

PAPER – 21 OTTOBRE 2020

Sfiducia costruttiva e integrazione del  
Senato nella proposta del Pd: carenze e  
contraddizioni del tentativo di  
stabilizzare il Governo e di  
razionalizzare i rapporti tra Stato e  
Regioni ed assenza di misure di  
rafforzamento del Parlamento

di Lorenzo Spadacini

Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Brescia e Capo  
del Dipartimento per le Riforme istituzionali – Presidenza del Consiglio dei ministri



# Sfiducia costruttiva e integrazione del Senato nella proposta del Pd: carenze e contraddizioni del tentativo di stabilizzare il Governo e di razionalizzare i rapporti tra Stato e Regioni ed assenza di misure di rafforzamento del Parlamento \*

**di Lorenzo Spadacini**

Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Brescia e Capo del Dipartimento per le Riforme istituzionali – Presidenza del Consiglio dei ministri

**Sommario.** 1. La “ambiziosa” proposta del Pd a seguito dell’approvazione di una riforma puntuale. 2. L’insufficiente proposta in materia di sfiducia costruttiva. 3. L’inutile integrazione del Senato e la complicazione dei procedimenti legislativi. 4. Meno ambizione ma priorità al rafforzamento del Parlamento.

## 1. La “ambiziosa” proposta del Pd a seguito dell’approvazione di una riforma puntuale.

All’indomani dell’esito del *referendum* sulla riduzione del numero dei parlamentari il Partito Democratico ha presentato un ambizioso progetto di revisione della Costituzione, che riguarda la riforma del bicameralismo e la ristrutturazione delle forme del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo<sup>1</sup>.

Si tratta di un progetto ampio, probabilmente non recettivo dell’insegnamento che si può trarre dalla intervenuta approvazione della riduzione del numero dei parlamentari: le riforme puntuali hanno più *chances* di incontrare il consenso dei cittadini, perché il loro contenuto e significato maggiormente comprensibili evita che l’eventuale *referendum* popolare possa trascolorare plebiscitariamente in un quesito circa il Governo in carica (e infatti le percentuali di voto favorevole alla riduzione del numero dei parlamentari sono risultate sostanzialmente uniformi in tutto il Paese indipendentemente dall’orientamento politico prevalente nelle diverse aree territoriali).

---

\* Intervento al Seminario a porte chiuse sulle prospettive post referendum organizzato da *federalismi.it*, Osservatorio sui processi di governo e FormAP, tenutosi online il 12 ottobre 2020. Le opinioni espresse dall’autore sono ad egli solo riconducibili e non impegnano l’amministrazione di appartenenza.

<sup>1</sup> Il testo del disegno di legge costituzionale d’iniziativa dei Senatori del Partito Democratico “Razionalizzazione del parlamentarismo attraverso la valorizzazione del Parlamento in seduta Comune per la definizione dell’indirizzo politico nazionale, l’introduzione della sfiducia costruttiva e di nuovi elementi di differenziazione di Camera e Senato” è pubblicato in questa stessa rivista.



A prescindere da questa considerazione di metodo, solleverei due critiche di merito rispetto all'impostazione del progetto di legge.

## **2. L'insufficiente proposta in materia di sfiducia costruttiva**

La prima critica concerne il tentativo di importazione dalla Germania dell'istituto della sfiducia costruttiva.

È chiaro a tutti che il meccanismo della sfiducia costruttiva è senz'altro poco adatto a un assetto istituzionale in cui il Governo debba avere e mantenere la fiducia di due distinte Camere. Del resto, sarebbe alquanto irrazionale prevedere che il Governo in carica non possa essere indotto alle dimissioni, salvo che entrambe le Camere conferiscano la fiducia ad un nuovo Governo. Se così fosse, infatti, si dovrebbe accettare l'eventualità – invero politicamente insostenibile – che un Governo possa rifiutarsi di dimettersi non solo nell'ipotesi in cui restasse in minoranza in Parlamento e non vi fosse altra maggioranza alternativa (come nel modello della sfiducia costruttiva tedesca) ma anche nel caso in cui in una Camera ci fosse una esplicita maggioranza alternativa, che approvasse addirittura la fiducia ad altro Presidente del Consiglio, per il sol fatto che tale maggioranza non riesca a costituirsi anche nell'altra Camera.

