, 2006, pp. 37-38.

¹⁸ Citando P. WEBER, *E da domani si ricomincia. Da vicino «l'escluso»: il cancellierato*, in *Il Ponte*, n. 3, 1996, p. 23: «Lo strumento della sfiducia costruttiva costituisce quindi una fortissima blindatura del governo contro il tentativo di un ribaltone cieco e irresponsabile».

¹⁹ PH. LAUVAUX, *Le gouvernement de législature*, in AA.VV., *Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 415-416.

la disciplina costituzionale della mozione di sfiducia, della questione di fiducia e del potere di scioglimento. A questo modello si ispirano anche altri ordinamenti, come ad esempio quello sloveno e quello belga, ma senza raggiungere i risultati del prototipo tedesco (e ciò, naturalmente, anche per via dei fattori condizionanti esterni che agiscono sul funzionamento della forma di governo *stricto sensu*).

La seconda tipologia, che è anche quella più diffusa, è caratterizzata dall'assenza di un disegno sistemico e quindi dal difetto di un rigoroso coordinamento tra il voto di sfiducia costruttivo e gli altri istituti di razionalizzazione costituzionale del governo parlamentare. È emblematico il caso della Costituzione spagnola del 1978, in cui il carattere spurio della *moción de censura* si deve proprio al fatto che i costituenti hanno voluto estrapolare lo strumento del voto di sfiducia costruttivo dall'esperienza tedesca badando soltanto al fine della stabilità del Governo, senza considerare minimamente la visione d'insieme e la logica costruttiva che pervade l'intero assetto istituzionale delineato dalla Legge fondamentale tedesca. Salvo che per quanto dispone l'art. 115, comma secondo, della Costituzione iberica, che prevede un meccanismo di coordinamento "minimale" con il potere di scioglimento del Presidente del Governo²⁰, per il resto la regolamentazione della mozione di censura, del potere di scioglimento e della questione di fiducia tenta di replicare, senza una precisa visione d'insieme, istituti tratti da esperienze molto eterogenee tra loro (ora quella tedesca, ora quella britannica, ora quella francese). Il modello spurio trova riscontro anche in altri sistemi di governo che hanno adottato la sfiducia costruttiva, come quello polacco e quello ungherese, e deriva da una diffusa metodologia riformista basata sull'appropriazione selettiva degli istituti del parlamentarismo razionalizzato. In definitiva, quasi tutti i sistemi di governo che hanno tratto ispirazione dal *konstruktive Misstrauensvotum* si sono allontanati in varia misura dalla sua *ratio* originaria. Ancora oggi, quando si ragiona di introdurre la sfiducia costruttiva come correttivo di un sistema parlamentare preesistente (è anche il caso dell'Italia, dove periodicamente si discutono proposte di riforma in tal senso) si tende a ignorare o sottovalutare l'aspetto sistemico dell'istituto, badando esclusivamente alla sua – sia pur rilevante – funzione deterrente o stabilizzatrice²¹.

4. Dal potere di sfiduciare il Governo al potere di sostituirlo. La peculiarità della sfiducia costruttiva rispetto alle altre forme di razionalizzazione giuridica del voto di sfiducia e le diverse tipologie di voto di sfiducia costruttivo

La sfiducia costruttiva non è uno strumento ordinario di regolamentazione costituzionale del rapporto di fiducia bensì un istituto idoneo a trasformare il significato storico del potere parlamentare di dimissionare il Governo. Questo dato emerge piuttosto chiaramente se si confronta la conseguenza tipica del voto di sfiducia costruttivo con le implicazioni delle altre forme

²⁰ Ai sensi della citata disposizione, il potere del Presidente del Governo di sciogliere le *Cortes* viene inibito in pendenza di una *moción de censura*.

²¹ Funzione comunque tendenzialmente efficace (al netto dei fattori condizionanti metagiuridici) come dimostra l'analisi di A. RUBABSHI-SHITRIT, S. HASSON, *The effect of the constructive vote of no-confidence on government termination and government durability*, cit.

di aggravamento procedurale o sostanziale del voto di sfiducia sinora sperimentate nelle esperienze costituzionali allo scopo di correggere o dirigere più ordinatamente (cioè razionalizzare) le dinamiche del parlamentarismo.

Tra i molteplici congegni di razionalizzazione procedurale del voto di sfiducia che i testi costituzionali e i regolamenti parlamentari hanno introdotto per favorire la stabilità governativa si possono annoverare, senza pretesa di completezza, i seguenti: la previsione di un certo quorum partecipativo (eventualmente più alto di quello previsto per altre deliberazioni parlamentari) per la validità del voto di sfiducia al Governo; la previsione di un numero minimo di presentatori della mozione di sfiducia o di censura; la previsione del voto palese; la previsione di un termine dilatorio tra la presentazione della mozione e la sua discussione in Aula; la previsione che il voto dell'Assemblea sulla mozione sia preceduto da un esame preventivo di un'apposita commissione; la fissazione di un limite alle mozioni di censura che possono essere presentate nelle singole sessioni parlamentari dagli stessi firmatari; la previsione di una motivazione della mozione di sfiducia (che, come si è già detto in precedenza, pur traducendosi in certe prassi parlamentari in un mero aggravamento procedurale, sarebbe in potenza un apprezzabile elemento di razionalizzazione sostanziale); da ultimo, ma non per importanza, la fissazione della regola della maggioranza assoluta, in luogo della maggioranza relativa, ai fini dell'approvazione della mozione.

L'impatto che ciascuna di queste forme di aggravamento procedurale può avere sulle dinamiche del parlamentarismo – al netto delle variabili determinate dai fattori di condizionamento esterno della forma di governo strettamente intesa – non è il medesimo né ha la medesima efficacia, come dimostra la circostanza che alcune di queste soluzioni, spesso risalenti alle Costituzioni sorte tra le due guerre mondiali, hanno incontrato più “fortuna” di altre e hanno avuto maggiore diffusione nei testi costituzionali successivi.

Da questo punto di vista, la Costituzione cecoslovacca del 1920 ha rappresentato indubbiamente un modello di riferimento per molte successive forme di razionalizzazione procedurale del rapporto fiduciario, per avere introdotto una regolamentazione costituzionale sia con riguardo alla questione di fiducia sia con riferimento alle modalità di votazione della sfiducia parlamentare. Il testo in questione è infatti tra i primi ad avere imposto un numero minimo di sottoscrittori della mozione di sfiducia (§ 76) e il voto per appello nominale (§ 75), oltre alla previsione costituzionale di un certo quorum partecipativo per la deliberazione di sfiducia (che poteva essere validamente assunta solo se fossero stati presenti al voto più della metà di tutti i membri della Camera bassa).

Un discorso a parte merita quello strumento “forte” di razionalizzazione costituzionale del rapporto fiduciario che consiste nella previsione della regola deliberativa della maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto ai fini dell'approvazione della mozione di sfiducia. Gli aggravamenti procedurali appena descritti non sono infatti tali da scalfire la sostanza della deliberazione parlamentare di sfiducia per come essa si è palesata nella tradizione del parlamentarismo convenzionale. L'impatto della razionalizzazione costituzionale sulle dinamiche del parlamentarismo può invece intaccare il potere di sfiducia parlamentare quando la regola della maggioranza assoluta sia traslata dal quorum partecipativo – come in origine stabiliva la Costituzione cecoslovacca del 1920 – al quorum deliberativo, come fu stabilito nelle

Costituzioni francesi del 1946 (artt. 49 e 50) e del 1958 (art. 49) e in altri testi costituzionali del secondo dopoguerra, che inaugurarono così una nuova tendenza del parlamentarismo razionalizzato cui, notoriamente, la nostra Carta repubblicana non si è uniformata. Com'è evidente, tale "nuova" forma di aggravamento del voto di sfiducia non è di natura meramente procedurale poiché, pregiudicando la possibilità di deliberare la sfiducia a maggioranza relativa e individuando viceversa nella sola maggioranza dei componenti della Camera politica il "soggetto" titolare della relativa potestà costituzionale, essa comporta sul piano giuridico un restringimento sostanziale del potere del Parlamento di dimissionare il Governo.

Tuttavia, la regola della maggioranza assoluta, pur incidendo sul contenuto costituzionale del potere parlamentare in questione, non determina alcuno stravolgimento dell'essenza "negativa" del voto di sfiducia e dunque non produce quella mutazione genetica del rapporto fiduciario che viceversa è provocata dalla sfiducia costruttiva.

