

# La funzione strumentale della sfiducia costruttiva. La seconda *moción de censura* al Governo Sánchez, verso le elezioni generali 2023

di Marco Benedetti

**Abstract:** *The electoral function of the constructive no-confidence vote. The second motion against the Sánchez Government, towards the 2023 general election* - After thirty years of inactivity, the tool of the constructive no-confidence vote, that requires to indicate an alternative candidate for the government presidency, has experienced a new application momentum in Spain since the implosion of the imperfect two-party system. The no-confidence vote promoted by Vox, discussed and rejected in March 2023, which proposed to replace the government of Pedro Sánchez with one led by Ramón Tamames, deserves to be analyzed because it is symptomatic of an atypical use of the instrument, ahead of the December 2023 general election.

**Keywords:** Spain; no confidence vote; parliamentarism; form of government; general election.

1557

## 1. Introduzione

Dopo essersi inabissata in trent'anni di inattività, la *moción de censura* si è riaffacciata prepotentemente nella prassi costituzionale a partire dalla sfiducia di *Podemos* contro Rajoy (2017), nel contesto di un decennio di mutamento profondo del sistema politico spagnolo inaugurato nel 2014<sup>1</sup>: dal bipartitismo imperfetto si è passati a un multipartitismo frammentato<sup>2</sup>, forse avviato oggi verso un nuovo bipolarismo di stampo coalizionale<sup>3</sup>.

Dopo decenni di desuetudine, che avevano portato a parlare della sfiducia costruttiva come esempio di un istituto morente<sup>4</sup>, la ritrovata mobilità del sistema partitico in Spagna ha così posto le condizioni per una riscoperta di quello che si può definire come lo strumento principe nell'esercizio della responsabilità politica del governo. La tesi di un istituto

---

<sup>1</sup> Cfr. S. Ceccanti, *Lo sconvolgimento del sistema dei partiti in Spagna*, in *federalismi.it*, 4, 2015.

<sup>2</sup> Cfr. L. Frosina, *La maratona elettorale spagnola. Dal bipartitismo imperfetto al multipartitismo frammentato*, in *federalismi.it*, 10, 2019.

<sup>3</sup> Cfr. G. Naglieri, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE Online*, 1, 2023, 243 ss.

<sup>4</sup> S. Curreri, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2007, 160 ss.

decaduto, invero, fotografava solo in modo parziale la salute dello stesso, poiché non riconosceva adeguata rilevanza al suo effetto deterrente<sup>5</sup>. In altre parole, la semplice previsione in Costituzione (art. 113) di un siffatto congegno istituzionale produrrebbe un effetto in termini di stabilizzazione del potere esecutivo<sup>6</sup>, e ciò si sarebbe verificato anche per quei governi monocolori che già in passato, complice l'assenza di una maggioranza alternativa, hanno evitato la possibile apertura di crisi parlamentari (si pensi ai Governi González IV e Zapatero II)<sup>7</sup>.

Se il 2017 ha segnato per l'istituto in esame la svolta, ovvero il grande ritorno, il 2018 è stato invece l'anno che ne ha consacrato la centralità, con la prima (e ad oggi unica) applicazione di successo di una mozione di censura nella storia della democrazia spagnola. Da allora l'attualità di questo strumento non è mai venuta meno, se è vero che si sono avuti già altri due casi applicativi (senza contare la copiosa prassi a livello locale). Da qui l'esigenza di approfondire, in particolare, la vicenda dell'ultima mozione di censura: la seconda della legislatura corrente, presentata da *Vox* contro il Governo Sánchez e respinta dal *Congreso de los Diputados* in data 22 marzo 2023. Il caso si presta infatti ad alcune riflessioni circa l'evoluzione dell'istituto rispetto alla lettera costituzionale, utili anche per saggiare la genuinità del suo carattere costruttivo, e ciò per almeno due ragioni.

Innanzitutto, perché per la prima volta il candidato presentato come alternativa alla guida del governo non è stato un leader politico, bensì un personaggio che si potrebbe definire come un soggetto indipendente. È singolare infatti che *Vox*, partito della *ultraderecha*, abbia voluto schierare un candidato tanto insolito quale il professor Tamames, già storico deputato comunista ai tempi della transizione democratica.

In secondo luogo, occorre addentrarsi nel caso di specie, anche perché colpisce quanto la mozione in concreto si sia allontanata dallo schema ideale disegnato dal sistema costituzionale spagnolo e dal regolamento parlamentare. Se infatti nel passato erano già state presentate in maniera strumentale mozioni di censura, pur senza reali possibilità di successo, più inconsueto invece è che la mozione non si sia troppo preoccupata di soddisfare uno *standard* (si badi bene, in senso sostanziale) minimo: ovvero presentare una proposta di *leadership* e programma di governo alternativi, utili a un confronto tra il governo in carica e quello proposto dall'opposizione (secondo il modello che la *ratio* della sfiducia costruttiva imporrebbe). E tale criticità è immediatamente rilevabile posto che il cuore propositivo della mozione, quella che ha sostenuto Tamames quale *Presidente del Gobierno*, si è risolto nell'indizione immediata di elezioni anticipate<sup>8</sup>, e proprio su questo punto programmatico i proponenti hanno incalzato le altre forze di opposizione.

---

<sup>5</sup> V. però *infra*, n. 33.

<sup>6</sup> Cfr. M. Frau, *La disciplina costituzionale della moción de censura e l'esigenza di stabilità del governo di minoranza retto da Mariano Rajoy. Una veloce annotazione sul "risorgimento" di un istituto*, in *Forumcostituzionale.it*, 2017, 1 ss.

<sup>7</sup> *Ivi*, 4.

<sup>8</sup> Cfr. *BOCG, Congreso de los Diputados*, XIV, n. D-588, 10, dove si fa un elenco di mancanze del Governo in carica, e si propongono la sua cacciata ed elezioni immediate come alternativa di sostanza.

In definitiva, la ricostruzione della vicenda della *moción de censura* del marzo 2023 rappresenta un punto di osservazione privilegiato per sondare l'evoluzione del ruolo della sfiducia costruttiva nel sistema di governo spagnolo, con un occhio sempre puntato alla scadenza delle elezioni nei municipi e nelle comunità autonome (fissate per il 28 maggio 2023) e soprattutto alle elezioni generali previste per dicembre 2023. Proprio questo riferimento alle imminenti scadenze elettorali aiuta a comprendere come la mozione di censura sia risorta in quanto strumento utile a mobilitare il consenso, nel senso di promuovere nuove *leadership* (Iglesias nel 2017, Abascal nel 2020), rilanciare partiti in affanno (*Vox* nel 2023) e sfidare i concorrenti, anche all'interno della stessa opposizione (sempre Abascal nel 2023, contro il leader Popolare Feijóo<sup>9</sup>).

La ricognizione di queste pulsioni invita a interrogarsi su quale sia il limite entro cui è possibile strumentalizzare la *moción de censura*, senza snaturarne la *ratio* che fonda la sua natura costruttiva. Avendo conosciuto la sfiducia costruttiva negli ultimi decenni una rilevante diffusione nel panorama delle forme di governo, osservarne il funzionamento in concreto potrebbe rivelarsi utile non solo per comprendere l'evoluzione dell'istituto, ma anche per ricavarne spunti o insegnamenti in vista delle riforme istituzionali nostrane.

## 2. Caratteri e disciplina costituzionale della *moción de censura*

La *moción de censura* disciplinata nell'ordinamento spagnolo si configura come una sfiducia costruttiva spuria<sup>10</sup>, categoria che si contrappone alla sfiducia costruttiva sistemica, corrispondente all'idealtipo tedesco. La sfiducia costruttiva venne codificata per la prima volta nella Repubblica Federale di Germania, con la Legge fondamentale del 1949, dove l'istituto si collocava come pietra d'angolo della forma di governo parlamentare razionalizzato<sup>11</sup>. In tale contesto il carattere sistemico è dato dal perfetto coordinamento con gli altri istituti costituzionali, in particolar modo con la disciplina della questione di fiducia e del potere di scioglimento della Dieta federale. La razionalizzazione opera nell'ordinamento tedesco nel senso di impedire il verificarsi di crisi al buio, nel segno di un equilibrio tra la posizione del Cancelliere e quella del *Bundestag*.

La sfiducia costruttiva spuria, al contrario, difetta di tale coordinamento, dando prevalenza alle ragioni dell'Esecutivo e alla sua

---

<sup>9</sup> Si veda il dibattito al Congresso dei Deputati in occasione dell'esame parlamentare della seconda mozione di censura al Governo Sánchez. Cfr. *DSCD*, XIV, PL-255, 5.

<sup>10</sup> A livello comparato la sfiducia costruttiva spuria ha avuto discreta fortuna, affermandosi dapprima in Spagna (1978) e successivamente in Ungheria (1989) e Polonia (1992). Cfr. M. Frau, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2017, 177.

