



TULLIO FENUCCI\*

## STUDIO COMPARATO SULLA RAZIONALIZZAZIONE DEL RAPPORTO DI FIDUCIA NEI TESTI COSTITUZIONALI DI GERMANIA E SPAGNA. PRASSI APPLICATIVE E RECENTI SVILUPPI\*\*

**Abstract [It]:** L'esistenza di un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo è la caratteristica fondamentale di una democrazia parlamentare. Il presente saggio intende comparare i meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia presenti nei testi costituzionali di Germania e Spagna. Lo scopo che si intende perseguire è quello di cercare di valutare in quale misura il modello tedesco di razionalizzazione del rapporto di fiducia è stato recepito in Spagna e fino a che punto l'effettivo risultato dell'imitazione normativa diverge nella sua applicazione dal modello originale.

**Abstract [En]:** The existence of a confidence relationship between parliament and government is the main characteristic of a parliamentary democracy. This paper aims to compare the rationalization mechanisms of the confidence relationship in the constitutions of Germany and Spain in order to try to assess to what extent the German model of rationalization of the confidence relationship has been adopted in Spain and to what extent the real result of the imitation differs in its implementation from the original model.

**Parole chiave:** Spagna, Germania, Razionalizzazione del rapporto di fiducia, Investitura parlamentare del vertice dell'Esecutivo, Sfiducia costruttiva.

**Keywords:** Spain, Germany, Rationalization of confidence relationship, Parliament investiture of head of government, Constructive vote of no confidence.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. L'investitura parlamentare del solo vertice del Governo. – 3. La questione di fiducia. – 4. La sfiducia costruttiva. – 5. Rapporto di fiducia e scioglimento anticipato del Parlamento. – 6. Conclusioni.

\* Ricercatore di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Salerno.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Introduzione

L'esistenza di un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo è la caratteristica fondamentale di una democrazia parlamentare<sup>1</sup> nonché una delle caratteristiche peculiari delle forme di governo semipresidenziali ed è ciò che primariamente le distingue dai sistemi presidenziali<sup>2</sup>. In particolare il sistema parlamentare si differenzia da quello presidenziale perché il Governo nel primo caso entra in carica con la fiducia della maggioranza parlamentare e vi resta fino a che tale fiducia permane, sicché tra loro esiste un legame permanente<sup>3</sup>, sebbene poi la designazione o la nomina del suo vertice possa spettare formalmente al Capo dello Stato come ad esempio al monarca nel Regno Unito o al Presidente federale in Germania, mentre nel secondo è eletto direttamente dal popolo e legislativo ed esecutivo, per quanto concerne la loro durata in carica, sono reciprocamente indipendenti<sup>4</sup>.

Nell'Europa continentale a partire dal periodo tra le due guerre mondiali alcuni Stati cominciarono ad inserire nei propri testi costituzionali meccanismi di razionalizzazione, norme cioè volte a regolamentare il funzionamento del sistema costituzionale e in

<sup>1</sup> Sul punto v. innanzitutto M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968, 388: «La fiducia fra Parlamento e Governo costituisce l'elemento fondamentale che caratterizza la forma di governo parlamentare». L'autore ribadisce altrove lo stesso concetto: M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 138.

<sup>2</sup> Per una trattazione in chiave comparata delle forme di governo nella dottrina italiana ci si limita a richiamare i seguenti autori in ordine cronologico crescente, omettendo di citare i manuali di diritto costituzionale italiano che tradizionalmente trattano anche le forme di governo: L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le forme di Stato e le forme di governo. Le costituzioni moderne*, Milano, Giuffrè, VI ed. 1988; G.U. RESCIGNO, *Forme di stato e di governo. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, Ist. Enc. It. Treccani, 1989; F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, VI, Torino, Utet, 1991, 492 ss.; S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, Il Mulino, 1994; A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, Giuffrè, 1995, 187 ss.; L. ELIA, *Forme di stato e forme di governo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, Giuffrè, 2006, 2593 ss.; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di Governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene, II ed. 2009; M. LUCIANI, *Governo (forme di)* in *Enciclopedia del diritto – Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2010, 538 ss.; G. AMATO - F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, II ed. 2012; A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2014, vol. II, 835 ss.; M. VOLPI, *Capitolo VII. Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. RINELLA - M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, V ed. 2016, 405 ss.; L. PEGORARO - A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017, 335 ss.; M. VOLPI, *Capitolo VII. La classificazione delle forme di governo*, in G. CERRINA FERONI - G. MORBIDELLI - M. VOLPI, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2020, 249 ss.; R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi* in *DPCE online*, n. 4/2021, 4259 ss.; T.E. FROSINI, *Le forme di governo e i sistemi elettorali*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, Il Mulino, II ed. 2022, 133 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Milano, Wolters Kluwer Cedam, XI ed. 2022, 489 ss.; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, VIII ed. 2022; A. VEDASCHI, *Capitolo III Forme di stato e di governo: Sezione A. Introduzione e teorie; Sezione C. Forme di governo*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Atlante di Diritto pubblico comparato*, Milano, UTET giuridica, II ed. 2023, rispettivamente 47 ss. e 79 ss.; L. PEGORARO - A. RINELLA, *Sistemi costituzionali*, Torino, Giappichelli, II ed. 2024, 285 ss.

<sup>3</sup> Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 642, secondo cui «si può parlare di governo parlamentare solo quanto la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) ... del o dei collegi titolari del potere legislativo».

<sup>4</sup> Sul punto v. F. MEINEL, *Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus*, München, C. H. Beck, 2019, e-book, capitolo I *Das unbekanntes Zentrum der deutschen Verfassung*, paragrafo *Was ist das parlamentarische Regierungssystem?*

particolare a disciplinare le modalità di instaurazione e interruzione del rapporto di fiducia<sup>5</sup>. Specificamente in molti testi costituzionali fu stabilito in maniera espressa e dettagliata che il Governo dovesse godere fin dall'inizio della fiducia del Parlamento<sup>6</sup>, principio che si era già affermato in via convenzionale nella Francia della III Repubblica sulla scorta della previsione della responsabilità politica solidale dei Ministri verso le Camere<sup>7</sup>. Inoltre nella razionalizzazione del sistema parlamentare fu data anche particolare importanza alla crisi del gabinetto ministeriale<sup>8</sup>, questione che incide sulla realizzazione dell'indirizzo politico nonché sulla rappresentanza politica e che si manifesta in maniera differenziata a seconda dei diversi ordinamenti e periodi storici<sup>9</sup>.

Si è osservato che in generale le costituzioni di quella stagione sono state definite razionalizzate perché disciplinavano organicamente «non solo il sistema politico-istituzionale, ma anche quello economico e sociale con importanti innovazioni politiche, economiche e istituzionali»<sup>10</sup>.

Sebbene quella del primo dopoguerra sia stata «la grande stagione della razionalizzazione»<sup>11</sup>, essa inizialmente non mirava a garantire la stabilità dell'assetto governativo<sup>12</sup>. Per inciso qui vale precisare che tale stabilità non dovrebbe essere intesa come mera durata nella carica quanto in termini di «efficienza», che si determina quando alla permanenza in carica di un Governo è associata la capacità dello stesso di realizzare il proprio indirizzo politico<sup>13</sup>. Solo dopo la seconda guerra mondiale la ricerca della stabilità di governo è diventata il fine della razionalizzazione<sup>14</sup>, mentre ciò non è stato sempre vero

<sup>5</sup> Cfr. C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, Jovene, 1972, 105, secondo cui «da razionalizzazione del potere non può che avvenire in connessione con esigenze funzionali».

<sup>6</sup> M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 398 e *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 361.

<sup>7</sup> M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 398 e *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 354. La responsabilità politica solidale dei Ministri verso le Camere per la politica generale del Governo era prevista dal primo comma dell'articolo 6 della Legge relativa all'organizzazione dei poteri pubblici, «Loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics», che era una delle tre leggi che formavano la Costituzione francese della III Repubblica: «Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels». Sul punto cfr. anche B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, Edizioni di Comunità, Milano, 1954 (titolo originale *Les constitutions européennes*, Presses Universitaires de France, 1951), 27-28, secondo cui «gli autori delle costituzioni europee posteriori al 1919 hanno adottato la variante francese del sistema parlamentare, ma una variante sistematizzata, dogmatizzata, razionalizzata, e il parlamentarismo che, nel secolo XIX, era un complesso mobile, puramente consuetudinario, di norme empiriche, diviene in questo nuovo diritto costituzionale una dottrina omogenea e rigida», con la conseguenza che tali costituzioni «stabiliscono che la regola principale del parlamentarismo, consistente nella dipendenza politica dei ministri dalla maggioranza, risiede nell'obbligo giuridico, per il ministero, di ritirarsi non appena diviene oggetto di un voto di sfiducia». Si fa notare che le parole «razionalizzata» e «giuridico» sono qui riprodotte in corsivo come risulta dal testo della traduzione italiana.

<sup>8</sup> M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 369-370.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 368.

<sup>10</sup> C. AMIRANTE, *Il modello costituzionale weimariano: fra razionalizzazione, leadership carismatica e democrazia*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli Editore, 1997, 363.

<sup>11</sup> G. LOMBARDI, *Modelli di governo parlamentare razionalizzati. Riflessioni introduttive*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forma di governo*, cit., 330.

<sup>12</sup> L. FABIANO, *Le costituzioni razionalizzate degli anni venti in Europa centro orientale: laboratori costituzionali per le democrazie del secondo dopoguerra*, in *Nomos*, n. 3/2023, 7-8.

<sup>13</sup> Il termine tra virgolette e la sua spiegazione sono tratti da M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., 371 e concetto sostanzialmente analogo è espresso anche in M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 375.

<sup>14</sup> M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos*, n. 3/2016, 8. Mette chiaramente questa finalità in correlazione ai meccanismi di razionalizzazione previsti dall'ordinamento costituzionale della Spagna odierna A. LÓPEZ PINA, *El lugar del Gobierno en la Monarquía parlamentaria española (Homenaje a Costantino Mortati y a suya configuración doctrinal)*,

tra le due guerre mondiali, visto che proprio nel caso più famoso di parlamentarismo razionalizzato, quello della Repubblica di Weimar, la stabilità governativa non era perseguita<sup>15</sup>; pertanto sembrerebbe che per razionalizzazione del parlamentarismo sia da intendersi piuttosto in un senso più ampio l'esistenza di uno schema razionale di natura giuridica sotteso all'intera struttura dei rapporti tra gli organi costituzionali che partecipano alla determinazione delle scelte politiche<sup>16</sup>.

Dopo aver brevemente rievocato le origini dell'istituto fiduciario, il presente saggio intende comparare i meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia presenti nei testi costituzionali di Germania e Spagna. Lo scopo che si intende perseguire è quello di cercare di valutare in quale misura il modello tedesco di razionalizzazione del rapporto di fiducia è stato recepito in Spagna e fino a che punto l'effettivo risultato dell'imitazione normativa diverge nella sua applicazione dal modello originale.

Ora preliminarmente bisogna ricordare che il rapporto di fiducia affonda le sue lontane radici nell'istituto medievale inglese dell'*impeachment*, con il quale si faceva valere la responsabilità giuridica dei collaboratori del Re dinanzi all'organo parlamentare<sup>17</sup>.

Dalla fine del XVII secolo il *Cabinet*, comitato che annoverava i più stretti collaboratori del Re che si riunivano separatamente<sup>18</sup>, cominciò ad essere un luogo di assunzione di decisioni politiche autonome dal Re e a non essere più presieduto da quest'ultimo ma da un suo delegato, scelto in quanto personalità politica di particolare rilievo<sup>19</sup>. Poi, a partire dal 1714 con Giorgio I, si affermò la prassi per cui i Re rinunciarono del tutto a partecipare alle sedute del *Cabinet*<sup>20</sup>. Ciò favorì l'insorgere della consuetudine che il *Cabinet* dovesse godere non solo della fiducia del Re ma anche di quella della Camera dei Comuni<sup>21</sup>.

---

in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, 721.

<sup>15</sup> M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., 6; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 223.

<sup>16</sup> *Ibid.*, specie 13 e 30, dove si richiama in particolare Boris Mirkine-Guetzévitch.

<sup>17</sup> Sul tema v. M. OLIVIERO, *L'impeachment. Dalle origini inglesi all'esperienza negli Stati Uniti d'America*, Torino, Giappichelli, 2001.

<sup>18</sup> Fino alla gloriosa rivoluzione i Ministri dovevano godere esclusivamente della fiducia del Re e si riunivano in un organo di natura consultiva, il Consiglio privato della Corona. All'interno di tale organo nel XVII secolo cominciò a delinarsi in via consuetudinaria la suddivisione tra più comitati specializzati, uno dei quali prese il nome di *Cabinet Council* o più semplicemente di *Cabinet*. V. in proposito E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna, Il Mulino, 2005, 59.

<sup>19</sup> M. VOLPI, *Capitolo VIII. L'organizzazione costituzionale. Sezione IV. Il Governo*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. RINELLA - M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, cit., 513.

<sup>20</sup> La spiegazione tradizionale di tale rinuncia era costituita dalla mancanza di conoscenza della lingua inglese da parte del monarca (v. P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 2. Il sistema britannico*, Milano, Giuffrè, VI ed. 1992, 64; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1951, ristampa inalterata 2023, 2), che pare sia stata una caratteristica anche del suo successore Giorgio II (l'ignoranza della lingua inglese da parte dei monarchi Giorgio I e Giorgio II è ricordata da W. BAGEHOT, *The English Constitution*, I ed. 1867, tr. it. *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, 81), anche se più di recente l'influenza di una simile circostanza è stata ridimensionata e l'instaurarsi della prassi in questione è stata collegata in via prevalente piuttosto all'avvenuto mutamento delle relazioni tra Parlamento e Corona (v. S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2023, 3, nota 1).

<sup>21</sup> In via consuetudinaria il *Cabinet* era presieduto dal primo Lord della Tesoreria, da cui emerse poi la figura del moderno Primo Ministro (v. M. VOLPI, *Capitolo VII. Le forme di governo*, cit., 413) grazie alle personalità politiche che ricoprirono nel corso del tempo quell'incarico, a cominciare da Sir Robert Walpole (v. P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 2. Il sistema britannico*, cit., 65), in carica dal 1721 al 1742 con la fiducia sia del Re che della Camera dei Comuni.

Nel corso del XVIII secolo, sempre in via consuetudinaria, in Inghilterra la monarchia da costituzionale si trasformò in parlamentare e l'elemento determinante fu proprio l'affermarsi del rapporto fiduciario del *Cabinet*, cioè del Governo, esclusivamente nei confronti della Camera dei Comuni e non più verso il Re; tale percorso si considera compiuto nel 1782, quando, dopo la perdita delle tredici colonie americane, Lord North si dimise per il venir meno della fiducia della Camera dei Comuni, pur godendo ancora di quella del Re che tuttavia accettò le sue dimissioni<sup>22</sup>.

L'evoluzione della forma di governo parlamentare ha assistito allo spostamento del suo baricentro dal Parlamento al Governo, in concomitanza con l'accrescimento dei compiti dello Stato<sup>23</sup>.

L'instaurazione della fiducia è stato considerato il momento più significativo del regime parlamentare contemporaneo, mentre la crisi è stata posta in secondo piano, essendo un meccanismo che dovrebbe attivarsi solo in presenza di anomalie nella relazione di fiducia<sup>24</sup>.

## 2. L'investitura parlamentare del solo vertice del Governo

Fatta questa breve premessa, l'esame in chiave comparata delle norme costituzionali che razionalizzano il rapporto di fiducia nelle attuali forme di governo di Germania e Spagna non può che partire dalla comparazione dei procedimenti attraverso i quali il Governo entra in carica o più precisamente di quelli attraverso cui il suo vertice riceve l'investitura.

