

LE MOZIONI DI FIDUCIA AL GOVERNO CONTE: ROTTURA O CONTINUITÀ?

NICOLA PETRUCCO*

Sommario

1. Premessa. – 2. La motivazione della mozione di fiducia: la ricostruzione della dottrina e la prassi repubblicana. – 3. Le mozioni di fiducia al governo Conte. – 4. Quale ruolo per le Assemblee rappresentative nella XVIII legislatura?

Suggerimento di citazione

N. PETRUCCO, *Le mozioni di fiducia al Governo Conte: rottura o discontinuità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Allievo ordinario di Scienze giuridiche presso la Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.
Contatto: n.petruccho@santannapisa.it

1. Premessa

La formazione dell'attuale governo presieduto dal professor Conte è stata contrassegnata da diverse situazioni di tensione istituzionale e di rottura della prassi e delle consuetudini fino ad ora consolidate: dal lungo periodo necessario per la nomina dell'Esecutivo,¹ alla firma del cd. "Contratto per il Governo del cambiamento"², allo scontro dei partiti della maggioranza col Quirinale circa la nomina del Ministro per l'Economia e le Finanze che ha portato a ventilare, seppure per poco, la prospettiva di una messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica da parte del leader del primo partito di maggioranza.

All'interno di questo particolare contesto, anche le mozioni di fiducia all'Esecutivo³ Conte – presentata al Senato il 5 giugno da Crimi (M5S) e Candioli (Lega) e con identico testo alla Camera dei Deputati il 6 giugno a firma degli onorevoli D'Uva (M5S) e Molteni (Lega) – suscita uno specifico interesse, soprattutto per quel che riguarda la motivazione della mozione stessa. Questa infatti si pone in forte discontinuità con l'abituale testo utilizzato (che solitamente rinviava al discorso programmatico del Presidente del Consiglio), sollevando talune perplessità, in particolare in relazione alla corretta applicazione dell'articolo 94 Cost.

Lo scopo del presente elaborato è quello di analizzare la mozione votata dalle Camere i primi di giugno di quest'anno, confrontandola con i principali precedenti – in particolare saranno considerati i casi Spadolini I e II, Fanfani, Craxi I e II, De Mita – al fine di comprenderne la struttura e le ripercussioni di questa nuova fisionomia sulla nuova configurazione del rapporto fra le Camere e il Governo.

¹ Sono stati necessari infatti 89 giorni per la formazione dell'ultimo governo, superando il precedente di 84 giorni del governo Amato I, già particolarmente elevato e con un forte distacco dai 63 giorni necessari per la formazione del governo Letta. Per una prima analisi del procedimento di formazione del Governo Conte e dei relativi rilievi problematici si rimanda agli atti del Seminario dell'Associazione Costituzionalisti Italiani intitolato "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali", tenutosi il 6 giugno 2018 a Roma presso l'Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, e pubblicati in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2018.

² Il Contratto per il Governo del cambiamento è stato siglato dalle due forze di maggioranza, Movimento 5 Stelle e Lega, e si presenta sostanzialmente come un accordo programmato di coalizione. Per un approfondimento si rimanda ai contributi del professor R. BIN, *Il "contratto di governo" e il rischio di una grave crisi costituzionale*, in *LaCostituzione.info*, disponibile all'indirizzo <http://www.lacostituzione.info>, 16 maggio 2018; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi*, disponibile all'indirizzo <http://www.federalismi.it>, 13 giugno 2018. Il Contratto è disponibile su: http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf.

³Disponibili su:
<http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=1/00014&ramo=S&leg=18>;
<http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=1/00006&ramo=C&leg=18>;

2. La motivazione della mozione di fiducia: la ricostruzione della dottrina e la prassi repubblicana

Il sistema di governo parlamentare fonda la propria legittimazione sul rapporto di fiducia fra le assemblee rappresentative e l'Esecutivo.⁴

Il Governo, pur entrando in carica con il giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica e godendo di conseguenza, fin da quel momento, delle proprie prerogative costituzionali⁵, necessita di un passaggio parlamentare per entrare nel pieno della legittimazione e dei poteri. Questo momento è regolato dall'articolo 94 della Costituzione, che chiarisce innanzitutto come “Il Governo de[bb]a avere la fiducia delle due Camere”, specificando sia le modalità con cui questo avviene, vale a dire “mediante mozione motivata e votata per appello nominale”, sia le tempistiche: “Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia”.

