

Data di pubblicazione: 21 febbraio 2024

LUCA GRIMALDI*

Il rapporto fiduciario tra Parlamento ed Esecutivo nella più recente evoluzione “materiale” della forma di governo

ABSTRACT: Il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo sembra registrare sempre più chiaramente, soprattutto alla luce dell’esperienza degli ultimi Governi, un progressivo acuirsi delle criticità che sembrano riguardare il corretto funzionamento della complessiva forma di governo costituzionalmente prevista, più che il mero regime di rapporti tra il Governo stesso, la maggioranza parlamentare che lo sostiene e le opposizioni. Un punto di emersione particolarmente significativo è costituito dal ricorso sempre più frequente alla “questione di fiducia”, da parte dell’Esecutivo, per far approvare provvedimenti giudicati irrinunciabili per l’azione di governo. La prassi che ne deriva sembra che

* Professore associato di Diritto pubblico, Università degli studi di Bari Aldo Moro.

stia finendo per connotare una sorta di trasformazione “materiale” *in itinere* della nostra forma di governo.

The trust relationship between Parliament and Government seems to determine, especially in the experience of recent Governments, a progressive strengthening of the critical issues related to the correct functioning of the form of government rather than the regime of relations between Government, parliamentary majority, and opposition. A significant point of emergence in all this is constituted by the increasingly frequent use of the "vote of confidence" by the Executive to have measures judged indispensable for government action approved. The resulting practice seems to be ending up characterizing a sort of "material" transformation underway in our form of government.

PAROLE CHIAVE: rapporto fiduciario; Parlamento; Esecutivo; forma di governo

KEYWORDS: fiduciary relationship; Parliament; Executive; form of government

SOMMARIO: 1. L'evoluzione del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Cenni generali. – 2. La “fiducia” quale vincolo necessario posto a fondamento del rapporto (non solo “fisiologico”) tra maggioranza parlamentare e Governo. – 3. La peculiare prospettiva offerta dalla “questione di fiducia” ad iniziativa governativa e dalla sua multiforme (ma non sempre lineare) applicazione. – 4. Il ricorso alla “questione di fiducia”

nelle ultime legislature quale punto di emersione di una evoluzione non sempre coerente della forma di governo.

1. L'evoluzione del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo.

Cenni generali

Le dinamiche del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo affermatesi nelle ultime legislature sembrano mostrare come, “a valle” dell’incerto processo di disarticolazione e di trasformazione delle forze politiche in atto¹, da un lato, e di evoluzione sostanziale della forma di governo², dall’altro, si possa rinvenire un parziale scollamento, se non proprio una tendenziale divaricazione, tra tali dinamiche “materiali” e quanto formalmente previsto sul piano ordinamentale.

¹ Si tratta di un processo che, com'è noto, affonda le sue radici, in larga parte, nella ormai conclamata crisi dei partiti tradizionali, i quali sembrano non rappresentare più, come diceva Crisafulli, i “Padri della Costituzione” (v. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, 5), ma, semmai, i suoi “avi lontani”. Sulle connessioni tra sistema dei partiti, rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo e forma di governo v., in particolare, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996.

² È opportuno evidenziare, sia pure solo con brevi cenni, come tale evoluzione debba essere inquadrata necessariamente anche alla luce delle incertezze e delle difficoltà che continuano a gravare sul processo di integrazione europea, nonché delle molteplici crisi (economica, climatica, pandemica, militare e, più in generale, geopolitica) che si sono avvicendate e, per molti versi, sovrapposte nel corso degli ultimi lustri, spingendo, tra l'altro, i processi di globalizzazione ad una sorta di crisi irreversibile tutt'ora in atto con inevitabili ripercussioni sulle dinamiche istituzionali, economiche e politiche più strettamente interne. Per un inquadramento generale delle coordinate entro cui si iscrive l'evoluzione della forma di governo che tenga conto degli sviluppi più recenti, v. M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024.

Al netto degli elementi legati alla mera “contingenza politica”, infatti, lo scollamento a cui si è fatto riferimento sembra emergere in maniera sempre più marcata proprio in relazione al sostanziale mutamento *in itinere* del tradizionale regime di rapporti tra Parlamento ed Esecutivo³ soprattutto se lo si considera nella prospettiva propria dei c.d. “governi di coalizione” (oggi in rapida e, forse, radicale trasformazione)⁴, nonché del necessario confronto interno alle “forze di maggioranza”, oltre che tra queste e le opposizioni parlamentari, che tali governi normalmente richiedono.