La peculiarità di quest'ultima risiede proprio nella sua vocazione ad alterare il significato e le conseguenze tipiche del voto di sfiducia, cioè del potere fondamentale da cui origina il governo parlamentare, che viene sostanzialmente trasformato da potere di dimissionare il Governo in carica a potere di sostituirlo. La sostituzione, che riguarda *in primis* il vertice monocratico del Governo, si ripercuote generalmente anche nella formula politica a sostegno di esso, dovendosi precisare che in alcuni ordinamenti tale più complessa conseguenza del voto di sfiducia costruttivo è imposta normativamente (v. *infra*, III).

Nelle classificazioni dottrinali dei comparatisti prevale la tendenza a trattare la sfiducia costruttiva come un istituto unitario. Eppure, dall'analisi dei sistemi costituzionali emergono diverse tipologie di voto di sfiducia costruttivo che meritano di essere fatte oggetto di distinte ipotesi classificatorie per ragioni tutt'altro che formalistiche. Del resto, la sfiducia costruttiva, in quanto strumento di razionalizzazione giuridica del parlamentarismo²², può essere configurata secondo molteplici tecniche di ingegneria costituzionale e integrata in modo più o meno coerente nell'assetto complessivo della forma di governo. Il giudizio sul rendimento dell'istituto nell'ambito del parlamentarismo razionalizzato non potrà pertanto essere attendibile ove si prescindano dall'inquadramento della soluzione normativa considerata entro le appropriate tipologie comparative, che possono essere meglio individuate come segue.

(I) La sfiducia costruttiva sistemica e la sfiducia costruttiva non sistemica o spuria.

Come si è già accennato (v. *supra*, § 3), si tratta della fondamentale distinzione tra la concezione originaria della sfiducia costruttiva come strumento di trasformazione costituzionale del parlamentarismo e una concezione riduttiva che, confondendo la funzione primaria dell'istituto con una delle sue funzioni accessorie, lo riduce a uno strumento – sia pure utile – di stabilità governativa. Mentre la sfiducia costruttiva sistemica è l'elemento identificativo di uno speciale modello di governo parlamentare razionalizzato, la sfiducia costruttiva spuria viene alla luce come un meccanismo a sé stante. Nel caso già citato dell'ordinamento spagnolo – come del resto anche in altre esperienze costituzionali che hanno maldestramente

²² V. PH. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 15-17. Tra i contributi più recenti, v. R. TARCHI, *Razionalizzazione delle forme di governo parlamentari tra modelli ed esperienze costituzionali*, relazione al XXXVIII Convegno AIC, Brescia, 27-28 ottobre 2023 («Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana»), in corso di pubblicazione.

tentato di ispirarsi all'istituto delineato nell'articolo 67 della Legge fondamentale tedesca – difetta quindi la *ratio* sistemica che nell'ambito della sfiducia costruttiva “pura” governa trasversalmente l'intera disciplina giuridica dei rapporti tra Governo e Parlamento.

(II) La sfiducia costruttiva con o senza elezione parlamentare del premier.

Un'altra distinzione possibile è quella tra il modello in cui il voto di sfiducia coincide con l'elezione parlamentare del nuovo vertice del Governo (come avviene ad esempio negli ordinamenti tedesco, spagnolo e albanese)²³ e quello in cui l'approvazione della sfiducia costruttiva non è risolutiva ma apre una fase di incertezza che si conclude soltanto con l'effettiva formazione del Governo (come accade ad esempio nell'esperienza belga e come accadeva nell'ordinamento israeliano prima della riforma del 2014). Per quanto riguarda l'ordinamento belga, benché l'articolo 96 della Costituzione preveda che in seguito all'approvazione della mozione di sfiducia il Re nomini primo ministro il successore proposto nella mozione, la dottrina ritiene che tale proposta si traduca di fatto nell'indicazione vincolante di un *formateur*²⁴. Com'è evidente, la diversa tipologia del voto di sfiducia costruttivo rappresenta qui il riflesso della peculiare configurazione convenzionale del procedimento ordinario di formazione del Governo, che a sua volta incide sulla morfologia del governo parlamentare. Anche se non vi sono ad oggi dati apprezzabili per valutare l'effettivo funzionamento di questo tipo di sfiducia costruttiva nella prassi comparata, è possibile affermare che, come per la fattispecie con elezione del premier, anche in questo caso la sola presenza dell'istituto sembra di per sé favorire perlomeno la stabilità governativa²⁵.

²³ In Germania il Presidente ha il dovere di nominare l'eletto indicato nella mozione di sfiducia costruttiva (sul fatto che l'esito favorevole del voto di sfiducia costruttivo si traduca in un imperativo vincolante il *Bundespräsident v. E. BRANDT, Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauensregelungen*, cit., p. 55). In Spagna, similmente, l'articolo 114 della Costituzione, in modo molto significativo, distingue nettamente il caso in cui il Presidente del Governo perda la fiducia del Congresso per effetto del rigetto della questione di fiducia, applicandosi in tal caso le regole dell'ordinario procedimento di formazione del Governo («*Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99*») e quello della mozione di censura, in cui invece non esiste soluzione di continuità tra il voto di sfiducia del predecessore e il voto di investitura fiduciaria del successore («*Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno*»).

²⁴ V. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 520.

²⁵ Considerando l'esperienza significativa della democrazia consociativa belga, nonostante le difficoltà nella procedura di formazione del Governo e l'effetto paralizzante di fattori divisivi di varia natura, il confronto dei dati riguardanti la durata e la stabilità dei Governi mostra un'inversione di tendenza proprio in seguito alla riforma del 1993-1994 che ha introdotto la sfiducia costruttiva, anche se non è possibile provare un nesso di causalità diretto. Infatti, un effetto stabilizzante può essere riconducibile anche alla contestuale riforma del bicameralismo paritario (che è stata poi perfezionata, nel 2012, con la riforma che ha stabilito l'attuale composizione del Senato). Nella cinquantaduesima legislatura, durata dal giugno 2007 al maggio 2010, si sono avuti quattro Esecutivi (il III Governo Verhofstadt, il I Governo Leterme, il Governo Van Rumpoy e il II Governo Leterme), ma si deve altresì considerare che il III Governo Verhofstadt era nato, dichiaratamente, come una sorta di governo di transizione destinato a durare solo pochi mesi (v. *Sénat de Belgique, Séances plénières, vendredi 21 décembre 2007, Séance de l'après-midi, Annales*, 4-10, p. 8). Circa le altre legislature successive all'entrata in vigore della riforma del 1993, si può invece riscontrare una certa stabilità governativa: il II Governo Dheanne è rimasto in carica dal 1995 al 1999; il I Governo Verhofstadt dal 1999 al 2003; il II Governo Verhofstadt dal 2003 al 2007; il Governo Di Rupo, nonostante i tempi lunghissimi resisi necessari per la sua formazione, è durato dal 2011 al 2014; il Governo Michel, formato nel 2014, è rimasto in carica fino al 2019 (dal dicembre 2018, in seguito alle dimissioni del primo ministro, ha operato come Esecutivo incaricato per gli affari correnti); il Governo (di minoranza) Wilmès II, formato dopo 454

(III) La sfiducia costruttiva con sostituzione del solo primo ministro e la sfiducia costruttiva con sostituzione dell'intero Governo.

Il primo modello è quello imperante, il secondo, più raro, è ravvisabile ad esempio nella procedura di sfiducia costruttiva con elezione del Governo prevista nell'ordinamento israeliano e – con tutti i limiti di una comparazione riferita a un sistema di governo di livello infra-statale – nel voto di sfiducia costruttivo avente per destinatari il Presidente e la sua Giunta previsto in Valle d'Aosta dalla legge regionale n. 21 del 2007²⁶. Per quanto riguarda, in particolare, lo Stato di Israele, risale al 2014 un emendamento (*Amendment No. 1*) all'articolo 28 della *Basic Law-The Government*, per mezzo del quale l'istituto non solo è stato rafforzato nella sua dimensione “costruttiva”, conformandosi al modello con elezione parlamentare diretta (v. *supra*, II), ma ha altresì mutato destinatario, dando vita appunto a una fattispecie di voto di sfiducia costruttivo con elezione contestuale del nuovo Governo nella sua collegialità²⁷.

(IV) Il voto di sfiducia costruttivo e l'istituto della “limitazione costruttiva del potere di scioglimento anticipato”.