<sup>11</sup> Per la prassi dell'istituto in Germania e un più ampio inquadramento costituzionale si rimanda a S. Filippone-Thaulero, *Cancellierato*, Roma-Firenze, 2009. Circa il concetto di razionalizzazione del potere si vedano gli scritti del suo teorico, tra cui cfr. B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *RDP*, 1928, 5 ss. Sui tentativi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare si veda M. Volpi, *La classificazione delle forme di governo*, in G. Morbidelli, M. Volpi, G. Cerrina Ferroni (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Torino, 2020, 267 ss.

stabilizzazione, anche a scapito del ruolo di sindacato politico del *Congreso de los Diputados*. Detto in altri termini, non esiste nell'ordinamento spagnolo «un complesso unitario retto dal principio per cui, nell'eventuale conflitto tra il Presidente del Governo e la maggioranza parlamentare, è sempre quest'ultima a prevalere sul piano giuridico-costituzionale, purché si tratti di una maggioranza costruttiva capace di esprimere e di sostenere un nuovo governo»<sup>12</sup>.

Ecco perché, prima di entrare nel merito della disciplina costituzionale e regolamentare della *moción de censura*, è opportuno spendere alcune parole sulla relazione che questa intreccia con gli altri due istituti prima menzionati, nell'ambito della forma di governo razionalizzata spagnola<sup>13</sup>.

Quanto al rapporto tra mozione di censura e potere di scioglimento, l'art. 115 della *Constitucion Española* (d'ora in avanti *CE*) prova a coordinare i due strumenti, prevedendo il divieto di attivazione del potere di scioglimento delle *Cortes* in pendenza di una censura. Se è vero che ciò sembra riequilibrare il rapporto di forza in favore di una camera che vantasse una maggioranza costruttiva in grado di sostituire il governo, si noti però come il *Presidente del Gobierno* potrebbe ben aggirare tale divieto giocando d'anticipo, ovvero invocando il potere di scioglimento nel momento in cui si palesassero al Congresso le condizioni per una maggioranza costruttiva a lui contraria. Un potere di scioglimento tanto ampio, che il capo del governo può esercitare «sotto la sua esclusiva responsabilità» (art.115 *CE*), non è quindi controbilanciato da un adeguato strumento di reazione parlamentare che possa porvi un freno. Il rischio di questa impostazione è che la sfiducia costruttiva possa essere utilizzata dal capo del governo come grimaldello per minacciare e controllare la maggioranza parlamentare: si esalta così la funzione stabilizzatrice della sfiducia costruttiva, sminuendo invece la portata di quel pregio che insiste sulla valorizzazione del ruolo del parlamento.

Circa il rapporto tra mozione di sfiducia e questione di fiducia, nell'ordinamento tedesco (modello sistemico) il coordinamento consiste nella previsione per la quale l'eventuale reiezione della questione di fiducia non comporta l'obbligo di dimissioni del governo, bensì la possibilità per l'Esecutivo di attivare il potere di scioglimento anticipato della Dieta federale. Ciò non avviene nel modello spurio spagnolo, dove l'art. 112 *CE*, dedicato alla *cuestión de confianza*, è scollegato dalla natura costruttiva della *moción de censura*, essendo il *Presidente del Gobierno* già titolare *ad libitum* di un potere di scioglimento generico e sostanzialmente incondizionato. Nel sistema spagnolo l'eventuale reiezione della questione di fiducia comporta quindi l'obbligo di dimissioni in capo al *Presidente del Gobierno*, nonché l'apertura di una crisi al buio (proprio ciò che la sfiducia costruttiva mirerebbe ad evitare).

Entrando nel merito della disciplina, in coerenza con il carattere razionalizzato della forma di governo spagnola, la *moción de censura* è

<sup>12</sup> M. Frau, *La sfiducia costruttiva*, cit., 177.

<sup>13</sup> Sul carattere razionalizzato della forma di governo in Spagna si veda M. Iacometti, *La Spagna*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 198 ss.

accuratamente regolata dalla Costituzione del 1978 e dettagliata dal Regolamento del *Congreso de los diputados*.

Quanto alla disciplina costituzionale, norma di riferimento è l'art. 113 CE<sup>14</sup>. Innanzitutto, si stabilisce che la mozione si intende approvata solo con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei deputati (analogamente a quanto avviene nel modello tedesco), in contrasto con la maggioranza semplice sufficiente per approvare la questione di fiducia *ex art. 112 CE* e per il voto di fiducia iniziale al governo *ex art. 99 CE*<sup>15</sup>. L'art. 113 CE prosegue fissando i limiti del potere di iniziativa della mozione di censura, richiedendo il rispetto di alcune condizioni. In primo luogo, la mozione deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei Deputati (requisito soggettivo), escludendo la possibilità di un'autonoma legittimazione per i singoli gruppi parlamentari (in linea con quanto previsto dalla Costituzione italiana)<sup>16</sup>.

In secondo luogo, si fissa un requisito oggettivo: la mozione deve indicare un candidato alla Presidenza del Governo, elemento qualificante della natura costruttiva della sfiducia spagnola. Ciò è d'altronde indispensabile per realizzare la conseguenza giuridica dell'istituto in esame, concretizzandosi contestualmente, in caso di approvazione, la fine del governo in carica e l'investitura del nuovo Presidente del Governo.

L'art. 113 CE fissa infine alcuni requisiti procedurali, richiedendo che la mozione non venga votata prima di cinque giorni dalla presentazione (tale termine dilatorio è definito come periodo di *enfriamiento*), che eventuali mozioni alternative vadano presentate entro i primi due giorni di tale intervallo, e che in caso di mancata approvazione di una mozione di censura gli stessi firmatari non possano presentarne un'altra durante lo stesso periodo di sessione parlamentare<sup>17</sup>.

Da leggere in combinato con la disciplina fin qui analizzata è il citato art. 115 CE, in forza del quale è impedito al capo del governo di sciogliere le *Cortes* in pendenza di una mozione di sfiducia costruttiva. Quanto al destinatario della mozione, formalmente essa è rivolta al governo nel suo complesso, sebbene si sia dibattuto in dottrina sul destinatario sostanziale della censura. A proposito pare convincente la tesi per la quale la mozione di censura si rivolge in maniera immediata al Presidente e in forma mediata al

---

<sup>14</sup> Si riporta l'art. 113 CE: «1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. 2. 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. 3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. 4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones».

<sup>15</sup> Se il candidato proposto alla guida del governo non ottiene un'investitura da parte della maggioranza assoluta del Congresso dei Deputati, è prevista una seconda votazione dove la fiducia si ottiene con la sola maggioranza semplice.

<sup>16</sup> *Contra* cfr. C. Ollero Gómez, *Democracia y moción de censura en la Constitución española de 1978*, in *Revista de estudios políticos*, 52, 1986, 17. In sede costituente Ollero sosteneva la tesi, respinta, per la quale i gruppi dovessero avere un'autonoma legittimazione a presentare una mozione di censura, analogamente a quanto avviene con la Costituzione portoghese (art. 194), dove tale prerogativa è affidata non solo in capo a un quinto dei deputati, ma estesa anche a qualunque gruppo parlamentare.

<sup>17</sup> Ordinariamente al Congresso dei deputati sono previste due sessioni parlamentari ogni anno: la prima da settembre a dicembre, la seconda da febbraio a giugno.

suo governo<sup>18</sup>; il che sarebbe coerente con l'impossibilità di sfiduciare individualmente i singoli ministri<sup>19</sup>, contrariamente a quanto avviene in Italia.

Circa il passaggio di consegne, l'articolo 114.2 *CE* chiarisce come si risolva la sovrapposizione tra i due istituti condensati nella sfiducia costruttiva (la censura al governo in carica e l'investitura del nuovo *Premier*): se il Congresso approva una mozione di censura, il governo è tenuto a presentare le sue dimissioni e il candidato incluso in quella mozione s'intenderà investito della fiducia della camera, con un richiamo agli effetti tipici dell'articolo 99 *CE* (ovvero producendosi le medesime conseguenze di una nomina e investitura ordinarie). Il Re nominerà dunque il candidato indicato nella mozione come Presidente del Governo, e questi proporrà al Re i ministri affinché vengano nominati a loro volta (art. 100 *CE*).

### 3. L'istituto secondo il Regolamento del Congresso dei Deputati

La disciplina costituzionale appena esposta può essere meglio compresa nei suoi aspetti di dettaglio avendo riguardo delle norme che hanno la funzione di precisarla, contenute nel *Reglamento del Congreso de los Diputados* (d'ora in avanti *RCD*)<sup>20</sup>, tramite le previsioni di cui al Titolo VIII, Capitolo III. L'art. 175 *RCD*<sup>21</sup> aggiunge alcuni requisiti ulteriori rispetto alla disciplina costituzionale: la mozione di censura deve essere presentata in forma scritta, deve essere motivata, deve essere indirizzata alla *Mesa del Congreso* (corrispondente in Italia all'Ufficio di Presidenza) e deve includere un candidato alla Presidenza del Governo che abbia accettato la candidatura. Quanto all'obbligo di motivazione, questo viene adempiuto segnalando gli aspetti della politica del governo che i firmatari ritengono sbagliati, pregiudiziali o inopportuni, scartando così le mozioni basate su ragioni infondate o di scarsa rilevanza<sup>22</sup>.

L'art. 176 *RCD* chiarisce che la *Mesa del Congreso* rende conto della presentazione della mozione al Presidente del Governo e ai portavoce dei Gruppi parlamentari. Eventuali mozioni alternative possono essere presentate soltanto entro i due giorni seguenti. Queste potrebbero essere dibattute anche congiuntamente, tuttavia dovranno essere votate separatamente e seguendo l'ordine di presentazione (differenziandosi notevolmente rispetto al modello tedesco, che prevede una votazione

---

<sup>18</sup> Cfr. 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*, 104, 2018, 299.