E’ opportuno rilevare, tra l’altro, come nel processo di trasformazione in atto del regime di rapporti tra Parlamento e Governo convergano e “deflagrino” non solo tutte le ordinarie tensioni di natura politica e sociale

³ Si pensi agli anni ‘70, quando la c.d. “centralità del Parlamento” era contraddistinta non solo dalla primazia di tale organo nell’ambito del circuito decisionale (v., per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 9 ss.), ma anche da una legislazione che mostrava, per molti versi, una sostanziale autonomia dall’indirizzo politico del Governo, o alle successive trasformazioni che hanno risentito di dinamiche sia esterne (relative, soprattutto, al processo di integrazione UE), che interne (quali, ad esempio, la crisi della c.d. “Prima Repubblica”, l’introduzione del sistema maggioritario, la crisi economico-finanziaria deflagrata a partire dal 2008, la repentina affermazione di movimenti antisistema).

⁴ Al di là dell’evoluzione che i “governi di coalizione” hanno registrato negli ultimi decenni, non si può non considerare l’intenzione del Governo in carica e delle forze parlamentari di maggioranza di voler riformare l’attuale forma di governo attraverso l’elezione diretta del Premier. Al momento, infatti, c’è già una proposta già illustrata in Parlamento (Disegno di legge costituzionale S. 830, presentato il 04/02/2024, recante “*Disposizioni per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*” che prevede la modifica agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione) ma che sembra costituire ancora una proposta “iniziale” destinata a dover essere ancora oggetto di dibattito, di approfondimenti e di revisioni pur risultando ferma l’intenzione della maggioranza stessa di procedere a realizzare una riforma costituzionale in tale direzione.

che inevitabilmente caratterizzano il confronto tra maggioranza e opposizione nel corso di ogni legislatura, ma anche tutte le criticità determinate dalle difficoltà irrisolte e dalle perduranti incertezze rinvenibili sia sul piano sovranazionale e “globale”⁵(facendo riferimento al complesso di interazioni, non solo formali, riconducibili al processo di integrazione europea e alla più ampia trama di rapporti internazionali e “globali” attualmente in fase di ridefinizione), sia sul piano più strettamente “interno”.

Sotto quest’ultimo profilo, a fronte di una disciplina costituzionale (al momento) formalmente invariata nelle sue linee essenziali, sembra essersi affermato, in particolare, una sorta di “*continuum*” indistinto tra maggioranza parlamentare e Governo, nei termini che si avrà presto modo di chiarire, il quale presenta dei caratteri, per taluni versi, inediti rispetto al tradizionale assetto della nostra forma di governo parlamentare, e che è possibile cogliere, in particolare, alla luce dell’utilizzo dell’istituto della c.d. “questione di fiducia”, da parte dell’Esecutivo, in occasione dell’approvazione di provvedimenti ritenuti irrinunciabili per la prosecuzione dell’azione di governo. Il “*continuum*” a cui si è fatto riferimento potrebbe apparire poco rilevante, *prima facie*, ove fosse inteso

⁵ È opportuno rimarcare, quantomeno in linea generale, come le criticità richiamate risultino aggravate, come noto, non solo dalla delicata fase di transizione economica e dalle incognite che gravano sull’economia europea e sul complessivo processo di integrazione sovranazionale, ma anche dai conflitti bellici e dalle tensioni geopolitiche in corso che sembrano mettere radicalmente in discussione l’assetto dei rapporti internazionali e la stessa “globalizzazione”, se non altro così come l’abbiamo conosciuta fino ad oggi. Sul punto, v. il recente contributo di A. RUGGERI, *I parametri delle dinamiche della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023.

come una mera (e, per molti versi, ovvia) contiguità politica e istituzionale tra maggioranza parlamentare ed Esecutivo, se non finisse per risolversi, piuttosto, in un tendenziale assorbimento delle funzioni proprie della maggioranza parlamentare stessa da parte del Governo, il quale finisce così per comprimere, e in alcuni casi alterare profondamente, il confronto tra le forze parlamentari di maggioranza e quelle di opposizione, oltre che tra le forze parlamentari e il Governo, così come si avrà modo di rilevare.