Come si è visto, il modello della sfiducia costruttiva sistemica include una procedura complementare che potremmo definire di “limitazione costruttiva” del potere di scioglimento. Questa peculiare procedura è ben delineata nell'articolo 68 della Legge fondamentale con riferimento alle conseguenze del rigetto della mozione di fiducia proposta dal Cancelliere ed è presente in tutte le altre costituzioni che recepiscono il modello sistemico della sfiducia costruttiva (come ad esempio quella belga, che a sua volta prevede il meccanismo del *rejet constructif* della questione di fiducia). Ciò premesso, l'analisi comparativa permettere di distinguere da questa ipotesi quella degli ordinamenti in cui il meccanismo della limitazione costruttiva del potere di scioglimento non fa parte di un modello costruttivo sistemico, bensì opera

giorni dalle dimissioni di Charles Michel – eletto nel frattempo alla presidenza del Consiglio europeo – ha invece avuto vita breve (2019-2020), ma il successivo Governo De Croo, sorto nel 2020, è attualmente in carica da oltre tre anni. Il dato è significativo se raffrontato al periodo precedente. Come calcola W. DEWACHTER, *Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique*, in *Pouvoirs*, 1990, p. 38, tra il 1974 e il 1981 si sono succeduti 11 Gabinetti in 8 anni, con una durata media di 8 mesi, mentre tra il 1981 e il 1990, periodo di minore instabilità, se ne sono succeduti 4 in 9 anni, con una durata media di 2 anni e 1 mese. Pertanto, in fatto di stabilità governativa, la situazione generale venutasi a creare dopo la riforma del 1993-1994 sembra essere migliore che in passato, pur dovendosi considerare la frequenza dei rimpasti ministeriali e la circostanza che nella cinquantaduesima legislatura si sono succeduti ben quattro Esecutivi.

²⁶ Si fa riferimento all'istituto disciplinato dall'art. 5 (Mozione di sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente della Regione), di cui alla legge regionale 7 agosto 2007, n. 21 (Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio Regionale) pubblicata in B.U. 14 agosto 2007, n. 33. La legge regionale in discorso è stata adottata in forza della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, la quale, modificando l'art. 15 dello Statuto Speciale per la Valle d'Aosta (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4), stabiliva che una legge regionale, approvata con la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, avrebbe determinato la forma di governo della Regione.

²⁷ Prima del 2014 la sfiducia costruttiva israeliana prevedeva l'indicazione della persona cui sarebbe andato il conferimento dell'incarico a formare il Governo, con la conseguenza che l'eventuale approvazione della sfiducia avrebbe comunque portato a una fase di incertezza circa l'esito della crisi parlamentare (come accade, *mutatis mutandis*, nel modello belga della sfiducia costruttiva). Il nuovo testo dell'articolo 28, lett. b), e l'articolo 44, lett. c), § 2, del regolamento della Knesset stabiliscono oggi che il gruppo o i gruppi parlamentari che intendono sfiduciare il Governo devono depositare una comunicazione scritta che rechi il programma e la composizione del Governo nonché la distribuzione degli incarichi ministeriali, precisando che il successivo voto sulla mozione di sfiducia, che consiste in un'espressione di fiducia al nuovo Esecutivo così annunciato, comporta le dimissioni del Governo in carica e la costituzione del nuovo Governo. V. S. SHETREET, W. HOMOLKA, *Jewish and Israeli Law – An Introduction*, Berlin-Boston, De Gruyter, 2017, pp. 84-85.

come un “autonomo” istituto, in assenza cioè di un rapporto fiduciario regolamentato da un voto di sfiducia di natura costruttiva. Sia qui sufficiente menzionare i meccanismi di limitazione costruttiva del potere di scioglimento che erano previsti in alcune Costituzioni dei *Länder* tedeschi poco prima del varo della Legge fondamentale, oppure il contenuto dei *Lascelles principles* e, successivamente, del *Fixed-Term Parliaments Act* del 2011 poi abrogato nel 2022²⁸. In tali ipotesi, tuttavia, non si può tecnicamente parlare di una specifica tipologia di sfiducia costruttiva, poiché si tratta piuttosto di congegni di razionalizzazione del potere di scioglimento che, pur richiamando la logica di fondo del voto di sfiducia costruttivo (tanto è vero che in altri contesti sono complementari a quest’ultimo, integrando il modello sistemico), di per sé non comportano alcuna trasformazione del potere di dimissionare l’Esecutivo.

5. La sfiducia costruttiva e il significato del parlamentarismo

Le origini del governo parlamentare risiedono nel principio della responsabilità politica del Governo davanti al Parlamento, che viene incorporato nel voto di sfiducia e dunque nel potere di costringere il Gabinetto alle dimissioni. È questo un elemento indefettibile che ancora oggi contraddistingue ogni forma di parlamentarismo, monista e dualista²⁹. Il senso del governo parlamentare contemporaneo risiede invece nel potere del partito (o dei partiti) di maggioranza di scegliere il “proprio” Esecutivo, poiché la scelta del Governo è lo sbocco storico di quella nota tendenza evolutiva del parlamentarismo convenzionale che, recepita in molte Costituzioni novecentesche, ha portato al consolidamento della struttura monistica del governo parlamentare³⁰ mentre un’altra tendenza concorrente sviluppava altrove alcune forme di «*dualisme renouvelé*» da cui hanno poi tratto spunto anche il semipresidenzialismo francese e i suoi derivati³¹.

Ciò posto, la sfiducia costruttiva è uno strumento di razionalizzazione che asseconda appieno l’interpretazione in senso monistico del governo parlamentare a vantaggio della camera della rappresentanza politica generale. Infatti, sebbene il *konstruktive Misstrauensvotum* possa essere introdotto anche in un sistema parlamentare dualistico, esso nasce con la vocazione di spostare il baricentro del potere di scelta del ministero all’interno della sfera decisionale dell’organo parlamentare.

²⁸ V. M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, cit., p. 51 ss.

²⁹ Come ricorda anche C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, cit., p. 3, nota 5, «il minimo comun denominatore di tutte le forme di governo parlamentari (e appunto anche di quelle semipresidenziali, che infatti parte della dottrina, per esempio in molti paesi anglosassoni e in Germania, non riconosce come categoria a sé) è il potere giuridico dell’assemblea politica di dimettere il governo».

³⁰ Anche per Boris Mirkine-Guetzévitch «il senso politico del parlamentarismo contemporaneo» risiede nella circostanza che la maggioranza parlamentare esprima il proprio Esecutivo (B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, cit., p. 21).

³¹ V., *ex multis*, PH. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Paris, PUF, 1987, pp. 33-35; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 251-257; M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, BUP, 2014; R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, p. 4259 ss.; S. BONFIGLIO, *Gli studi di Mario Galizia sulla evoluzione della forma di governo parlamentare: profili metodologici*, in *Nomos*, n. 3, 2021, p. 1 ss.

Come hanno sottolineato alcuni autorevoli commentatori della Legge fondamentale di Bonn, l'elezione del Cancelliere prevista nel procedimento ordinario di formazione del Governo e incorporata anche nel voto di sfiducia costruttivo realizza un rafforzamento della democrazia parlamentare rispetto al modello della *Weimarer Mischform*³². In effetti, la prima proposta compiuta di sfiducia costruttiva, cioè quella formulata da Fraenkel nel 1932³³, aveva lo scopo di favorire un'interpretazione più "parlamentarista" e meno "presidenzialista" del sistema dualistico weimariano per contrastare non solo la fase dei c.d. Governi presidenziali di Hindenburg ma più in generale l'interpretazione per cui nella Costituzione di Weimar è al Presidente che spetta la scelta del Governo del *Reich* (sia pure tenendo conto dell'esistenza del rapporto di fiducia)³⁴. È evidente infatti che la sfiducia costruttiva avrebbe inesorabilmente portato a una contrazione – anche se non all'annullamento – del potere presidenziale di scelta del Cancelliere in occasione di una crisi governativa³⁵.

Posto che l'articolo 56 della Costituzione di Weimar assegnava formalmente al Cancelliere il compito di determinare le direttive politiche generali, assumendone la responsabilità davanti al *Reichstag*, l'idea di Fraenkel, certamente influenzata dalla sua adesione all'ideologia socialdemocratica e da un approccio filo-parlamentarista, era quella di rendere il *Reichstag* pienamente partecipe della determinazione dell'indirizzo politico generale. Il voto di sfiducia con proposta positiva pensato da Fraenkel era pertanto contiguo a quell'idea di «parlamentarismo democratico» che Schmitt osteggiava apertamente in «Dottrina della Costituzione» (e ciò benché proprio in quest'opera vi fosse, come si è già accennato, la prima idea embrionale di sfiducia costruttiva). Il parlamentarismo democratico di matrice kelseniana criticato da Schmitt si fondava sul concetto che il Parlamento fosse un comitato rappresentativo del corpo elettorale e che il Governo lo fosse del Parlamento, con la conseguenza di un preciso ordine gerarchico tra i tre organi.