Tuttavia, preliminarmente, è interessante ricordare che la prima Costituzione in Europa che ha previsto l'investitura parlamentare del solo vertice dell'Esecutivo è stata quella della IV Repubblica francese<sup>25</sup>.

In particolare l'articolo 45 della Costituzione francese del 1946 prevedeva che la nascita del Governo fosse articolata in tre fasi: designazione da parte del Presidente della

---

<sup>22</sup> L'episodio è ricordato da moltissimi. Tra gli altri v. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 495; T.E. FROSINI, *Le forme di governo e i sistemi elettorali*, cit., 138; A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, cit., 837; A. TORRE, *Interpretare la costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997, 66; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 4. Con tempi e modi differenti il processo di trasformazione da monarchia costituzionale a parlamentare si realizzò anche nel continente europeo, dove le costituzioni liberali non prevedevano l'organo collegiale Governo, ma solo che i Ministri potessero essere nominati e revocati dal Re di cui dovevano godere la fiducia, a cui si aggiungeva la presenza dell'istituto della controfirma ministeriale, che rendeva da una parte il Re irresponsabile e dall'altra politicamente e giuridicamente responsabili i Ministri di fronte al Parlamento.

<sup>23</sup> G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO - A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, Bologna, Il Mulino, V ed. 1997, 57. Con specifico riferimento all'ordinamento britannico v. A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 19, secondo cui la crescita quantitativa dei poteri del Primo ministro e del Governo è avvenuta per «l'impulso dell'aumento dei compiti dello Stato, sotto il pungolo delle guerre e delle crisi».

<sup>24</sup> In tal senso v. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 402-403. Analogo concetto è espresso in M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 389 ss., dove si ricorda altresì che invece l'esaltazione del momento della crisi nella forma di governo parlamentare è dovuta a svariate ragioni, tra le quali la derivazione storica dell'istituto fiduciario dall'*impeachment* e la presenza di echi della tradizione assolutista nel costituzionalismo democratico francese.

<sup>25</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 96, che in proposito associa esplicitamente la Legge Fondamentale alla Costituzione francese della IV Repubblica, evidenziando tuttavia una differenza tra le due, cioè la circostanza che nella prima vi è un'elezione vera e propria del vertice dell'Esecutivo mentre nella seconda una votazione della fiducia.

Repubblica del Presidente del Consiglio, fiducia accordata mediante appello nominale e a maggioranza assoluta dall'Assemblea nazionale nei confronti del Presidente del Consiglio sulla base del programma e della politica del Governo che intendeva formare che dovevano esserle sottoposti, infine nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica<sup>26</sup>.

Tale procedura avrebbe dovuto garantire una preminenza del Presidente del Consiglio sulla compagine ministeriale e sulla maggioranza parlamentare, ma nella prassi fin dalla prima legislatura il sistema non funzionò così<sup>27</sup> e il Presidente del Consiglio ebbe solo l'illusione di essere il capo della maggioranza parlamentare<sup>28</sup>. Infatti le fasi divennero cinque, dato che la designazione era preceduta dal conferimento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica e che dopo la nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri seguiva il voto dell'Assemblea Nazionale sull'intero Governo<sup>29</sup>. Quest'ultima fase comportò in pratica una doppia fiducia<sup>30</sup> e talvolta Presidenti del Consiglio già investiti dell'incarico grazie alla fiducia concessa dall'Assemblea nazionale dovettero poi rinunciare a formare il Governo<sup>31</sup>.

Dopo un breve ritorno alla lettera della Costituzione<sup>32</sup>, nel 1954 l'articolo 45 fu modificato nel senso che il Presidente del Consiglio designato dal Presidente della Repubblica dovesse presentare all'Assemblea Nazionale, insieme al programma, la lista dei Ministri, in modo da far sì che l'intero Governo fosse sottoposto a un'investitura collettiva a scrutinio segreto e a maggioranza semplice<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> L'articolo 45 della Costituzione francese del 1946 nella sua formulazione originaria dispone: «Au début de chaque législature, le président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du Conseil. Celui-ci soumet à l'Assemblée nationale le programme et la politique du Cabinet qu'il se propose de constituer. Le président du Conseil et les ministres ne peuvent être nommés qu'après que le président du Conseil ait été investi de la confiance de l'Assemblée au scrutin public et à la majorité absolue des députés, sauf cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale. Il en est de même au cours de la législature, en cas de vacance par décès, démission ou toute autre cause, sauf en ce qui est dit à l'article 52 ci-dessous. Aucune crise ministérielle intervenant dans le délai de quinze jours de la nomination des ministres ne compte pour l'application de l'article 51.»

<sup>27</sup> F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Roma, Aracne, 2005, 96 ss.

<sup>28</sup> J. MASSOT, *Le Président du Conseil*, in *Pouvoirs*, 76, 1996, 45 ss., specie 51 ss.

<sup>29</sup> V. P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffrè, 1998, 75.

<sup>30</sup> V. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997, 73; M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., 141. V. inoltre F. CUOCOLO, *La forma di governo vigente in Italia e in Francia*, in *Civitas*, n. 1/1954, 18, secondo cui i francesi facevano riferimento a tale quinta fase con l'espressione «double investiture». V. infine ancora F. CUOCOLO, *Il difficile cammino della costituzione francese*, in *Civitas*, 7, 1954, 18, che rilevava che la prassi sviluppatasi in merito all'iter di formazione del Governo e al rapporto di fiducia «anziché dare duttilità alle norme costituzionali, ne ha diminuito la funzionalità».

<sup>31</sup> S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier*, cit., 87; P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, cit., 76.

<sup>32</sup> S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier*, cit., 88; P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, cit., 77.

<sup>33</sup> V. l'articolo 8 della *Loi constitutionnelle du 7 décembre 1954*: «Les deuxième et troisième alinéas de l'article 45 de la Constitution sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes: "Celui-ci choisit les membres de son Cabinet et en fait connaître la liste à l'Assemblée nationale devant laquelle il se présente afin d'obtenir sa confiance sur le programme et la politique qu'il compte poursuivre, sauf en cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale. – Le vote a lieu au scrutin secret et à la majorité simple. – Il en est de même au cours de la législature, en cas de vacance de la présidence du Conseil, sauf ce qui est dit à l'article 52."». In proposito v. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., 74; M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., 141-142; P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, cit., 79; M. CALAMO SPECCHIA, *Les trois âges del settennato*, Torino, Giappichelli, 2002, 97.

L'investitura parlamentare del solo vertice del Governo, pur originariamente prevista dal testo costituzionale, come si è visto non ebbe quasi mai applicazione nella Francia della IV Repubblica<sup>34</sup>, mentre fu adottata prima in Germania occidentale e poi in Spagna.

Ora, già a partire dalla fase di investitura, può essere ritenuto appropriato anche per la Costituzione spagnola ciò che è stato affermato in merito alla Legge Fondamentale, cioè che essa rifiuta «la prospettiva naturalistica del rapporto fiduciario, che caratterizza il modello britannico»<sup>35</sup>, razionalizzando così l'intera vita del Governo.

In proposito bisogna tenere conto della circostanza che, se il modello di riferimento è comunque quello della forma di governo parlamentare di stampo britannico, in Germania e Spagna sono state trovate soluzioni differenti, visto che nel Regno Unito il Governo nella sua interezza è legato da rapporto di fiducia con la Camera dei Comuni, che tuttavia non dà un'esplicita fiducia iniziale, ma piuttosto ne dà una implicita approvando il programma di Governo formalmente letto dal Re all'inizio di ogni sessione del Parlamento<sup>36</sup>. Invece sia in Germania che in Spagna il rapporto di fiducia si instaura tra il vertice dell'Esecutivo e una delle Camere del Parlamento<sup>37</sup>, cioè rispettivamente tra *Bundeskanzler* e *Bundestag* da una parte<sup>38</sup>, *Presidente del Gobierno* e *Congreso de los Diputados* dall'altra<sup>39</sup>. Formalmente nel primo caso si tratta di una vera e propria elezione e nel secondo di una votazione per il conferimento della fiducia.

Più specificamente, le fasi costituzionalmente prescritte per la procedura di scelta del Cancelliere federale sono tre (proposta del candidato alla carica da parte del Presidente federale, elezione da parte del *Bundestag*, nomina dell'eletto da parte del Presidente federale<sup>40</sup>), mentre quelle del Presidente del Governo sono cinque (consultazione dei gruppi parlamentari da parte del Re, proposta dello stesso del candidato alla carica, esposizione da parte del candidato dinanzi al Congresso dei Deputati del programma politico del Governo

<sup>34</sup> Peralto v. F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, cit., 526-527, secondo cui nella IV Repubblica francese la razionalizzazione del rapporto di fiducia e la presenza di «complessi congegni istituzionali diretti a rafforzare la stabilità ministeriale» non sortirono l'effetto di «assicurare la governabilità».

<sup>35</sup> Le parole tra virgolette sono tratte da F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, II ed. 2009, 118.

<sup>36</sup> Sull'importanza del programma nell'esperienza inglese nel XIX secolo e nel contesto contemporaneo in cui il corpo elettorale ha assunto il ruolo di elemento determinante nell'instaurazione del legame tra Camera dei Comuni e Gabinetto ministeriale v. M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 394 ss. e *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 341 ss.

<sup>37</sup> J. VINTRÓ CASTELLS, *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2007.

<sup>38</sup> S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, Giappichelli, 1998, 78-79.

<sup>39</sup> R. SCARCIGLIA - D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, Il Mulino, 2005, 66; G. RUIZ -R. RUIZ - J. LOZANO MIRALLES, *La forma di governo spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, Giuffrè, 2007, 49 ss., specie 66 ss. La dottrina spagnola sul tema è amplissima. Oltre agli autori a cui si farà riferimento in seguito v. J. A. MONTILLA MARTOS, *Las relaciones entre las Cortes y el Gobierno*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 15° ed. 2020, 630 ss. nonché i numerosi altri ricordati da S. GAMBINO, *Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 146, 2009, 35, nota 55.

<sup>40</sup> Cfr. L. MEZZETTI - R. BILLÈ, *La forma di governo tedesca*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo*, cit., 124, che parlano di procedimento di elezione «particolarmente lungo e complesso». V. anche S. FILIPPONE THAUERLO, *Il ruolo del Cancelliere federale secondo la Legge Fondamentale*, Torino, Giappichelli, 1994, 5 ss.

che egli intende formare accompagnata dalla richiesta della fiducia, voto di fiducia del Congresso dei Deputati al solo candidato, infine nomina di costui da parte del Re<sup>41</sup>).

Per quanto concerne la Germania preliminarmente bisogna osservare che nella Costituzione di Weimar, poiché mancava una disposizione che imponesse chiaramente la necessità di chiedere una fiducia iniziale entro un certo tempo, essendo previsto solo che il Cancelliere ed i Ministri per rimanere in carica avessero bisogno della fiducia del *Reichstag*<sup>42</sup>, si diffuse la prassi secondo cui i Governi non dovessero chiederla affatto. In tal modo Governi di minoranza poterono restare in carica con il consenso del solo Presidente della Repubblica fino all'approvazione di un esplicito voto di sfiducia<sup>43</sup>. Sembrerebbe così che, non tanto per ispirazione dell'articolo 45 della Costituzione della IV Repubblica francese, quanto piuttosto onde evitare una simile eventualità<sup>44</sup>, nella Legge Fondamentale del 1949 si sia inteso restringere lo spazio politico concesso al Presidente della Repubblica, regolandone l'intervento sulla scorta di strumenti costituzionali articolati<sup>45</sup>.

Il processo di formazione del Governo secondo la Legge Fondamentale richiede, quale primo e ineludibile passaggio, la proposta del Presidente federale al *Bundestag* del candidato alla carica di Cancelliere federale<sup>46</sup>. La procedura in questione si attiva a seguito di nuove elezioni<sup>47</sup> o quando il precedente titolare cessa dalla carica per altre cause, quali morte o dimissioni, derivanti eventualmente anche dalla presa d'atto politica della perdita della

<sup>41</sup> Tuttavia v. J. LOZANO MIRALLES, *Capitolo VIII - Governo e Amministrazione. Rapporti tra il Governo e il Parlamento*, in S. GAMBINO - J. LOZANO MIRALLES - F. PUZZO - J.J. RUIZ RUIZ, *Il sistema costituzionale spagnolo*, Trattato di Diritto Pubblico Comparato fondato da G.F. FERRARI, Milano, Wolters Kluwer Cedam, 2018, 219-220, secondo cui l'investitura si compone di tre fasi, dato che tale autore considera un'unica fase quella che va dalla proposta del Re al voto di fiducia del Congresso dei Deputati.

<sup>42</sup> V. l'articolo 54, primo capoverso, della Costituzione della Repubblica di Weimar: «Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags.»

<sup>43</sup> V. in tal senso C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 215.

<sup>44</sup> V. sul punto S. MERLINI, *Appunti sulle forme di governo. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 1999, 85, secondo cui in Germania «la previsione di un semplice potere di designazione del primo ministro, e non quello della sua preventiva nomina, come nella Costituzione italiana, non sembra derivare dall'esempio dell'art. 45 della contemporanea costituzione francese, ma dalla volontà di non legittimare la possibilità di "governi del presidente", non appoggiati da una fiducia parlamentare, come era avvenuto a Weimar».

<sup>45</sup> V. in proposito F. CLEMENTI, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2016, 628.

<sup>46</sup> V. l'articolo 63, comma 1, della Legge Fondamentale: «Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt». Per un commento all'articolo v. H.D. JARASS - B. PIEROTH (begründet), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München, C.H. Beck, 17. Auflage 2022, 845-846; R. BRINKTRINE, *Art. 63. Wahl des Bundeskanzlers*, in M. SACHS (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, München, C.H. Beck, 9. Auflage 2021, 1256 ss.; A. UHLE - S. MÜLLER-FRANKEN, *Art. 63. Wahl und Ernennung des Bundeskanzlers*, in H. HOFMANN - H.-G. HENNEKE (Hrsg.), B. SCHMIDT-BLEIBTREU - F. KLEIN (begründet), *GG Kommentar zum Grundgesetz*, Köln, Carl Heymanns Verlag/Wolters Kluwer Deutschland, 14. Auflage 2018, 1753 ss.; G. HERMES, *Artikel 63. Wahl und Ernennung des Bundeskanzlers*, in H. DREIER (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar, Band II. Artikel 20-82*, Tübingen, Mohr Siebeck, 3. Auflage 2015, 1570 ss.

<sup>47</sup> V. l'articolo 69, comma 2, della Legge Fondamentale: «Das Amt des Bundeskanzlers oder eines Bundesministers endigt in jedem Falle mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages, das Amt eines Bundesministers auch mit jeder anderen Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers». Su tale articolo v. R. BRINKTRINE, *Art. 69. Vertretung des Bundeskanzlers*, in M. SACHS (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, cit., 1316 ss.; S. MÜLLER-FRANKEN - A. UHLE, *Art. 69. Stellvertreter des Bundeskanzlers – Beendigung des Amtes*, in H. HOFMANN - H.-G. HENNEKE (Hrsg.), *GG Kommentar zum Grundgesetz*, cit., 1859 ss.; G. HERMES, *Artikel 69. Stellvertreter des Bundeskanzlers; Ende der Amtszeit; geschäftsführende Regierung*, in H. DREIER (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar, Band II*, cit., 1686 ss.



fiducia parlamentare. In Spagna è previsto che, quale conseguenza di nuove elezioni<sup>48</sup> e delle altre ipotesi previste dalla Costituzione<sup>49</sup>, cioè nei casi di dimissioni o morte del vertice dell'Esecutivo o di perdita della fiducia parlamentare<sup>50</sup>, un nuovo candidato alla carica di Presidente del Governo dovrà essere proposto dal Re, sebbene poi la derivazione parlamentare di tale figura sia sottolineata dalla circostanza che il Presidente del Congresso controfirmi sia la proposta che la nomina finale<sup>51</sup>.