<sup>19</sup> Ciò in controtendenza con quanto avveniva ai tempi della Costituzione della Seconda repubblica, dove infatti le crisi ministeriali erano uno dei fattori contingenti della nota instabilità politica.

<sup>20</sup> In *BOE*, n. 55, del 5 marzo 1982, poi oggetto di successive modifiche.

<sup>21</sup> Si riporta l'art. 175 *RCD*: «1. *El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura. 2. 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>22</sup> Cfr. M<sup>a</sup> C. Duce Pérez-Blasco, *La moción de censura*, in *Anuario de derecho parlamentario*, extra 31, 2018, 464.

contestuale). In caso venisse approvata una mozione di censura, non si procederà alla votazione delle ulteriori mozioni alternative presentate. Analoga soluzione viene adottata rispetto a una mozione di censura nel cui procedimento si inserissero delle dimissioni spontanee (benché indotte) del *Presidente del Gobierno*: nel silenzio del Regolamento è questa una soluzione dottrinarina condivisibile, configurandosi infatti cessazione dell'oggetto della mozione<sup>23</sup>.

All'art. 177 *RCD* spetta la scansione dei tempi e delle procedure del dibattito parlamentare, che si apre con la presentazione della mozione di censura da parte di uno dei deputati firmatari della stessa (senza limite di tempo). Subito dopo è data la possibilità di intervenire al candidato proposto alla Presidenza del Governo, il quale ha facoltà di parola anche se non deputato, per esporre (sempre senza limite di tempo) il programma politico che intende perseguire. In seguito a questa prima fase, cui segue un'interruzione decretata dalla Presidenza, potrà intervenire un rappresentante di ciascun gruppo parlamentare che lo richieda per 30 minuti cadauno (con possibile ulteriore replica o rettifica di 10 minuti). Il Regolamento tace su facoltà e tempi di intervento per il Presidente del Governo oggetto di censura, il quale, tuttavia, può richiedere la parola in qualunque momento ai sensi dell'art. 70.5 *RDC*<sup>24</sup>. L'art. 177 *RCD* specifica la previsione costituzionale sul periodo di *enfriamiento*, fissandone il termine *a quo* alla data della presentazione (solo trascorsi 5 giorni da questa è possibile procedere alla votazione).

Infine, sulla modalità di voto, ai sensi dell'art. 85.2 *RCD* la votazione della mozione di censura è pubblica, nominale e per appello, esigendosi così un'assunzione individuale di responsabilità. In una prospettiva comparata tale previsione, che è analoga a quella contenuta nell'art. 94 della Costituzione Italiana, allontana il modello spagnolo dalla soluzione del Regolamento del *Bundestag*, che al contrario prevede che la sfiducia sia deliberata tramite voto segreto scritto su scheda<sup>25</sup>.

#### 4. La mozione di censura nella prassi

Ripercorrere in una prospettiva diacronica le applicazioni della *moción de censura* è utile per riflettere sull'evoluzione del sistema istituzionale e politico spagnolo in generale, nonché per analizzare le diverse funzioni pratiche dell'istituto, che allontanandosi dall'originario spirito costruttivo è stato piegato a finalità ulteriori, per lo più di stampo elettorale. In quarant'anni di democrazia spagnola la mozione di censura è stata invocata in totale sei volte, di cui quattro volte solo negli ultimi sei anni. Quest'ultimo dato è significativo, perché sintomatico del cambiamento del sistema politico spagnolo innescato dal lungo strascico della crisi economico-finanziaria del 2008, poi degenerata nella crisi dei debiti sovrani.

Il superamento del precedente sistema politico fondato sul bipartitismo imperfetto, in cui si innestava una consolidata e indiscussa tradizione di governi monocolori (ossia formati da un solo partito), si è palesato in una

<sup>23</sup> Cfr. A. Rastrollo Ripollés, op. cit., 300.

<sup>24</sup> Cfr. M<sup>a</sup> C. Duce Pérez-Blasco, op. cit., 466 ss.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

scomposizione del quadro partitico. Dal 2014 si sono aggiunti agli storici grandi partiti, *Partido Popular (PP)* e *Partido Socialista Obrero Español (PSOE)*, con alterne fortune, altri tre partiti di dimensione nazionale: *Podemos*, *Ciudadanos* e *Vox*. All'aumento della frammentazione partitica si è accompagnata l'incertezza nella costruzione di maggioranze parlamentari di governo e un conseguente periodo di instabilità politica, che ha raggiunto il culmine con il *bloqueo político*, sfociato in tre elezioni ravvicinate e anticipate (nel 2016, nell'aprile 2019 e nel novembre 2019) e che per certi versi perdura ancora come blocco istituzionale<sup>26</sup>. Dalla drammatica crisi politico-istituzionale appena descritta si è intravista una via d'uscita grazie alla nascita del primo governo di coalizione nella storia spagnola (*PSOE* e *UP* insieme)<sup>27</sup> e alla riorganizzazione del sistema politico in un bipolarismo stavolta coalizionale, favorito anche dal tramonto dei liberali di *Ciudadanos*: da un lato l'attuale *coalición de gobierno* (i progressisti *PSOE* e *UP*), dall'altra la nascita di una coalizione di destra (*PP* e *Vox* insieme)<sup>28</sup>.

Questo ricompattamento del sistema politico spagnolo, secondo uno schema bipolare, potrebbe complicare nel futuro il ricorso con successo a nuove mozioni di censura, e forse non è un caso che l'unica sfiducia vincente si sia prodotta finora solo all'apice della frammentazione e scomposizione del quadro politico (nel maggio 2018).

Procedendo in ordine cronologico, è quindi utile ricostruire la prassi dell'istituto, a partire dalla sua prima applicazione nel periodo di consolidamento della democrazia spagnola.

1. La prima mozione di censura fu quella presentata il 21 maggio 1980 da 36 deputati del *PSOE* nei confronti del Governo di Adolfo Suárez, con l'indicazione del leader socialista Felipe González quale candidato alla Presidenza del Governo. La mozione fu respinta con 166 voti contrari (l'*UCD* di Suárez), 152 voti a favore (*PSOE*, *PCE*, *PSA* e alcuni deputati del gruppo misto) e 21 astensioni (*CD*, la minoranza catalana e altri membri del gruppo misto). Già in questa prima occasione vennero esaltate le opportunità pratiche di questo nuovo strumento: la mozione, nonostante il fallimento parlamentare, ebbe conseguenze politiche importanti, lanciando la *leadership* del candidato socialista in vista delle successive elezioni generali. La mozione produsse così «un indebolimento parlamentare del Governo, dato che gli unici voti contrari alla censura furono quelli dell'*UCD*; situazione che si è vista riflessa a sua volta nella questione di fiducia che si dovette presentare poco dopo, nel settembre del 1980. Parallelamente, il candidato proposto vide rafforzarsi la sua condizione di leader così come la sua abilità

---

<sup>26</sup> Si vedano i recenti sviluppi sullo stallo del rinnovo da parte delle *Cortes del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)*. Per approfondire si rimanda a L. Frosina, *La crisi costituzionale spagnola tra lawfare, conflitti tra i poteri e rischi di erosione delle istituzioni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2022.

<sup>27</sup> Governo di minoranza attualmente in carica, che ha ricevuto nel 2019 una fiducia iniziale a maggioranza semplice da parte di *PSOE*, *Unidas Podemos* e altri soci di investitura (per lo più formazioni regionaliste – *rectius* nazionaliste – minori, non rientranti formalmente nella compagine di governo).

<sup>28</sup> Giova ricordare che, non riconoscendo la legge elettorale (proporzionale con effetti maggioritari) il ruolo delle coalizioni, si tratterebbe di due blocchi politici (eventuali) ben riconoscibili ma comunque post-elettorali.

parlamentare, che portarono al suo successo alle urne nel 1982»<sup>29</sup>. In altre parole, la *mocción de censura* ha il pregio di esaltare l'alternativa tra i proponenti e il governo in carica, consentendo un dibattito tra *leadership* e programmi alternativi: dinamica che Felipe González seppe capitalizzare a pieno.

2. La mozione di censura costituiva un palcoscenico che anche Antonio Hernández Mancha, leader di *Alianza Popular*, intendeva sfruttare, in questo caso contro il Governo di Felipe González (nel 1987). Non essendovi, numeri alla mano, alcuna possibilità di successo, il partito proponente perseguiva dunque «una finalità di propaganda elettorale, di riaffermazione della sua posizione nel centro-destra e di potenziamento della figura del suo leader Hernández Mancha, allora presidente del Partito. Tanto più che un mese prima aveva avuto luogo il dibattito sull'*estado de la nación* e si stavano avvicinando le elezioni locali»<sup>30</sup>. Tale tesi dell'utilizzo strumentale dell'istituto è rafforzata dall'evidenza che Hernández Mancha non era deputato, bensì senatore. Per questa ragione la mozione di censura raggiungeva lo scopo di portare il leader di *AP* a intervenire come protagonista nel cuore del dibattito in seno al Congresso dei Deputati (possibilità che normalmente gli sarebbe stata preclusa) nella speranza di guadagnarne una certa visibilità. Tuttavia, gli eventi non andarono nel verso auspicato dai proponenti. Infatti, il risultato numerico schiacciante a favore di González produsse due conseguenze: da un lato segnò l'inizio del declino della figura di Hernández Mancha, dall'altro mise in evidenza l'assenza di una valida alternativa politica al Governo socialista in carica. Questo ne uscì anzi rafforzato, come confermato dalle successive elezioni del 1989. Da ciò si ricava l'effetto punitivo che può conseguire dall'abuso dello strumento in questione a soli fini propagandistici, ovvero quando non vi sia la proposta di una reale alternativa al governo in carica, che si sostanzia nei numeri parlamentari oppure nella solidità della proposta politica. Tale lezione fu invero una conferma, *mutatis mutandis*, della prassi già prodottasi in Germania, con riferimento al fallimento della mozione presentata da Rainer Barzel contro Willy Brandt nel 1972<sup>31</sup>.