In effetti, la sfiducia costruttiva mira proprio a consolidare, almeno sul piano giuridico-formale, un dato ordine gerarchico tra il Governo e il Parlamento, al contempo escludendo o marginalizzando l'intermediazione presidenziale nella fase della scelta del nuovo Governo³⁶.

³² V. K.D. BRACHER, *Die Kanzlerdemokratie – Antwort auf das deutsche Staatsproblem?*, in ID., *Zeitgeschichtliche Kontroversen. Um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie*, München, Piper, 1976, p. 126. H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, Berlin, Duncker & Humblot, 1973, pp. 287-289, afferma a sua volta che il dato essenziale della democrazia parlamentare delineata nella Legge fondamentale non è la revoca ma la concessione della fiducia da parte dei rappresentanti del popolo, con conseguente estromissione del Presidente federale dalla scelta del Governo.

³³ E. FRAENKEL, *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*, cit.

³⁴ V., ad esempio, D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in F. Lanchester, F. Brancaccio (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 33; S. FILIPPONE THAUERO, *Cancellierato. L'esecutivo in Germania tra sfiducia costruttiva, sistema elettorale e partiti*, Roma-Firenze, Le Lettere, 2009, p. 15.

³⁵ «Non ci spingiamo così avanti fino a vincolare giuridicamente il Presidente alla proposta del Parlamento e quindi a sostenere una scelta dei ministri da parte della rappresentanza parlamentare», ma «alla lunga il Presidente non potrebbe opporsi di fronte alla proposta ripetuta da parte del Parlamento di nominare Cancelliere oppure Ministro una determinata personalità»; sicché «tale indicazione di riforma prevede addirittura un ampliamento dei diritti della rappresentanza popolare e questo nel caso in cui si formi in Parlamento una maggioranza capace e decisa ad agire positivamente» (E. FRAENKEL, *Riforma della costituzione e socialdemocrazia*, cit., p. 76).

³⁶ Come osserva T. ELLWEIN, *Das Regierungssystem des Bundesrepublik Deutschland*, IV ed., Opladen, Westdeutscher, 1977, p. 303, la sfiducia costruttiva sottolinea il dato per cui la scelta del Cancelliere non è più un'attribuzione del Presidente.

È un assunto che può essere facilmente comprovato se si considera come funziona il voto di sfiducia costruttivo nell'ambito del sistema parlamentare delineato nella Legge fondamentale del 1949, ove peraltro il Presidente della Repubblica, a differenza di quanto stabiliva la Costituzione del 1919, è eletto dall'Assemblea federale (*Bundesversammlung*) ed è configurato come un organo di garanzia³⁷. Nondimeno, la residuale discrezionalità di quest'ultimo, che si può esprimere nel procedimento ordinario di formazione del Governo (art. 63 GG), è completamente assente nell'ambito del procedimento speciale connesso al voto di sfiducia costruttivo (art. 67 GG), in cui infatti scompare il potere presidenziale di proposta del Cancelliere – sostanziale o formale che sia – e sussiste viceversa un esplicito obbligo costituzionale, per il Presidente, di procedere alla nomina del candidato Cancelliere eletto dal *Bundestag* in sostituzione di quello in carica³⁸.

Detta asimmetria nel ruolo assegnato al Capo dello Stato nei due distinti procedimenti di formazione del Governo dimostra in che modo la sfiducia costruttiva rafforza il potere costituzionale del Parlamento di esprimere un "proprio" Esecutivo. Anzi, l'istituto in questione, fondendo il potere parlamentare di emanare l'Esecutivo all'interno del potere di sfiduciarlo, di fatto trasforma il primo in una sorta di dovere costituzionale o, quantomeno, di onere costituzionale al quale l'organo parlamentare, proprio per via della centralità che gli viene accordata nell'architettura della forma di governo, non può sottrarsi in caso di aperto conflitto³⁹. In altre parole, se il Parlamento non è in grado di esprimere un nuovo Governo, viene meno la facoltà di costringere quello in carica alle dimissioni. Tuttavia, come contropartita fondamentale, tutte le volte in cui una maggioranza assoluta del Parlamento sia in grado di eleggere un nuovo Cancelliere, allora svanisce anche la possibilità di provocare lo scioglimento dell'organo parlamentare. Ciò porta, come si è già osservato, a un complessivo bilanciamento tra la menomazione del potere parlamentare di revoca dell'Esecutivo e la limitazione del potere di scioglimento⁴⁰.

Lo schema della prevalenza condizionata del Parlamento potrebbe sembrare a prima vista in conflitto con il principio del primato politico del Governo. L'avvento dello stato

³⁷ Sul ruolo di garanzia dell'attuale Presidente federale basti qui rinviare a H. LEHNE, *Der Bundespräsident als neutrale Gewalt nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Diss., 1960; H. BUTZER, *Der Bundespräsident und sein Präsidialamt*, in *Verwaltungsarchiv*, 1991, p. 497 ss.

³⁸ Nella procedura ordinaria di formazione del Governo (art. 63 GG) si prevede che, al primo scrutinio, la Dieta federale elegga a maggioranza assoluta la persona proposta dal Presidente federale. Il Cancelliere eletto viene quindi nominato dal Presidente. Al secondo scrutinio l'onere di individuare il Cancelliere passa direttamente al *Bundestag*: in forza dell'articolo 63.2 della Legge fondamentale tedesca, se il candidato proposto dal Presidente federale non è eletto, entro i quattordici giorni successivi alla votazione il *Bundestag* può eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri. Giunti al terzo scrutinio si prevede che il Presidente federale possa nominare Cancelliere anche chi sia eletto a maggioranza semplice dei voti anziché a maggioranza assoluta dei membri del *Bundestag*. Tale possibilità è prevista dall'articolo 63 GG come residuale ed è abbinata al potere discrezionale del Presidente di scegliere, in alternativa, se procedere alla nomina o se disporre lo scioglimento del *Bundestag*. Nel caso della sfiducia costruttiva, viceversa, il voto di sfiducia – e con esso l'elezione del nuovo Cancelliere designato, a pena di inammissibilità, nella mozione di sfiducia – richiede sempre, per la sua approvazione, la maggioranza assoluta dei membri della Dieta (art. 67 GG). Per un'analisi approfondita di queste procedure e dei loro risvolti, nonché per le indicazioni bibliografiche indispensabili, v. S. FILIPPONE THAULERO, *Cancellierato*, cit., pp. 10-38 (quanto all'elezione del Cancelliere federale) e p. 105-138 (quanto alla sfiducia costruttiva).

³⁹ V. F.S. YARZA, *La moción de censura: ¿constructiva u «obstructiva»?», in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2015, p. 105.*

⁴⁰ K.D. BRACHER, *Die Kanzlerdemokratie*, cit., p. 126.

democratico-sociale e la connessa proliferazione dei compiti assegnati all'ente statale ha infatti alimentato l'esigenza di un «primato politico» del Governo⁴¹.

A ben vedere, però, l'architettura istituzionale determinata dalla sfiducia costruttiva sistemica non rinnega affatto il primato politico del Governo – e lo dimostra molto bene proprio l'esperienza del cancellierato tedesco come modello politologico – ma piuttosto permette di armonizzare l'idea di tale primato politico con quella del primato giuridico del Parlamento, costruendo un sistema costituzionale molto equilibrato in cui il Cancelliere, che pure impartisce le direttive politiche generali, deve confrontarsi continuamente con il *Bundestag*. La prevalenza giuridica di quest'ultimo, in un ipotetico conflitto instaurato con l'Esecutivo, risiede precisamente nel potere parlamentare di sostituire la persona che incarna l'organo in conflitto.

È illuminante, in proposito, la riflessione con cui Mortati, sia pure in ben altro contesto e con ben altri propositi, argomentava la natura monistica del governo parlamentare sulla scorta della presenza di un organo supremo: «quando, in caso di dissenso con gli altri organi costituzionali, l'organo supremo è chiamato ad esplicitare una potestà di ultima decisione, esso la fa valere non attraverso l'esercizio di una coazione, ma in via indiretta, promuovendo il mutamento delle persone fisiche che compongono l'organo dissenziente dalle direttive, in modo che l'atteggiamento di questo si uniformi»⁴². Se fosse lecito stravolgere la finalità e i presupposti di questa riflessione, trasferendola nel contesto della dimensione puramente costituzionale-formale e dissociandola dall'accento sulla funzione di governo, ne risulterebbe una chiave di lettura complementare a sostegno della tesi per cui la sfiducia costruttiva sistemica determina la supremazia condizionata dell'organo parlamentare rispetto all'organo governativo. Ciò perché, nell'ipotesi di un conflitto tra i due organi, essa permette al Parlamento, quale organo supremo della rappresentanza democratica, di ristabilire l'unità dell'indirizzo politico sostituendo il Governo dissenziente.