Pertanto sembrerebbe esserci una significativa differenza in relazione alla proposta del candidato al vertice del Governo nei due Paesi, laddove quella alla carica di Cancelliere federale sembra dipendere esclusivamente dalla volontà del Presidente federale, essendo quest'ultimo giuridicamente libero di fare la sua scelta<sup>52</sup>, mentre quella del Re in Spagna appare politicamente influenzata dalle consultazioni costituzionalmente previste con i rappresentanti dei gruppi parlamentari e giuridicamente condizionata dalla circostanza di avvenire per il tramite del Presidente del Congresso dei Deputati e con la controfirma di quest'ultimo. In verità le differenze si attenuano se si considera che il *Bundestag*, che elegge a scrutinio segreto<sup>53</sup> e senza dibattito<sup>54</sup> il Cancelliere federale, non è vincolato dalla suddetta proposta. Infatti può accadere che il candidato proposto non venga eletto: in quel caso, se con una seconda votazione, entro quattordici giorni dalla prima, è eletto a maggioranza assoluta un altro candidato, il Presidente federale è obbligato a nominare quest'ultimo<sup>55</sup>.

<sup>48</sup> Cfr. E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *Veinticinco años de relación fiduciaria entre las cortes generales y el gobierno*, in *UNED. Revista de Derecho Político*, n. 58-59/2003-2004, 536, che, prima del mutamento dell'assetto del sistema politico determinatosi a partire dalle elezioni del 2015 e della fase convulsa che ne è scaturita, osservava: «Las elecciones generales habrían dejado de ser exclusivamente un sistema de elección del Parlamento, para pasar a ser consideradas una forma de nombramiento del Presidente, es decir, el candidato más votado tiene una legitimidad democrática bastante diáfana». Chiaramente, come si evincerà più avanti dalle conclusioni, oggi simili riflessioni non sono da ritenersi più valide.

<sup>49</sup> V. l'articolo 99, comma 1, della Costituzione spagnola: «Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.». Sulle criticità della procedura prevista dall'articolo 99 v. M. REVENGA SÁNCHEZ, *La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109/2017, 97 ss.

<sup>50</sup> Come si ricava indirettamente dall'articolo 101, comma 1, della Costituzione spagnola, laddove si elencano le cause di dimissioni del Governo: «El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.».

<sup>51</sup> V. l'articolo 64, comma 1, secondo capoverso, della Costituzione spagnola: «La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso.».

<sup>52</sup> Cfr. H. REIN, *Die Verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsident bei der Bildung der Bundesregierung*, in *Juristen Zeitung*, 18, 1969, 573: «Der Bundespräsident ist bei der Auswahl seines Kandidaten rechtlich frei».

<sup>53</sup> Secondo quanto dispone l'articolo 97, comma 2, del Regolamento del *Bundestag* («Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages»): «Ein Nachfolger ist, auch wenn mehrere Wahlvorschläge gemacht sind, in einem Wahlgang mit verdeckten Stimmzetteln (§ 49) zu wählen. Er ist nur dann gewählt, wenn er die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt.».

<sup>54</sup> V. il già citato articolo 63, comma 1, della Legge Fondamentale.

<sup>55</sup> V. l'articolo 63, commi 2, 3 e 4, della Legge Fondamentale: «Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt. Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen. Wird der Vorgeschlagene nicht gewählt, so kann der Bundestag binnen vierzehn Tagen nach dem Wahlgang mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder einen Bundeskanzler wählen. Kommt eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so findet unverzüglich ein neuer Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Vereinigt der Gewählte die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich, so muß der Bundespräsident ihn binnen sieben Tagen nach der Wahl ernennen. Erreicht der Gewählte diese Mehrheit nicht, so hat der Bundespräsident binnen sieben

Ciò significa che sostanzialmente il Presidente federale non ha potere discrezionale nella sua proposta del candidato alla carica di Cancelliere federale, ma è vincolato dall'indicazione dei partiti vittoriosi alle elezioni o coalizzati con accordo successivo alle stesse<sup>56</sup>. Pertanto non sembrerebbe esserci spazio in Germania per consultazioni da parte del Presidente federale, ma sono i partiti stessi che si accordano; ciò può accadere prima delle elezioni del *Bundestag* o successivamente quando non risulti un chiaro vincitore e in tale ultimo caso si fa tradizionalmente ricorso alla c.d. grande coalizione tra i maggiori partiti. In realtà in occasione delle elezioni del 2017 le cose, come si vedrà più avanti, sono andate in maniera differente.

Invece, trascorso infruttuosamente il ricordato termine di quattordici giorni, se il Cancelliere federale è eletto a maggioranza relativa il Presidente federale è libero di nominare entro sette giorni il candidato così eletto, aprendo così la via a un Governo di minoranza<sup>57</sup>, oppure di sciogliere il *Bundestag*<sup>58</sup> e una simile scelta presuppone una presa di posizione politica<sup>59</sup>. Infatti in questo caso il Presidente federale è chiamato dal testo costituzionale a esercitare un potere politico reale, anche se fino ad ora l'eventualità dell'elezione di un Cancelliere federale a maggioranza relativa non si è mai verificata. Tuttavia un Governo di minoranza non equivale in nessun caso a un Governo del Presidente, visto che anche un Governo formato da un Cancelliere eletto a maggioranza relativa resta responsabile dinanzi al *Bundestag*<sup>60</sup>. Al Presidente federale non è comunque data la possibilità di effettuare una nuova proposta<sup>61</sup>.

Nelle conclusioni, poi, verrà presa in considerazione anche l'ipotesi limite, che denoterebbe una profonda crisi di sistema, in cui il Presidente federale, a seguito delle elezioni, non proceda affatto ad alcuna proposta.

---

Tagen entweder ihn zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen.» Oltre ai testi già citati v. F. SCHÄFER, *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*, Köln und Opladen, Westdeutscher Verlag, 1967, 20 ss.; G. LOEWENBERG, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, Rainer Wunderlich Verlag Hermann Leins, 1969, 265 ss.; M. SCHÖDER, *Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung*, in J. ISENSEE - P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts. Band III. Demokratie – Bundesorgane*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, Dritte Auflage 2005, 1134 ss.

<sup>56</sup> Cfr. P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 4. Il sistema tedesco (la Repubblica federale)*, Milano, Giuffrè, VI ed. 2001, 75, secondo cui il «potere di proposta del Capo dello Stato, ... teoricamente libero, è in realtà fortemente condizionato dalla composizione politica del *Bundestag* e dai rapporti maggioranza-opposizione che ivi vanno delineandosi». V. anche F. PALERMO - J. WOELK, *Germania*, Bologna, Il Mulino, 2022, 75, secondo cui la proposta del Presidente federale è solo «una presa d'atto del risultato elettorale e delle conseguenti trattative tra i partiti della coalizione». Nello stesso senso v. inoltre H. SCHNEIDER, *Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, n. 36/37, 1953, 1330 ss.

<sup>57</sup> F. MEINEL, *Warum eine Minderheitsregierung niemand wollen kann*, in *Verfassungsblog*, 20 novembre 2017; G. STROHMEIER, *Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance?*, in *Zeitschrift für Politik*, n. 3/2009, 260 ss., specie 268 ss.

<sup>58</sup> V. il già citato articolo 63, comma 4, della Legge Fondamentale. Oltre ai testi già richiamati, per un commento v. anche M. MORLOK - U. SCHLIESKY - D. WIEFELSPUTZ, *Parlamentsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 1. Auflage 2016, 1553 ss.

<sup>59</sup> A tal proposito v. H.-P. SCHNEIDER - W. ZEH, *Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung*, in H.-P. SCHNEIDER - W. ZEH (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Berlin, De Gruyter, 1989, 1314, che parlano di «Ermessensspielraum», cioè di un margine di discrezionalità, da parte del Presidente federale.

<sup>60</sup> M.H.W. MÖLLERS, *Staats- und verfassungsrechtliche Aufgaben und Kompetenzen*, in R.C. VAN OUYEN - M.H.W. MÖLLERS, *Der Bundespräsident im politischen System*, Wiesbaden, Springer VS., 2012, 81.

<sup>61</sup> H.-P. SCHNEIDER - W. ZEH, *Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung*, cit., 1315.

Se l'assenza di dibattito e il voto segreto caratterizzano l'elezione del Cancelliere federale, non altrettanto vale per il voto di fiducia al Presidente del Governo da parte del Congresso dei Deputati. In quest'ultimo caso, infatti, il candidato proposto dal Re alle condizioni che sono state esaminate è chiamato a esporre al Congresso dei Deputati il programma politico del Governo che ha intenzione di formare e poi a chiedere la fiducia all'assemblea<sup>62</sup>. Prima della votazione vi è spazio per un dibattito, in cui è data la facoltà di intervenire a un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare che lo richieda e quella di replicare al candidato<sup>63</sup>. Il voto di fiducia è poi espresso dai parlamentari pubblicamente per chiamata<sup>64</sup>.

Un'altra differenza tra i due casi si riscontra nella maggioranza richiesta per l'elezione del vertice del Governo e nei diversi effetti che ne scaturiscono. Infatti, come si è visto, nel caso del candidato alla carica di Cancelliere federale un'elezione a maggioranza relativa o semplice non comporta l'automatica nomina da parte del Presidente federale ma l'alternativa, a totale discrezione di quest'ultimo, tra tale nomina e lo scioglimento del *Bundestag*; invece nel caso spagnolo<sup>65</sup> la maggioranza assoluta è richiesta solo in sede di prima votazione, dato che in una seconda votazione, quarantotto ore dopo la prima, la fiducia è considerata concessa con la sola maggioranza semplice<sup>66</sup>. Quale che sia la maggioranza conseguita, una volta ottenuta la fiducia il Presidente del Congresso lo comunicherà al Re, che perfezionerà l'iter di nomina del candidato alla Presidenza del Governo<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> V. l'articolo 99, comma 2, della Costituzione spagnola: «El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara». V. anche l'articolo 171, comma 2, del Regolamento del Congresso dei Deputati («Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982»): «A continuación, el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara.»

<sup>63</sup> V. rispettivamente i commi 3 e 4 del citato articolo 171: «Tras el tiempo de interrupción decretado por la Presidencia intervendrá un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite por treinta minutos.»; «El candidato propuesto podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite. Cuando contestare individualmente a uno de los intervinientes, éste tendrá derecho a réplica por diez minutos. Si el candidato contestare en forma global a los representantes de los Grupos Parlamentarios, éstos tendrán derecho a una réplica de diez minutos.»

<sup>64</sup> V. l'articolo 85 del Regolamento del Congresso dei Deputati: «Las votaciones para la investidura del Presidente del Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza serán en todo caso públicas por llamamiento.»

<sup>65</sup> V. l'articolo 99, comma 3, della Costituzione spagnola: «Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.» L'articolo 171, comma 5, del Regolamento del Congresso dei Deputati ripropone il contenuto di detta disposizione costituzionale e aggiunge la possibilità di un ulteriore breve dibattito prima del secondo voto: «La votación se llevará a efecto a la hora fijada por la Presidencia. Si en ella el candidato propuesto obtuviera el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, se entenderá otorgada la confianza. Si no se obtuviera dicha mayoría, se procederá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si en ella obtuviere mayoría simple. Antes de proceder a esta votación, el candidato podrá intervenir por tiempo máximo de diez minutos y los Grupos Parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición.»

<sup>66</sup> V. in proposito S. CURRERI, *La fiducia (a maggioranza semplice) a Zapatero*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 maggio 2008, che ricorda che nella primavera del 2008, per la prima volta da quando è in vigore la Costituzione, è stato eletto un Presidente del Governo a maggioranza semplice, nel caso di specie Zapatero.

<sup>67</sup> V. l'articolo 171, comma 6, del Regolamento del Congresso dei Deputati: «Otorgada la confianza al candidato, conforme al apartado anterior, el Presidente del Congreso lo comunicará al Rey, a los efectos de su nombramiento como Presidente del Gobierno.»

Dalla circostanza che è consentita l'investitura del Presidente del Governo a maggioranza semplice consegue la possibilità di formare Governi di minoranza<sup>68</sup>, laddove in Germania invece tale possibilità dipende dalla discrezionalità del Presidente federale.

Tuttavia può accadere che non si raggiunga neppure la maggioranza semplice.

In quel caso in Spagna, trascorso il termine di due mesi dalla prima votazione senza che nessun candidato abbia ottenuto la fiducia dal Congresso, il Re dovrà sciogliere anticipatamente entrambe le Camere<sup>69</sup> e indire nuove elezioni e tale scioglimento dovrà essere controfirmato dal Presidente del Congresso<sup>70</sup>.

In Germania invece un'ipotesi del genere non è disciplinata espressamente dal testo costituzionale, ma si potrebbe supporre agevolmente che non resterebbe altra strada per il Presidente federale che lo scioglimento anticipato del *Bundestag* qualora non dovesse essere eletto alcun candidato neppure a maggioranza relativa. Quest'ultima situazione appare in teoria non impossibile, visto che nella Legge Fondamentale è previsto esplicitamente che il Cancelliere federale debba essere eletto dal *Bundestag* per poter entrare in carica e non c'è spazio, quindi, per la fiducia iniziale presunta che divenne la prassi nella Repubblica di Weimar. Ora, non essendo indicati tempi e modi di scioglimento del *Bundestag* in caso di mancata elezione di qualsivoglia candidato anche a maggioranza relativa, resta qualche dubbio sulla circostanza che il Presidente federale sia obbligato a procedere immediatamente allo scioglimento anticipato o possa invece consentire in tempi rapidi almeno un'ulteriore votazione, nell'ipotesi in cui egli ritenesse che improvvisamente si fossero determinate le condizioni politiche per rendere plausibile un simile estremo tentativo.

Tuttavia, evidentemente, in pratica un caso del genere non si verifica, in quanto, mancando le condizioni politiche per l'elezione di un Cancelliere federale a maggioranza assoluta, non si procede affatto alla votazione in attesa che si determinino tali condizioni, sicché a maggior ragione si eviterebbe ogni votazione se si ipotizzasse proprio un esito negativo per l'elezione. Da ciò consegue che in una simile situazione di stallo si può schiudere uno scenario in cui il Presidente federale sia chiamato a giocare un ruolo politico,

---

<sup>68</sup> V. in tal senso L. PRIMICERIO, *Le caratteristiche essenziali del rapporto Cortes-Governo nel sistema parlamentare spagnolo*, in L. PRIMICERIO (a cura di), *La metamorfosi del ruolo del Presidente del Governo nel sistema parlamentare spagnolo. Saggio sulle interpretazioni della premiership spagnola*, Torino, Giappichelli, 2013, 11. In proposito v. anche F. ROVERSI-MONACO, *Brevi considerazioni su governo ed amministrazione nella nuova costituzione spagnola*, in E. GARCIA DE ENTERRIA - A. PREDIERI (a cura di), *La costituzione spagnola del 1978*, Milano, Giuffrè, 1982, 585-586.

<sup>69</sup> Il primo caso di scioglimento anticipato per l'impossibilità di conferire la fiducia a un candidato alla carica di Presidente del Governo risale al 2016, come ricorda D. CAMONI, *Il ruolo del sovrano spagnolo nel procedimento di investitura del Presidente del Governo*, in *Diritti comparati*, 18 ottobre 2023, 4. Il secondo caso si è verificato nel 2019, come ricorda A. RUIZ ROBLEDO, *El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos del parlamentarismo racionalizado*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 115/2023, 81.