3. Dopo il fallimento appena descritto bisognerà aspettare ben trent'anni perché si faccia nuovamente ricorso a una nuova mozione di censura: ciò avvenne nel 2017 su iniziativa di *Unidos Podemos*, con un quadro politico radicalmente mutato. L'attesa fu tanto lunga che pareva dar ragione

<sup>29</sup> M<sup>a</sup> C. Duce Pérez-Blasco, op. cit., 469.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> La *CDU* di Rainer Barzel aveva presentato nell'aprile 1972 una sfiducia costruttiva contro il Cancelliere in carica Willy Brandt, nella convinzione che lo smottamento del gruppo parlamentare liberale (al governo) avrebbe reso possibile il cambio di maggioranza. La mossa fallì (in parte sorprendentemente) per il difetto di solo due voti, necessari per raggiungere la maggioranza assoluta: tale esito ebbe l'effetto di appannare la *leadership* di Barzel, come dimostrato dalle successive elezioni anticipate (novembre 1972), nelle quali *CDU* e *CSU* patirono un calo di voti, mentre Willy Brandt ottenne un nuovo mandato da Cancelliere. La dottrina ha pertanto parlato, anche con riferimento a questa vicenda, di un effetto punitivo, basato su un controllo elettorale *ex post*, che scoraggerebbe un abuso dello strumento della sfiducia costruttiva. Su questo effetto *boomerang* si veda M. Frau, *Le origini Weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, 15.

a quella parte di dottrina che parlava ormai di «eutanasia di un istituto»<sup>32</sup>, rilevando come nel contesto del bipartitismo imperfetto la sfiducia costruttiva si era rivelata irrilevante, e ciò anche rispetto alla sua «funzione deterrente, ai fini della stabilità di governo»<sup>33</sup>. Pertanto, per quanto inconcludente, la mozione di censura del 2017 ebbe un effetto dirompente nella storia della prassi costituzionale spagnola: da allora l'istituto è rientrato a gamba tesa come strumento del dibattito politico, come confermato dalla sempre più frequente applicazione (ben tre volte nei successivi cinque anni).

La mozione del 2017 venne presentata dai deputati di *Unidos Podemos* contro il Presidente del Governo Mariano Rajoy, proponendo come sostituto il leader di *UP* Pablo Iglesias. Come da previsioni la mozione di censura fu respinta con 170 voti contrari, 82 voti favorevoli e 97 astensioni (tra cui il *PSOE*). Pur non riuscendo la mozione a scalfire il Governo in carica, Iglesias ottenne l'effetto di polarizzare il dibattito pubblico tra lui e il *Premier* Rajoy, anche attraverso un sapiente utilizzo dei *social media* per rilanciare i contenuti estrapolati dalle 16 ore di dibattito parlamentare. L'obiettivo, infatti, non era disarcionare il *PP* dal governo, bensì drenare consensi al *PSOE*, in una gara per la guida dell'opposizione.

4. La mozione di censura del 2018 è stata l'unica ad avere successo, portando all'investitura del primo Governo Sánchez. Quando la mozione fu sottoscritta dagli 84 deputati del gruppo socialista, l'esito positivo dell'iniziativa era tutt'altro che scontato, se non imprevedibile<sup>34</sup>. Lo scontento verso la gestione della crisi catalana aveva però già fortemente indebolito il Governo di minoranza guidato da Mariano Rajoy, sicché la sentenza del *Caso Gürtel* fu il detonatore finale verso il cambio di governo. Al successo dell'iniziativa socialista contribuirono da un lato il sostegno incondizionato di *UP* e dall'altro i negoziati con i nazionalisti catalani, disposti a compromettersi pur di sfiduciare Rajoy. Per convincere anche i nazionalisti del *PNV* a cambiare il loro voto di astensione, fu infine decisiva la minaccia da parte di Iglesias di sostenere, in caso di fallimento della mozione di censura, una proposta di elezioni anticipate insieme a *Ciudadanos* (tramite una mozione di censura definita "*instrumental*", che sarebbe stata appoggiata anche dal *PSOE*). La combinazione perfetta di diversi fattori politici riuscì dunque a consolidare un ampio fronte che teneva uniti il *PSOE*, *Podemos* e i vari partiti nazionalisti (compresi i partiti catalani e il *PNV*), per un totale di 180 voti: 4 più della maggioranza assoluta di 176 voti. L'approvazione della mozione di censura, il 1° giugno 2018, provocò le dimissioni dell'allora Governo spagnolo e portò all'investitura di Pedro Sánchez come nuovo *Presidente del Gobierno* (il primo, e ad oggi l'unico, ad aver ricevuto un'investitura senza ricoprire nel frattempo l'incarico di deputato)<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> S. Curreri, op. cit., 160 ss.

<sup>33</sup> *Ivi*, 161.

<sup>34</sup> Cfr. C. Vidal Prado, *Sfiducia costruttiva in Spagna?*, in *DPCE online*, 4, 2018, 265.

<sup>35</sup> Pedro Sánchez si era dimesso da deputato poco più di un anno prima in polemica col suo stesso partito, poiché il gruppo parlamentare del *PSOE* aveva acconsentito alla nascita del governo di minoranza di Mariano Rajoy (2016) tramite un voto di astensione (disattendendo l'indicazione del suo leader).

Il risultato elettorale del 2019, seppure non concludente per la formazione di una maggioranza parlamentare, fotografò come al cambio della guida dell'Esecutivo si fosse accompagnato anche un sorpasso del *PSOE* nei confronti del *PP*, in un certo senso conferendo una legittimazione popolare *ex post* alla manovra parlamentare.

5. La successiva mozione di censura venne presentata da *Vox* nell'ottobre 2020, contro l'Esecutivo di coalizione guidato da Sánchez. Il candidato proposto alla Presidenza del Governo era il leader del partito Santiago Abascal. Sebbene non ci fossero speranze di successo per la mozione, *Vox* voleva massimizzare il momento favorevole: il partito, infatti, si trovava in una fase ascendente nei sondaggi nazionali ed era reduce da alcuni risultati importanti in ambito locale e nelle comunità autonome (come in Andalusia). La votazione però ebbe anche l'effetto collaterale di evidenziare l'isolamento politico di *Vox*: solo i proponenti votarono favorevolmente (52 voti favorevoli, 298 contrari) e nel dibattito parlamentare vi fu un duro scontro con il leader del *PP* Pablo Casado.

Del resto, il reale obiettivo della mozione temeraria era, ancora una volta, la sfida non solo rivolta al Governo, ma anche agli altri partiti per la guida dell'opposizione: nel caso di specie vi fu il tentativo di *Vox* di superare i Popolari.

## 5. La mozione Tamames, cronaca della seconda censura a Sánchez

Nel solco della rinnovata attualità dell'istituto, la legislatura corrente ha visto lo scorso marzo 2023 la votazione di una seconda *moción de censura*, anche questa presentata da *Vox*. Ricostruendo per tappe, era il 27 febbraio scorso quando Santiago Abascal, insieme ad altri 51 deputati del Gruppo di *Vox*, presentava al Congresso una mozione di censura contro il Governo di Pedro Sánchez, in verità già preannunciata negli ultimi mesi del 2022<sup>36</sup>. Alla presentazione di tale mozione si accompagnava contestualmente la firma in calce di Ramón Tamames, che conformemente all'art. 175 *RCD* accettava la candidatura come *Presidente del Gobierno* alternativo. Ed è proprio questa la peculiarità della sfiducia costruttiva in discorso: candidato proposto alla guida del governo, caso inedito nella storia spagnola, non è stato un leader di partito, bensì una personalità esterna alla politica, precisamente un professore di economia. E pure i rilevanti trascorsi del candidato proposto concorrono ad accentuare l'originalità della scelta. Tamames, infatti, vanta sì un percorso politico (ben risalente nel tempo), ma non a destra, bensì come deputato comunista, poi approdato a *Izquierda Unida* e infine nel 1989 al *CDS*, ultima formazione creata da Adolfo Suárez. Ne è discesa una situazione singolare in cui uno storico dirigente ex comunista, che ha combattuto il regime di Franco e per questo fu pure imprigionato, ha accettato di essere proposto quale candidato *Premier* su iniziativa del partito più a destra

---

<sup>36</sup> Uno dei motivi per cui tale presentazione era stata ritardata era la difficoltà di individuare un candidato da proporre alla guida del Governo. Non era chiaro, infatti, se dovesse questi essere lo stesso leader di *Vox* Santiago Abascal, un'altra personalità indicata dallo stesso partito, oppure un candidato concordato almeno con il gruppo parlamentare *PP*.

dell'arco parlamentare spagnolo (*Vox*), i cui detrattori individuano quale erede politico del franchismo.