Si potrebbe obiettare che l'idea del conflitto tra Governo e Parlamento è tramontata in seguito al superamento della tradizionale dottrina della divisione dei poteri nell'ambito del governo parlamentare, per cui l'unità dell'indirizzo politico che sorge dal circuito Governo-Parlamento sotto l'egida unificante del o dei partiti di maggioranza avrebbe ormai trasformato il conflitto in parola nel confronto tra l'opposizione, da un lato, e il binomio maggioranza-Governo, dall'altro, secondo i canoni della democrazia dell'alternanza.

⁴¹ V. B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1930, p. 490 ss. V. anche V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in S. Fabbrini, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli, Iovene, 2010, p. 7 ss.

⁴² C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima romana editoriale, 1931 (ristampa, 2000), p. 25. Con queste parole Mortati si riferiva all'individuazione, in concreto, dell'organo supremo della funzione di governo che è a sua volta collegata al «principio d'unità» (riflessione che sarà poi completata con il riferimento alla volontà unificante del partito politico dominante in Id., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940). Il succo del ragionamento, come è stato evidenziato dagli studiosi del pensiero mortatiano, risiede nell'affermazione per cui «la preminenza dell'organo supremo e della sua funzione di governo è garantita dal potere di determinare la composizione degli altri organi costituzionali» (O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2010, p. 196).

In realtà, l'insistenza sulla continuità politica tra Governo e Parlamento nel parlamentarismo monista sembra essere «un po' semplicistica»⁴³, dovendosi considerare che anche nel governo parlamentare contemporaneo esiste una forma di contrapposizione fisiologica tra ramo esecutivo e ramo legislativo che non soltanto è inevitabile ma è altresì necessaria ai fini del valido esercizio della funzione parlamentare di controllo, specialmente in presenza di sistemi partitici frammentati e disomogenei come quelli che ancora oggi sono diffusi in molta parte dell'Europa⁴⁴.

In conclusione, la sfiducia costruttiva non nega affatto l'esigenza del primato politico del Governo, tanto è vero che produce una forte limitazione del potere parlamentare di sfiduciarlo, ma permette di coniugare armoniosamente tale *acquis* dell'evoluzione storica del regime parlamentare con il principio del primato giuridico del Parlamento sul Governo, da cui dipende, in definitiva, la capacità del primo di esercitare un potere di controllo effettivo sul secondo.

6. La sfiducia costruttiva e la democrazia di investitura

L'idea della sfiducia costruttiva sorge, con ogni evidenza, da un'impostazione che predilige il principio della democrazia rappresentativa ed esalta il significato del libero mandato parlamentare. Più ancora, la sfiducia costruttiva attribuisce esplicitamente all'opposizione parlamentare la capacità (e il compito) di trasformarsi all'occorrenza in forza politica di governo e di divenire così parte integrante della maggioranza durante la medesima legislatura⁴⁵.

A un primo sguardo superficiale, questa caratteristica non sembra conciliarsi con l'idea di una democrazia parlamentare di investitura, cioè con l'esigenza che il Governo, nella sua composizione, costituisca un riflesso "immediato" dell'indirizzo politico sancito dall'esito delle elezioni dei membri del Parlamento (ammesso che da esse si possa desumere un'indicazione idonea a orientare "automaticamente" le procedure costituzionali di formazione del Governo)⁴⁶. Secondo questa impostazione, infatti, l'effetto della sfiducia costruttiva, tendenzialmente neutro nell'ambito della sua funzione passiva e stabilizzante, produrrebbe viceversa conseguenze deleterie proprio qualora la mozione fosse effettivamente approvata portando alla nomina di un primo ministro diverso da quello scelto all'inizio della legislatura. Altrimenti detto, si

⁴³ Così M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, p. 89.

⁴⁴ Ciò è vero soprattutto nelle situazioni in cui, come in Italia, la carenza di rappresentatività e di autorevolezza dei membri del Parlamento porti a una supremazia fattuale del Governo di tale consistenza da cancellare anche quel "residuo" di separazione del potere politico che dovrebbe contraddistinguere, perlomeno sul piano funzionale, i rapporti tra Parlamento e Governo. Trattando dei problemi che attualmente affliggono il parlamentarismo italiano, G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, cit., p. 6, osserva che «il riequilibrio fra gli organi passa per il potenziamento della funzione di controllo parlamentare nei confronti del Governo», sicché «l'obiettivo auspicabile è l'affermarsi di una contrapposizione fra il Parlamento nel suo complesso e il Governo che si affianchi a quella tradizionale tra il raccordo maggioranza parlamentare-Governo e opposizione».

⁴⁵ N. GEHRIG, *Parlament – Regierung – Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*, München, Beck, 1969, p. 279, evidenzia il riconoscimento, insito nel congegno della sfiducia costruttiva, del ruolo positivo assunto dall'opposizione nell'evoluzione del parlamentarismo.

⁴⁶ Sul tema si veda, tra i contributi recenti, A. CAMPATI, *La «democrazia immediata»: prospettive a confronto*, in *Teoria politica*, n. 10, 2020, p. 297 ss., e la bibliografia ivi citata.

tratterebbe di un tradimento della volontà manifestata dal corpo elettorale nelle elezioni politiche perpetrato mediante la sostituzione del premier indirettamente investito dal consenso popolare. La sfiducia costruttiva opererebbe come un vero e proprio strumento di «cospirazione» attribuito alle componenti partitiche della maggioranza di governo contro il premier “indicato” dagli elettori⁴⁷. Per questa ragione, il disegno di grande riforma costituzionale approvato dalla maggioranza di centrodestra nel 2005 e poi respinto dal referendum popolare del giugno del 2006 mirava a introdurre una tipologia *sui generis* di sfiducia costruttiva che avrebbe appunto permesso alla sola maggioranza parlamentare consacrata dalle urne di procedere alla sostituzione del primo ministro, sanzionando viceversa con lo scioglimento anticipato i casi in cui l’approvazione della sfiducia avesse comportato un mutamento della formula politica e dunque un indirizzo differente da quello della maggioranza espressa dalle elezioni⁴⁸.

In realtà, la prassi applicativa dell’istituto sembra avere dimostrato, soprattutto in Germania e in Spagna, che se il cambio di Governo e di formula di maggioranza generato dalla sfiducia costruttiva ha un fondamento politico sufficientemente chiaro e ragionevole, il corpo elettorale, lungi dal percepirlo come un tradimento della sua originaria volontà (sempre che tale volontà possa essere plausibilmente ricostruita), finisce per premiare questa scelta nelle successive elezioni politiche, che peraltro in genere non sono temporalmente molto distanti dalla data in cui ha avuto luogo la sostituzione del Governo (v. *infra*, § 7).

Si deve infatti evidenziare che un’analisi meno superficiale permette di rintracciare una caratteristica della sfiducia costruttiva che, un po’ paradossalmente, obbedisce proprio alle ragioni della democrazia di investitura. Si tratta di quella che in dottrina è stata descritta come una funzione elettoralistica accessoria della sfiducia costruttiva e che consiste nell’attitudine dell’istituto a determinare le condizioni per un confronto politico aperto e altamente “istituzionalizzato” tra il premier in carica e il candidato premier dell’opposizione⁴⁹.

La risonanza mediatica di questa tribuna parlamentare privilegiata è notevolissima, contribuendo a diffondere nel corpo elettorale una maggiore consapevolezza non soltanto delle qualità dei due contendenti, ma altresì dei risultati dell’azione di governo e dei contenuti dei contrapposti progetti politici. Ciò spiega perché talvolta i leader dell’opposizione si sono resi protagonisti di mozioni di censura costruttiva al solo scopo di ottenere un alto livello di

⁴⁷ In questo senso, per K. VON BEYME, *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Re-consolidation, 1789-1999*, Basingstoke-New York, Palgrave Macmillan-St. Martin’s Press, 2000, p. 181, « *The contradictory ‘constructive vote of no-confidence’ [...] sounds like positive thinking but psychologically it is rather destructive as dissenters in the government have to conspire behind the back of the acting chancellor in order to find a new majority* ».