<sup>70</sup> V. l'articolo 99, comma 5, della Costituzione spagnola: «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.». V. anche il già citato articolo 64, comma 1, secondo capoverso, della Costituzione spagnola. V. infine l'articolo 172, comma 2, del Regolamento del Congresso dei Deputati: «Si transcurrieren dos meses a partir de la primera votación de investidura y ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Presidente de la Cámara someterá a la firma del Rey el Decreto de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de elecciones, y lo comunicará al Presidente del Senado.».

come accaduto a seguito delle elezioni per il rinnovo del *Bundestag* del 2017, da cui non è risultata l'indicazione di una maggioranza e laddove inizialmente non sembrava possibile riproporre la formula della grande coalizione tra i partiti maggiori. In particolare, in quella circostanza il Presidente federale sembra abbia assunto un ruolo politico tale da far dimenticare la sua abituale posizione notarile ed evocare il profilo di un Presidente della Repubblica di Weimar<sup>71</sup>. Ciò è accaduto non tanto perché il Presidente federale ha escluso di ricorrere allo scioglimento anticipato e così facendo ha aperto indirettamente alla possibilità dell'investitura di un Cancelliere di minoranza<sup>72</sup>, ma piuttosto perché ha dato vita a inedite consultazioni dei partiti politici prima di individuare un candidato alla carica di Cancelliere federale<sup>73</sup>, che dopo estenuanti trattative è risultato essere ancora una volta Angela Merkel. Quest'ultima ha poi formato un nuovo Governo di grande coalizione con il sostegno anche di una a lungo recalcitrante SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*).

Secondo la Legge Fondamentale il Cancelliere federale riveste una chiara posizione di supremazia sui Ministri<sup>74</sup>, di cui può chiedere al Presidente federale la nomina e la revoca<sup>75</sup>. Analogamente in Spagna i Ministri vengono nominati e revocati dal Re su proposta del Presidente del Governo<sup>76</sup>.

### 3. La questione di fiducia

Passando ora ad esaminare la questione di fiducia, si può innanzitutto osservare che la Costituzione spagnola prevede che la *cuestión de confianza* sia posta di fronte al Congresso dei Deputati dal Presidente del Governo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale ma non su un testo legislativo e si intenda concessa al raggiungimento della sola maggioranza semplice<sup>77</sup>. Dinanzi al

<sup>71</sup> Nella formazione del Governo dopo le elezioni del 2017 il ruolo del Presidente della Repubblica ha richiamato quello del Capo dello Stato della Repubblica di Weimar secondo F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, cit., capitolo I *Das unbekanntes Zentrum der deutschen Verfassung*, paragrafo *Das Erbe Merkels und das Menetekel der Großen Koalition*, sottoparagrafo *Die demokratischen Kosten des Vielparteiensystems*.

<sup>72</sup> Sulla convulsa vicenda v. anche S.T. SIEFKEN, *Regierungsbildung „wider Willen“ – der mühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 2/2018, 407 ss.

<sup>73</sup> Sul punto v. S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier*, cit., 99-100.

<sup>74</sup> V. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 327.

<sup>75</sup> V. l'articolo 64, comma 1, della Legge Fondamentale: «*Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.*». A commento di tale articolo v. R. BRINKTRINE, *Art. 64. Bundesminister, Amtseid*, in M. SACHS (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, cit., 1264 ss.; A. UHLE - S. MÜLLER-FRANKEN, *Art. 64. Ernennung und Entlassung der Bundesminister; Amtseid*, in H. HOFMANN - H.-G. HENNEKE (Hrsg.), *GG Kommentar zum Grundgesetz*, cit., 1767 ss.; G. HERMES, *Artikel 64. Ernennung und Entlassung der Bundesminister*, in H. DREIER (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar, Band II*, cit., 1593 ss.

<sup>76</sup> V. l'articolo 100 della Costituzione spagnola: «*Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.*».

<sup>77</sup> V. l'articolo 112 della Costituzione spagnola: «*El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados.*». V. anche l'articolo 173 del Regolamento del Congresso dei Deputati: «*El Presidente del Gobierno, previa deliberación en Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general.*». V. inoltre il successivo articolo 174, comma 5: «*La confianza se entenderá otorgada cuando obtenga el voto de la mayoría simple de los Diputados.*». Sulla questione di

Congresso dei deputati si svolge un dibattito pubblico sulla scorta delle stesse regole previste per l'investitura<sup>78</sup> e comunque la questione di fiducia non può essere votata prima che trascorrono ventiquattro ore dalla sua presentazione<sup>79</sup>. Allo stato si tratta di un istituto praticamente inutilizzato<sup>80</sup>. Il mancato accoglimento della questione di fiducia comporta le dimissioni del Governo a cui segue l'avvio della procedura costituzionalmente prevista per giungere alla nomina di un nuovo Presidente del Governo, a partire dalla sua designazione<sup>81</sup>. In proposito bisogna notare che, se è vero che il Congresso dei deputati dà inizialmente la fiducia al solo Presidente del Governo<sup>82</sup> e i Ministri, come si è visto, invece vengono nominati e revocati dal Re su proposta del Presidente del Governo<sup>83</sup>, nondimeno poi il Governo per la sua politica assume collegialmente la responsabilità di fronte al Congresso dei Deputati<sup>84</sup>.

La questione di fiducia in Germania appare invece come qualcosa di molto diverso, dato che innanzitutto dalla sua mancata approvazione con la maggioranza richiesta dal testo costituzionale non scaturisce l'obbligo di dimissioni del Governo. In particolare una mozione di fiducia proveniente dal Cancelliere federale deve essere approvata a maggioranza assoluta, ma, se ciò non accade, su proposta dello stesso Cancelliere il Presidente federale può entro ventuno giorni sciogliere il *Bundestag*, salvo che quest'ultimo

---

fiducia v. innanzitutto F. FERNÁNDEZ SALGADO, *La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 21/1987, 37 ss.; P.J. GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, *La cuestión de confianza*, Madrid, McGraw-Hill, 1996. Più di recente v., tra gli altri, E. GONZÁLEZ-HERNÁNDEZ, *El modelo de responsabilidad del gobierno en la Constitución de 1978 o jugar a las siete y media*, in UNED. *Revista de Derecho Político*, n. 101/2018, 195 ss.; A. RASTROLLO RIPOLLÉS, *El control parlamentario (I): La moción de censura y la cuestión de confianza en el sistema constitucional español*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 104/2018, 287 ss., in particolare 307 ss.; I. ÁLVAREZ VÉLEZ, *Relaciones entre Cortes Generales y Gobierno: sobre la investidura del Presidente del Gobierno y los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política (1978-2016)*, in UNED. *Revista de Derecho Político*, n. 101/2018, 215 ss., in particolare 226 ss.; E. ARANDA ÁLVAREZ, *Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario*, in UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 19/2007, 105 ss., in particolare 128 ss.

<sup>78</sup> V. Articolo 174, comma 3, del Regolamento del Congresso dei Deputati: «El debate se desarrollará con sujeción a las mismas normas establecidas para el de investidura, correspondiendo al Presidente del Gobierno y, en su caso, a los miembros del mismo, las intervenciones allí establecidas para el candidato.».

<sup>79</sup> V. Articolo 174, comma 4, del Regolamento del Congresso dei Deputati: «Finalizado el debate, la propuesta de confianza será sometida a votación a la hora que, previamente, haya sido anunciada por la Presidencia. La cuestión de confianza no podrá ser votada hasta que transcurran veinticuatro horas desde su presentación.».

<sup>80</sup> Nella storia della Costituzione del 1978 la questione di fiducia è stata utilizzata solo due volte: da Adolfo Suárez nel 1980 e da Felipe González nel 1990 ed entrambi ottennero la fiducia.

<sup>81</sup> V. Articolo 114, comma 1, della Costituzione spagnola: «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.».

<sup>82</sup> V. il citato articolo 99, comma 3, della Costituzione spagnola.

<sup>83</sup> V. il citato articolo 100 della Costituzione spagnola.

<sup>84</sup> V. l'articolo 108 della Costituzione spagnola: «El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.».

elegga a maggioranza assoluta un nuovo Cancelliere<sup>85</sup>. Tra la mozione e la votazione devono trascorrere quarantotto ore<sup>86</sup>.

Si è notata in merito quale “sorprendente contraddizione”, che si evince dal già richiamato Regolamento del *Bundestag*, la circostanza che in Germania per la questione di fiducia vi sia una votazione nominale pubblica a differenza dell’elezione a scrutinio segreto del Cancelliere federale<sup>87</sup>, a cui si abbina l’altra circostanza che nel primo caso si svolge un dibattito precedentemente alla votazione mentre nel secondo la Legge Fondamentale esplicitamente lo esclude<sup>88</sup>. Invece in Spagna anche per la questione di fiducia, come si è già visto per l’elezione del Presidente del Governo, il dibattito previsto sfocia in una votazione pubblica<sup>89</sup>.

La questione di fiducia, posta solo cinque volte dal 1949<sup>90</sup>, in concreto ha portato allo scioglimento anticipato del *Bundestag* in tre occasioni, con Brandt, Kohl e Schröder nel 2005, mentre negli altri due casi essa ha svolto la sua tradizionale funzione di rendere di nuovo compatta la maggioranza. Più specificamente, solo nel caso di Brandt non vi era davvero più una maggioranza a sostegno del Cancelliere<sup>91</sup>, mentre Kohl e Schröder utilizzarono l’istituto non per ottenere la fiducia, ma per ottenere la sfiducia e chiedere su tale base al Presidente federale lo scioglimento anticipato del *Bundestag*<sup>92</sup>. Nondimeno, sottoposto al

---

<sup>85</sup> V. l’articolo 68, comma 1, della Legge Fondamentale: «Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.». Per un commento v. R. BRINKTRINE, *Art. 68. Vertrauensfrage*, in M. SACHS (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, cit., 1306 ss.; S. MÜLLER-FRANKEN - A. UHLE, *Art. 68. Vertrauensfrage – Bundestagsauflösung*, in H. HOFMANN - H.-G. HENNEKE (Hrsg.), *GG Kommentar zum Grundgesetz*, cit., 1840 ss.; G. HERMES, *Artikel 68. Vertrauensfrage*, in H. DREIER (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar, Band II*, cit., 1668 ss.; M. MORLOK - U. SCHLESKY - D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., 1557 ss.; W. ISMAYR, *Der Deutsche Bundestag*, Wiesbaden, Springer VS, 2012, 204-205; M.H.W. MÖLLERS, *Staats- und verfassungsrechtliche Aufgaben und Kompetenzen*, cit., 82 ss.; M. SCHÖDER, *Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung*, cit., specie 1148-1149; H.D. JARASS - B. PIEROTH (begründet), *Grundgesetz*, cit., 854-855; P. BADURA, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetz*, München, C.H. Beck, 7. Auflage 2018, 696 ss.

<sup>86</sup> V. l’articolo 68, comma 2, della Legge Fondamentale: «Zwischen dem Antrage und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen.».

<sup>87</sup> F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, cit., capitolo I *Das unbekannte Zentrum der deutschen Verfassung*, paragrafo *Was ist das parlamentarische Regierungssystem?*, sottoparagrafo *Vertrauensfragen*.

<sup>88</sup> V. ancora una volta l’articolo 63, comma 1, della Legge Fondamentale.

<sup>89</sup> V. il già citato articolo 85 del Regolamento del Congresso dei Deputati.

<sup>90</sup> Cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., 154, che ricorda i cinque casi: nel 1972 la questione di fiducia fu posta da Brandt, nel febbraio 1982 da Schmidt, nel dicembre 1982 da Kohl, nel 2001 e nel 2005 da Schröder. I cinque casi sono ricordati anche da J.J. HESSE - T. ELLWEIN, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 10. Auflage 2012, 423 ss.

<sup>91</sup> Cfr. S. FILIPPONE THAUERO, *Il ruolo del Cancelliere federale secondo la Legge Fondamentale*, cit., 83-84, che ricorda che la maggioranza parlamentare di Brandt era diventata così esigua da impedire al Cancelliere federale di governare.

<sup>92</sup> V. in proposito F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, cit., capitolo II *Jahrgang 1919: Eine verfassungsgeschichtliche Skizze des parlamentarischen Regierungssystems*, paragrafo *Der Parlamentarismus und das Grundgesetz*, sottoparagrafo *Das faktische Parlamentsauflösungsrecht des Bundeskanzlers*. V. anche V. LIPPOLIS, *La forma di governo tedesca e i tentativi di revisione della Costituzione italiana*, in G. CERRINA FERONI - F. PALERMO - G. PARODI - P. RIDOLA (a cura di), *I 60 anni della Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino, Giappichelli, 2012, 243, secondo cui in entrambi i casi si trattò di questione di fiducia «non autentica», nel senso che il Cancelliere federale aveva già concordato con i gruppi parlamentari che lo sostenevano la sconfitta nella votazione. In particolare sulla questione di fiducia posta da Kohl e sui suoi sviluppi v. W. ZEH, *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage – Möglichkeiten und Grenzen der Verfassung*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 1/1983, 119 ss. Specificamente sul dibattito svoltosi nel 2005 v. K. NICLAUB, *Auflösung oder Selbstauflösung? Anmerkungen zur Verfassungsdiskussion nach der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers 2005*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 1/2006, 40 ss.

vaglio del Tribunale costituzionale federale, l'operato di Kohl e Schröder fu ritenuto legittimo<sup>93</sup>.

Tuttavia, se lo scioglimento conseguente alla mancata approvazione di una questione di fiducia non avviene, il Presidente federale, su proposta del Governo federale e con l'assenso del *Bundesrat*, può dichiarare lo stato di emergenza legislativa, istituto che non trova corrispondenza nell'ordinamento spagnolo. Ciò può accadere in due casi: qualora il *Bundestag* respinga un progetto di legge del quale il Governo federale abbia dichiarato l'urgenza o nel caso in cui il progetto respinto sia stato collegato dal Cancelliere alla questione di fiducia<sup>94</sup>. Se dopo la dichiarazione dello stato di emergenza legislativa il progetto viene nuovamente respinto dal *Bundestag* o approvato in una versione inaccettabile per il Governo federale oppure non sia stato votato affatto entro quattro settimane dalla ripresentazione, esso può diventare legge con l'assenso del *Bundesrat*<sup>95</sup>, così come ogni altro progetto di legge nell'arco di sei mesi, tenendo conto che una volta trascorso questo limite di tempo allo stesso Cancelliere federale in carica è preclusa la possibilità di utilizzare nuovamente tale strumento<sup>96</sup>.

Lo stato di emergenza legislativa è un altro congegno di razionalizzazione, mai realizzatosi in pratica, con il quale il Governo federale tedesco dispone della possibilità di

---

<sup>93</sup> Il Tribunale costituzionale federale, adito da alcuni deputati, rigettò il ricorso, ritenendo che, nell'impossibilità, valutata dagli organi costituzionali, di continuare a governare con la fiducia del *Bundestag*, fossero legittimi la proposizione della questione di fiducia e il successivo scioglimento (*BVerfGE 62, 1, Bundestagsauflösung I, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Februar 1983, 2 BvE 1/83, Rn. 1-365*). Per un commento v. F. LANCHESTER, *Crisi di governo e crisi di legittimazione nella RFT: il ruolo del Tribunale costituzionale federale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1984, 83 ss.; D. SHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1987, parte I, 363 ss., in particolare 380 ss.; H.H. KLEIN, *Die Auflösung des Deutschen Bundestages nach Art. 68 GG. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 1983 (2 BvE 1-4/83)*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 3/1983, 402 ss.; R. W. STROHMEIER, *Die verfassungsgemäße Bundestagsauflösung – einige kritische Anmerkungen zu den Begründungen des Verfassungsgerichtsurteils vom 16. Februar 1983*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 3/1983, 422 ss. Analogamente oltre venti anni dopo il Tribunale costituzionale federale ritenne non irragionevole la scelta di Schröder (*BVerfGE 114, 121, Bundestagsauflösung III, Urteil des Zweiten Senats vom 25. August 2005, 2 BvE 4, 7/05, Rn 1-243*). Per un commento v. F. PALERMO, *La forma di governo tedesca tra miti e realtà: la sentenza del Tribunale costituzionale federale sullo scioglimento anticipato del Bundestag*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2006, 213 ss.; F. EDINGER, *Wer misstraut wem? Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers und die Bundestagsauflösung 2005 – 2 BvE 4/05 und 7/05*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 1/2006, 28 ss. Su entrambe le decisioni v. inoltre C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di Governo*, cit., 181-182.