In effetti, se si vuole introdurre nel nostro sistema l'istituto della sfiducia costruttiva, non essendo politicamente disponibili, ancorché certamente ipotizzabili, opzioni monocameraliste o di bicameralismo significativamente differenziato quanto alla legittimazione delle due Camere (a seguito del *referendum* costituzionale del 20016, che aboliva l'elettività diretta del Senato, e del *referendum* del 2020, che – per quanto indirettamente – invece l'ha confermata), non sembra che restare l'inevitabile valorizzazione del Parlamento in seduta comune; suggestione quest'ultima già avanzata in sede di Assemblea Costituente e poi successivamente ripresa a partire dalla Commissione Bozzi fino all'autorevole recente suggerimento avanzato, tra gli altri, da Enzo Cheli.

La proposta del Pd, dunque, riprende l'idea della valorizzazione del Parlamento in seduta comune con lo scopo di introdurre nel nostro sistema costituzionale l'istituto della sfiducia costruttiva. Tuttavia, a mio modo di vedere, la proposta avanzata è deficitaria proprio sul piano della regolamentazione delle procedure per rendere applicabile l'istituto in questione.

La sfiducia costruttiva, invero, è un meccanismo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, volto a rafforzare la stabilità del Governo, impedendone la sostituzione in assenza di una maggioranza “costruttiva” alternativa e consentendone la sopravvivenza anche quando sia minoritario in Parlamento. Per stabilizzare il Governo, dunque, si vieta ad una maggioranza parlamentare solo “distruttiva” di mettere in crisi l'Esecutivo, perché, per approvare la mozione di sfiducia, la nuova



maggioranza parlamentare deve essere “costruttiva” e cioè capace di dare la fiducia ad un nuovo Governo. A tal fine, semplificando molto, sono due i presupposti indispensabili affinché l’istituto della fiducia costruttiva raggiunga il suo scopo, ossia la stabilizzazione dei Governi.

Da un primo punto di vista, occorre che tra la votazione di sfiducia al Governo in carica e la votazione fiducia al nuovo Governo ci sia una relazione di sostanziale identità. Se, infatti, tra la sfiducia al vecchio Governo e la fiducia al nuovo si verificano eventi tali per cui il vecchio Governo è obbligato a dimettersi o entra in crisi ma il nuovo non riesce a formarsi, il meccanismo si inceppa. In questa eventualità si manifesterebbe una crisi provocata da una maggioranza “non costruttiva”, capace di scalzare il Governo in carica ma senza dar vita ad un Governo nuovo. L’esistenza di tale eventualità è sufficiente di per sé ad alterare la dinamica delle forze politico-parlamentari che la sfiducia costruttiva dovrebbe produrre, dato che l’istituto in questione presuppone che il Governo in carica non possa essere messo in crisi se non in presenza di una maggioranza costruttiva alternativa. Del resto, è invece tipico dei sistemi parlamentari non razionalizzati dalla sfiducia costruttiva che una crisi possa essere sempre prodotta da una maggioranza “distruttiva”, magari in cerca di uno scioglimento anticipato delle Camere. Tale eventualità, per l’appunto, è invece di assai difficile realizzazione nei sistemi razionalizzati con l’istituto in parola, se fedelmente riprodotto (non a caso gli scioglimenti anticipati del Bundestag sono assai rari e d anche molto criticati).

Da un secondo, connesso, punto di vista, la sfiducia costruttiva ridonda – nolenti o volenti – in una razionalizzazione dei poteri del Presidente della Repubblica, perché ha effetti tanto sul potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e del Governo nel suo complesso, quanto sul potere di scioglimento anticipato delle Camere. È chiaro infatti che, se la mozione di sfiducia deve implicare la fiducia al nuovo Presidente del Consiglio, essa è sostanzialmente incompatibile con un potere discrezionale del Capo dello Stato nella scelta della personalità a cui conferire l’incarico di formare un governo che sia in grado di ottenere la fiducia delle due Camere.