⁴⁸ V. il dossier del servizio studi del Senato n. 756 del giugno 2005, p. 56 (in www.senato.it). La stagione repubblicana definita da alcuni autori «incerto bipolarismo» (v. A. D’Andrea (a cura di), *Verso l’incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, Milano, Giuffrè, 1999) ha offerto l’occasione per un dibattito interessante. Infatti, il mutamento di indirizzo politico venutosi a determinare dopo la crisi del I Governo Berlusconi, spesso equiparato a un caso di sfiducia costruttiva “sostanziale”, è stato da molti inteso come un tradimento della volontà del corpo elettorale emersa dalle elezioni del 1994, in cui si era affermata una dinamica bipolare contraddistinta dall’emersione pre-elettorale di due coalizioni contrapposte e dei relativi capi.

⁴⁹ V., ad esempio, F.S. YARZA, *La moción de censura*, cit., p. 98.

attenzione mediatica e di considerazione istituzionale⁵⁰. La sfiducia costruttiva può dunque rappresentare uno strumento funzionale alle esigenze di una democrazia di investitura.

Alcuni decenni orsono questa funzione accessoria della sfiducia costruttiva è stata valorizzata da Serio Galeotti e dal Gruppo di Milano nell'ambito dell'elaborazione del modello di governo di legislatura con elezione diretta del premier⁵¹. Si tratta di un complesso disegno di riforma in senso neoparlamentare in cui figura l'originale fattispecie della "sfiducia costruttiva con autoscioglimento". In base a questo meccanismo, il Parlamento può sfiduciare il premier scelto dal corpo elettorale, costringendolo così a rassegnare le dimissioni e determinando al contempo lo scioglimento anticipato, esclusivamente tramite la designazione della persona che sarà candidata alle elezioni politiche, in contrapposizione al premier uscente. Nella proposta di Galeotti, la rigidità di questo schema è poi ulteriormente consolidata da due congegni bene architettati: da un lato, la previsione di una procedura elettorale speciale in caso di fine anticipata della legislatura per effetto della sfiducia costruttiva (al fine di valorizzare la pre-terminazione dei candidati contrapposti), dall'altro lato, la norma costituzionale che, per scongiurare manovre elusive da parte del premier in difficoltà e in particolare le sue dimissioni spontanee, sanziona severamente queste ultime con la «ineleggibilità permanente» alle cariche di premier, membro del Parlamento e Presidente della Repubblica⁵².

Ebbene, si deve precisare che una simile proposta, pur enfatizzando la funzione accessoria della sfiducia costruttiva, non permette tuttavia di preservarne la funzione principale, che è appunto quella di far coincidere il potere di dimissionare il ministero con il potere di sostituirlo in costanza di legislatura. La ragione della sfiducia costruttiva è in questo caso tutta proiettata nella fase del confronto elettorale, per favorire l'investitura del premier. Trattandosi di governo neoparlamentare in senso stretto e dunque di regola del *simul simul*, il meccanismo della sfiducia parlamentare (costruttiva o non costruttiva che sia) tende in questo caso a confondersi con un atto di autoscioglimento, realizzando un meccanismo automatico che come tale comprime radicalmente il potere di controllo parlamentare⁵³. Nella "autentica" sfiducia costruttiva, viceversa, il potere di controllo parlamentare può ancora esprimersi pienamente, sebbene attraverso la sola sostituzione del ministero e non anche attraverso la pura e semplice revoca dello stesso, che è appunto preclusa. Ma, in ogni caso, il meccanismo della sostituzione del premier salvaguarda la possibilità di proseguire la legislatura e la dignità costituzionale del Parlamento. In sintesi, mentre la fusione del potere di sfiducia nel potere di autoscioglimento finisce per compromettere l'esigenza di un controllo parlamentare effettivo sul

⁵⁰ Come è accaduto nell'ambito dell'esperienza spagnola, su cui v. M. FRAU, *La disciplina costituzionale della moción de censura*, cit.

⁵¹ S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. "Il governo di legislatura". Contributo per una "grande riforma" istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984.

⁵² *Ivi*, p. 78.

⁵³ Sembra infatti doversi condividere l'opinione di chi afferma che il governo neoparlamentare fuoriesca dagli schemi del parlamentarismo proprio per il fatto che la fusione del potere di sfiducia nel potere di scioglimento frustra la funzione del controllo parlamentare. In tal senso v. ad esempio A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 705 ss. In senso opposto v. tuttavia C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Roma, Edizioni Ricerche, 1960, pp. 263-264, che in seguito, come sottolinea A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p. 202 e p. 213, dimostrava tuttavia una certa perplessità sull'ipotesi dello scioglimento automatico, preferendo la soluzione di una scelta discrezionale del Capo dello Stato.

Governo, all'opposto, la fusione del potere di sfiducia nel potere di investitura fiduciaria operata dalla vera sfiducia costruttiva preserva la funzione parlamentare e risulta compatibile con il comune denominatore delle svariate declinazioni del governo parlamentare.

Questa compatibilità è ravvisabile in astratto anche nel modello teorico di sfiducia costruttiva proposto da Augusto Barbera all'inizio degli anni Novanta e riferito sempre a un'ipotesi di riforma istituzionale in senso neoparlamentare⁵⁴. In quella proposta, il Parlamento poteva sfiduciare il premier senza con ciò provocare lo scioglimento del Parlamento, ma questa possibilità era concessa *una tantum* nell'arco della legislatura⁵⁵. Tale meccanismo mirava a una sorta di compromesso tra l'esigenza di preservare il potere di controllo parlamentare e l'esigenza di favorire le dinamiche di una democrazia d'investitura. Infatti, anche nel caso di votazione della sfiducia costruttiva, trattandosi di un unico caso per l'intera durata della legislatura, gli elettori sarebbero stati in grado, nelle successive elezioni politiche, di valutare la condotta degli attori istituzionali, giudicando col proprio voto la validità delle ragioni che avevano spinto la maggioranza parlamentare a sostituire il premier scelto dal corpo elettorale⁵⁶. È tuttavia evidente che questo progetto, certamente più equilibrato di quello descritto in precedenza, si discostava dal modello neoparlamentare puro proprio per il fatto che, in deroga alla regola del *simul simul*, consentiva la sostituzione del premier eletto.

7. Alcune considerazioni conclusive sui ricorrenti equivoci dottrinali in ordine alle implicazioni della sfiducia costruttiva e al suo effettivo rendimento

«Mentre evitava Scilla, la mancanza di stabilità del Governo, il regime di Bonn è finito contro Cariddi, il Parlamento spodestato»⁵⁷. È condensata in questa affermazione di Loewenstein una delle critiche più diffuse all'istituto della sfiducia costruttiva e, più in generale, alla rigidità del modello parlamentare razionalizzato introdotto con la Legge fondamentale di Bonn. Stando a questa lettura, la sfiducia costruttiva sarebbe stata il prodotto di quella spinta anti-parlamentarista che, sorta dalle ceneri di Weimar, aveva orientato lo sforzo costituente del Consiglio parlamentare verso la menomazione delle più elementari funzioni della Dieta federale⁵⁸, inibendo l'innata vitalità del sistema parlamentare con le sterili rigidità dei meccanismi di razionalizzazione costituzionale⁵⁹.

Tuttavia, le considerazioni svolte *supra*, sulla compatibilità della sfiducia costruttiva con il significato del parlamentarismo moderno, sembrano dimostrare che una siffatta ricostruzione, oltre ad apparire eccessivamente negativa circa gli effetti della sfiducia costruttiva sistemica, non è storicamente corretta. Si deve infatti considerare che la vocazione dell'istituto

⁵⁴ V. A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, cit.

⁵⁵ *Ivi*, pp. 213-214.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ K. LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, III ed., Tübingen, Mohr, 1975, p. 931, traduzione a cura dell'autore.

⁵⁸ H. RIDDER, *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung*, cit., p. 156.

⁵⁹ V. in tal senso R. LEICHT, *Grundgesetz und politische Praxis. Parlamentarismus in der Bundesrepublik*, München, Hanser, 1974, p. 50 ss.

è quella di consegnare la scelta del Governo nelle mani del Parlamento, impedendo qualsiasi irragionevole interferenza del Capo dello Stato nella formazione del Gabinetto; a ciò si aggranda l'effetto di "riequilibrio" del sistema dato dalla fondamentale limitazione del potere di scioglimento di iniziativa governativa, il quale notoriamente si presta a fungere da strumento istituzionale nelle mani dell'Esecutivo per soggiogare il Parlamento.