<sup>94</sup> V. Articolo 81, comma 1, della Legge Fondamentale: «Wird im Falle des Artikels 68 der Bundestag nicht aufgelöst, so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte.» Per un commento v. T. MANN, *Art. 81. Gesetzgebungsnotstand*, in M. SACHS (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, cit., 1487 ss.; R. SANWALD, *Art. 81. Gesetzgebungsnotstand*, in H. HOFMANN - H.-G. HENNEKE (Hrsg.), *GG Kommentar zum Grundgesetz*, cit., 2161 ss.; F. Brosious-Gersdorf, *Artikel 81. Gesetzgebungsnotstand*, in H. DREIER (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar, Band II*, cit., 2118 ss.; M. MORLOK - U. SCHLIESKY - D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., 1506 ss.

<sup>95</sup> V. Articolo 81, comma 2, della Legge Fondamentale: «Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an, so gilt das Gesetz als zustande gekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt. Das gleiche gilt, wenn die Vorlage vom Bundestage nicht innerhalb von vier Wochen nach der erneuten Einbringung verabschiedet wird.»

<sup>96</sup> V. Articolo 81, comma 3, della Legge Fondamentale: «Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere vom Bundestage abgelehnte Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der ersten Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes gemäß Absatz 1 und 2 verabschiedet werden. Nach Ablauf der Frist ist während der Amtszeit des gleichen Bundeskanzlers eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes unzulässig.»



attuare il proprio indirizzo politico tramite una vera e propria legislazione di riserva anche senza godere della fiducia dell'assemblea rappresentativa<sup>97</sup>.

Pertanto l'istituto della questione di fiducia in Germania presenta caratteristiche peculiari nel panorama comparato e si distingue così da quello spagnolo, visto che le conseguenze che da esso derivano o possono derivare sulla scorta della Legge Fondamentale escludono la tipica conseguenza della mancata concessione della fiducia, cioè le dimissioni, che invece si realizza in Spagna. I due istituti presentano così una ratio differente, dato che in Spagna non vi è alcun legame con la sfiducia costruttiva né con il potere di scioglimento, mentre in Germania lo scioglimento può essere evitato se viene eletto un nuovo Cancelliere federale a maggioranza assoluta e tenendo conto che in subordine, se cioè lo scioglimento anticipato non viene proposto dal Cancelliere e se presumibilmente anche in assenza di tale proposta una sfiducia costruttiva non abbia comunque avuto luogo, può essere dichiarato, con la procedura esaminata, lo stato di emergenza legislativa.

#### 4. La sfiducia costruttiva

La mozione di sfiducia, tipico strumento per disfarsi di un governo legato al Parlamento o a una sola delle Camere dal rapporto di fiducia, nei testi costituzionali di Spagna e Germania è fortemente razionalizzata ed è denominata *moción de censura* nella Costituzione spagnola<sup>98</sup> e *Mißtrauensvotum* nella Legge Fondamentale<sup>99</sup>. Precisamente si tratta di *moción de censura constructiva* e *konstruktives Misstrauensvotum*<sup>100</sup>: la sfiducia si configura come costruttiva in quanto è impossibile costringere alle dimissioni il vertice dell'Esecutivo se

<sup>97</sup> Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 282-283, secondo cui lo stato di emergenza legislativa richiamerebbe un precedente istituto della Costituzione di Weimar, il cui articolo 48 permetteva al Capo dello Stato di emanare provvedimenti in via eccezionale, differenziandosene, però, sotto vari aspetti, visto che il primo richiede il consenso del *Bundesrat*, presenta un preciso limite di tempo e la Legge Fondamentale stabilisce espressamente che le leggi promulgate in base al suddetto meccanismo non possono in nessun caso modificare, abrogare o sospendere le norme costituzionali, mentre un ampliamento dei poteri a favore dell'esecutivo rispetto all'ordinamento di Weimar è costituito dalla circostanza che il *Bundestag* non ha il potere di imporre la revoca di provvedimenti legislativi emanati con tale procedura.

<sup>98</sup> V. Articolo 113, comma 1, della Costituzione spagnola: «El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.». V. anche il successivo articolo 114, comma 2: «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.».

<sup>99</sup> V. Articolo 67, comma 1, della Legge Fondamentale: «Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muß dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen.». Per un commento v. R. BRINKTRINE, *Art. 67. Konstruktives Mißtrauensvotum*, in M. SACHS (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, cit., 1299 ss.; S. MÜLLER-FRANKEN - A. UHLE, *Art. 67. Konstruktives Mißtrauensvotum*, in H. HOFMANN - H.-G. HENNEKE (Hrsg.), *GG Kommentar zum Grundgesetz*, cit., 1829 ss.; G. HERMES, *Artikel 67. Mißtrauensvotum*, in H. DREIER (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar, Band II*, cit., 1657 ss.; L. BERTHOLD, *Das konstruktive Misstrauensvotum und seine Ursprünge in der Weimarer Staatsrechtslehre*, in *Der Staat*, n. 1/1997, 81 ss.; W. ISMAYR, *Der Deutsche Bundestag*, cit., 202-203; M. SCHÖDER, *Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung*, cit., specie 1147-1148; H.D. JARASS - B. PIEROTH (begründet), *Grundgesetz*, cit., 853-854; P. BADURA, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetz*, cit., 695-696.

<sup>100</sup> La parola si scrive in tal modo dopo la riforma ortografica di fine XX secolo.

contemporaneamente non viene scelto un sostituto, che poi costituisca un nuovo Governo<sup>101</sup>.

In Spagna<sup>102</sup> tale istituto è stato introdotto su ispirazione dell'omologo tedesco<sup>103</sup>. In entrambi i casi la sfiducia è votata da una sola delle due Camere, dato che, come si è già osservato, il rapporto di fiducia lega il vertice dell'Esecutivo esclusivamente al Congresso dei Deputati in Spagna e alla Dieta federale in Germania.

La disciplina costituzionale relativa alla sfiducia costruttiva è concentrata in un sintetico articolo in Germania mentre è più estesa in Spagna.

In merito ai due istituti si è osservato che strutturalmente sono molto differenti, sulla scorta della diversa posizione occupata da essi nei rispettivi ordinamenti, dato che in Germania la sfiducia costruttiva ha grande rilievo<sup>104</sup>, essendo anche correlata alla questione

---

<sup>101</sup> In Europa l'istituto della sfiducia costruttiva non esiste solo in questi due Paesi. V. ad esempio R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo*, cit., 4316, che ricorda che, tra gli altri meccanismi tipici del parlamentarismo razionalizzato introdotti, la Costituzione polacca del 1997 attualmente in vigore prevede la sfiducia costruttiva. V. inoltre J. SAWICKI, *Capitolo III. Le forme di governo*, in A. DI GREGORIO (a cura di), *I sistemi costituzionali dei Paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Milano, Wolters Kluwer Cedam, 2019, 219 ss., che ricorda che tale istituto è presente in alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale e in particolare, oltre che in Polonia, anche in Ungheria, Slovenia e Albania dal 2008. Ai Paesi menzionati va aggiunto il Belgio. Non privo di interesse è poi il richiamo a suo tempo effettuato da A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 95, alla circostanza che una forma di sfiducia costruttiva fosse presente anche nella Costituzione dell'oggi estinto Stato della Germania orientale (v. l'articolo 95, comma 2, della Costituzione della Repubblica Democratica di Germania: «Der Mißtrauensantrag kommt nur zur Abstimmung, wenn gleichzeitig mit ihm der neue Ministerpräsident und die von ihm zu befolgenden Grundsätze der Politik vorgeschlagen werden.»).

<sup>102</sup> In generale sul tema nella dottrina spagnola v., ex multis, F.J. SANJUÁN ANDRÉS, *El control responsabilidad en la Constitución española de 1978: la moción de censura. Una aproximación a su implementación en la democracia española*, in *Papeles del Centro de Investigaciones*, 2019-2020, 93 ss.; E. GONZÁLEZ-HERNÁNDEZ, *El modelo de responsabilidad del gobierno en la Constitución de 1978*, cit., 198 ss.; C. DUCE PÉREZ-BLASCO, *La moción de censura*, in *Anuario de derecho parlamentario*, n. extra 31/2018, 455 ss.; A. RASTROLLO RIPOLLÉS, *El control parlamentario (I)*, cit., 287 ss., specie 292 ss.; I. ÁLVAREZ VÉLEZ, *Relaciones entre Cortes Generales y Gobierno*, cit., 228 ss.; A. VILLANUEVA TURNES, *La moción de censura en el ordenamiento constitucional español*, in *Academia Vasca de Derecho Boletín JADO. Bilbao. Año XV. N° 28. Enero-Diciembre 2017-2018*, 571 ss.; J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *La moción de censura en España: funcionalidad y reforma?*, in *Temas para el debate*, n. 273-274, 2017, 40 ss.; E. ARANDA ÁLVAREZ, *Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario*, cit., 131 ss.; E. VIRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1988; C. OLLERO GÓMEZ, *Democracia y moción de censura en la Constitución española de 1978*, in *Revista de estudios políticos*, n. 52/1986, 7 ss.; J.R. MONTERO GIBERT, *La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas*, in *Revista de estudios políticos*, n. 12/1979, 5 ss.

<sup>103</sup> Per quanto concerne studi comparati tra Spagna e Germania v. I. TORRES MURO, *La moción de censura constructiva. Una respuesta alemana, y española a la inestabilidad gubernamental*, in *Foro. Revista de ciencias jurídicas y sociales. Nueva Época*, n. 1/2017, 279 ss.; F. SIMÓN YARZA, *La moción de censura: ¿constructiva u «obstructiva»?», in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 103/2015, 87 ss.; C. ELÍAS MÉNDEZ, *La moción de censura en España y Alemania*, Madrid, Congreso de los Diputados (Serie IV: Monografías), 2005; M. SÁNCHEZ DE DIOS, *La moción de censura (Un estudio comparado)*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1992.*

<sup>104</sup> Al punto che per S. MERLINI, *Appunti sulle forme di governo*, cit., 88, è dubbia la «possibilità di assimilare alle forme di governo parlamentari sistema nel quale esiste un istituto dotato dei caratteri della sfiducia costruttiva» come tratteggiata dalla Legge Fondamentale. Cfr. inoltre V. CRISAFULLI, *Due Costituzioni per la Germania*, in *Rinascita. Rassegna di politica e di cultura italiana*, 1949, 316, secondo cui «il rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo è regolato in modo da sganciare, di fatto, il Governo dall'effettivo controllo della Camera popolare, poiché (articolo 67) questa "può esprimere sfiducia al cancelliere federale soltanto eleggendogli un successore a maggioranza dei suoi membri" (ossia a maggioranza assoluta; ed è facile intuire come sarà possibile con espedienti pratici impedire il formarsi di una tale maggioranza sfavorevole al Governo in carica)».

di fiducia<sup>105</sup> e quindi al potere di scioglimento anticipato del *Bundestag*, cosa che non avviene in Spagna, dove si è in presenza di un isolato meccanismo di razionalizzazione<sup>106</sup>.

Per quanto concerne la Germania, la decisione del *Bundestag* di sfiduciare un Cancelliere federale e eleggerne un altro a maggioranza assoluta vincola il Presidente federale a prendere atto della volontà politica così espressa e a procedere alla nomina del nuovo vertice dell'Esecutivo. È previsto altresì che tra la mozione di sfiducia e l'elezione del nuovo Cancelliere debbano trascorrere quarantotto ore<sup>107</sup>.

La ragione storica che spinse il Costituente tedesco occidentale del 1949 a introdurre la sfiducia costruttiva si riscontra nel periodo finale nell'esperienza di Weimar, dove le ali estreme di destra e di sinistra dello schieramento politico in Parlamento convergevano solo nell'atto di sfiduciare i Governi o di costringerli alle dimissioni, ma non si accordavano per formarne uno, con la conseguenza che i Governi entravano in carica senza voto di fiducia iniziale e duravano per breve tempo sulla scorta del solo sostegno del Capo dello Stato<sup>108</sup>. All'epoca di Weimar risalgono anche le origini teoriche dell'istituto, dato che esso fu prospettato da vari studiosi tedeschi a partire dalla seconda metà degli anni venti del XX secolo<sup>109</sup>.

Dal 1949 a oggi l'istituto della sfiducia costruttiva in pratica ha trovato applicazione una sola volta, quando nel 1982 Helmut Kohl formò un nuovo Governo basato sull'alleanza tra CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschland*) e CSU (*Christlich Soziale Union in Bayern*) con FDP (*Frei Demokratische Partei*) cioè con il partito liberale che si era staccato dall'alleanza con i socialdemocratici. Kohl poi sottopose la nuova maggioranza al vaglio degli elettori ottenendo lo scioglimento del *Bundestag* dopo il già ricordato pilotato rifiuto di una questione di fiducia; invece un primo tentativo di applicazione dell'istituto nel 1972 contro il cancelliere Willy Brandt non sortì l'effetto voluto e questi restò in carica<sup>110</sup>.

In Spagna dal 1978 invece sono state votate sei mozioni di censura costruttiva nei confronti del Presidente del Governo nazionale. In particolare le prime due, non riuscite,

<sup>105</sup> Il legame si manifesta anche sul piano procedurale. Infatti l'articolo 98, comma 2, del Regolamento del *Bundestag* («Findet der Antrag nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, kann der Bundestag binnen einundzwanzig Tagen auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages gemäß § 97 Abs. 2 einen anderen Bundeskanzler wählen»), relativo alla proposizione della questione di fiducia da parte del Cancelliere federale, richiama il già citato articolo 97, comma 2, del medesimo Regolamento, che riguarda la sfiducia costruttiva.

<sup>106</sup> V. in tal senso 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 *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 novembre 2017, 2-3, secondo cui in Spagna non vi è alcun legame tra sfiducia costruttiva e questione di fiducia mentre il divieto di scioglimento dopo la presentazione di una mozione di censura costruttiva (previsto dall'articolo 115, comma 2, della Costituzione: «La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura») sarebbe facilmente aggirabile dal Presidente del Governo anticipando lo scioglimento prima che venga presentata la mozione in questione.

<sup>107</sup> V. l'articolo 67, comma 2, della Legge Fondamentale: «Zwischen dem Antrage und der Wahl müssen achtundvierzig Stunden liegen.»

<sup>108</sup> V. in proposito anche V. GÖTZ, *Modelli di governo parlamentare razionalizzati. Esperienza tedesca: modello costituzionale e prassi*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forma di governo*, cit., 386.

<sup>109</sup> Cfr. M. FRAU, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, 24 luglio 2012, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 5 ss., che cita innanzitutto Heinrich Herrfahrdt, a cui hanno fatto seguito altri, tra i quali Carl Schmitt e Ernst Fraenkel.

<sup>110</sup> V. in proposito P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 4. Il sistema tedesco*, cit., 77.

risalgono agli anni ottanta del secolo scorso<sup>111</sup>. Tra il 2017 e il 2023<sup>112</sup> se ne sono aggiunte altre quattro e il meccanismo ha trovato così effettiva e completa applicazione per la prima e unica volta tra la fine di maggio e l'inizio di giugno 2018, con la sostituzione nella carica del popolare Mariano Rajoy da parte del socialista Pedro Sánchez<sup>113</sup>.

Vale poi osservare che in Germania la mozione di sfiducia, secondo quanto prescrive il Regolamento del *Bundestag* in assenza di norme costituzionali in proposito, deve essere sottoscritta da un quarto dei membri del *Bundestag* o da un gruppo parlamentare che comprenda almeno un quarto dei membri della medesima assemblea e contenere la proposta del nome di un candidato per l'elezione a Cancelliere<sup>114</sup>, che deve poi avvenire a scrutinio segreto secondo la procedura usuale per la nomina di un nuovo Cancelliere a cui si è già fatto riferimento.