Dopo la fase caratterizzata dalla trasformazione in chiave maggioritaria e bipolare dell'assetto politico-parlamentare (riconducibile, com'è noto, agli anni '90) e la successiva evoluzione in senso proporzionale e multipolare (o, se si vuole, tripolare) del sistema⁶(una evoluzione indotta, perlopiù, dai reiterati interventi del legislatore e del giudice costituzionale sulla legge elettorale),infatti, è possibile constatare come il rapporto tra maggioranza parlamentare ed Esecutivo, sembri perseguire, ormai, al netto delle fasi "emergenziali", l'obiettivo di una maggiore tenuta e coesione della "maggioranza di governo" non solo con il coinvolgimento di forze parlamentari sufficientemente ampie e omogenee, ma, anche, attraverso

⁶ A tale proposito ci si limita ad evidenziare come la svolta, per molti versi radicale degli anni '90, segnata dall'affermazione del "maggioritario", sembra subire, oggi, una ulteriore accelerazione di cui non si può dar conto adeguatamente in questa sede, ma che, in ogni caso, non può essere liquidata con formule ambigue e potenzialmente fuorvianti quali "emersione di forze sovraniste", "affermazione di partiti populistici", "creazione di movimenti anti-casta", etc., dal momento che il contesto attuale mostra non solo delle preoccupanti criticità in ordine alla qualità dell'offerta politica, ma anche delle vere e proprie torsioni nell'individuazione e nel perseguimento delle politiche pubbliche, oltre che nella tenuta degli stessi equilibri istituzionali costituzionalmente previsti. In merito alla specifica problematica volta ad evidenziare la differente resa dei due diversi contesti riconducibili ad un sistema elettorale di tipo maggioritario e ad uno di tipo proporzionale, v., in particolare, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. – Annali*, vol. XXIII, 1970, 1 ss.

una progressiva (e tutt'altro che pacifica) appropriazione di fatto, da parte dell'Esecutivo, di scelte e di funzioni finalizzate alla individuazione minuta e pressoché totale dell'indirizzo politico “*di governo*”, riducendo tale indirizzo, nella sostanza, ad un mero indirizzo “*del governo*”⁷, ovvero finendo con l'immiserire le funzioni proprie del Parlamento e, talvolta, persino col pregiudicarne il pieno esercizio da parte degli stessi parlamentari di maggioranza oltre che da quelli di opposizione.

È inevitabile, infatti, che uno “schiacciamento” pressoché totale delle posizioni espresse dalla maggioranza parlamentare su quelle, per così dire “di sintesi”, del Governo rischi di snaturare, più che di indebolire semplicemente (magari per l'ampiezza della maggioranza di governo), il confronto con le posizioni e le scelte dissonanti rispetto a quelle espresse dalla maggioranza stessa, non solo riducendo gli spazi di confronto in Parlamento, ma anche rischiando di privare di ogni incisività, e in taluni casi persino di azzerare, la dialettica interna al Parlamento.

Il segno più evidente degli effetti prodotti da tutto ciò sembra essere costituito, in particolare, dall'attitudine, sempre più marcata, del Governo a mostrarsi, di volta in volta, non semplicemente contrario (ove lo fosse) ad integrazioni o modifiche del contenuto dei propri provvedimenti da parte dei parlamentari, così come sarebbe normale aspettarsi, ma, piuttosto, sempre meno disposto *in nuce* ad accettare la prospettiva che i

⁷ In merito alla distinzione tra “indirizzo politico *di governo*” e “indirizzo politico *del governo*” v., per tutti, A MANZELLA, *Il Parlamento*, *op. cit.*, 261 ss.

provvedimenti e, più in generale l'indirizzo *di* governo, trovino una definizione finale del loro contenuto in Parlamento.

La principale conseguenza di tale atteggiamento, da parte dell'Esecutivo è, in ultima analisi, certamente quella di semplificare la “sintesi politica” fatta propria dalla maggioranza di governo, ma, nello stesso tempo anche quella di restringere e, in alcuni casi, persino di azzerare, attraverso forzature e artifici (così come sembra accadere in occasione della richiesta di un “voto fiduciario” da parte del Governo sui provvedimenti da licenziare), gli spazi di confronto in Parlamento, all'interno della maggioranza stessa e poi, inevitabilmente, anche tra quest'ultima e le opposizioni.