Nel regime pre-repubblicano il rapporto fiduciario fra il potere Legislativo e l'Esecutivo era regolamentato dalla prassi parlamentare per la quale le Assemblee, al momento di presentazione dell'Esecutivo alle Camere, votavano un ordine del giorno semplice e non motivato.⁶ A questa fase necessaria si aggiungeva la possibilità di arricchire successivamente la relazione del Presidente del Consiglio, attraverso la presentazione di una ulteriore serie di ordini del giorno volti ad affrontare diverse questioni settoriali, integrando così la relazione del Governo; questa prassi si è questa mantenuta anche per le prime legislature repubblicane.⁷

Il Costituente, attraverso l'articolo 94 Cost., mira a regolamentare e a razionalizzare la fase iniziale del rapporto fiduciario, richiamando da un lato le tempistiche e dall'altro gli strumenti parlamentari – la mozione motivata – attraverso cui le assemblee rappresentative si devono esprimere. Si evidenzia così,

⁴ Sulla forma di governo parlamentare e il rapporto di fiducia fra governo e parlamento si veda in particolare C. MORTATI, *Parlamento e democrazia*, in *Studium*, 1948, n. 11, 507-516; e il contributo di L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 636.

⁵ In materia si veda M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, 388 ss.; contra L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 1957, 1170 ss.

⁶ Relativamente all'evoluzione del rapporto di fiducia nel regime statutario pre-repubblicano si preferisce rinviare allo scritto di A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2011, 9-37.

⁷ La prassi degli ordini del giorno settoriali venne mantenuta fino alla discussione del Governo Scelba del 1954, nonostante il divieto introdotto con una modifica parlamentare nel 1950 (artt. 115, c. 2, Reg. Camera e 161, c. 3, Reg. Senato). In quell'occasione il Presidente d'Assemblea precisò come in occasione del voto di fiducia non fosse possibile sottoporre a votazione ordini del giorno. Successivamente, anche durante il voto di fiducia del Governo Zoli nel 1957 vennero presentati alcuni ordini del giorno, dichiarati poi decaduti della presidenza dell'Assemblea. Si veda Assemblea della Camera, resoconto stenografico, 10 marzo 1954, 6181 e del 7 giugno 1957, 32576.

sinteticamente, ma in modo impegnativo, l'adesione anche da parte delle Camere ad un dato programma, chiarendo le basi su cui si fonda il rapporto fiduciario fra queste e il Governo.

Si consacra così solennemente, con un atto formale dal contenuto politicamente assai rilevante, l'adesione delle Assemblee parlamentari agli indirizzi programmatici governativi, condizione necessaria per la fisiologica conclusione della fase genetica dell'Esecutivo. La Costituzione, infatti, impone la perduranza del rapporto di fiducia, in mancanza della quale il Governo deve obbligatoriamente presentare le dimissioni.⁸

Pur in mancanza di esplicita previsione nel testo costituzionale, secondo la dottrina prevalente⁹ e per prassi mai violata, il Governo, al momento della relazione di fronte alle Camere, presenta – oltre alla propria composizione, cioè la persona del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che rivelano i sottostanti equilibri politici nella formazione dell'Esecutivo stesso – il programma e le linee fondamentali di indirizzo politico-amministrativo a cui vincola (o così vorrebbe) la propria azione e sui cui fonda l'intero rapporto di fiducia. Tralasciando in questa sede la complessa e sfaccettata questione della formazione del programma di governo, dei diversi passaggi informali o meno su cui questo si basa e delinea e l'aspetto evolutivo legato ai mutamenti d'assetto politico del sistema,¹⁰ ciò che urge sottolineare è il necessario collegamento fra fiducia, programma e motivazione della mozione. Il rapporto fiduciario fra Esecutivo e Assemblee parlamentari ha per oggetto e in qualche misura fondamento, il programma presentato e condiviso dal Presidente del Consiglio. È su questo che poi il Governo sarà eventualmente chiamato a rispondere, in virtù della propria responsabilità politica, davanti al Parlamento e all'opinione pubblica, sancendo eventualmente il termine del rapporto fiduciario.¹¹

⁸ Si rimanda sul tema a P. ARMAROLI, *Crisi di Governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, X, Treccani, Roma, 1988; A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Studi di diritto costituzionale*, n. 4, 1960, 133 ss.; M. STRAMACCI, *Contributo ad una teoria delle crisi ministeriali in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 1960, 911-924; G. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia Giuridica*, XIV, Treccani, Roma, 1989.