Più articolata è la disciplina della sfiducia costruttiva in Spagna. Innanzitutto sulla scorta di una norma costituzionale in questo caso esistente la relativa mozione deve essere presentata da almeno un decimo dei membri del Congresso (cioè 35 essendo il numero totale dei membri 350) e includere il nome di un candidato alternativo alla Presidenza del Governo<sup>115</sup>; in secondo luogo, a integrazione della riproposta disciplina costituzionale, il Regolamento del Congresso dei Deputati prescrive che tale mozione sia scritta e motivata e presentata all'Ufficio di Presidenza della medesima assemblea<sup>116</sup>. La Costituzione spagnola stabilisce che la mozione di censura non può essere votata prima che siano trascorsi cinque giorni dalla sua presentazione<sup>117</sup> e sia il testo costituzionale che il Regolamento del Congresso dei Deputati prevedono la possibilità di presentare mozioni

<sup>111</sup> Nel 1980 contro Suárez e nel 1987 contro González. Per un commento alla prima v. F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica dei Ministri in Spagna: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. III/2001, 1360 ss.; per un commento alla seconda v. E. VIRGALA FORURIA, *La moción de censura de marzo de 1987: segunda práctica aplicativa del artículo 113 de la Constitución*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 13/1988, 159 ss., specie 163 ss.; E. DÍAZ BRAVO, *La moción de censura, y el caso del Gobierno español presidido por Felipe González Márquez*, in *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, n. 8/2012, 140 ss., in particolare 150 ss.

<sup>112</sup> In particolare nel 2017 e nel 2018 contro Rajoy, nel 2020 e nel 2023 contro Sánchez. La prassi seguita è esaminata da M. BENEDETTI, *La funzione strumentale della sfiducia costruttiva. La seconda moción de censura al Gobierno Sánchez, verso le elezioni generali 2023*, in *DPCE online*, n. 2/2023, 1563 ss.

<sup>113</sup> In proposito v., tra gli altri, M.J. CARAZO LIÉBANA, *Sistema parlamentario y moción de censura: el caso español*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1/2020, 14 ss.; P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Balance de la moción de censura constructiva en un parlamento fragmentado*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 44/2019, 101 ss.; F. SIMÓN YARZA, *De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 116/2019, 123 ss.; C. VIDAL PRADO, *Sfiducia costruttiva in Spagna?*, in *DPCE on line*, n. 4/2018, 1263 ss.; F. LONGO, *La sfiducia costruttiva in Spagna: regole e regolarità nella forma di governo parlamentare, a partire dall'avvicendamento Rajoy-Sánchez*, *ivi*, 1267 ss.; J.M. ALEGRE ÁVILA, *La moción de censura en la constitución española de 1978*, in *Diritti comparati*, 7 giugno 2018.

<sup>114</sup> V. Articolo 97, comma 1, del Regolamento del *Bundestag*: «Der Bundestag kann auf Antrag gemäß Artikel 67 Abs. 1 des Grundgesetzes dem Bundeskanzler das Mißtrauen aussprechen. Der Antrag ist von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einer Fraktion, die mindestens ein Viertel der Mitglieder des Bundestages umfaßt, zu unterzeichnen und in der Weise zu stellen, daß dem Bundestag ein namentlich benannter Kandidat als Nachfolger zur Wahl vorgeschlagen wird. Anträge, die diesen Voraussetzungen nicht entsprechen, dürfen nicht auf die Tagesordnung gesetzt werden.»

<sup>115</sup> V. Articolo 113, comma 2, della Costituzione spagnola: «La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.»

<sup>116</sup> V. Articolo 175, comma 2, del Regolamento del Congresso dei Deputati: «La moción deberá ser propuesta, al menos, por la décima parte de los Diputados en escrito motivado dirigido a la Mesa del Congreso y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno que haya aceptado la candidatura.»

<sup>117</sup> V. Articolo 113, comma 3, primo capoverso, della Costituzione spagnola: «La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación.»

alternative nei primi due giorni dalla presentazione della mozione<sup>118</sup>. In tale circostanza si svolge un articolato dibattito sulla mozione o eventualmente su più mozioni di censura, tenendo conto comunque che esse verranno votate secondo il loro ordine di presentazione e se viene approvata la prima non si metteranno ai voti le altre presentate successivamente<sup>119</sup>. Se la mozione viene bocciata, nessuno dei suoi firmatari può presentarne un'altra nella stessa sessione<sup>120</sup>. Anche la mozione di sfiducia costruttiva, come si è già visto a proposito dell'elezione del Presidente del Governo e della questione di fiducia, avviene pubblicamente per chiamata<sup>121</sup>.

Analogamente a quanto avviene in Germania, l'approvazione della mozione richiede la maggioranza assoluta<sup>122</sup>. La circostanza che sia richiesta la maggioranza assoluta in questo caso, mentre l'elezione del Presidente del Governo e la questione di fiducia avvengono a maggioranza semplice, è stata considerata una contraddizione<sup>123</sup>. Invece in Germania l'elezione del cancelliere e questione di fiducia richiedono la maggioranza assoluta; tuttavia, come si è visto, nel primo caso se si raggiunge la sola maggioranza semplice si crea uno spazio di decisione politica per il Presidente federale che può scegliere tra la nomina del Cancelliere così eletto e lo scioglimento anticipato del *Bundestag*, mentre nel secondo, se la questione viene respinta o approvata con una maggioranza inferiore a quella assoluta, su proposta del Cancelliere federale entro ventuno giorni il Presidente federale può sciogliere il *Bundestag* salvo che quest'ultimo elegga a maggioranza assoluta dei suoi membri un altro Cancelliere federale.

Sia in Germania che in Spagna prima della votazione del nuovo vertice del Governo è previsto il decorso di un intervallo di tempo, che può essere interpretato come opportuno

<sup>118</sup> V. l'articolo 113, comma 3, secondo capoverso, della Costituzione spagnola: «En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.». V. anche l'articolo 176, comma 2, del Regolamento del Congresso dei Deputati: «Dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción de censura podrán presentarse mociones alternativas, que deberán reunir los mismos requisitos señalados en el apartado 2 del artículo anterior y estarán sometidas a los mismos trámites de admisión señalados en el apartado precedente.».

<sup>119</sup> V. l'articolo 177 del Regolamento del Congresso dei Deputati: «1. El debate se iniciará por la defensa de la moción de censura que, sin limitación de tiempo, efectúe uno de los Diputados firmantes de la misma. A continuación y también sin limitación de tiempo, podrá intervenir el candidato propuesto en la moción para la Presidencia del Gobierno, a efectos de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar. 2. Tras la interrupción decretada por la Presidencia, podrá intervenir un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara que lo solicite, por tiempo de treinta minutos. Todos los intervinientes tienen derecho a un turno de réplica o rectificación de diez minutos. 3. Si se hubiere presentado más de una moción de censura, el Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero habrán de ser puestas a votación por separado, siguiendo el orden de su presentación. 4. La moción o mociones de censura serán sometidas a votación a la hora que previamente haya sido anunciada por la Presidencia y que no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la primera en el Registro General. 5. La aprobación de una moción de censura requerirá, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. 6. Si se aprobase una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubieren presentado.».

<sup>120</sup> V. l'articolo 113, comma 4, della Costituzione spagnola: «Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.». V. anche l'articolo 179 del Regolamento del Congresso dei Deputati: «Ninguno de los signatarios de una moción de censura rechazada podrá firmar otra durante el mismo período de sesiones. A estos efectos, la presentada en período entre sesiones se imputará al siguiente período de sesiones.».

<sup>121</sup> V. ancora l'articolo 85 del Regolamento del Congresso dei Deputati.

<sup>122</sup> V. i già citati articoli 113, comma 1, della Costituzione spagnola e 177, comma 5, del Regolamento del Congresso dei Deputati.

<sup>123</sup> J.R. MONTERO GIBERT, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, cit., 16.

momento di riflessione<sup>124</sup>: in particolare la Legge Fondamentale stabilisce che trascorrono necessariamente quarantotto ore tra la mozione di sfiducia e l'elezione del nuovo Cancelliere federale mentre la Costituzione spagnola richiede cinque giorni tra la presentazione della mozione di censura e la sua votazione.

Per quanto poi concerne la sfiducia individuale ai singoli Ministri, si deve ritenere che essa sia esclusa sia dalla Legge Fondamentale che dalla Costituzione spagnola<sup>125</sup>.

In particolare, la Legge fondamentale si limita a stabilire la possibilità della sfiducia costruttiva nei confronti del solo Cancelliere federale a differenza della Costituzione della Repubblica di Weimar, che invece esplicitamente prevedeva la possibilità di sfiducia nei confronti di ciascun membro del Governo<sup>126</sup>. Perciò, mancando la previsione di un voto di sfiducia individuale, non deve ingannare la somiglianza esteriore dei due testi costituzionali<sup>127</sup>, laddove la Legge Fondamentale, stabilendo che ogni Ministro federale dirige autonomamente e sotto la propria responsabilità gli affari di sua competenza entro il quadro delle direttive politiche generali fissate dal Cancelliere federale che ne assume la responsabilità<sup>128</sup>, ripropone quasi testualmente una disposizione della Costituzione della Repubblica di Weimar<sup>129</sup>.

Discorso analogo vale per la Spagna, dove la sfiducia individuale era prevista dalla Costituzione del 1931<sup>130</sup> mentre oggi il conferimento della fiducia iniziale al solo candidato Presidente del Governo e la previsione della responsabilità collegiale del Governo nei confronti del Congresso dei deputati<sup>131</sup> inducono a ritenere che la responsabilità politica individuale dei Ministri debba essere esclusa, sebbene non manchino disposizioni costituzionali che evocano forme di responsabilità individuali, quali quella diretta dei

<sup>124</sup> R. SCARCIGLIA - D. DEL BEN, *Spagna*, cit., 67; F. PALERMO - J. WOELK, *Germania*, cit., 77.

<sup>125</sup> M. VOLPI, *Il ruolo del parlamento nei sistemi parlamentari*, in R. TARCHI (a cura di), *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*, Itinerari della comparazione, *Quaderni della rivista Dpce online*, n. 3/2020, 64-65.

<sup>126</sup> V. Articolo 54, secondo capoverso, della Costituzione della Repubblica di Weimar: «Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.»

<sup>127</sup> F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, cit., capitolo II *Jahrgang 1919: Eine verfassungsgeschichtliche Skizze des parlamentarischen Regierungsystems*, paragrafo *Der Parlamentarismus und das Grundgesetz*, sottoparagrafo *Abkehr vom parlamentarischen Regierungssystem*.

<sup>128</sup> V. Articolo 65, primi due capoversi, della Legge Fondamentale: «Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.» Per un commento v. R. BRINKTRINE, *Art. 65. Richtlinienkompetenz, Ressortprinzip, Kollegialprinzip*, in M. SACHS (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, cit., 1272 ss.; A. UHLE - S. MÜLLER-FRANKEN, *Art. 65. Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers*, in H. HOFMANN - H.-G. HENNEKE (Hrsg.), *GG Kommentar zum Grundgesetz*, cit., 1778 ss.; G. HERMES, *Artikel 65. Verteilung der Verantwortung*, in H. DREIER (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar, Band II*, cit., 1611 ss.

<sup>129</sup> V. Articolo 56, della Costituzione della Repubblica di Weimar: «Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag.»

<sup>130</sup> V. Articolo 64 della Costituzione della Repubblica spagnola del 1931: «El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus Ministros. Todo voto de censura deberá ser propuesto, en forma motivada y por escrito, con las firmas de cincuenta diputados en posesión del cargo. Esta proposición deberá ser comunicada a todos los Diputados y no podrá ser discutida ni votada hasta pasados cinco días de su presentación. No se considerará obligado a dimitir el Gobierno ni el Ministro, cuando el voto de censura no fuese aprobado por la mayoría absoluta de los Diputados que constituyan la Cámara. Las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura.»

<sup>131</sup> V. il già citato articolo 108 della Costituzione spagnola.

Ministri per l'attività della propria amministrazione<sup>132</sup> nonché quella per gli atti del Re che i Ministri competenti controfirmano<sup>133</sup>.

Ciononostante si è diffusa la prassi secondo la quale sia il *Bundestag* che il Congresso dei Deputati si esprimono approvando mozioni di disapprovazione o biasimo nei confronti di un singolo Ministro, che, pur senza avere effetti giuridici e quindi senza essere vincolanti, sono suscettibili politicamente di produrre la conseguenza della revoca del Ministro in questione<sup>134</sup>.

## 5. Rapporto di fiducia e scioglimento anticipato del Parlamento

Nell'ambito dell'analisi comparata che si sta conducendo non può mancare qualche considerazione di sintesi sull'istituto dello scioglimento anticipato del Parlamento, di cui si è già trattato anche se in maniera non sistematica, essendo esso talvolta strettamente correlato, se non proprio integrato, con i meccanismi costituzionali di razionalizzazione del rapporto di fiducia.

In relazione allo scioglimento anticipato giocano un ruolo variabile i Capi di Stato e di Governo. Già sono state colte alcune importanti differenze, che verranno ancor più alla luce dall'esame sistematico dei casi di scioglimento anticipato esplicitamente previsti nei testi costituzionali in ciascuno dei due Paesi.

Si tratta di casi che non rappresentano ipotesi speculari.

<sup>132</sup> V. Articolo 98, comma 2, della Costituzione spagnola: «El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.»

<sup>133</sup> V. il combinato disposto del primo capoverso del comma 1 e del comma 2 dell'articolo 64 della Costituzione spagnola: «Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. ... De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.»

<sup>134</sup> Più specificamente sulla Germania v. innanzitutto l'approfondita analisi svolta sul tema da E. VIRGALA FORURIA, *La responsabilidad política del gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 21/1987, 132 ss., a cui si rinvia anche per l'ampia rassegna di dottrina tedesca ivi richiamata, che dà atto di una molteplicità di strumenti utilizzati nella prassi parlamentare tedesca per esprimere disapprovazione nei confronti dell'operato di un ministro: «la práctica parlamentaria alemana haya creado los *Tadelsvoten* (votos de reprobación), las *Mißbilligungsbeschlüssen* (resoluciones de desaprobación) y las *Mißbilligungsanträgen* (mociones de desaprobación), en las que el *Bundestag* manifiesta su opinión contraria a la conducta de un ministro” a cui si aggiungono “las mociones de petición al Canciller de que proponga al presidente el cese de un ministro (*Ersuchen an den Bundeskanzler, dem Bundespräsident die Entlassung eines bestimmten Ministers vorzuschlagen*), que, aunque para la mayoría de la doctrina son lícitas al no ser jurídicamente vinculantes». Per quanto concerne la Germania v. anche F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, cit., capitolo II *Jahrgang 1919: Eine verfassungsgeschichtliche Skizze des parlamentarischen Regierungssystem*, paragrafo *Der Parlamentarismus und das Grundgesetz*, sottoparagrafo *Adenauers Werke – und Beitrag der SPD*; W. STEFFANI, *Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle*, in H.-P. SCHNEIDER - W. ZEH (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, cit., 1363-1364; U. WENGST, *Ministerverantwortlichkeit in der parlamentarischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland. Eine historische Bestandsaufnahme*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 4/1984, 539 ss. Sulla *moción de reprobación* in Spagna v. G. SÁNCHEZ MEDERO - G. PASTOR ALBADALEJO - L. RUIZ RODRÍGUEZ, *La relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados en España (1989-2019)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 124/2022, 119; F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica dei Ministri in Spagna*, cit., 1363 ss.