Del resto, se, nel caso di sostituzione del Governo in corso di legislatura, è il Parlamento che prepone alla carica il Presidente del Consiglio<sup>2</sup>, la soluzione tedesca dell’iniziale elezione parlamentare del vertice dell’esecutivo sembra essere quella più razionale. Ne consegue, ulteriormente, che il rapporto fiduciario dovrebbe più razionalmente intercorrere tra il Parlamento e il vertice dell’esecutivo e non con il Governo nella sua collegialità; il che renderebbe più persuasiva ed effettiva l’attribuzione – pur contemplata nella proposta del Pd – del potere di revoca al Presidente del Consiglio. Come si vede, si tratta di conseguenze

---

<sup>2</sup> A poco rileva, invece, che l’atto formale di investitura sia assunto con un provvedimento formalmente del Capo dello Stato, perché la funzione di tale attribuzione collocherebbe l’atto tra quelli solo formalmente presidenziali allo scopo di consentire l’esercizio di un controllo sostanzialmente di legittimità.



sostanzialmente implicite all'adozione del meccanismo della fiducia costruttiva, che impattano considerevolmente sulla posizione e le attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica.

Per la verità, nella loro evoluzione, le forme di governo parlamentari hanno perso il loro originario carattere duale a seguito del progressivo affermarsi del principio democratico, che ha comportato, tra l'altro, un deterioramento della decisività della posizione del Capo dello Stato

Tuttavia, ciò non è avvenuto nel nostro ordinamento che invece ha originalmente valorizzato la posizione del Presidente della Repubblica, la cui discrezionalità riemerge tutte le volte che la situazione parlamentare diviene di difficile gestione. Si tratta di un assetto che può piacere o meno, ma senz'altro è il modo in cui le relazioni tra Capo dello Stato e Parlamento si sono inverte nella Repubblica italiana ed è quindi un dato di fatto di cui occorre tenere conto.

Forse proprio coscienti di tale peculiarità del nostro sistema parlamentare, gli autori della proposta del Pd hanno adottato un regime della sfiducia costruttiva assai attenuato rispetto al modello tedesco ma probabilmente per questo incapace di consentire all'istituto di raggiungere i fini cui dovrebbe essere indirizzato.

Anzitutto, ai sensi della riforma costituzionale proposta del Partito Democratico, una crisi "al buio", il cui sbocco può consistere nelle elezioni anticipate, è sempre possibile. Se il Governo non ottiene la maggioranza su una deliberazione parlamentare sulla quale ha posto la questione di fiducia, la crisi passa nelle mani del Capo dello Stato –né più né meno come oggi – realizzando un'ipotesi di dimissioni del Governo provocate da una maggioranza ipoteticamente solo "distruttiva". Addirittura, nel caso di sfiducia costruttiva, il Presidente del Consiglio indicato deve tornare alle Camere per ottenere la fiducia e se non la ottiene la crisi passa al Capo dello Stato – di nuovo né più né meno come oggi – realizzando un'ulteriore ipotesi di revoca del precedente Governo da parte di una maggioranza puramente "distruttiva". E non si pensi che possa risultare un'ipotesi meramente di scuola: nel caso in cui il Governo in carica fosse osteggiato da due opposizioni di diverso orientamento politico di fondo, una delle due fazioni potrebbe ben ottenere i voti anche dell'altra, magari indicando come Presidente del Consiglio una "figura istituzionale", che potrebbe successivamente perdere il voto di fiducia sul complesso della compagine governativa e così nuovamente realizzando una crisi senza manifestazione di una maggioranza costruttiva.

Se la regolamentazione proposta non garantisce che nel nuovo assetto organizzato attorno alla sfiducia costruttiva le crisi di governo si realizzino solo in presenza di una maggioranza costruttiva alternativa, con ciò risolvendo i problemi di stabilità del Governo, occorre chiedersi perché rinunciare alla flessibilità e alla razionalità del nostro sistema, senza una ragionevole certezza di correggerne i difetti. In effetti, il nostro sistema scarsamente razionalizzato ha il vantaggio della flessibilità nella soluzione dei problemi



parlamentari ed alla instabilità governativa affianca però una solida (ancorché precaria nel tempo) unitarietà di indirizzi tra ciascuna delle due Camere ed il Governo, che invece potrebbe necessariamente andare smarrita nel sistema delineato dal Pd.

La stessa disciplina della questione di fiducia proposta, invero lascia un po' perplessi. Nel sistema tedesco, in effetti, la questione di fiducia è solo di tipo astratto, cioè viene posta su questioni di indirizzo e non riguarda, dunque, il procedimento legislativo. La sua reiezione ha effetti molto rilevanti sul piano istituzionale, perché produce lo scioglimento della Camera se la stessa non conferisce la fiducia ad un nuovo Governo entro un tempo breve predeterminato. Essa, tuttavia, non può essere utilizzata nel procedimento legislativo, che dunque risulta sul piano istituzionale assai più autonomo rispetto al Governo di quanto non sia nel nostro sistema.