È utile soffermarsi sul punto non tanto per discorrere sull'originalità della mozione, che pure aiuterebbe a comprendere perché questa non abbia trovato sostenitori nel resto dell'arco costituzionale, bensì per valutare come la mozione di censura dello scorso marzo sia il punto di arrivo di un percorso che ha mutato la *ratio* dell'istituto, che la Costituzione spagnola vorrebbe come costruttiva. Al contrario, nel caso di specie lo scopo dei proponenti era chiaro e diametralmente opposto a tale spirito originario, se è vero che la mozione si apriva con una sfida a «*expulsar al Gobierno y convocar elecciones*»<sup>37</sup>.

La sfida al Governo Sánchez non è stata un fulmine a ciel sereno, ma è arrivata dopo mesi di difficoltà per *Vox*. Secondo i sondaggi elettorali, infatti, mentre all'inizio del 2022 il partito disputava con il *PP* un testa a testa per la *leadership* a destra, la detronizzazione di Pablo Casado e l'arrivo di Alberto Núñez Feijóo alla Presidenza del *PP* avevano poi rimescolato le carte. La posizione di guida dei Popolari ne è uscita rafforzata, se consideriamo che secondo tutte le rilevazioni demoscopiche questi raccolgono oggi almeno il doppio dei voti rispetto a *Vox*. Per questa ragione la sfiducia a Sánchez rispondeva, nella logica non dichiarata dei proponenti, a due esigenze concrete: sfruttare il dibattito parlamentare in seno alle sessioni di censura per polarizzare i consensi intorno ai due contendenti (*Vox* e il Governo in carica), nonché mettere in difficoltà il *Partido Popular*. Quest'ultimo infatti avrebbe dovuto scegliere tra due opzioni a perdere: votare “sì” alla censura, accodandosi alla proposta di *Vox* e legittimando implicitamente il primato di iniziativa di questi nell'ambito dei partiti di opposizione, oppure astenersi, con il rischio di apparire comunque deboli o accomodanti nel ruolo di contrapposizione al Governo rosso-viola. Il voto contrario del *PP* alla mozione non era invece un'opzione: elemento sintomatico del nuovo corso politico, se si considera che nella censura precedente il “no” di Casado era stato categorico, nel solco di una linea intransigente dei Popolari nei confronti dell'*ultraderecha*.

Possiamo riepilogare quanto fin qui osservato in due considerazioni. Innanzitutto, per quanto concerne l'intento dichiarato dai proponenti, l'iniziativa di Abascal non si atteneva di certo allo spirito costruttivo della *moción de censura*, non avendo questa reali *chance* di successo nel caso concreto ed essendo la proposta finalizzata solo all'ottenimento di elezioni anticipate. In secondo luogo, con riferimento alle intenzioni non dichiarate, la sfida era solo formalmente rivolta a Sánchez, mentre in sostanza l'effetto pratico era quello di recuperare la distanza consolidatasi nell'ultimo anno con il *PP*, partito leader dell'opposizione.

Contrariamente ai *desiderata* dei detrattori, per il fronte del Governo il dibattito parlamentare è stata invece un'occasione per ricompattare le forze politiche nella maggioranza, superando, almeno apparentemente, gli attriti che si erano evidenziati negli ultimi mesi all'interno della *coalición de gobierno*, in particolare tra *PSOE* e *UP* in merito alla revisione della legge cd. “*Solo sí es sí*”<sup>38</sup>. La replica concessa all'Esecutivo è stata infatti l'occasione

<sup>37</sup> *BOCG, Congreso de los Diputados*, XIV, n. D-588, 10.

<sup>38</sup> La legge in questione aveva ad oggetto la tutela della libertà sessuale e la lotta a ogni forma di violenza in questo ambito. Tale intervento normativo, fortemente voluto dal

per Sánchez di rivendicare i risultati del Governo progressista da lui presieduto, evidenziando invece le fratture all'interno dell'opposizione e la supposta subalternità di Feijóo alle politiche di *Vox*. In segno di unità della coalizione di maggioranza, lo stesso *Premier* ha anzi deciso di affidare parte della replica a Yolanda Díaz<sup>39</sup>, *Vicepresidenta Segunda del Gobierno*, che ha approfittato del palcoscenico offertole dall'occasione per lanciare *Sumar*, nuova piattaforma politica che nelle intenzioni vorrebbe raccogliere tutte le forze a sinistra del *PSOE* in vista delle elezioni generali di fine 2023.

Tornando alla cronaca costituzionale della vicenda, in seguito a due giorni di dibattito parlamentare, il Congresso dei deputati ha votato e respinto la mozione di censura a metà della giornata di mercoledì 22 marzo, con 201 voti contrari, 53 favorevoli e 91 astensioni. A favore della mozione hanno votato solo i 52 deputati di *Vox* più un ex deputato di *Ciudadanos* (che si è detto colpito positivamente dalle parole di Tamames), si è astenuto il gruppo Popolare (e i suoi alleati locali), mentre hanno votato “no” tutti gli altri gruppi parlamentari, tra cui non solo i partiti della coalizione di Governo, e i loro tradizionali interlocutori in parlamento (per lo più i partiti nazionalisti locali, tra cui i cd. *socios de investidura*), ma anche i 9 parlamentari di *Ciudadanos* (gruppo saldamente collocato all'opposizione). Tale risultato, decisamente lontano dalla maggioranza assoluta della Camera, oltre a confermare l'isolamento di *Vox*, sancisce il fallimento di una mozione di censura forse troppo stravagante per essere comprensibile, e che in definitiva pare aver contribuito per lo più a rafforzare l'Esecutivo in carica, senza dare ai proponenti i benefici sperati (tesi che potrebbe essere messa in discussione dai risultati dei prossimi appuntamenti elettorali)<sup>40</sup>.

Il fallimento della sesta mozione di censura a partire dall'entrata in vigore della Costituzione, la quinta non riuscita, non priva di valore il significato costruttivo dell'istituto in questione: tanto è vero che lì dove questo si presenta come fittizio (o, se vogliamo, temerario), gli effetti della bocciatura tendono a punire i proponenti e a dare nuovo slancio al governo in carica. In altre parole, la proposta alternativa di *Vox* (nella sua manifestazione concreta rappresentata dalla candidatura di Tamames) è stata percepita come bizzarra e pretestuosa: ciò ha impedito che l'opinione pubblica potesse comprenderla fino in fondo e che altre forze politiche

---

Governo in carica (in particolare da *UP*), ha rappresentato senza dubbio una pietra di inciampo rilevante per il Governo di coalizione. Ne è la prova il fatto che lo scorso febbraio, a nemmeno un anno dall'entrata in vigore della legge, il Congresso ha votato per riformare nuovamente la legislazione in materia, grazie al voto favorevole di *PSOE* e *PP* (con l'opposizione intransigente di *UP*). Modifica poi confermata nel mese di aprile, sempre col voto contrario di *UP*.

<sup>39</sup> Yolanda Díaz raccoglie l'eredità politica di Pablo Iglesias, nonostante le difficoltà a imporre la sua linea (nel momento in cui si scrive non si è ancora raggiunto un accordo tra *Sumar* e *UP* in vista delle elezioni). I sondaggi però le attribuiscono un rilevante consenso personale, che può aiutare nel suo tentativo di coagulare i frastagliati soggetti politici della sinistra.

<sup>40</sup> La probabile affermazione del *PP* alle elezioni locali del 28 maggio 2023 non toglierebbe validità alla tesi di un relativo rafforzamento del governo nazionale indotto dal fallimento della mozione di censura, posto che il *PP* è già accreditato da tempo quale partito di maggioranza relativa nella media dei sondaggi nazionali. Sul punto v. *infra*, n. 62.

potessero supportarla, comportando in definitiva un relativo rafforzamento del Governo.

## 6. L'istituto nel dibattito parlamentare del 21 e 22 marzo 2023

La mozione Tamames è stata oggetto di due apposite sedute parlamentari di censura, che hanno avuto luogo presso il *Congreso de los diputados* nei giorni 21 e 22 marzo, nell'ambito di un dibattito durato quasi 14 ore. Premettendo che il *focus* della presente ricostruzione insiste sull'istituto in esame, tale sezione è quindi dedicata a ripercorrere il dibattito che ha avuto ad oggetto lo strumento della mozione, omettendo i passaggi squisitamente politici o gli interventi di merito sulle politiche del Governo, argomenti che pure hanno occupato la maggior parte della discussione. L'obiettivo è infatti concentrarsi sull'istituto della *moción de censura*, nonché ragionare sulle sue molteplici funzioni a partire dal dibattito scaturito nella sua concreta applicazione.