Preliminarmente bisogna osservare che in Germania i ruoli del Capo del Governo e di quello dello Stato variano a seconda del tipo di scioglimento anticipato<sup>135</sup> mentre in Spagna una simile osservazione vale sostanzialmente solo per il vertice del Governo.

Innanzitutto, come si è visto, in Germania la decisione sullo scioglimento anticipato del *Bundestag* è a discrezione del Presidente federale nel caso in cui il Cancelliere federale è eletto a maggioranza relativa e quale alternativa alla nomina di quest'ultimo<sup>136</sup>, mentre diversamente accade in Spagna, laddove, qualora nessun candidato alla carica di Presidente del Governo abbia ottenuto la fiducia dal Congresso dei Deputati, trascorsi infruttuosamente due mesi dalla prima votazione il Re è obbligato a sciogliere anticipatamente entrambe le Camere senza possibilità di operare alcuna scelta discrezionale<sup>137</sup>. Evidentemente solo nel secondo caso e non nel primo siamo di fronte a uno scioglimento automatico, in cui il Capo dello Stato si limita a prendere atto del verificarsi delle circostanze indicate nel testo costituzionale e ad emanare un decreto che deve essere controfirmato dal Presidente del Congresso dei Deputati<sup>138</sup>.

Pertanto, relativamente alla procedura di investitura del vertice del Governo, sulla scorta delle norme costituzionali non sembrerebbe potersi ritenere che i Capi di Stato nei due Paesi dispongano degli stessi poteri, palesandosi uno sbilanciamento a favore del Presidente federale. Nondimeno, non essendosi mai realizzata un'elezione a maggioranza relativa in Germania, il potere discrezionale del Presidente federale in proposito fino ad oggi ha avuto una valenza solo teorica<sup>139</sup>, anche se, tenendo conto della situazione determinatasi dopo le elezioni del 2017 che si è già avuto modo di esaminare, forse si è andati molto vicini a trasformare la teoria in pratica, essendo sembrato che il Presidente federale fosse pronto anche a nominare un Cancelliere federale a maggioranza relativa per sbloccare lo stallo. Per le ragioni esposte in precedenza, poi, non sembra che in Germania vi sia spazio in pratica per un ulteriore caso di scioglimento anticipato, costituzionalmente non disciplinato, quando cioè da una votazione non risulti neppure l'elezione a maggioranza relativa di un candidato alla carica di Cancelliere federale.

Per completezza bisogna ricordare che in Spagna c'è un'altra ipotesi di scioglimento anticipato automatico di entrambe le Camere senza riscontro nell'ordinamento tedesco ed è quella prevista nell'ambito della procedura per la revisione totale della Costituzione o parziale di determinate parti rilevanti della stessa<sup>140</sup>.

---

<sup>135</sup> M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, Maggioli Editore, 1983, 108.

<sup>136</sup> V. il più volte richiamato articolo 63, comma 4, della Legge Fondamentale.

<sup>137</sup> V. il citato articolo 99, comma 5, della Costituzione spagnola.

<sup>138</sup> M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento*, cit., 160.

<sup>139</sup> Perciò, naturalmente dalla prospettiva del discorso che si sta svolgendo in questa sede e con qualche riserva legata a possibili futuri sviluppi della prassi al momento non prevedibili, potrebbe essere condivisibile l'opinione di A. CANEPA, *Riflessioni su stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa nei sistemi parlamentari dell'Europa occidentale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2009, 7, secondo cui «pur con ulteriori attenuazioni di potere legate alla configurazione monarchica, il ruolo complessivo del Re di Spagna nella Costituzione del 1978 può essere paragonato a quello del Presidente federale tedesco».

<sup>140</sup> V. l'articolo 168, comma 1, della Costituzione spagnola: «Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título



Ai fini della presente indagine appare più interessante l'analisi comparata dell'ipotesi dello scioglimento anticipato su proposta del vertice del Governo in ciascuno dei due ordinamenti.

Tenendo anche conto della prassi dei precedenti a cui si è fatto riferimento, in Germania nel caso in cui lo scioglimento segua al mancato accoglimento di una questione di fiducia l'effettivo momento decisionale è da collegarsi con la volontà espressa dal Cancelliere federale tramite la proposta e la controfirma dell'atto di scioglimento<sup>141</sup> e non con quella del Presidente federale che scioglie formalmente il *Bundestag*. Diversamente accade, come si è visto, se il *Bundestag* impedisce al Cancelliere federale di esercitare tale potere eleggendo a maggioranza assoluta un nuovo Cancelliere<sup>142</sup> o se il Cancelliere federale, restato in carica, invece di proporre lo scioglimento chieda al Presidente federale, con il consenso del *Bundesrat*, la dichiarazione dello stato di emergenza legislativa<sup>143</sup>.

In effetti il Presidente federale non ha svolto davvero un ruolo politicamente attivo nei tre casi in cui il *Bundestag* è stato sciolto a seguito della mancata approvazione di una questione di fiducia né finora ha mai dichiarato, alle condizioni previste dal testo costituzionale e che sono state sopra ricordate, lo stato di emergenza legislativa<sup>144</sup>.

Ciò non significa che il Cancelliere federale disponga di un potere sostanziale di scioglimento anticipato analogo a quello del Primo Ministro britannico<sup>145</sup>. Infatti per poter proporre al Presidente federale lo scioglimento anticipato del *Bundestag* il Cancelliere federale in Germania deve porre una questione di fiducia e ottenere ... che non sia accolta! Fermo restando, poi, che il *Bundestag* non elegga a maggioranza assoluta un nuovo Cancelliere.

In Spagna, invece, da una questione di fiducia respinta scaturisce solo l'obbligo di dimissioni del Governo. Il Presidente del Governo, previa delibera del Consiglio dei Ministri e sotto la sua esclusiva responsabilità e quindi a sua discrezione, potrà proporre lo scioglimento di una o di entrambe le Camere, che sarà formalmente realizzato con decreto del Re<sup>146</sup>, controfirmato dallo stesso Presidente del Governo<sup>147</sup>, senza che vi sia alcun collegamento tra i due istituti. Trattasi chiaramente di scioglimento libero in cui il momento decisionale fa capo prevalentemente al Presidente del Governo<sup>148</sup>, tanto da far pensare ad

---

II, se procederá a la aprobaci3n del principio por mayoría de dos tercios de cada C3mara, y a la disoluci3n inmediata de las Cortes.»

<sup>141</sup> M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento*, cit., 109-110.

<sup>142</sup> V. il già citato articolo 68, comma 1, della Legge Fondamentale.

<sup>143</sup> V. il già citato articolo 81 della Legge Fondamentale.

<sup>144</sup> F. PALERMO - J. WOELK, *Germania*, cit., 81.

<sup>145</sup> Naturalmente non tenendo conto del periodo in cui è stato in vigore il *Fixed-term Parliaments Act 2011*.

<sup>146</sup> V. l'articolo 115, comma 1, della Costituzione spagnola: «El Presidente del Gobierno, previa deliberaci3n del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podr3 proponer la disoluci3n del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que ser3 decretada por el Rey. El decreto de disoluci3n fijar3 la fecha de las elecciones.»

<sup>147</sup> Secondo quanto stabilito dall'articolo 64, comma 1, della Costituzione spagnola, che prevede la controfirma degli atti del Re da parte del Presidente del Governo e laddove competenti dei Ministri, ad eccezione degli atti espressamente riservati alla controfirma del Presidente del Congresso: «Los actos del Rey ser3n refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disoluci3n prevista en el art3culo 99, ser3n refrendados por el Presidente del Congreso.»

<sup>148</sup> In tal senso v. M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento*, cit., 104, che afferma che ciò è stato «confermato dai due scioglimenti anticipati nel 1979 e nel 1982 per decisione del Governo».

un istituto mutuato piuttosto dal sistema britannico. Esistono, però, una serie di limiti a tale forma di scioglimento anticipato, puntualmente indicati nel testo costituzionale, che impediscono di considerare il relativo potere del Presidente del Governo analogo a quello di cui gode sostanzialmente un primo ministro inglese. Innanzitutto non potrà essere presentata la relativa proposta quando sia già stata depositata una mozione di censura<sup>149</sup>, in secondo luogo deve essere trascorso un anno dallo scioglimento precedente salvo nell'altra ipotesi di autoscioglimento<sup>150</sup>, infine non si potrà procedere a scioglimento del Congresso dei Deputati durante la vigenza degli stati di allarme, eccezione e assedio<sup>151</sup>.

Ora si potrebbe ritenere che, almeno in condizioni ordinarie, il Presidente del Governo possa, più facilmente del Cancelliere federale, ottenere uno scioglimento anticipato dal Capo dello Stato, allo scopo di scegliere il momento più propizio per lo svolgimento delle elezioni.

Nondimeno la Costituzione spagnola consente a un decimo dei membri del Congresso la presentazione di una mozione di censura<sup>152</sup>, il che rende in teoria non difficile un deposito della stessa che prevenga un tentativo di un Presidente del Governo di proporre al Re uno scioglimento anticipato, attribuendo così alle minoranze un vero e proprio veto sospensivo<sup>153</sup>.

Per quanto concerne la Germania, la prassi sviluppatasi con la Legge Fondamentale ha escluso che un Cancelliere federale possa essere eletto a maggioranza relativa, ricorrendo piuttosto alle grandi coalizioni tra i partiti maggiori per evitare una simile eventualità. Le conseguenze sembrano essere due: innanzitutto, quella di escludere che il Presidente federale possa esercitare un potere discrezionale di scioglimento nella prima delle due ipotesi sopra considerate, in secondo luogo di rafforzare la possibilità del verificarsi della seconda ipotesi, visto che un Cancelliere eletto a maggioranza assoluta e che goda del sostegno di una simile maggioranza potrebbe porre una questione di fiducia per farsela respingere, formulare la proposta al Presidente federale di scioglimento anticipato e scegliere così il momento più propizio per le elezioni del *Bundestag*. Tuttavia in presenza di grandi coalizioni i partiti partecipanti, avendo interessi elettorali divergenti, facilmente potrebbero non concordare sul momento più propizio per le elezioni e forse non è affatto un caso che tutti e tre i casi di questione di fiducia che sono sfociati nello scioglimento

<sup>149</sup> V. Articolo 115, comma 2, della Costituzione spagnola: «La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.».

<sup>150</sup> V. l'articolo 115, comma 3, della Costituzione spagnola: «No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5.».

<sup>151</sup> V. l'articolo 116, comma 5, primo capoverso, della Costituzione spagnola: «No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.» Gli «estados» a cui il comma fa riferimento sono: «estado de alarma» (menzionato nel comma 2), «estado de excepción» (menzionato nel comma 3), «estado de sitio» (menzionato nel comma 4).

<sup>152</sup> V. il citato articolo 113, comma 2, della Costituzione spagnola.

<sup>153</sup> Cfr. G. DE LÁZARO REDRUELLO, *Moción de censura versus derecho de disolución: dos mecanismos incongruentes destinados a entrar en conflicto*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 127/2023, 81 ss., specie 92 ss., secondo cui l'impossibilità dello scioglimento anticipato in presenza di una mozione di censura è una regola anomala e problematica.

anticipato del *Bundestag* si sono verificati con Cancellieri e Governi non sostenuti contemporaneamente dai maggiori partiti.

Qualche tempo fa con riferimento alla Germania si riteneva che in presenza di Governi di coalizione lo scioglimento anticipato e non la sfiducia costruttiva fosse lo strumento veramente efficace per garantire la «compattezza delle maggioranze», in quanto, pur se raramente utilizzato, esso avrebbe rappresentato il «vero deterrente» per la «minaccia» nei confronti del «seggio parlamentare di chi provoca la crisi»<sup>154</sup>. A conclusioni analoghe giungeva altra dottrina in relazione al caso spagnolo<sup>155</sup>, riproponendo la stessa opinione nell'ambito di un'articolata riflessione comparata sull'istituto in Spagna e Germania<sup>156</sup>. Valutazione negativa sulla funzione stabilizzante della sfiducia costruttiva in entrambi i Paesi era stata già espressa anche da dottrina precedente<sup>157</sup>.

Dubbi sull'effettiva funzione della sfiducia costruttiva di assicurare la stabilità governativa sembrerebbe aver espresso anche quella dottrina che afferma che essa non impedisce «modifiche decisive agli orientamenti espressi nel voto dal corpo elettorale», visto che «non eviterebbe, ma anzi codificherebbe, la possibilità di un rovesciamento di maggioranza esclusivamente parlamentare»<sup>158</sup>.

C'è poi chi ha ritenuto il voto di sfiducia costruttiva un «meccanismo solo di riserva»<sup>159</sup>.

D'altra parte c'è anche dottrina che tradizionalmente qualifica la sfiducia costruttiva come lo strumento «che più assicura la stabilità del governo»<sup>160</sup>.

Altri invece tendono a valorizzare la recente riscoperta dell'istituto nel panorama comparato, evidenziandone il perseguimento di finalità differenti da quella di rendere stabile l'esecutivo<sup>161</sup>.

<sup>154</sup> Le parole tra virgolette sono di S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004, 79.

<sup>155</sup> Cfr. S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2007, 160 ss., che, a venti anni dalla proposizione della seconda mozione di censura costruttiva, concludeva (164) affermando che fino ad allora era «stato il potere di scioglimento, e non la sfiducia costruttiva, a garantire la stabilità di governo».

<sup>156</sup> Cfr. S. CURRERI, *Considerazioni critiche sulla proposta di riforma dell'art. 94 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 9, dove afferma che «oltretutto dannosa, la sfiducia costruttiva è anche un'arma spuntata perché può rendere più difficile l'apertura di crisi parlamentari, ma non può impedire quelle extraparlamentari – assolutamente più frequenti! – conseguenti alle dimissioni del capo dell'esecutivo che prenda atto della impraticabilità politica di un governo minoritario. Tali crisi extraparlamentari sono risolte quasi sempre attraverso l'uso del potere di scioglimento. Così è accaduto in Spagna (1989, 1996 2011) ... Così è accaduto in Germania dove l'uso della questione di fiducia, con il connesso uso del potere di scioglimento in caso di sconfitta (art. 68 G.G.), ha permesso al Cancelliere di controllare la sua maggioranza, fronteggiandone i dissensi, più di quanto avrebbe consentito la sfiducia costruttiva. L'esperienza comparata sopra richiamata dimostra, quindi, quanto sia esagerato e fuorviante attribuire alla sfiducia costruttiva il merito della stabilità e continuità dei governi parlamentari tedesco e spagnolo. Essa, infatti, dimostra che la sfiducia costruttiva ... Non serve, e rischia anzi di avere effetti negativi, nelle democrazie maggioritarie basate su regimi bipartitici o bipolari, in cui è stata invece l'attribuzione al capo dell'esecutivo del potere di scioglimento l'arma principale per evitare o risolvere le crisi di governo».

<sup>157</sup> Secondo A. BARBERA, *Chi sono i Talebani? ... ovvero della sfiducia costruttiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 gennaio 2003, né in Germania né in Spagna la sfiducia costruttiva contribuiva alla stabilità dell'assetto governativo.

<sup>158</sup> N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, 2 gennaio 2024, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2024, 13.

<sup>159</sup> M. GANINO, *Le forme di governo dei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. MEZZETTI - V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997, 368, nota 54.

<sup>160</sup> A. LOIODICE, *Quale dimensione presidenziale nel governo del Paese*, in *federalismi.it*, paper, 14 giugno 2023, 8.