⁹ Per una precisa ricostruzione storica, in particolare in riferimento ai lavori costituenti si veda: M. GALIZIA, *La fiducia parlamentare*, cit.; G. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, cit.; per una trattazione del tema con maggiore attenzione ai rapporti fra Esecutivo e Camere si veda P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1986; T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, 215 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996; dedicano infine particolare attenzione ai casi fra il 1981 e il 1988: A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003; R. DICKMANN, S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2008.

¹⁰ Si veda in particolare C. F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, Editoria Scientifica, Napoli, 2018, 206.

¹¹ Sulla tema si rimanda alle tesi di G. U. RESCIGNO, "La responsabilità politica", Giuffrè, Milano, 1967, *passim*, spec. 33 ss. e 96 ss., il quale inquadra il rapporto di fiducia unicamente all'interno

È evidente che tutte le dinamiche che si affrontano nel presente scritto sono costitutivamente caratterizzate da un elevatissimo tasso di politicità e risultano di conseguenza difficilmente riconducibili a istituti strettamente giuridici, a partire dalla problematicità nel definire in termini formali lo stesso rapporto di fiducia. Ne consegue che lo schema astratto *programma-fiducia-responsabilità politica* risulta eccessivamente semplificato e non in grado di tenere conto della complessità delle dinamiche più propriamente politiche che innervano il rapporto Governo-Parlamento. Ciò chiarito, le considerazioni sopra riportate non negano la funzione di razionalizzazione di cui è investita la mozione motivata di fiducia, aspetto emergente in modo chiaro anche all'interno del dibattito costituente.¹²

L'esplicita previsione della motivazione della mozione all'interno dell'articolo 94 – e non, paradossalmente, della presentazione del programma da parte dell'Esecutivo – sottolinea chiaramente il ruolo comprimario assegnato, nella visione del Costituente, al Parlamento nel momento di ricezione, formalizzazione e assunzione in forma solenne delle linee dell'indirizzo politico del governo. La dottrina prevalente attribuisce, almeno teoricamente, al Parlamento un ruolo non ridicibile al mero assenso e ratifica dell'indirizzo proposto dal Governo; anzi, proprio in forza del dettato dell'articolo 94 si sottolinea come il momento di presentazione e di accordo della fiducia da parte delle Assemblee debba essere caratterizzato da un ruolo attivo di queste ultime nella definizione del programma, volto alla prefigurazione di un indirizzo politico condiviso da entrambi i poteri e quindi politicamente vincolante.

Se nelle ricostruzioni della dottrina emerge in maniera netta questa visione lineare, decisamente più articolate risultano però l'attuazione e la prassi parlamentare che hanno accompagnato il momento del voto di fiducia nella storia

dell'espressione della responsabilità politica, non riconducibile ad alcuna forma di responsabilità giuridica in quanto priva di apposita sanzione. Diversamente si pone C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1967, 465 ss., il quale tende a ricondurre la relazione fiduciaria e la responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento ad una forma di responsabilità giuridica, che passa per il processo di razionalizzazione procedure fiduciarie. In merito alla normativizzazione del rapporto fiduciario si veda G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, 124 ss.

¹² Si vedano in proposito i lavori della II Sottocommissione del 4 e 5 settembre 1946 (in Camera dei Deputati, Segretariato Generale, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, Roma, 1971, 895 ss.), nonché i resoconti stenografici dell'Assemblea del 24 ottobre 1947, in Assemblea Costituente, 1516. Prima del passaggio del 1948 il rapporto fra le Assemblee e l'Esecutivo era regolato solamente per via consuetudinaria. Il Costituente si pone quindi il tema di formalizzare e normare il rapporto fiduciario attraverso l'istituto della mozione motivata. Sul tema si rimanda a M. BELETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Cedam, Padova, 2008; S. MERLINI, *Il Governo*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, 169 ss.

repubblicana. Il primo esecutivo a dare attuazione all'articolo 94 Cost., presentando una mozione al posto di un ordine del giorno motivato¹³, è stato il governo Scelba (1954-1955). Solo da quel momento, in attuazione al dettato costituzionale, si affermò la mozione come strumento parlamentare, volto a regolare il rapporto di fiducia. La mozione veniva motivata, fino alla fine degli anni '60,¹⁴ oltre che attraverso il rinvio alla relazione del Presidente del Consiglio, anche dall'inserimento di alcuni ulteriori periodi mirati a specificare ulteriormente alcuni aspetti programmatici particolarmente vicini alle sensibilità della maggioranza parlamentare al sostegno del Governo. Dal 1970 tuttavia si impose la prassi della motivazione unicamente *per relationem* con riferimento all'esposizione del Presidente del Consiglio, attraverso la formulazione tipica "La Camera [o il Senato], udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno successivo".¹⁵