Come da Regolamento del Congresso, la mozione è stata presentata a nome dei proponenti dal leader di *Vox*, che ha aperto la sessione criticando quelli che ha definito come i nemici della tradizione parlamentare<sup>41</sup>, ovvero coloro che avevano bollato l'iniziativa di *Vox* come «un circo, una sparata, una buffonata»<sup>42</sup>, e difendendo l'autorevolezza del professor Tamames quale candidato «di riconosciuto prestigio e accreditata indipendenza»<sup>43</sup>. La funzione strumentale della censura è stata quindi implicitamente rivendicata dalle parole dello stesso proponente, quando ha riconosciuto che questa è stata incardinata nella «speranza che almeno alcuni spagnoli possano seguire e ascoltare questo dibattito, che oggi si svolge al Congresso dei Deputati, nei suoi messaggi autentici, senza la traduzione interessata e distorta»<sup>44</sup> della stampa, e quando ha palesato la sfida al *PP*, l'altro grande partito di opposizione: «Oggi si vota sulla possibilità che il Signor Tamames convochi elezioni generali il prossimo 28 di maggio. Voi avete detto che volete elezioni anticipate. [...]. Per questo, vi chiediamo oggi di votare insieme, signori del Partito Popolare [...]. Votiamo insieme oggi e mettiamoci d'accordo domani per offrire agli spagnoli un'alternativa solida, di sensatezza legislativa, di crescita economica, di forza istituzionale e di sovranità rispettata all'interno della Spagna e all'estero. Se voi non lo vorrete fare [...] per compromettervi con il socialismo, torno a dirvi che voi avete tutto il diritto a farlo e i vostri elettori tutto il diritto a saperlo. Così come i vostri elettori hanno diritto a sapere che in pubblico e in privato, con tutta generosità, vi abbiamo offerto di guidare questa mozione di censura, con il candidato che voi volevate, con la nostra promessa di voto favorevole [...] con l'unica condizione di elezioni anticipate, che voi dite di sostenere, mentre state tendendo la mano al Partito Socialista»<sup>45</sup>. Quella rivolta dal Presidente di *Vox* al *PP* è stata anche una sfida tra due modelli di *leadership* con storie diverse, nonché differenze

---

<sup>41</sup> *DSCD*, XIV, PL-255, 3. La traduzione in italiano del resoconto, proposta in corpo al testo, è a cura dell'autore.

<sup>42</sup> *Ivi*, 4.

<sup>43</sup> *Ivi*, 5.

<sup>44</sup> *Ivi*, 3.

<sup>45</sup> *Ivi*, 6.

rivendicate con orgoglio nel modo intendere il ruolo di opposizione: «Mi spiace non potermi rivolgere oggi all'autoproclamato capo dell'opposizione; e dico autoproclamato perché intendo che per guidare l'opposizione sarebbe bene essere qui e fare opposizione – o almeno una delle due cose»<sup>46</sup>.

La prima replica a difesa del Governo è spettata al Presidente Pedro Sánchez, che ha iniziato rivolgendosi ad Abascal: «Questa è la sua seconda mozione di censura in quest'aula. [...] Il primo dei cambiamenti è che stavolta lei non è il candidato e si è accontentato di essere il presentatore o l'apri concerto; vedremo quale sarà il suo ruolo la prossima volta»<sup>47</sup>. Così facendo Sánchez ha contestato non tanto la legittimità di quella che ha definito come una «mozione distruttiva»<sup>48</sup>, bensì l'inopportunità, a suo giudizio, di un utilizzo a tal guisa della mozione di censura, ovvero meramente strumentale. E ancora una volta ha rafforzato tale osservazione richiamandosi alla censura precedente, discussa in piena emergenza pandemica, rispetto alla quale ha sostenuto come l'obiettivo reale di *Vox* in quell'occasione non fosse il sindacato sul Gabinetto da lui guidato, quanto piuttosto «utilizzare uno strumento costituzionale come la mozione di censura per lanciare il suo candidato alle elezioni nella comunità autonoma della Catalogna»<sup>49</sup>. Un passaggio della replica è stato riservato da Sánchez anche ai Popolari, insistendo sul loro graduale avvicinamento a *Vox*, a suo dire confermato dalla diversa posizione assunta nei confronti delle due mozioni di censura presentate contro il suo Governo<sup>50</sup> (nella mozione precedente il *PP* di Casado si era schierato contro la sfiducia presentata da *Vox*).

Anche Ramón Tamames ha potuto prendere la parola, in forza della facoltà accordatagli dall'art. 177 *RDC*. Se l'intervento di un non-deputato al Congresso, in qualità di candidato alla Presidenza del Governo, non era infatti una situazione inedita, e a tal proposito si vedano i precedenti prima citati di Hernández Mancha (1987) e Pedro Sánchez (2018), la censura del 2023 è stata però la prima occasione in cui a presentarsi in questa veste non era un leader di una forza parlamentare, bensì una figura interveniente come indipendente.

Il candidato alla Presidenza del Governo si è lanciato in un discorso dai toni ostentatamente cordiali, dapprima operando una revisione critica e personale della storia della democrazia spagnola, da cui ha tratto spunti di

<sup>46</sup> *Ivi*, 5. La frecciata si spiega nel senso che Feijóo, Presidente del *PP*, non ha potuto partecipare al dibattito (è senatore, non deputato) e ha mantenuto un basso profilo, scegliendo di non assistervi nemmeno dalle tribune.

<sup>47</sup> *Ivi*, 10. Il paragone con la mozione precedente è stato invero una costante nel discorso del capo del Governo: «Signor Abascal, lei torna a scagliare la pietra come fece due anni e mezzo fa, però all'epoca ebbe almeno il decoro di non nascondere la mano come fa stavolta, facendosi scudo con un altro candidato. Oggi si nasconde, tra le varie ragioni, evidentemente perché nessuno la immagina come Presidente del Governo», *ivi*, 18.

<sup>48</sup> *Ivi*, 17.

<sup>49</sup> *Ivi*, 11.

<sup>50</sup> Cfr. *ivi*, 12. Si riporta la chiosa di Sánchez: «Con questo Partito Popolare del signor Feijóo la cosa va meglio: dal “no” all'astensione. Ora li tiene a un passo, signor Abascal, dal “sì”. In ogni modo, mi faccia il favore di non prendere questa previsione come un invito a presentare una terza mozione di censura prima che termini la legislatura». Il duello tra i due leader è peraltro continuato con un acceso botto e risposta, a cui ha fatto seguito una sospensione dei lavori.

critica all'Esecutivo in carica su singole questioni (specialmente sul rapporto con i partiti nazionalisti), proseguendo poi con una lista di dati macroeconomici dettagliatamente riportati e alcune contro-proposte. Tamames è poi intervenuto sullo strumento della sfiducia costruttiva, evidenziando come, in ottemperanza al Regolamento della Camera, sia stato tenuto a presentare un programma di governo alternativo<sup>51</sup>, che il candidato ha condensato in proposte quali «una legge elettorale senza sovra-rappresentazione dei più separatisti; una maggiore vigilanza sulla corruzione; un patto per rendere possibile che il paese recuperi una certa concordia, pace e comprensione tra la maggioranza degli spagnoli»<sup>52</sup>. In risposta a un lungo intervento del Presidente Sánchez, il candidato ha infine polemizzato contro il Regolamento del Congresso dei Deputati, suggerendo agli eletti una modifica regolamentare volta a contingentare i tempi concessi alle repliche del Governo<sup>53</sup>.

Quella che è stata ritenuta dagli osservatori come una sgrammaticatura istituzionale, ovvero la situazione di un non-deputato, invitato a dibattere al Congresso, che si lamenta delle regole del dibattito parlamentare, non è sfuggita alla *Vicepresidenta segunda del Gobierno* Yolanda Díaz. La giovane leader, nonché ministra del Lavoro e dell'Economia sociale, è intervenuta per replicare a nome del Governo: ciò è avvenuto su concessione dello stesso Sánchez, con una mossa attesa ma non scontata, il che ha fatto parlare di un *ticket* in vista delle elezioni generali tra il *Premier* socialista e la leader del costituendo *rassemblement* chiamato *Sumar*. Non rileva in questa sede il merito della difesa dell'azione di governo condotta dalla Vicepresidente, specialmente in riferimento alla rivendicazione della *Reforma laboral* che specificamente le compete, quanto piuttosto registrare l'ammonizione che Yolanda Díaz ha rivolto a Ramón Tamames: «Le mozioni di censura nel nostro Paese sono costruttive e, pertanto, come dice e richiede l'art. 177 del Regolamento di questa camera, lei era obbligato a presentare qui un programma di governo. Forse – (visto che) ora riferisce che le piacerebbe parlare di riforma elettorale – sarebbe conveniente che noi alla Camera, e gli spagnoli e le spagnole, sapessimo quello che lei sostiene a questo riguardo. Dico questo, signor Tamames, perché pare che lei stia deteriorando la democrazia, sta trasformando questa mozione in una mozione distruttiva, e non contro il Governo di Spagna; questa mozione è distruttiva nei confronti del Partito Popolare»<sup>54</sup>. Tamames ha ribattuto alle accuse sostenendo che il suo programma esiste<sup>55</sup>, ed evidenziando l'uso strumentale dell'intervento di Yolanda Díaz al fine di lanciare *Sumar*, il suo nuovo progetto politico<sup>56</sup>.

Lo scambio dialettico sin qui ricostruito si è concentrato nella prima metà del dibattito, fino al pomeriggio di martedì 21 marzo. A seguire, e fino alla mattina del mercoledì 22 marzo, si sono tenute le dichiarazioni di voto di tutte le componenti e gruppi parlamentari rappresentati al Congresso, in ordine crescente per consistenza numerica. Rispetto agli interventi dei

<sup>51</sup> Cfr. *ivi*, 33.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Cfr. *ivi*, 49.