Si tratta della realizzazione di un equilibrio istituzionale tra Governo e Parlamento assai diverso dal nostro e che in effetti andrebbe preso in gran considerazione, fondandosi su uno scambio tra maggior stabilità del Governo a fronte di maggior autonomia parlamentare sul piano legislativo. La traduzione italiana della sfiducia costruttiva, con la necessaria valorizzazione del Parlamento in seduta comune, potrebbe sviluppare assai facilmente questo equilibrio alternativo tra i due organi, sfruttando la diversa collocazione della funzione di indirizzo al Parlamento in seduta comune, da un lato, e di quella legislativa alle due Camere, dall'altro. Nella proposta del Pd, invece, al tentativo troppo timido di stabilizzare il governo si abbina un troppo timido disincentivo all'uso della questione di fiducia. Essa, infatti, sebbene sottoposta ad un aggravamento temporale (si può votare solo tre giorni dopo la sua posizione) risulta utilizzabile anche nei confronti degli atti legislativi, che anzi – con soluzione che mi pare irrazionale – verrebbero (in parte) approvati da un'Assemblea, il Parlamento in seduta comune, diversa da quella competente (la Camera che li sta esaminando).

In effetti, in generale, la distribuzione delle competenze tra Parlamento in seduta comune e singole Camere non sembra particolarmente felice. Sarebbe infatti più ragionevole attribuire al Parlamento in seduta comune la generalità delle funzioni di indirizzo e non solo, come in effetti previsto, il rendiconto e lo scostamento o le attività inerenti alla partecipazione dell'Italia al Consiglio europeo. Mentre non sembra altrettanto sensato attribuire al Parlamento in seduta comune né il bilancio (come oggi inteso ai sensi del nuovo art. 81 Cost.), né la conversione dei decreti, né – come anticipato – tutte le deliberazioni sulle quali sia posta la questione di fiducia. In questo modo, infatti, si rischia di creare confusione tra le competenze delle singole Camere e quelle del Parlamento in seduta comune. Del resto, le stesse disposizioni potrebbero essere inserite nella legge di bilancio o in decreti legge o in leggi ordinarie: il diverso "veicolo" normativo determinerebbe un diverso organo competente in via definitiva, e dunque, una diversa maggioranza per la loro approvazione. Ciò potrebbe costituire, quindi, un incentivo a

continuare nell'abuso della decretazione d'urgenza ed a perseguire una eccessiva ipertrofia della legge di bilancio. Per non dire degli effetti della questione di fiducia, che indurrebbero il Governo, al quale è richiesta la maggioranza del solo Parlamento in seduta comune per entrare in carica, ad utilizzarla tutte le volte che incontrasse una difficoltà in una delle due Camere.

### **3. L'inutile integrazione del Senato e la complicazione dei procedimenti legislativi**

La seconda grande questione aperta dalla proposta del Pd concerne l'integrazione del Senato con ventuno senatori tratti dai Consigli regionali o provinciali, che li dovrebbero eleggere a maggioranza assoluta.

Si tratta di una proposta di riforma che vuole affrontare un tema sicuramente esistente nel nostro assetto istituzionale: quello dei rapporti tra i diversi livelli di governo. La proposta, tuttavia, non sembra poter raggiungere il suo scopo. La presenza di ventuno senatori regionali su circa duecentoventicinque non sembra affatto sufficiente a rendere il Senato capace di coordinare l'esercizio della funzione legislativa quando è ripartita tra Stato e Regioni. Peraltro, anche quando tali senatori fossero capaci di essere determinanti in Senato, la loro volontà sarebbe travolta dalla maggioranza (relativa o assoluta a seconda dei casi) della Camera dei Deputati o dalla maggioranza (relativa) del Parlamento in seduta comune a seguito della posizione di una questione di fiducia da parte del Governo. C'è da aspettarsi, dunque, che la sede della negoziazione tra Stato e Regioni, per quanto possa essere ora insoddisfacente, resti la Conferenza.