La mozione risulta pertanto motivata attraverso un generico riferimento all'esposizione orale del Presidente del Consiglio, senza contenere un preciso articolato programmatico. In questo modo si garantiva così un certo tasso di ambiguità o comunque di indeterminatezza delle concrete priorità politiche dell'Esecutivo; opacità spesso necessaria per comporre i conflitti interni alle diverse compagini governative, frequentemente molto variegate.

È una prassi, quella della mozione contenente esclusivamente un generico rinvio alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, che ha avuto una forte continuità durante tutto il periodo repubblicano, interrotta unicamente dal voto di fiducia dei governi Spadolini I e II, in maniera parziale con il governo Fanfani V, Craxi I e II, De Mita, oltre che in una certa misura dal Berlusconi II, e ora dal voto di fiducia del governo Conte. Questi casi, rompendo la prassi del generico rinvio, sono fondamentali per una migliore comprensione dello strumento della mozione: è quindi necessario soffermarsi su alcuni aspetti, se pur brevemente.

¹³ Come accento in precedenza, a questo sovente venivano aggiunti una serie di ordini del giorno settoriali, prassi seguita, nonostante il divieto contenuto all'interno dei regolamenti parlamentari (artt. 115, c. 2, Reg. Camera e 161, c. 3, Reg. Senato), fino al 1954. Si veda nota 7.

¹⁴ All'interno della mozione di fiducia si aggiungevano anche uno o più periodi in cui si esplicitavano ulteriormente le motivazioni del sostegno al Governo. Si prenda ad esempio la mozione di fiducia presentata per la nascita del Governo Leone II. Si veda inoltre R. DICKMANN, S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2008, 89; e A. MACCANICO, *Mozione*, in *En. Giur.*, XX, Treccani, Roma, 1989.

¹⁵ Formulazione adottata per la prima volta in occasione della fiducia al III Governo Rumor, in *Assemblea della Camera, resoconto stenografico*, 17 aprile 1970, 16731.

Nonostante le forti critiche di una parte consistente della dottrina, la motivazione della mozione per mero rimando alla relazione del Presidente del Consiglio, trova riconoscimento sia all'interno del dibattito costituente¹⁶, sia dalla Presidenza della Camera.¹⁷

Le uniche mozioni di fiducia ampiamente ed autonomamente motivate sono quelle del 1981 e 1982 dei governi Spadolini.¹⁸ Questi durante il discorso di presentazione argomentò la propria scelta evidenziando come “la mozione di motivata di fiducia (...) rappresent[i] un momento fondamentale nell'incontro di volontà fra Governo e Parlamento. Col voto favorevole sulla mozione motivata, i gruppi parlamentari della maggioranza si impegnano ad un sostegno meditato e senza riserve circa i punti qualificanti del programma concordato fra i partiti. Contributo effettivo, quindi, alla governabilità, veicolo di sostanziale confronto con l'opposizione sui temi concreti, non meno che efficace deterrente contro crisi extra-parlamentari: secondo un vincolo solenne che in questa sede ci assumiamo.”¹⁹ Il tentativo del leader repubblicano non raggiunse gli obiettivi²⁰ e la sua rimase sostanzialmente un'esperienza isolata.

La mozione con cui prendeva avvio il governo Fanfani V, insidiatosi al termine del secondo governo Spadolini, oltre al rinvio alla dichiarazione del Presidente del Consiglio, elencava in maniera sintetica i principali punti programmatici tratti dalla stessa relazione.

Le motivazioni delle mozioni di fiducia relativi ai successivi governi Craxi (1983-1986) e all'esecutivo presieduto da De Mita (1988), invece, si caratterizzarono perché, pur confermando la fisionomia *per relationem*, contenevano un riferimento non solo alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio ma soprattutto agli allegati programmatici presentati e depositati presso la presidenza dell'Assemblea, maggiormente esplicitivi dell'indirizzo politico del governo.²¹

Infine, la mozione di fiducia presentata per la nascita del governo Berlusconi II (2001) conteneva un riferimento piuttosto vago alla condivisione “degli impegni per l'attuazione del programma”.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Questa presa di posizione si deve in particolare ad una precisazione sorta durante la seduta del 21 aprile 1988, in risposta ai rilievi sollevati dal deputato Russo che riteneva la prassi del rimando non aderente all'art. 94 Cost., in Assemblea della Camera, resoconto stenografico, 21 aprile 1988, 13152.