Dal punto di vista più strettamente ordinamentale, tutto ciò sembra sostanziarsi, principalmente, in una ulteriore spinta al rafforzamento delle funzioni *lato sensu* normative del Governo, in linea, tra l'altro, con l'acclarata e ormai risalente tendenza che ha finito per schiacciare sempre più il circuito della decisione politica sulle scelte strettamente governative. A tale proposito, è opportuno rimarcare, sia pure molto brevemente e nei limiti della specifica prospettiva che qui interessa, come il processo di integrazione europea abbia favorito grandemente (soprattutto a partire dall'approvazione del Trattato di Maastricht) il rafforzamento progressivo dei poteri dell'Esecutivo e una evoluzione sostanziale del regime di rapporti tra Parlamento e Governo proprio nella direzione a cui si è fatto cenno. Più specificamente, è possibile constatare come dal processo di integrazione sovranazionale sia derivata, tra l'altro, una inevitabile riarticolazione sostanziale del circuito fiduciario, se non altro alla luce di

una sorta di trasformazione, che è apparsa per molti versi necessaria, dell'originario rapporto fiduciario, tutto interno al circuito decisionale strettamente “nazionale” tra Governo e forze politiche di maggioranza, in un circuito allargato (formalmente e non solo)⁸, al coinvolgimento, più o meno diretto (ancorché non sempre del tutto trasparente e, in ogni caso, sempre più pressante), della Commissione europea e dei mercati finanziari⁹ (ad esempio, attraverso l'interlocuzione del Governo con le agenzie di rating o con i gestori dei grandi fondi di investimento, oltre che con gli organi di governo dell'UE).

È facile constatare, già ad una prima ricognizione, come, nella prospettiva adottata in questa sede, l'utilizzo della “questione di fiducia” da parte del Governo sembri costituire non solo uno strumento particolarmente significativo per consentire all'Esecutivo di ricondurre ad unità e di attuare efficacemente¹⁰ l'indirizzo politico di maggioranza, ma anche una sorta di “presa di terra” attraverso cui “scaricare” sulle procedure parlamentari di approvazione dei provvedimenti le principali linee di “tensione” politica e istituzionale¹¹ che sembrano svilupparsi nell'ambito del confronto tra

⁸ Si fa riferimento non solo alle procedure relative all'approvazione della manovra di bilancio, ma anche a tutte le interazioni informali riconducibili alle azioni di c.d. “moral suasion” o, più in generale, di interlocuzione adottate dagli organi UE.

⁹ V., in particolare, A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati”* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in *Federalismi.it*, n. 23/2011.

¹⁰ Sul punto sia consentito rimandare a L. GRIMALDI, *Questione di fiducia (ad iniziativa governativa) e “unità” dell'indirizzo politico di maggioranza*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2021, 705 ss.

¹¹ Si fa riferimento a quelle “tensioni” politiche, ma anche istituzionali che rischiano di inficiare tanto la stabilità e l'efficacia dell'azione di governo, quanto la funzionalità, prima ancora che l'incisività, dell'azione parlamentare.

maggioranza e opposizione, oltre che tra il nostro Paese, i mercati finanziari e gli Stati facenti parte dell'UE¹².

Questo rilievo sembra essere diventato particolarmente evidente proprio nelle ultime legislature, poiché le criticità e le contraddizioni sviluppatesi all'interno della maggioranza di governo non sembrano derivare da dinamiche di natura meramente politica, ma rivelano, piuttosto, una difficoltà costante, evidentemente riconducibile ad un piano propriamente istituzionale, a rendere stabile e lineare l'azione di governo a prescindere dalla consistenza delle maggioranze chiamate a sostenere il Governo stesso (maggioranze che, in alcuni casi, sono risultate anche molto ampie). Non è certamente un caso che l'Esecutivo, e segnatamente il Presidente del consiglio in quanto titolare della funzione di direzione della politica generale del Governo e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico (*ex art. 95, co. 1 Cost.*), sia ricorso all'apposizione della “questione di fiducia” sui propri provvedimenti da licenziare in Parlamento non solo con una frequenza crescente, ma anche con delle motivazioni di fondo che sono