Un'altra critica ricorrente riguarda la presunta attitudine della sfiducia costruttiva ad alimentare la congiura alle spalle del Cancelliere, sfruttando la presenza di un partito "banderuola" o "ago della bilancia", cioè di un piccolo partito decisivo per la formazione di una maggioranza all'interno del Parlamento, che, a seconda della convenienza politica, è disposto a cambiare orientamento onde appoggiare una nuova formula di maggioranza. La sfiducia costruttiva sarebbe dunque *ein Intrigenspiel*⁶⁰. In realtà, se si analizzano i pochi esempi sinora offerti dalla prassi applicativa, sembra doversi riconoscere che il corpo elettorale tende a esercitare spontaneamente un'efficace funzione di controllo politico *ex post* su eventuali abusi nel ricorso alla sfiducia costruttiva. Gli elettori si sono rivelati anche capaci di distinguere i diversi ruoli giocati dalle forze partitiche che operano all'interno della medesima neo-maggioranza costruttiva, sanzionando la componente partitica della vecchia maggioranza imputata di aver causato ingiustificatamente l'instabilità del Governo in carica ma premiando al contempo la forza di opposizione dimostratasi in grado di sfruttare la situazione per dar vita a una nuova, più affidabile, "proposta di governo".

La sfiducia costruttiva è stata altresì criticata sulla base della considerazione che essa non inciderebbe in alcun modo sulle cause politiche dell'instabilità governativa, al punto che diversi studiosi hanno metaforicamente parlato di un palliativo capace di agire sui sintomi ma non sulle cause della malattia⁶¹. Se ciò è vero, non è meno vero che il sintomo dell'instabilità governativa "in uscita", come conseguenza di un'ingovernabilità derivata "in entrata" dal sistema di partito, può a sua volta tradursi in una malattia ancora più grave per la democrazia parlamentare, posto che la presenza di un Governo non sfiduciabile se non in chiave costruttiva è di per sé un argine alla potenziale degenerazione dell'instabilità governativa in vera e propria instabilità del regime costituzionale. Altrimenti detto, l'impossibilità per una maggioranza puramente negativa di revocare il Governo può impedire ancora oggi un pericoloso salto nel vuoto istituzionale in occasione di congiunture particolarmente delicate per la vita democratica dello Stato o per la tenuta della sua integrità territoriale. Quando opera passivamente, cioè come deterrente delle crisi al buio, la sfiducia costruttiva evita anzitutto che i Governi in carica vengano rovesciati da alleanze costituite da partiti estremisti ed antisistema o, più banalmente, da maggioranze casuali inidonee a sostenere un nuovo Gabinetto.

Si collega alla polemica di cui si discute anche il tema dei limiti delle razionalizzazioni giuridiche del potere politico, le quali non sono appunto idonee a risolvere, a monte, il problema

⁶⁰ Sull'argomento critico per cui la sfiducia costruttiva favorirebbe gli intrighi alle spalle del Cancelliere v. H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin-Frankfurt am Main, Vahlen, 1953, p. 632; K. VON BEYME, *Parliamentary Democracy*, cit., p. 181; ID., *Germania federale. Le coalizioni di governo tra legittimazione parlamentare e legittimazione elettiva*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 705.

⁶¹ K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, XX ed., Heidelberg, Müller, 1999, p. 267. In senso conforme, R. HERZOG, *Art. 67* (1984), in T. Maunz, G. Dürig (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, vol. V., München, Beck, 1987, p. 6.

che dà origine all'ingovernabilità⁶². Del resto, fu proprio il grande teorico del parlamentarismo razionalizzato, Boris Mirkine-Guetzévitch, a decretarne – forse un po' ingenerosamente – il fallimento⁶³. Sicché, chi oggi vuole affrontare il tema del parlamentarismo razionalizzato si trova pressoché costretto a richiamare alcune ovvietà, come ad esempio l'importanza che il sistema di partito, il contesto politico generale, le prassi istituzionali e le convenzioni rivestono nel determinare le dinamiche del sistema di governo⁶⁴. Nondimeno, tale consapevolezza non toglie nulla alle potenzialità delle istituzioni del parlamentarismo razionalizzato, che appunto operano su un piano connesso ma distinto, ferma restando l'esigenza di un valido coordinamento fra i diversi ambiti della razionalizzazione normativa (tra cui la legislazione elettorale e i regolamenti parlamentari)⁶⁵.

Un'altra obiezione, avanzata soprattutto con riferimento alle proposte di riforma volte a introdurre l'istituto nel nostro ordinamento, riguarda la presunta inidoneità della sfiducia costruttiva a prevenire le dimissioni spontanee del vertice del Governo in considerazione della prassi delle crisi extraparlamentari. Questo argomento riflette una sottovalutazione delle implicazioni della sfiducia costruttiva derivante, precisamente, dal fraintendimento della sua funzione principale. È infatti evidente che nella prassi invalsa del parlamentarismo italiano le dimissioni "anticipate" del Presidente del Consiglio sono quasi sempre legate all'esigenza di prevenire l'approvazione di una mozione motivata di sfiducia, che nel nostro ordinamento richiede una maggioranza relativa e può assumere una valenza puramente negativa (nonostante l'obbligo di motivazione), mentre la sfiducia costruttiva sistemica di matrice teutonica – come si è visto – determina un nuovo equilibrio del governo parlamentare, trasformando il potere di dimissionare il Governo in un potere di sostituzione del Cancelliere, di cui è investita soltanto una maggioranza parlamentare (assoluta) costruttiva. Ne discende che il Cancelliere in carica, anche nel caso di uno sgretolamento della maggioranza parlamentare originaria, vanta pur sempre un'investitura di ordine costituzionale assai più incisiva di quella che nel nostro ordinamento caratterizza un Esecutivo che ha perduto il sostegno della maggioranza (e che è probabilmente destinato a divenire un Governo dimissionario preposto al disbrigo degli affari correnti). Nell'impianto della Legge fondamentale il Cancelliere è oltretutto coadiuvato da una peculiare tipologia di "questione di fiducia" che serve unicamente ad attivare il

⁶² Sul tema della governabilità v. M. PODETTA, "(In)governabilità" e riforme: dal pensiero di Serio Galeotti ad una certa idea di "presidenzialismo" rilanciata in avvio della XIX Legislatura, in *Nomos*, n. 1, 2023, p. 1 ss.

⁶³ V. B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *L'échec du parlementarisme "rationalisé"*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n. 4, 1954, p. 97 ss.

⁶⁴ V. E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, relazione al XXXVIII Convegno AIC, Brescia, 27-28 ottobre 2023 («Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana»), in www.associazionedeicostituzionalisti.it (consultato il 9 dicembre 2023). La questione si complica se si aderisce alla tesi minoritaria che eleva il sistema di partito a «elemento costitutivo» della forma di governo, tesi che inizialmente era stata propugnata anche da L. ELIA, *Governo*, cit., il quale, come è noto, l'ha poi abbandonata per aderire alla tesi maggioritaria della funzione condizionante dei partiti. Per una ricostruzione più aderente alla dimensione "normativistica" del concetto di forma di governo, ma senza negare l'importanza della funzione condizionante del sistema di partito, v. M. LUCIANI, *Governo* (forme di), in *Enc. Dir.*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 551 ss.

⁶⁵ V. R. TARCHI, *Razionalizzazione delle forme di governo parlamentari tra modelli ed esperienze costituzionali*, cit.; R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2010, p. 553 ss.; P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Milano, Giuffrè, 2003; M. VOLPI, *Alla ricerca della stabilità perduta*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2019, p. 5 ss.

potere di scioglimento di iniziativa governativa. Dunque, nel modello costruttivo sistemico, ove la logica costruttiva determina le dinamiche complessive del governo parlamentare, è la Costituzione stessa che conferisce all'Esecutivo il diritto-dovere di restare in carica nell'integrità dei suoi poteri ordinari, fintantoché il Parlamento – al quale soltanto spetta di assolvere tale onere – non si dimostri desideroso e capace di sostituire il Governo in carica. A ciò si aggiunga che, sul piano delle riforme, per prevenire le dimissioni “anticipate” del premier intenzionato a eludere le conseguenze del voto di sfiducia costruttivo è sempre possibile introdurre apposite norme sanzionatorie che gli inibiscano la possibilità di ricoprire in futuro la carica di primo ministro e altre cariche istituzionali (come è stato previsto ad esempio in alcuni interessanti progetti di riforma discussi in Italia)⁶⁶.