¹⁸ Sul tentativo portato avanti da Spadolini nel 1981 si veda il contributo dello stesso anno di V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, n. 1, 145-154.

¹⁹ In Assemblea Senato, resoconto stenografico, 7 luglio 1981, 15196.

²⁰ Il tentativo portato avanti da Spadolini aveva la finalità di creare un parametro di valutazione più stringente che fosse deterrente rispetto a crisi di governo, provando nel frattempo a parlamentarizzarle. Sui motivi del fallimento si veda P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, cit. e M. VILLORE, *Art. 94*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 237 ss.

²¹ In Assemblea della Camera, resoconto stenografico 12 agosto 1983, 601 e 8 agosto 1986, 45239.

Nonostante questi casi, successivamente si è confermata la prassi per la quale la mozione di fiducia, presentata dai capigruppo della maggioranza, si limita unicamente ad un mero rinvio alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, rimanendo le eccezioni prima menzionate sostanzialmente isolate al periodo 1981-1988.

3. Le mozioni di fiducia al governo Conte

La mozione di fiducia del governo Conte, presentata dai senatori Crimi (M5S) e Candiani (Lega)²² il 5 giugno, aggiunge al percorso visto sinora un tassello decisamente interessante.

La motivazione contenuta nella mozione presentata si articola in cinque periodi e assume comunque una forma *per relationem*. Questa infatti non contiene effettivamente autonome argomentazioni da porre alla base del rapporto di fiducia, ma preferisce riferirsi attraverso il rinvio al cd. “Contratto per il Governo del cambiamento”²³ e alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, delle quali si predica la “piena sintonia con i contenuti del citato contratto”.

Si può quindi facilmente sostenere come, sotto questo aspetto, la mozione di fiducia al governo Conte non differisca sostanzialmente da quelle approvate durante la formazione dei governi Craxi I e II, – o da quelle per la formazione del governo De Mita o persino dello stesso governo Berlusconi II –, in quanto si tratta formalmente di una mozione *per relationem*, che tuttavia si contraddistingue per il suo essere posta in riferimento non tanto alle dichiarazioni in aula del Presidente del Consiglio, quanto piuttosto a testi programmatici precisamente individuati.

Dall’osservazione delle formule utilizzate per scandire le diverse sezioni della motivazione, emerge *ictu oculi* una chiara ripresa del modello di mozione presentato in occasione dell’investitura dei due governi Spadolini.²⁴ In queste, la motivazione venne strutturata attraverso una tripartizione della mozione. Ad un iniziale richiamo alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, segue la presentazione delle motivazioni proprie della mozione, con i riferimenti programmatici e le priorità dell’azione di governo introdotte dall’espressione “*ricosciuto che corrisponde all’interesse e alle attese della Nazione*”, lasciando poi

²² La mozione è stata presentata dai due vicepresidenti vicari dei gruppi parlamentari della maggioranza. Questo perché entrambi i presidenti, che solitamente adempiono tale onere, hanno assunto un ruolo all’interno della compagine governativa: il sen. Toninelli (M5S) in qualità di Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti mentre il sen. Centinaio (Lega) come Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

²³ In questa sede non si affronterà la spinosa questione relativa al cd. “Contratto per il Governo”, alla sua formazione o alla sua legittimità, considerandolo ai fini del presente lavoro alla stregua di un qualsiasi accordo programmatico di coalizione. Per riferimenti riferiti al Contratto si veda *retro*, nota 2.

²⁴ In Assemblea del Senato, resoconto stenografico, 7 luglio 1981, 15196.

spazio a un lungo elenco di questioni politicamente considerate preminenti. Il testo si conclude con la formula *“constatata la propria identità di vedute con l’indirizzo politico e amministrativo espresso nelle dichiarazioni programmatiche e nella replica del Presidente del Consiglio; le approva e accorda la fiducia al Governo della Repubblica”*.