¹² Ciò anche in ragione della sostanziale marginalizzazione delle forze parlamentari di opposizione favorita, per un verso, dal processo di integrazione europea che ha contribuito in maniera determinante ad affermare la centralità - pressoché assoluta - dell'esecutivo, pur considerando gli sforzi profusi per rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, sia dalle varie situazioni emergenziali - soprattutto quella economico-finanziaria e, da ultimo, quella sanitaria legata alla pandemia da Covid 19 - che sono emerse nel corso dell'ultimo decennio. A tale proposito appare opportuno rilevare come l'indebolimento del Parlamento nel suo complesso sembri derivare non tanto (o, quantomeno, non solo) dal rafforzamento dell'Esecutivo, quanto dai processi sovranazionali e globali, tant'è vero che alla debolezza del Parlamento si è associata la debolezza dell'esecutivo laddove quest'ultima difficilmente potrebbe essere ricondotta esclusivamente al sistema elettorale o alle dinamiche di mera politica interna. A tale proposito v., tra gli altri, P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2010.

apparse sempre più variegata e, in taluni casi, persino “singolari”¹³, pur rispondendo sempre ad una stessa esigenza di fondo, ovvero quella di rendere rapida e univoca, più che condivisa e partecipata, l’azione dell’Esecutivo.

Tutto ciò sembra rispondere, in sostanza, non solo ad un bisogno per così dire “fisiologico” (e per molti versi irrinunciabile) del Governo di assicurare un’attuazione coerente ed efficace del programma a cui la maggioranza ha accordato la fiducia, eventualmente, anche richiamando i parlamentari (di maggioranza e, in alcuni casi, non solo)¹⁴ alle proprie responsabilità politiche, ma, come si avrà modo di approfondire in seguito, anche ad una logica, tutt’altro che scontata e lineare, secondo cui il perseguimento degli obiettivi di governo richiederebbe necessariamente una attrazione sempre maggiore delle decisioni (soprattutto di natura normativa) in capo all’Esecutivo per garantirne l’efficacia, la coerenza e la velocità di adozione.

2. La “fiducia” quale vincolo necessario posto a fondamento del rapporto (non solo “fisiologico”) tra maggioranza parlamentare e Governo

¹³Per un approfondimento sui casi connotati da elementi, per così dire, eccentrici o, comunque, poco lineari, sia consentito rimandare a L. GRIMALDI, *Questione di fiducia (ad iniziativa governativa) e “unità” dell’indirizzo politico di maggioranza*, *op. cit.*, 725 ss.

¹⁴ Basti ricordare il ricorrente appello che viene fatto in Parlamento alle forze e, in alcuni casi, anche ai singoli parlamentari c.d. “responsabili” o a quanti possano condividere i singoli provvedimenti.

Il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, disciplinato dall'art. 94 Cost., costituisce, com'è noto, la “chiave di volta” della forma di governo prevista dal nostro ordinamento e delineata, nei suoi tratti essenziali, dalla Costituzione¹⁵. Solo con la fiducia che il Governo ottiene da ciascuna delle due Camere, attraverso il voto sul programma¹⁶ che deve essere presentato in Parlamento dal Governo stesso¹⁷, infatti, quest'ultimo assume la piena

¹⁵ È opportuno evidenziare come la forma di governo sia solo “prefigurata” dalla nostra Carta costituzionale o, per meglio dire, sia disciplinata solo nelle sue grandi linee generali, poiché i Padri costituenti consapevolmente evitarono di articolare una disciplina costituzionale minuziosa ed esaustiva della nostra forma di governo. Essi, infatti, si preoccuparono, essenzialmente, di individuare ciò che l'Esecutivo non può fare, piuttosto che quanto gli è espressamente consentito fare.

¹⁶ È opportuno puntualizzare come i vincoli derivanti dal “programma di governo” vadano colti, ovviamente, al di là di una prospettiva meramente politica. A tale riguardo, è utile evidenziare come la natura che il programma di governo assume emerga più chiaramente se esaminata alla luce della funzione attribuita alla formazione e all'attuazione dell'indirizzo politico e della mutua interdipendenza che viene a stabilirsi tra quest'ultimo e il programma di governo stesso. Quest'ultimo, infatti, sarà inquadrabile, nella sostanza, come una mera professione di intenti (v., per tutti, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939, 53 ss., ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015), o, al più, come una sorta di sintesi degli obiettivi ai quali vincolare l'azione di governo (v., in particolare, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, *op.cit.*, 124 ss.) se si attribuisce una valenza c.d. “normativa” all'indirizzo politico. Se si assumerà, invece, che l'indirizzo politico abbia una mera natura “esistenziale” e quindi rinvenibile solo dopo che si sia effettivamente palesato in una attività concreta, il programma di governo risulterà generico, assai meno vincolante e pronto a piegarsi alle esigenze del momento (sulla distinzione tra natura “normativa” ed “esistenziale” dell'indirizzo politico, v., per tutti, C. LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Pol. dir.*, 1974, n. 6, 673 ss., poi anche in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, 187 ss.).