<sup>54</sup> *Ivi*, 51.

<sup>55</sup> *Ivi*, 61.

<sup>56</sup> Cfr. *ibidem*.

gruppi più grandi, svoltisi la stessa mattina della votazione, non vi è molto altro da riportare circa le valutazioni sulla legittimità e opportunità dell'istituto in esame, essendosi queste dichiarazioni di voto concentrate maggiormente sugli aspetti di *policies* anziché sullo strumento costituzionale.

Si può però concludere la presente ricostruzione sul dibattito parlamentare menzionando la posizione, fin qui taciuta, del più importante partito di opposizione, nonché il secondo gruppo parlamentare per consistenza, ovvero il *Partido Popular*. La Capogruppo del *PP* Gamarra Ruiz-Clavijo ha motivato l'astensione, in luogo del voto contrario, come «segno per mostrare il nostro rispetto per la persona del candidato proposto»<sup>57</sup>, senza rinunciare a registrare un elemento patologico: «questa Camera ha vissuto quattro mozioni di censura negli ultimi sei anni, più che in tutti gli anni precedenti della democrazia; un meccanismo eccezionale per invertire il corso di una nazione che è stato trasformato in una sorta di strumento per la promozione personale o per la fabbricazione di racconti artefatti, e noi non siamo d'accordo»<sup>58</sup>. Ha dunque lanciato un avvertimento alle altre forze di opposizione, presagendo come la mozione in esame sia stata a suo giudizio «un inspiegabile regalo al Governo perché, con la prevedibile sconfitta della mozione, potrà esibire l'unità che gli manca»<sup>59</sup>. Di fronte a questo rischio, Gamarra Ruiz-Clavijo ha suggerito la soluzione di quella che ha metaforicamente definito come una mozione di sfiducia alternativa e *de facto*, ossia quella «permanente, abituale, io direi quotidiana, che è quella che gli stessi ministri del Governo si lanciano l'un l'altro [...]». E questo stesso anno ce ne sarà una nelle urne. Per questo ciò che succede qui oggi è inutile ed estemporaneo»<sup>60</sup>.

Alle dichiarazioni finali di voto, ed ulteriori repliche finali di Governo e candidato, è seguito il voto sulla mozione di censura, che è stata quindi respinta, in linea con quanto ampiamente atteso.

## 7. Riflessioni conclusive sulla funzione strumentale dell'istituto, verso le elezioni generali 2023

Alla luce della ricostruzione fin qui operata, dapprima della cornice teorica e normativa dell'istituto della mozione di censura, e in secondo luogo della sua ultima applicazione nel marzo 2023, è possibile trarre alcune riflessioni conclusive circa l'evoluzione dello strumento. Per coglierne lo sviluppo è utile seguire come direttrici le tre principali funzioni che l'istituto può in concreto assumere: la funzione deterrente, la costruttiva (in senso stretto) e la strumentale.

Partendo dalla funzione deterrente, spesso sottovalutata dalla dottrina, occorre riconoscere come questa continui a svolgere a pieno il proprio compito. Da un lato la necessità della maggioranza assoluta, associata alla richiesta di un candidato alternativo, rende impossibile per opposizioni troppo eterogenee disarcionare il governo in carica, anche

<sup>57</sup> *DSCD*, XIV, PL-256, 3. La traduzione in italiano del resoconto, proposta in corpo al testo, è a cura dell'autore.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

quando questo non goda di una maggioranza parlamentare (come nel caso dell'attuale Governo, il Sánchez II). In questo senso la funzione di stabilizzazione è confermata anche da un'analisi comparata tra paesi, in cui si evidenzia come, con riferimento alla durata degli Esecutivi, la sopravvivenza dei governi nei sistemi che contemplano il voto di sfiducia costruttivo sia maggiore dell'83%<sup>61</sup> rispetto a quella dei paesi che conoscono solo una sfiducia secca: si dimostra dunque che la vita dei governi sarebbe più longeva, sebbene si riconosca che la maggiore durata di un Esecutivo nulla ci dica circa l'efficacia della sua azione politica.

Dall'altro lato, la natura di arma a doppio taglio della sfiducia costruttiva mette in guardia da iniziative di censura totalmente prive di quel carattere costruttivo che viene richiesto dal dettato costituzionale: ne è una prova il relativo rafforzamento e il ricompattamento del Governo in carica come esito della mozione fallita, appena votata nel marzo 2023. Tale effetto, con conseguente punizione elettorale dei proponenti della mozione temeraria, viene confermato, oltre che dalla prassi richiamata nei paragrafi precedenti, anche dai sondaggi elettorali immediatamente successivi all'ultima mozione di censura<sup>62</sup>.

Proseguendo a discorrere della funzione costruttiva in senso stretto, si potrebbe provare ad argomentare che, ove utilizzata nel solco dello spirito costituzionale, o anche ove abbia avuto successo, la *moción de censura* ha favorito la creazione di un'alternativa di governo, poi convalidata dal risultato elettorale. È il caso della censura promossa da González contro Suárez nel 1980 che, seppur fallita, ha contribuito a lanciare la *leadership* e il programma del segretario socialista in vista delle successive elezioni nel 1982. È il caso poi della sfiducia riuscita al Governo Rajoy, presentata dal PSOE nel 2018, la quale, nonostante tutte le complicazioni che hanno

---

<sup>61</sup> Cfr. A. Rubabshi-Shitrit & S. Hasson, *The effect of the constructive vote of no-confidence on government termination and government durability*, in *West European Politics*, 45, 3, 2021, 12. Si veda poi, circa il rapporto tra sfiducia costruttiva e stabilità dei governi, la riflessione più ampia sviluppata in M. Improta, *L'elisir di lunga vita? Sfiducia costruttiva e stabilità dei governi in prospettiva comparata*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 2022.

<sup>62</sup> Secondo il sondaggio commissionato dal quotidiano *El Mundo*, e condotto da *Sigma Dos* il 22 marzo 2023, consultabile in [sigmados.com](http://sigmados.com), gli spagnoli ritengono che il partito uscito più rafforzato dalla mozione di censura sia stato il PSOE (36,5%), mentre solo il 15,1% indica Vox. Il dato è confermato dal fatto che il 39,3% degli intervistati ritengono che il partito risultato più indebolito sia stato Vox, il 17% indica il PP e solo il 16,8% indica il partito di Sánchez (a cui andrebbe aggiunto il 5,6% degli alleati UP). Infine, il 61% degli intervistati ha riferito di avere poco o nessun interesse nella mozione, mentre il 63% l'ha giudicata come non necessaria: due dati questi interessanti, il secondo forse collegato alla temerarietà di una mozione di censura in concreto strumentale. Quanto alle intenzioni di voto, consultabili in [electocracia.com](http://electocracia.com), secondo la media dei principali sondaggi pubblicati in Spagna, che essendo aggiornata alla data del 3 aprile 2023 dà conto dei primi effetti consolidati del voto di censura, l'unico partito che ha visto un incremento apprezzabile (di mezzo punto percentuale) è il PSOE al 27,1%, mentre il PP resta il primo partito (veleggia da tempo sopra il 30% dei consensi) ma in calo dello 0,4%. Se l'assalto al Governo ha avuto dunque l'effetto di rafforzare il partito del Presidente Sánchez, la lieve discesa del PP potrebbe essere vista come un successo parziale di Vox, che vede un incremento minimale (+0,2%). Il risultato è invero per Vox deludente, se si considera che il partito di Abascal è già reduce da mesi difficili, di discesa nei sondaggi.

portato a due elezioni anticipate, ha però ancorato la *leadership* di Sánchez al governo nazionale, confermando la posizione del *PSOE* come primo partito alle elezioni e aprendo una fase politica che vede ancora oggi i socialisti al potere.

Riflettendo su quest'ultima vicenda del 2018, nonostante il successo della mozione, alcuni autori hanno invero fortemente criticato tale applicazione facendo leva sull'eccessiva eterogeneità della maggioranza parlamentare che l'aveva sostenuta (dimostrata dal fatto che il primo Governo Sánchez non è resistito in carica nemmeno un anno), sostenendo come la lettera della Costituzione fosse stata in quel caso interpretata contro il suo spirito<sup>63</sup>. Detto in altri termini, la mozione di sfiducia, lungi dall'essersi rivelata realmente costruttiva, sarebbe stata utilizzata da un'ammucchiata parlamentare allo scopo unico di cacciare un governo in carica, senza proporre una reale alternativa. Altre interpretazioni, sempre critiche, sostengono come in quella occasione si sia provato (solo) come l'istituto possa favorire il coagularsi di schieramenti di opposizione, ma non il consolidarsi di coalizioni di governo<sup>64</sup>, oppure mettono in luce come la sfiducia in questione avesse un carattere distruttivo, presentando un candidato senza programma<sup>65</sup>.