Nel testo presentato per la fiducia al governo Conte, oltre a un’insolita premessa volta a sottolineare e a riaffermare come il “rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento” si fonda su “precisi contenuti programmatici”, si ritrovano espressioni analoghe a quelle appena citate. Il primo riferimento al “Contratto” viene infatti introdotto riprendendo l’espressione appena riportata: *“riconosciuto che i contenuti del Contratto per il Governo del cambiamento, sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, corrispondono all’interesse e alle attese del nostro Paese”* (corsivo mio). Analogamente, il periodo successivo dichiara che *“constatata la piena sintonia dell’indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri”* con i contenuti del citato “Contratto per il Governo del cambiamento” il Senato e la Camera possano accordare la fiducia.

Proprio quest’ultima proposizione presenta diversi aspetti problematici. Da un lato emerge chiaramente l’intento delle forze politiche di maggioranza di rifarsi al precedente storico del governo Spadolini, ricalcando formule e strutture; dall’altro emerge però altrettanto nitidamente una dissonanza con l’impostazione ricercata nel 1981. In quell’occasione infatti la *ratio* sottesa all’introduzione di una autonoma e articolata motivazione per la mozione di fiducia al Governo era esplicitamente volta a riaffermare la centralità del Parlamento nella determinazione dell’indirizzo politico del Paese e come luogo di confronto, nello sforzo di limitare le crisi extraparlamentari e di conferire al Parlamento il ruolo da co-decisore perso nelle precedenti legislature.

Il testo del 5 giugno sembra, invece, cercare nella sede parlamentare il luogo per blindare in qualche misura l’accordo di coalizione siglato dai due partiti. Il riferimento ai “precisi contenuti programmatici” posto all’interno della premessa e i rimandi attenti e accuratamente collocati al “Contratto” conducono a questa possibile ricostruzione.

In particolare, analizzando l’ultimo periodo sopra citato, emerge distintamente come la fiducia espressa nei confronti del Presidente del Consiglio e all’intero esecutivo venga subordinata alla “piena sintonia” espressa da questi nelle dichiarazioni programmatiche in relazione all’accordo di coalizione. Sostanzialmente, l’intera mozione di fiducia si fonda sulla tassatività del programma contenuto nel “Contratto”, eliminando quindi qualsiasi spazio ed elasticità fra le linee d’indirizzo autonome del Governo – e in particolare del Presidente del Consiglio ex art. 95 Cost. –, l’accordo di coalizione fra i partiti della maggioranza e le funzioni di indirizzo e controllo proprie del Parlamento.

Da un lato quindi il rapporto di fiducia fra Esecutivo e le Camere si fonda su uno specifico documento programmatico, con la naturale conseguenza che in caso di mancato rispetto delle stesse il Governo sarà tenuto a rispondere in Aula rimettendo in discussione il rapporto di fiducia; dall'altro tuttavia il Parlamento – vale a dire sia l'Assemblea, sia i gruppi parlamentari e i singoli componenti²⁵ – è di fatto privato da qualsiasi ruolo autonomo in questo senso, essendo limitato a ratificare e in questo modo a rafforzare, un accordo siglato altrove e sul quale non ha mai avuto occasione di dibattere. È chiara la contrapposizione con l'impianto proposto all'avvio del governo Spadolini: in quest'ultimo caso si voleva riaffermare la centralità del Parlamento non vincolando l'indirizzo politico del Paese alle sole intenzioni del Governo, nella ricerca di una sede più ampia di confronto; in questo caso, invece, si è di fronte al tentativo di inchiodare l'Esecutivo a un accordo di coalizione, il tutto davanti al Parlamento relegato a un ruolo di ratificatore di un accordo al quale hanno preso parte soggetti eletti nelle Assemblee e soggetti invece non eletti, non conosciuti né conoscibili.

In questo senso, l'impostazione adottata non è riconducibile ai casi prima considerati – Craxi I e II, De Mita, Berlusconi II – nei quali è stato posto, all'interno della mozione di fiducia votata dalle Camere, uno specifico riferimento ai programmi di coalizione. Infatti, in tutti questi casi il rimando all'accordo è stato portato avanti attraverso formulazioni aperte e particolarmente ampie – “condivisi gli impegni per l'attuazione del programma”; “valutato positivamente il programma di Governo”; “letti gli allegati programmatici” – riconoscendo un notevole, se non eccessivo, spazio all'autonomia dell'esecutivo, anche in relazione alle spesso divergenti vedute dei partiti della coalizione che in questo modo rimandavano la risoluzione di questi dissidi interni alle forze di maggioranza in sedi più informali.²⁶

È tuttavia da considerare anche un ulteriore aspetto. Il rimando a un accordo programmatico portato avanti in modo così puntuale, pur limitando

²⁵ La questione assume particolare rilevanza anche in relazione al divieto del vincolo di mandato, previsto dall'art. 67 Cost. La delicata posizione che assume il singolo parlamentare durante la votazione della fiducia iniziale al governo è sottolineata anche dalla previsione dell'art. 94 Cost., per il quale la mozione è votata per appello nominale. Si rimanda inoltre a A. MANZELLA, *Art. 67*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1986; L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità Assembleare*, Rivista AIC, n. 4, 23 ottobre 2012.