¹⁷ È appena il caso di evidenziare che il Governo, ai sensi dell'art. 94 Cost., deve presentarsi in Parlamento entro dieci giorni dal giuramento del Presidente del consiglio e dei Ministri nelle mani del Presidente della Repubblica.

disponibilità dei suoi poteri e può, così, porre in essere compiutamente¹⁸ la sua azione col sostegno di quella stessa maggioranza parlamentare che gli ha conferito, per l'appunto, la fiducia. Non appare inutile evidenziare, ai fini del tema specifico trattato in questa sede, come la mozione di fiducia inizialmente votata in Parlamento non necessiti, sulla base di quanto previsto dalle disposizioni costituzionali, di ulteriori atti che ne ribadiscano o rinnovino l'efficacia durante lo svolgimento della legislatura, nemmeno se il programma di governo dovesse subire delle integrazioni o delle modifiche in corso d'opera (perlopiù inevitabili col passare del tempo, se non altro per adattare l'azione di governo ai differenti contesti che si vengano a creare)¹⁹. In effetti, ai sensi del terzo comma dell'art. 94 Cost., il vincolo fiduciario instauratosi con la summenzionata mozione non viene meno neppure col “voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo”, dal momento che quest'ultimo, in tal caso, non ha l'obbligo di dimettersi. Da tutto ciò discende che il rapporto fiduciario

¹⁸ Ovvero senza i limiti della c.d. “ordinaria amministrazione” a cui è stato soggetto nel periodo compreso tra il giuramento e il voto parlamentare sulla mozione di fiducia.

¹⁹ Il legame che si stabilisce tra il programma di governo e gli obiettivi che vengono concretamente perseguiti nel corso della legislatura è, per sua natura, labile e sfuggente non solo sotto il profilo del contenuto propriamente politico, soggetto, peraltro, alle contingenze del momento (perlopiù non prevedibili al momento della stipula dell'accordo di governo), ma anche sotto quello formale, dal momento che esso diviene, spesso, inevitabilmente oggetto di nuove “contrattazioni” legate ad esigenze più attuali, anche se, sulla base delle previsioni costituzionali, appare in ogni caso necessario preservare una coerenza di fondo tra ogni nuovo accordo e il programma di governo votato in Parlamento. Ad ogni modo, i mutamenti di fatto del programma oggetto dell'azione di governo vanno ricondotti all'attuazione dell'indirizzo politico che resta, in larga misura, nella ordinaria disponibilità dell'Esecutivo senza che questo debba ottenere, per gli eventuali cambiamenti registrati, nuovamente la fiducia in Parlamento. Sul punto, v., tra gli altri, A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano, 2008, 121.

deve essere considerato (tacitamente) sussistente²⁰ fino a quando il Governo resta in carica, a meno che la fiducia, inizialmente accordata, non venga revocata attraverso una mozione di sfiducia, espressamente formalizzata con un voto parlamentare, così come previsto dallo stesso art. 94 Cost.²¹. Solo col voto favorevole ad una tale mozione il Governo ha l'obbligo di dimettersi ai sensi dell'art. 94, c. 4 Cost.

Il vincolo fiduciario *de quo*, dunque, non rappresenta solo un'implicita ed inderogabile premessa affinché il Governo possa operare legittimamente, ma costituisce anche un "fisiologico" e perdurante, riferimento (necessario) che vincola il Governo stesso, ma non solo²², nel corso di tutta la durata in cui questo resta in carica per realizzare il programma su cui ha ottenuto inizialmente la fiducia.

²⁰ La fiducia inizialmente votata in Aula, sulla base del programma presentato dal Governo, costituisce un vincolo perdurante che impegna, da un lato, il Parlamento ad assumere le proprie decisioni in coerenza col programma, e, dall'altro, il Governo ad attuarne i contenuti (sul punto v. per tutti A. MANZELLA, *op. cit.*, 263), e deve essere considerato come operante, ai sensi dell'art. 94 Cost., fino a quando non viene formalizzata una mozione di sfiducia, ai sensi dello stesso articolo della Costituzione.