Nonostante la probabile inefficacia dell'inserimento dei senatori consiglieri nel Senato, al fine di risolvere i problemi dei rapporti tra Stato e Regioni, esso sembra essere sufficiente ai redattori della proposta al fine di quadruplicare i procedimenti legislativi. Il primo procedimento, bicamerale come oggi, sarebbe limitato alle leggi elettorali e a quelle costituzionali o di revisione costituzionale. Un secondo procedimento, a prevalenza della Camera dei deputati a maggioranza semplice, riguarderebbe le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, Cost.). Un terzo, a prevalenza della Camera dei deputati a maggioranza assoluta, riguarderebbe le materie concorrenti tra Stato e Regione (art. 117, comma 3, Cost.). Un quarto, a Parlamento in seduta comune, riguarderebbe il bilancio, la conversione dei decreti ed ogni altra deliberazione legislativa sulla quale il Governo ponesse la questione di fiducia.

Si tratta di una moltiplicazione dei procedimenti legislativi, che sembra importare al livello della corretta individuazione dell'*iter* di un atto legislativo statale le problematiche di materia, che attualmente concernono i rapporti tra legge dello Stato e leggi regionali. E, francamente, non si vede come tali problematiche possano essere risolte dalla presenza dei ventuno consiglieri senatori, sicché tale inserimento sembra produrre una maggiore complessità dell'*iter* legislativo senza raggiungere una



maggior chiarezza nell'intreccio di competenze tra lo Stato e le Regioni il quale anziché essere sciolto appare amplificato.

A fronte di una del tutto probabile inefficacia di tale misura rispetto all'esigenza di una razionale riorganizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, l'integrazione del Senato con tali consiglieri, espressione dei Consigli regionali o provinciali, potrebbe avere invece effetti determinanti sulla legittimazione e sulla stabilità del Governo, posto che, nella proposta del Pd, essi partecipano a pieno titolo al Parlamento in seduta comune. Infatti, se i ventuno senatori in questione fossero determinanti nel Parlamento in seduta comune, potrebbero darsi Governi sostenuti da forze politiche minoritarie tra i parlamentari eletti. Questa ipotesi potrebbe verificarsi anche subito dopo le elezioni politiche, in relazione al primo Governo di una legislatura, e comunque ciò potrebbe verificarsi in corso di legislatura, a seguito di elezioni regionali, perché il mandato dei consiglieri senatori coinciderebbe con quello dei Consigli regionali di provenienza.

#### **4. Meno ambizione ma priorità al rafforzamento del Parlamento.**

Le osservazioni finora svolte conducono ad una considerazione finale: la proposta sembra rivelare un disegno con qualche tratto di velleità. Con essa, si vorrebbero risolvere tutti i problemi costituzionali che concernono la forma di stato e quelli che riguardano la forma di governo. Dal primo punto di vista, la soluzione proposta sembra davvero inefficace, da un lato, e foriera di complicazioni inutili, dall'altro. Relativamente alla forma di governo, un certo realismo politico e istituzionale ha finito per produrre una proposta al contempo molto ambiziosa e molto timida: la sfiducia costruttiva a Camere riunite, in particolare, è troppo debole sul fronte della stabilità del Governo e troppo inconcludente rispetto alla garanzia di una maggiore autonomia del Parlamento dal Governo nella funzione legislativa.

A mio avviso, invece, sarebbe opportuno rimanere nel solco di quanto ha insegnato il *referendum*: riforme più modeste su questioni maggiormente condivise. Da questo punto di vista, bisognerebbe allora selezionare meglio le priorità. Quel che è possibile fare, nell'ultima metà di questa legislatura, è anche quello che è più urgente fare, soprattutto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, che – a detta di chi l'ha avversata o di chi l'ha sostenuta con travaglio – avrebbe potenziali effetti di ulteriore indebolimento della rappresentanza e del Parlamento. Non sarebbe, dunque, arrivata l'ora di intervenire per garantire una posizione meno deteriore del Parlamento nel sistema istituzionale? Non sarebbe l'ora di cercare di spezzare la triade “decreto-maxi emendamento-fiducia”, che è quel che davvero mortifica la rappresentanza e il Parlamento? Per farlo si può senz'altro agire sul terreno costituzionale – ma non mi pare che ciò sia contenuto nella proposta del Pd – ma forse è sufficiente iniziare da una revisione dei Regolamenti parlamentari, riforma meno ambiziosa ma forse più efficace.