<sup>161</sup> M. FRAU, *La funzione (frintesa) della sfiducia costruttiva*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, 277, ritiene che «la sfiducia costruttiva ha fra le sue finalità quella di rendere più stabile l'Esecutivo» anche se «scopo fondamentale dell'istituto

## 6. Conclusioni

Volendo trarre una conclusione sugli esiti complessivi dei meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia nei due ordinamenti presi in esame ci si può interrogare sul livello di complessiva stabilità e potere decisionale dei due vertici del Governo nei rispettivi ordinamenti costituzionali. Nel fare ciò si formulerà una sommaria valutazione sul rendimento effettivo della forma di governo, nei limiti in cui essa risulterà funzionale a tentare di trarre i risultati della comparazione effettuata, tenendo conto dei diversi meccanismi costituzionali, della prassi applicativa e degli sviluppi recenti. Infatti si è ben consapevoli che per valutare il concreto funzionamento di una forma di governo elemento imprescindibile è una riflessione approfondita sul sistema dei partiti politici<sup>162</sup>, oltre che ovviamente su quello elettorale<sup>163</sup>. In particolare l'indagine sul sistema dei partiti in questa sede non potrà che avere un valore preliminare, visto che un suo approfondimento richiederebbe uno studio ben più ampio, che esula dalle finalità del presente saggio.

Da un'analisi comparata delle disposizioni costituzionali, sulla scorta delle considerazioni svolte sulle procedure di insediamento del vertice del Governo, sui diversi effetti nei due ordinamenti della questione di fiducia e della sfiducia costruttiva e tenendo conto delle prassi sopra esaminate, si può concludere che l'imitazione spagnola dei meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia tedesco ha apparentemente generato un assetto governativo piuttosto stabile non molto dissimile dal modello originale. Tuttavia in proposito bisogna tenere conto di quanto già osservato sopra, cioè che la stabilità governativa dovrebbe essere intesa non solo come mera permanenza in carica ma anche come capacità di realizzare l'indirizzo politico. Ci si potrebbe interrogare se il Cancelliere federale, senz'altro perno del sistema tedesco, goda di una posizione di vantaggio, per così dire di 'partenza', derivante dall'assetto normativo costituzionale, rispetto al Presidente del Governo in relazione ai rispettivi ordinamenti. Eppure il numero leggermente più elevato

---

nella sua concezione autentica è semmai quello di assicurare un peculiare equilibrio del governo parlamentare, consistente nel primato *sub condicione* del Parlamento sull'Esecutivo». V. inoltre M. BENEDETTI, *La funzione strumentale della sfiducia costruttiva*, cit., 1557 ss., che fa riferimento alla funzione strumentale dell'istituto la cui applicazione in Spagna si è prestata a molteplici scopi (riassunti a 1576).

<sup>162</sup> In tale ambito, più specificamente, si deve ritenere che la natura del sistema politico influenzi anche il concreto funzionamento dei meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia. V., per esempio, F. CLEMENTI, *Il presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, Il Mulino, 2023, 76, secondo cui le caratteristiche «dell'assetto politico-partitico ... sono un elemento fortemente condizionante la corretta identificazione, definizione e applicazione delle regole costituzionali sul Governo».

<sup>163</sup> Sull'incidenza sulla forma di governo parlamentare spagnola del sistema elettorale del Congresso dei Deputati e del sistema dei partiti politici cfr. A. ADNANE RKIOUA, *Le coordinate normative della forma di governo in Spagna e i suoi attuali risultati pratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2024, specie 216 ss. e tra i testi ivi citati soprattutto i seguenti: AA.VV., *Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno*, in UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 52/2023, 15 ss.; M. S. CRESPO, *Sistema electoral, sistema de partidos y formación del gobierno en España. Situación actual*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1/2020, 534 ss.; M. A. PRESNO LINERA, *Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 104/2015, 13 ss. Per quanto concerne la Germania cfr. F. PALERMO - J. WOELK, *L'evoluzione della forma di governo tedesca: la razionalizzazione della stabilità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2024, 247 ss. e la bibliografia ivi richiamata.

di Governi e Presidenti del Governo in Spagna rispetto a Governi e Cancellieri federali in Germania, considerando un arco di tempo che va dall'entrata in vigore della più giovane delle due costituzioni fino ad oggi, non può essere di per sé elemento tale da avvalorare con certezza una simile analisi, in quanto in concreto per dare a ciò un valore probante non si può prescindere da una riflessione approfondita sulla natura del sistema dei partiti politici, che però, come si è scritto, esula dalle finalità del presente contributo.

Qui si può semplicemente osservare che entrambi i Paesi hanno presentato negli anni più recenti una crescente e preoccupante tendenza alla frammentarietà e all'instabilità del sistema politico.

In Germania tale situazione è stata finora affrontata senza attivare i meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia, ma facendo ricorso ripetutamente alle cd. grandi coalizioni o, come per l'attuale Governo, proponendo una nuova formula di alleanza a sinistra, mentre incombe per il futuro l'incognita dell'avanzata delle ali estreme dello schieramento politico e in particolare del partito di estrema destra AfD (*Alternative für Deutschland*). Infatti la formula delle grandi coalizioni, già provata dalle difficoltà emerse in seguito alle elezioni del 2017, potrebbe divenire politicamente inattuabile nell'ipotesi di una straordinaria affermazione di un partito collocato agli estremi margini del sistema politico. Tuttavia, a fronte dell'eventuale avanzata di partiti che venissero considerati non rispettosi dei valori dell'ordinamento costituzionale liberaldemocratico, l'ordinamento tedesco dispone a livello costituzionale di meccanismi ben più efficaci, costituiti dalle norme che rendono la Germania una democrazia protetta, a partire da quelle sullo scioglimento dei partiti antisistema<sup>164</sup>.

In Spagna la situazione si presenta differente, ma parrebbe essere attualmente per certi versi persino più complessa. Preliminarmente bisogna ricordare che con le elezioni del dicembre 2015 è mutato l'assetto del sistema politico<sup>165</sup>, fino ad allora caratterizzato dall'alternanza di due soli grandi partiti al Governo<sup>166</sup>, con incisive ricadute sulla stabilità governativa<sup>167</sup>. Come si è già avuto modo di osservare, a partire dalla legislatura iniziata dopo le elezioni del 2015 fino ad oggi si è fatto ricorso due volte allo scioglimento anticipato automatico ex articolo 99, comma 5, della Costituzione<sup>168</sup> e sono state proposte ben quattro

<sup>164</sup> In proposito v. T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, FrancoAngeli, 2021, 152 ss. (e la dottrina ivi richiamata), laddove viene menzionata anche l'esclusione da finanziamenti pubblici e benefici fiscali dei partiti riconosciuti antidemocratici ma non dichiarati incostituzionali. Quest'ultimo istituto è stato introdotto nella Legge Fondamentale nel 2017 e applicato per la prima volta nel 2024 nei confronti del partito *Die Heimat*, precedentemente denominato NPD: v. BVerfGE, *Urteil des Zweiten Senats vom 23. Januar 2024*, 2 BvB 1/19 e il commento di M. JORES, *Kein Geld ist auch eine Lösung*, in *Verfassungsblog*, 2 febbraio 2024.

<sup>165</sup> Non tutti sono d'accordo sulla circostanza che vi sia stato davvero un grande cambiamento nel 2015 o negli anni seguenti e non si sia invece trattato soltanto di una nuova fase. V. per esempio D. LEMMER, *Das spanische Parteiensystem von 1977 bis 2019: Veränderung oder Transformation?*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 1/2020, 168 ss.

<sup>166</sup> Sul punto v. M.J. CARAZO LIÉBANA, *Sistema parlamentario y moción de censura*, cit., 5 ss.

<sup>167</sup> R.L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109/2017, 63 ss.; E. GÓMEZ CORONA, *La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido*, in UNED. *Revista de Derecho Político*, n. 111/2021, 116.

<sup>168</sup> Le legislature del Congresso dei Deputati durano quattro anni, anche se di fatto hanno sempre avuto termine anticipatamente, come ricordato prima da F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Interregno parlamentario y elecciones: excesos y defectos*, in *Revista de Derecho Político*, n. 63/2005, 105 e poi da V. GARRIDO MAYOL, *La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad*

mozioni di censura, una delle quali con esito positivo, cosa che nel complesso segnala un livello di conflittualità politica che non depona a favore della permanenza nella carica del Governo e ancor meno della capacità di realizzazione del suo indirizzo politico. Infatti il sistema politico spagnolo sembrerebbe ormai molto condizionato dalla presenza di una molteplicità di piccoli partiti autonomisti e indipendentisti dotati di rappresentanza politica nazionale che vengono continuamente lusingati con promesse e favori allo scopo di ottenere il loro consenso per la formazione dei Governi. L'attuale legislatura, la XV, è iniziata nell'agosto 2023 a seguito di elezioni dalle quali sostanzialmente nessuno è risultato vincitore. Il primo partito in quanto a numero di seggi al Congresso dei Deputati è stato il PP (*Partido Popular*), che però non ha raggiunto la maggioranza assoluta, avendo l'alleato di estrema destra Vox subito una pesante sconfitta elettorale. Il leader del PP Feijoo, inizialmente proposto quale candidato Presidente del Governo dal Re, non è riuscito a ricevere la fiducia dal Congresso dei Deputati neppure a maggioranza semplice. La scelta è allora ricaduta sul Presidente uscente Sánchez, che, dopo settimane di estenuanti trattative, nel novembre 2023 è stato eletto a maggioranza assoluta già alla prima votazione grazie all'appoggio esterno di una molteplicità di partiti autonomisti e indipendentisti, il che fa presagire un non facile percorso per il suo Governo.

Semberebbe così potersi ritenere che in entrambi i casi si sia in presenza di ordinamenti che affrontano crisi di sistema e solo i prossimi anni diranno se i meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia saranno davvero di ausilio per garantire la continuità dell'azione governativa, senza che ciò influisca negativamente sulla capacità di realizzare l'indirizzo politico e sulla natura del potere decisionale del vertice del Governo, nonché per imbrigliare il comportamento dei diversi attori politici e istituzionali<sup>169</sup>.

Nondimeno Costantino Mortati evidenziava come, nonostante i sofisticati meccanismi di razionalizzazione costituzionalmente previsti, in Germania il ruolo del Presidente federale fosse comunque suscettibile nuovamente di risaltare come ai tempi di Weimar e tale rischio potesse essere scongiurato solo dal ruolo del *Bundesrat* e soprattutto da quello del Tribunale costituzionale federale<sup>170</sup>. Sulla scorta di tale insegnamento si può esprimere un certo scetticismo sul rendimento dei congegni costituzionali di razionalizzazione del rapporto di fiducia, in Germania come altrove, qualora la complessità e/o la frammentarietà

---

*presidencial de disolución del Parlamento*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 24/2010, 164. Tuttavia, tranne qualche eccezione, fino al 2015 sembrerebbe essersi trattato per lo più di piccoli anticipi legati all'adeguamento del calendario elettorale, come osservato da M.J. CARAZO LIÉBANA, *Sistema parlamentario y moción de censura*, cit., 8. Invece a partire dal periodo successivo alle elezioni del dicembre 2015 per ben due volte è stato necessario ricorrere allo scioglimento anticipato automatico ex articolo 99, comma 5, della Costituzione. Pertanto la XI legislatura, iniziata nel gennaio 2016, fu sciolta automaticamente nel maggio 2016, la XII, iniziata nel luglio 2016, subì uno scioglimento anticipato su proposta del Presidente del Governo con molto anticipo nel marzo 2019, la XIII, iniziata nel maggio 2019, fu sciolta automaticamente nel settembre 2019 (sulle due elezioni dell'anno 2019 v. C. PFEIFFER - N. WERZ, *Die spanischen Parlamentswahlen vom 28. April und 10. November 2019 und die politische Blockade*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 1/2020, 141 ss.), infine la XIV, iniziata nel dicembre 2019, si è conclusa con uno scioglimento anticipato di pochi mesi proposto dal Presidente del Governo nel maggio 2023.

<sup>169</sup> Cfr. M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova, Cedam, 1989, 111, secondo cui la Legge Fondamentale «contiene un complesso di norme in grado di condizionare marcatamente la discrezionalità politica degli organi costituzionali e il comportamento dei partiti politici e di restringere, conseguentemente, gli spazi di operatività della prassi politica e delle convenzioni».

<sup>170</sup> V. in tal senso C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 294 ss.

del sistema politico rendessero i partiti incapaci di esprimere un indirizzo politico armonico e sulla scorta di quello di dare stabilità all'assetto governativo.

Proprio il determinarsi di una crisi del sistema dei partiti politici potrebbe evidenziare quella che sembra essere un'autentica lacuna nella Legge fondamentale, cioè la mancata disciplina dell'ipotesi in cui il Presidente federale, dopo l'insediamento di un nuovo *Bundestag*, non proceda affatto alla proposta di un candidato alla Cancelleria. Si tratta palesemente di un caso limite, che potrebbe ipotizzarsi solo in una fase di crisi acuta del sistema politico quando, ad esempio, un partito appartenente a una delle ali estreme dello spettro politico vincessero le elezioni e il Presidente federale, di orientamento politico anche moderato ma appartenente all'ala opposta, si rifiutasse di formulare una proposta per impedire al leader di quel partito di ottenere la carica di Cancelliere federale. In quel caso non è chiaro cosa potrebbe accadere, dato che al *Bundestag* è preclusa la possibilità di procedere ad eleggere comunque un suo candidato in assenza di una proposta presidenziale, sicché non resterebbe evidentemente che ricorrere alla sfiducia costruttiva, la cui concreta attivazione, però, non sembrerebbe consentita in tale caso<sup>171</sup>. Infatti la sfiducia costruttiva sembra inattuabile nei confronti di un Cancelliere già dimissionario e a capo di un Governo non più espressione del *Bundestag* ma fondato sostanzialmente sulla sola fiducia del Presidente federale<sup>172</sup>, tenendo anche conto che la Legge Fondamentale prevede che, dopo le elezioni del nuovo *Bundestag*, su richiesta del Presidente federale il Cancelliere è obbligato a continuare a svolgere le sue funzioni fino alla nomina del suo successore<sup>173</sup>.

Pertanto un'eventuale profonda crisi del sistema dei partiti politici in Germania potrebbe in futuro smentire ogni forma di ottimismo sulla solidità dell'ordinamento federale tedesco nei confronti di involuzioni autoritarie<sup>174</sup>.

Analoghe considerazioni, seppur in un contesto differente, potrebbero essere estese anche alla Spagna e in generale a tutti i Paesi che adottano meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia, la cui efficacia potrebbe, pertanto, essere resa vana da un'eventuale profonda crisi del sistema dei partiti politici ispirati ai principi della liberaldemocrazia.

<sup>171</sup> F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, cit., capitolo IV *Die Krise der Vermittlungsinstitutionen*, paragrafo *Der schleichende Verfall des Verfassungsfaktors Volkspartei* sottoparagrafo *Regierungsbildung III: Die Latenz des präsidentiellen Faktors*. La circostanza che in via di principio non sia possibile l'espressione di un voto di sfiducia (qui non intesa come costruttiva, ma il principio parrebbe essere lo stesso) contro un Governo dimissionario e neppure nei confronti dei singoli Ministri di un simile Governo è opinione di P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano, Giuffrè, 1948, 75 ss., che osserva altresì che il Parlamento potrebbe solo esprimere voti di dissenso contro singoli provvedimenti per censurare la linea politica seguita dal Governo dimissionario.

<sup>172</sup> F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, cit., capitolo IV *Die Krise der Vermittlungsinstitutionen*, paragrafo *Der schleichende Verfall des Verfassungsfaktors Volkspartei* sottoparagrafo *Regierungsbildung II: Pausen des parlamentarischen Systems*.

<sup>173</sup> V. l'articolo 69, comma 3, della Legge Fondamentale: «Auf Ersuchen des Bundespräsidenten ist der Bundeskanzler, auf Ersuchen des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten ein Bundesminister verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen.»

<sup>174</sup> V. in proposito, per esempio, F. BRUNO, *Costantino Mortati fra Weimar e Bonn*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo*, cit., 325 ss., che, pur tenendo conto delle perplessità di Mortati, esprimeva nel complesso ottimismo sulla tenuta del sistema tedesco alla luce dell'esperienza «politico-costituzionale».