²¹ Si fa riferimento, ovviamente, alla revoca formalizzata attraverso una mozione motivata da sottoporre al voto parlamentare *ex art.* 94 Cost., c. 1 e 5, ed artt. 39, c. 5, 54 e 115 R.C., nonché dell'art. 161 R.S. È appena il caso di rilevare, più specificamente, come l'art. 94 Cost. distingua chiaramente il voto espressamente rivolto alla revoca della fiducia nei confronti del Governo, da tutte le altre eventuali votazioni parlamentari che si limitino a rigettare le proposte avanzate, a vario titolo, dall'Esecutivo, specificandone espressamente i differenti esiti che ne derivano.

²² Autorevole dottrina ha posto chiaramente in rilievo come le Camere, la fiducia accordata sulla base del programma presentato dal Governo, vincoli non solo quest'ultimo ad attuare i contenuti del programma stesso, ma anche le Camere ad adottare le proprie decisioni in coerenza con quel programma. In tale prospettiva, giunge a definire "sinallagmatica" la natura del vincolo che lega maggioranza parlamentare e Governo, G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. I, Aggiornamento 2008, 377 ss., il quale aggiunge, tra l'altro, che tale natura non escluderebbe automaticamente la posizione direttiva del Governo.

A tale riguardo, va rilevato, peraltro, come il suddetto programma, che per sua stessa natura risulta vago e sfuggente, debba essere tradotto in uno specifico indirizzo politico per acquisire un contenuto sufficientemente articolato e definito in modo da poter essere concretamente attuato, passo dopo passo, col concorso di Parlamento e Governo, così come previsto dalla Costituzione. Più in particolare, il “concorso” a cui si è appena fatto riferimento, vincolato dall’originario “patto fiduciario” e caratterizzato da una stretta interdipendenza tra potere legislativo e potere esecutivo, comporta che la direzione e la connessa responsabilità politica relative all’individuazione, alla formazione e all’attuazione dell’indirizzo politico di maggioranza, vengano affidate al Governo, il quale è chiamato a ricondurre ad una sintesi unitaria il programma generale, nonché tutte le scelte e gli obiettivi particolari condivisi con la maggioranza parlamentare da cui è sostenuto.

Ed è proprio alla luce dell’esigenza di ricondurre a sintesi o, più precisamente, ad unità, gli obiettivi messi a fuoco con l’indirizzo politico di governo che diviene possibile cogliere appieno la normale “fisiologia” del rapporto fiduciario in forza del quale il Governo può assumere un ruolo “propulsivo” (a differenza di quanto accade in occasione del conferimento della fiducia ex art. 94, co. 1 Cost.)²³ per sviluppare attivamente la propria azione trasformandosi da mero “comitato esecutivo” a vero e proprio “motore” del rapporto fiduciario stesso.

²³ In quel caso il Governo deve *ricevere* la fiducia in Parlamento e, quindi, si limita ad affidare al voto parlamentare l’accoglimento del programma di governo da attuare.

In tale prospettiva, le scelte governative non assumono solo un carattere politico-fattuale legato ai contenuti delle iniziative adottate, ma si arricchiscono, più o meno direttamente, di rilevanti risvolti istituzionali che possono impattare, anche significativamente, sui rapporti tra poteri e, in modo particolare, sulle procedure parlamentari, al punto da poter determinare, in taluni casi, vere e proprie alterazioni negli equilibri costituzionalmente previsti tra i poteri.

Se è vero, infatti, che il rapporto fiduciario costituisce, ai sensi della disciplina costituzionale, il presupposto (necessario) e il vincolo(perdurante) che conferiscono, ordinariamente, legittimità e coerenza sia alla declinazione governativa dell'indirizzo *di* maggioranza, sia alle forme e ai contenuti della “collaborazione” tra il Governo e la “sua” maggioranza parlamentare, è altresì vero che, in relazione ai singoli provvedimenti, il rapporto fiduciario può assumere, in taluni casi, dei connotati che vanno al di là dell'ordinaria “fisiologia” propria dell'azione di Governo. Non a caso, la dottrina più accorta non ha mancato di evidenziare, tra l'altro, il sostanziale cambio di prospettiva che è necessario adottare per mettere a fuoco correttamente le dinamiche proprie del rapporto fiduciario nel momento in cui la maggioranza è chiamata a confrontarsi su specifici provvedimenti, se non altro perché le maggioranze chiamate ad approvare, di volta in volta, le singole misure non è detto che coincidano con quella che ha inizialmente accordato la fiducia all'Esecutivo.