Si è anche sostenuto che la sfiducia costruttiva favorirebbe l'artificiosa permanenza in carica di un Governo indebolito dalla perdita del sostegno parlamentare, rendendolo quasi inamovibile. La sfiducia costruttiva finirebbe cioè per favorire la continuità di quella situazione di “pantano istituzionale” che viceversa l'arma dello scioglimento anticipato può risolvere radicalmente⁶⁷. Tuttavia, a questa obiezione sembrano potersi opporre due argomenti piuttosto solidi, ossia: 1) la prassi applicativa della sfiducia costruttiva dimostra che un Governo troppo indebolito sul piano politico e non più capace di esercitare adeguatamente le sue funzioni tende a giovare della stabilità garantita dalla sfiducia costruttiva nella misura strettamente necessaria a organizzare meglio la fine della sua esistenza, che può essere tutt'al più rinviata ma non impedita; 2) vicende recenti, come ad esempio quelle connesse alla situazione venutasi a creare in Spagna negli ultimi anni, dimostrano che talora è proprio il ricorso allo scioglimento anticipato e non già la sfiducia costruttiva a proiettare la situazione di incertezza politica in cui versa il Governo nella legislatura successiva (v. *infra* il riferimento allo scioglimento su iniziativa di Sánchez del 2023).

Infine, i detrattori della sfiducia costruttiva avanzano spesso un'ulteriore considerazione critica, che in qualche misura si pone in contraddizione con quella precedente: lo strumento in questione, pur potendo evitare una crisi al buio, non servirebbe a impedire lo scioglimento anticipato, posto che normalmente un Governo sorto dal voto di sfiducia costruttivo ha vita breve e non ha come scopo prioritario quello di protrarre la legislatura sino alla sua scadenza naturale. Richiamando la riflessione già svolta con riferimento all'autentica funzione della sfiducia costruttiva, bisogna ribadire che l'istituto non mira affatto a prolungare artificialmente la sopravvivenza della legislatura sino al suo termine naturale, bensì a garantire l'ultima parola (ossia la primazia decisionale) alla maggioranza parlamentare costruttiva. La sfiducia costruttiva permette alla nuova maggioranza costruttiva e al nuovo Esecutivo, a prescindere dall'importanza che possono avere i pochi o tanti provvedimenti da essi deliberati, di scegliere

⁶⁶ V. ad esempio la già citata proposta di S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo*, cit., p. 78, e il progetto di legge costituzionale A.C.3597/A.S.1789 (XI Legislatura), *Relazione sulla forma di governo del deputato Franco Bassanini*, p. 42 (in <https://legislature.camera.it>, consultato il 3 settembre 2023).

⁶⁷ Sul potere di scioglimento anticipato v., tra gli altri, M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, Maggioli, 1983; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016.

liberamente in che modo e in che veste presentarsi al corpo elettorale nelle successive elezioni⁶⁸.

Le recenti vicende spagnole dimostrano bene questa vocazione dell'istituto. Nel 2018 l'attuale *Presidente del Gobierno* Sánchez ha potuto giovare della sfiducia costruttiva per farsi eleggere dal Parlamento al posto di Mariano Rajoy⁶⁹ e per presentare agli elettori spagnoli una proposta alternativa, poi maturata l'anno successivo in una valida formula di governo coalizionale: egli è stato premiato per il buon esito dell'operazione (similmente a quanto accadde, *mutatis mutandis*, per il Cancelliere Kohl nelle elezioni federali del 1983) ottenendo la maggioranza relativa in occasione di entrambe le elezioni generali celebrate nel 2019, che hanno fatto appunto seguito a una crisi politica ordinatamente risolta in chiave costruttiva. La conferma dell'efficacia dell'istituto in esame è poi offerta *a contrario* dall'esperienza del secondo Governo Sánchez: investito a maggioranza semplice nel gennaio 2020 (con le astensioni determinanti del partito indipendentista catalano ERC), l'Esecutivo di coalizione rosso-viola ha potuto giovare, nei momenti di maggiore attrito politico, anche della protezione offerta dalla sfiducia costruttiva e dunque proseguire la sua esperienza come Governo di minoranza⁷⁰.

La cronaca più recente aiuta altresì a fare luce su quello che è il principale limite dell'istituto in esame nell'ordinamento spagnolo, con riferimento a un episodio che, nel 2023, ha avuto per protagonista proprio lo stesso Sánchez: in seguito alla sconfitta subita dal suo partito nelle elezioni delle autonomie territoriali, egli ha provocato lo scioglimento anticipato delle *Cortes* con l'evidente scopo di evitare il protrarsi dell'erosione del consenso elettorale in favore dei Popolari, che stavano tornando a crescere. Con questo colpo di mano Sánchez ha costretto la coalizione di governo a ricompattarsi attorno alla sua figura e a quella del leader di *Sumar* Yolanda Díaz, e si è assicurato un prolungato periodo di permanenza in carica nella qualità di Presidente facente funzioni (*Presidente del Gobierno en funciones*). Le nuove elezioni anticipate del luglio 2023, infatti, non hanno restituito un esito risolutivo, provocando una situazione di grande incertezza politica sfruttata dai socialisti a discapito del Partito Popolare, il quale, pur avendo conquistato la maggioranza relativa dei seggi, non è riuscito nel tentativo di coagulare una maggioranza di governo alternativa a quella uscente. Nelle more di una nuova investitura, Sánchez è potuto così rimanere alla guida di un Esecutivo che, sebbene logorato da tempo e uscito sconfitto dalle nuove elezioni, gli ha nondimeno assicurato una lunga permanenza alla Moncloa, confermata nel novembre 2023 con il varo del nuovo *gobierno de coalición* presieduto dallo stesso Sánchez⁷¹.

⁶⁸ V. E. REHN, *Das Mißtrauensvotum nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, Marburg, Marburg Universität, 1954; F.A. HERMENS, *Verfassungslehre*, Frankfurt am Main, Athenäum, 1964, p. 450 ss.

⁶⁹ Il Governo Rajoy, nonostante fosse riuscito pochi giorni prima a ipotizzare il via libera al bilancio dello Stato con un difficile accordo con il PNV, si era da tempo logorato sulla questione della tentata secessione della Catalogna. La sentenza del caso Gürtel, arrivata a ridosso del voto di sfiducia, aveva inferto all'Esecutivo retto dal Partito Popolare un colpo mortale, offrendo alle minoranze parlamentari il pretesto per unirsi contro il Governo in carica.

⁷⁰ Su questa vicenda v. L. FROSINA, *La crisi costituzionale spagnola tra lawfare, conflitti tra i poteri e rischi di erosione delle istituzioni*, in *Nomos*, n. 3, 2022.

⁷¹ Per una prima e parziale trattazione dello scenario post-elettorale si rimanda a L. FROSINA, *Bipolarismo, polarizzazione e governi di coalizione: i nuovi elementi della politica spagnola*, in *Nomos*, n. 2, 2023. Per una ricostruzione commentata delle vicende che hanno portato all'investitura del terzo governo Sánchez si rinvia a M.

In definitiva, le cronache spagnole dimostrano bene due cose: da un lato, con riferimento all'episodio del 2018, evidenziano l'attitudine della sfiducia costruttiva a favorire un ordinato svolgimento delle dinamiche del parlamentarismo; dall'altro lato, con riferimento allo scioglimento anticipato del 2023, esse rivelano il limite del modello della sfiducia costruttiva spuria, in cui, non esistendo un valido coordinamento con il potere di scioglimento di iniziativa governativa, la potenziale utilità dell'istituto può essere eclissata da un esercizio "opportunistico" del potere di scioglimento anticipato da parte del premier. In Germania, ove invece vige il modello sistemico, un colpo di mano paragonabile a quello attuato da Sánchez sarebbe stato semplicemente impossibile, poiché in base alla Legge fondamentale tedesca soltanto il rigetto di una questione di fiducia permette di attivare il potere di scioglimento di iniziativa governativa, lasciando peraltro un congruo margine temporale al Parlamento per riorganizzarsi ed eventualmente impedire tale esito, eleggendo a maggioranza assoluta un nuovo Cancelliere federale⁷².

BENEDETTI, *Elezioni anticipate e conferma del governo di coalizione: l'evoluzione della forma di governo spagnola*, in *federalismi.it*, n. 29, 2023.

⁷² In base all'art. 68 della Legge fondamentale, infatti, se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non ottiene l'approvazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, sciogliere il *Bundestag* entro ventuno giorni, ma il potere di scioglimento viene meno qualora il *Bundestag* elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale. Ne risulta che la disciplina della questione di fiducia e del connesso potere di scioglimento sono complementari al voto di sfiducia costruttivo di cui all'articolo 67 GG e retti dalla medesima logica costruttiva sistemica. È vero che la questione di fiducia può essere artificiosamente respinta al fine di permettere l'autoscioglimento anticipato del *Bundestag* – una condotta che è stata avallata dallo stesso Tribunale costituzionale federale (BVerfGE, 62, 1 (36)) – ma tale pratica non contraddice affatto, semmai conferma, la logica di fondo della sfiducia costruttiva sistemica.