Di fronte a queste tesi, che rappresentano una prima reazione di poco successiva ai fatti in oggetto, e che pertanto sono accomunate dalla tendenza a sminuire il carattere costruttivo dell'applicazione *a quo* dell'istituto, si potrebbe però contrapporre l'osservazione di come, alla luce di un arco temporale meno immediato, l'attuale Governo di coalizione (Sánchez II) sia nato nel 2019 con un voto di investitura parlamentare sostenuto dagli stessi partiti che due anni prima avevano appoggiato la mozione contro Rajoy. Questa circostanza sarebbe quindi una conferma di come tali forze politiche, proprio in occasione di quella censura, avessero trovato una prima opportunità per sperimentare uno schema politico allora inedito, e con difficoltà consolidato solo un anno e mezzo più tardi<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Cfr. F. S. Yarza, *La moción de censura: ¿constructiva u «obstructiva»?», in Revista Española de Derecho Constitucional*, 103, 2015, 126.

<sup>64</sup> Cfr. F. Longo, *La sfiducia costruttiva in Spagna: regole e regolarità nella forma di governo parlamentare, a partire dall'avvicendamento Rajoy-Sánchez*, in *DPCE online*, 4, 2018, 1270.

<sup>65</sup> Tra gli altri, cfr. C. Vidal Prado, op. cit., 1266. Mentre altra dottrina ha sostenuto come una ipotetica mozione "*instrumental*" con il solo scopo di convocare nuove elezioni (come quella che aveva minacciato *Ciudadanos* nel 2018 in caso di fallimento della mozione del *PSOE*, che avrebbe dovuto ricevere il voto di tutte le opposizioni unite) sarebbe stata addirittura maggiormente in linea con lo spirito costruttivo della Costituzione rispetto alla mozione che ha avuto successo. Si veda a proposito F. Simón Yarza, *De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 116, 2019, 126 ss.

<sup>66</sup> Per quanto le applicazioni di successo della sfiducia costruttiva siano statisticamente scarse (e infatti la dottrina preferisce valorizzarne semmai l'effetto deterrente), la tendenza dell'istituto a costruire le condizioni per il saldarsi di nuove alleanze di governo è confermata dalla prassi tedesca. Si pensi al lungo cancellierato di Helmut Kohl, inaugurato nel 1982 proprio dall'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Per una ricostruzione della vicenda, segnata dalla saldatura tra Cristianodemocratici e Liberali, si rimanda a S. Filippone-Thaulero, *La «sfiducia costruttiva» nella Legge Fondamentale tedesca*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 57, 4 (228), ottobre-dicembre 1990, 599 ss.

Per quanto riguarda infine la funzione strumentale della mozione di censura, che rappresenta il cuore e il *focus* del presente contributo, già ai tempi della mozione di *Podemos* contro Rajoy (2017) la dottrina vi soleva far riferimento come «una funzione accessoria o “latente” della mozione di censura costruttiva – peraltro già riscontrata nell’esperienza tedesca – che è quella di fornire l’occasione di una “singolar tenzone” tra il *Premier* in carica e il suo avversario politico»<sup>67</sup>.

Da allora tale funzione ha saputo guadagnare terreno nella prassi e riaffermarsi nel tempo rispetto alle altre funzioni, anche data l’eterogeneità di scopi che essa può servire in concreto: sicché si potrebbe parlare al plurale di diverse funzioni strumentali finalizzate, a seconda dei casi, per promuovere *leadership* (mozioni a carattere eminentemente elettorale)<sup>68</sup>, cacciare il governo in carica (mozioni distruttive), provocare lo scioglimento anticipato (mozioni per lo scioglimento). Questa schematizzazione, che si auspica possa avere un’utilità non solo descrittiva ma anche ricostruttiva, può aiutare a comprendere perché nel nuovo contesto pluripartitico spagnolo l’istituto ha trovato la sua massima applicazione, anche grazie alla sua funzione strumentale che può renderlo più congegnale a esigenze politiche contingenti. Come si è già analizzato, le mozioni di sfiducia strumentali del secondo e terzo tipo (a carattere distruttivo oppure finalizzate allo scioglimento) sono quelle che, pur legittime, creano maggiori tensioni con la *ratio* costruttiva che la *moción de censura* dovrebbe inverare.

Quanto all’ultima applicazione (Tamames contro Sánchez), questa, oltre ad avere uno scarso carattere costruttivo, si inserisce indubbiamente nel novero di quelle mozioni di censura strumentali a scopo elettorale, nel contesto di un anno politico-elettorale decisivo per la Spagna: dalle elezioni nei municipi e nelle comunità autonome (28 maggio), passando per il semestre europeo a guida spagnola (luglio-dicembre 2023), fino alle elezioni generali (dicembre 2023). Ed è così che il dibattito parlamentare che è scaturito dalla censura è diventato l’occasione per lanciare lo schema politico che proporrà un nuovo bipolarismo in vista delle prossime elezioni nazionali: da un lato il blocco di sinistra, fondato sul nuovo *ticket* Sánchez-Díaz, dall’altro il blocco della destra (intesa non scontata, ma già collaudata a livello locale) di Feijó e Abascal. In questo contesto le *leadership*, di maggioranza e di opposizione, hanno bisogno di spazi del dibattito politico in cui inserirsi e promuovere i rispettivi candidati e programmi alternativi.

E quanto all’inconveniente dell’abuso della mozione di censura per fini strumentali, non si può affermare, da un punto di vista comparato, che negli altri ordinamenti le mozioni di sfiducia semplici (non costruttive), ove previste, non si prestino a loro volta a un esercizio strumentale e atipico,

---

<sup>67</sup> M. Frau, *La sfiducia costruttiva*, cit., 206.

<sup>68</sup> Avendo riguardo della prassi spagnola, si potrebbe ulteriormente distinguere la categoria delle censure a carattere elettorale in due sottocategorie: mozioni a carattere elettorale in senso stretto e mozioni a carattere temerario, a seconda che la scadenza elettorale sia più o meno ravvicinata rispetto al dato temporale in cui queste si avverano. Nel primo caso la scadenza elettorale ravvicinata invita i proponenti a sfruttare l’istituto per capitalizzarne alle urne la spinta mediatica nel breve-medio periodo, nella seconda fattispecie invece l’utilità concreta può assumere scopi più indeterminati (a titolo esemplificativo, si pensi al rafforzamento della *leadership* all’interno dello stesso partito proponente, oppure nei confronti di altri partiti dell’opposizione).

anzi. Tanto è vero che nella storia italiana sono state presentate ben trentanove mozioni di sfiducia al governo *ex art. 94* Costituzione, di cui solo dodici giunte a votazione, e nessuna di queste è mai stata approvata<sup>69</sup>.

In questo senso, riflettendo sull'istituto anche in vista di una possibile trasposizione nell'ordinamento italiano (si vedano la proposta di legge costituzionale a prima firma Meloni<sup>70</sup> presentata nel 2018, così come le proposte più volte enunciate dal Governo Conte II<sup>71</sup> e dal gruppo del Partito Democratico<sup>72</sup>), occorre prestare attenzione a diversi aspetti. Innanzitutto, a una soluzione che individui un buon equilibrio tra stabilizzazione del governo e ruolo del parlamento. In secondo luogo, al coordinamento della sfiducia costruttiva con gli altri istituti, al fine di conseguire quel risultato di chiusura circolare del sistema (secondo il modello tedesco)<sup>73</sup> e di parlamentarizzazione delle crisi tanto auspicato. E in ultima battuta sarebbe opportuno anche qualificare attentamente la disciplina di accesso alla mozione di sfiducia, al fine di evitarne l'abuso.

Precauzioni a parte, sarebbe utile riflettere sulla valorizzazione di uno strumento come la sfiducia costruttiva, anche se spesso sfruttato con finalità estranee alla sua *ratio* originaria. L'istituto, in definitiva, avrebbe il merito non solo di rafforzare e dare evidenza alla dialettica tra forze politiche, ma soprattutto di ricollocarla nell'ambito del dibattito parlamentare, sancendo per il Parlamento una centralità che oggi risulta (su altri fronti) in discussione.

Marco Benedetti  
Università di Brescia  
[m.benedetti021@studenti.unibs.it](mailto:m.benedetti021@studenti.unibs.it)

1577

<sup>69</sup> Cfr. L. Ciaurro, *La mozione di sfiducia: un tabù che resiste*, in *federalismi.it*, 6, 2020, 93, dove si sostiene che «a ben guardare solo in una fattispecie il voto ha avuto veramente "senso", vale a dire che il finale non era scontato e del tutto incerto era alla vigilia l'esito della votazione», ovvero la sfiducia contro il Governo Berlusconi IV, respinta il 14 dicembre 2010 dalla Camera dei Deputati.

<sup>70</sup> Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Proposta di legge costituzionale C-716, *Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica*, presentata l'11 giugno 2018.

<sup>71</sup> Cfr. M. Improta, *Come curare l'instabilità dei Governi italiani? L'ipotesi (europea) della sfiducia costruttiva*, in *Policy Brief (Luiss School of Government)*, 9, 2021, 2 ss.

<sup>72</sup> Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, DDL costituzionale S-1960 (PD), *Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia*, presentato il 2 ottobre 2020.

<sup>73</sup> Sull'essenza della sfiducia costruttiva sistemica, ovvero sull'efficace coordinamento tra la disciplina degli strumenti di razionalizzazione del rapporto fiduciario e la disciplina del potere di scioglimento anticipato, si rimanda a M. Frau, *La sfiducia costruttiva*, cit., 122 ss.