²⁶ Si pensi ad esempio al Consiglio di Gabinetto, introdotto informalmente da Craxi nel 1983, successivamente formalizzato all'articolo 6 della legge 400/1988. Sul tema si veda il contributo di R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di governo*, in G. AMATO e F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo*, Giuffrè, Milano 2015, 29-4.

l'autonomia dell'Esecutivo e del Presidente del Consiglio nel dirigere la politica generale del Governo e riducendo gli spazi di partecipazione e di indirizzo delle Camere, paradossalmente accentua in modo considerevole i poteri di controllo del Parlamento. Infatti, vincolando la fiducia concessa dalle Camere a un preciso testo programmatico e limitando così i margini di autonomia dallo stesso²⁷, si rende potenzialmente maggiormente vincolante la responsabilità politica dell'Esecutivo nei confronti delle Camere. Queste infatti si auto-vincolano ad assumere parametri più stringenti per la valutazione del mantenimento del rapporto di fiducia, subordinandolo al diligente rispetto del Contratto. È ipotizzabile quindi un'azione di controllo più incisiva rispetto a quella fin qui sperimentata; tuttavia è necessario sottolineare come pur sempre di responsabilità politica si tratti, e come tale risponde a dinamiche proprie dei rapporti politici parlamentari non vincolabili né riconducibili a schemi e a impostazioni giuridiche rigidamente definite.

4. Quale ruolo per le Assemblee rappresentative nella XVIII legislatura?

La mozione del governo Conte si presta difficilmente a una immediata e netta categorizzazione, dal momento che mira, in qualche misura, a creare un gioco di richiami e di citazioni formali, pur presentando delle forti e incisive innovazioni sostanziali. Il tema sicuramente più rilevante e delicato è quello legato ai rapporti fra le Camere e il Governo, per lo sviluppo del quale tuttavia è necessario attendere lo svolgimento della XVIII legislatura. Come evidenziato, la mozione di fiducia presentata da M5S e dalla Lega solleva nel merito alcune perplessità, dal momento che pone, a fondamento del rapporto di fiducia, un accordo di coalizione volutamente blindato, sottoscritto dai leader di partito e controfirmato dal notaio.

Notoriamente, nel corso della storia repubblicana si è progressivamente affermata la pratica delle cd. crisi extraparlamentari,²⁸ che ponevano fine a dell'esperienze di governo senza un chiaro e formalizzato passaggio in aula. Questa prassi, dovuta a questioni sostanzialmente di opportunità politica e nella certezza di mantenere una certa continuità d'indirizzo politico-amministrativo, è stata aspramente criticata sia dalla dottrina sia da diverse parti politiche²⁹, per le conseguenze sul regime parlamentare che questa comportava.

²⁷ Quest'autonomia risulta in realtà persino difficilmente ipotizzabile, considerato la necessità della "piena sintonia" fra l'azione di governo e la previsione dell'accordo di coalizione, a cui è assoggettata la fiducia.

²⁸ Si veda in particolare P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948; A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, cit.; M. GALIZIA, *Crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, 367 ss.; V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione delle crisi*, op. cit.

²⁹ Basti ricordare in tal senso la mozione a prima firma di Scalfaro, discussa alla Camera dei Deputati il 14 gennaio 1991, rimasta poi senza seguito, con la quale si sosteneva che in qualunque caso

Nei fatti, la sede parlamentare veniva esautorata di una propria prerogativa nei riguardi del rapporto fiduciario col Governo, non potendo non solo decidere, ma spesso neanche discutere la crisi di governo in atto, dovendosi limitare a prendere atto dell'interruzione del rapporto per atto unilaterale dell'esecutivo, attraverso le dimissioni del Presidente del Consiglio.

Il Contratto per il Governo, posto a fondamento del rapporto fiduciario sancito dalla mozione, prevede l'istituzione formalizzata di un cd. *Comitato di Conciliazione*, volto a dirimere e affrontare le "divergenze per quanto concerne l'interpretazione e l'applicazione del presente accordo"³⁰. Non è questa la sede per affrontare analiticamente la spinosa questione sottesa alla *formalizzazione* di un istituto del genere – nelle numerose esperienze governative di coalizione che hanno caratterizzato la storia repubblicana si sono di fatto sempre realizzati vertici di maggioranza – o di approfondire il delicato tema posto dalla sottoscrizione di un accordo del genere. Risulta tuttavia singolare l'esplicita delega risultante dal collegato disposto mozione-contratto, che in questa maniera il Parlamento porta avanti. Le Camere vincolano la propria fiducia all'Esecutivo all'attenta e precisa attuazione di un accordo che primariamente sottolinea come, in caso di divergenze, la sede propria e prima della discussione non sia quella parlamentare, ma un soggetto ancora indefinito, la cui "composizione e il funzionamento (...) sono demandate ad un accordo tra le parti"³¹.

È evidente come quest'impostazione lasci perplessi: nei fatti il ruolo di indirizzo e controllo da parte del Parlamento viene limitato a un assenso a una sorta di pacchetto non solo completo – aspetto già presentatosi durante l'esperienza repubblicana – ma soprattutto al quale non ha accesso; un unico sì o no, senza reali spazi di discussione o condivisione.

Problematiche analoghe si sono poste³² infatti anche in relazione ai governi di coalizione che hanno caratterizzato il periodo repubblicano fino al 1993, vale a dire fino al passaggio da un sistema elettorale proporzionale alla fase maggioritaria. L'elaborazione dell'accordo di coalizione e quindi del programma di governo era negoziata dai partiti nella fase successiva al momento elettorale e in seguito accolta dal Parlamento attraverso la mozione di fiducia – sempre *per relationem* alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio. Le Assemblee parlamentari e la disciplina *ex art. 94 Cost.* subivano dunque un ridimensionamento: i rapporti sostanziali si sviluppavano a partire dal preventivo

di dimissione il Governo dovesse preventivamente informare il Parlamento. Le stesse mozioni motivate del 1981-82 non sono altro del resto che un tentativo di limitare questo fenomeno.

³⁰ Contratto per il Governo del Cambiamento, pag. 6.

³¹ Contratto per il Governo del Cambiamento, pag. 7.

³² Si veda in particolare le riflessioni di G. RIVOCCHI, *Fiducia Parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Aggiornamento, Utet, Torino, 2008, 377-401; e di G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, *op. cit.*

accordo di coalizione siglato dalle forze politiche.³³ L'esperienza del governo Conte potrebbe porsi quindi in continuità con quest'uso della mozione di fiducia – legato anche al ritorno ad un sistema elettorale proporzionale dopo la parentesi maggioritaria – e tutt'al più come un'estremizzazione di questa declinazione, testimoniata in primis dalla non partecipazione del Presidente del Consiglio ai lavori del programma e dell'accordo di coalizione.

Come si rapporta infine l'impianto appena descritto con le parole e gli intenti del Presidente della Camera? Il Presidente Fico ha infatti posto al cuore del proprio intervento d'insediamento la centralità parlamentare, minacciata dal “contesto in cui il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo continua ad essere caratterizzato dall'abuso di strumenti che dovrebbero essere residuali, in cui poteri e competenze sono spesso trasferiti in altre sedi decisionali”. Il delicato rapporto fra l'Esecutivo e le Assemblee parlamentari si dovrà confrontare quotidianamente, coi lavori nelle commissioni e in aula. Questi forniranno segnali particolarmente interessanti per cercare di cogliere la direzione verso la quale si può sviluppare il rapporto fiduciario, ponendo attenzione ad esempio al numero e al tasso di ricezione degli emendamenti, il permanere della prassi relativa ai pareri delle commissioni in sede di limiti ulteriori alla decretazione legislativa o l'efficacia di quest'ultime nel partecipare alla scrittura dei testi governativi.

Quel che è sicuro è la difficoltà a ricondurre un sistema così delineato all'Esecutivo inteso come “emanazione permanente delle assemblee rappresentative”³⁴ immaginato dal Costituente.

³³ Secondo la ricostruzione del prof. FERRARA, *Il Governo di coalizione, op. cit.*, 124 ss., in questa maniera l'accordo di coalizione diventava una “figura negoziale di diritto costituzionale” in virtù della collocazione delle norme che disciplinano il rapporto fiduciario nell'ordine della legalità costituzionale posta in essere mediante la mozione di fiducia.

³⁴ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, 1970, 642.