In realtà, ciò che originariamente connota l'ordinario e "fisiologico" dispiegarsi del rapporto tra Parlamento e Governo nel perseguimento degli obiettivi "di governo", finisce per risultare centrale anche nel caso in cui gli sviluppi della (necessaria) sinergia tra Esecutivo e Parlamento (*rectius*: e maggioranza parlamentare) assumano valenze e contenuti "non ordinari", ovvero tali da determinare condizioni e/o prospettive nuove in grado di ingenerare anche potenziali divaricazioni e contrasti nella maggioranza di governo, con la conseguenza di poter minare il rapporto fiduciario originario e di poter mettere, così, a rischio la prosecuzione della stessa azione di Governo.

In questi casi, una verifica della tenuta sostanziale del vincolo fiduciario, nell'ipotesi che questo non venga messo formalmente in discussione con una mozione parlamentare di sfiducia, può consentire di verificare, per così dire "biunivocamente" (ovvero, sia da parte della maggioranza parlamentare nei confronti del Governo, sia da parte di quest'ultimo nei confronti della "sua" maggioranza), la sussistenza effettiva di una maggioranza parlamentare in grado di sostenere la prosecuzione dell'azione di governo e di garantire la permanenza del vincolo fiduciario stesso.

Tale verifica, in particolare, se assume forme, significati e contenuti che vadano al di là dell'ordinario confronto di natura strettamente "politica", sviluppato pressoché costantemente all'interno alla maggioranza di governo, può richiedere una espressa formalizzazione di natura istituzionale, oltre che politica, della verifica *de qua* in grado di confermare

più chiaramente e, eventualmente, di rafforzare, il “patto fiduciario” condiviso fino a quel momento, oppure di segnare la fine²⁴.

A tale proposito, è opportuno evidenziare come la verifica in questione, pur non essendo prevista espressamente dalle disposizioni costituzionali, non sia neppure esclusa da queste ultime. Anzi, se, in linea teorica, sembra assumere una natura meramente politica ove venga richiesta dai parlamentari senza concretizzarsi (o, meglio, formalizzarsi) in una mozione di sfiducia, finisce con l’acquisire, invece, un altro significato (e, come si avrà modo di verificare, ben altra funzione) ove venga avviata su iniziativa del Governo, con l’obiettivo finale non solo di verificare solamente, ma anche di favorire (e, in taluni casi, più propriamente, di “forzare”) il sostegno della maggioranza parlamentare alle scelte governative.

Per il momento, ci si limita a porre in rilievo come ciò che rende incerta e problematica l’azione di governo, fino al punto da richiedere artifici procedurali e forzature decisionali nel perseguimento degli obiettivi prefissati, non sia riconducibile solo alla perdurante difficoltà a formare Governi numericamente stabili. Oggi, infatti, sembrano emergere criticità ed elementi affatto nuovi, non più derivanti dalla frammentazione partitica e/o correntizia interna ai partiti (come nella cosiddetta “Prima

²⁴ Sull’esigenza di stabilizzare i rapporti tra maggioranza parlamentare e Governo attraverso il ricorso alla “questione di fiducia” da parte del Governo, soprattutto in situazioni di crisi o di instabilità del quadro politico, appaiono ancora valide, in larga parte, le ormai risalenti considerazioni sviluppate in A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia: ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, n. 5-6, 39 ss.

Repubblica”), né da nuove “esclusioni pregiudiziali” di forze politiche ritenute *lato sensu* eversive o incompatibili con gli equilibri internazionali²⁵(come quella che impedì al PCI di andare al governo nel secondo dopoguerra), ma rivenienti, piuttosto, dall’attuale emersione e dall’irrigidimento di blocchi politici radicalmente contrapposti e, soprattutto, poco disposti alla mediazione politica e al compromesso, anche quando mostrano di non essere in grado di esprimere una solida maggioranza in Parlamento²⁶.A ciò si aggiunge la difficoltà, sempre più

²⁵ Non si possono trascurare, tuttavia, le pressioni, anche recenti e in taluni casi particolarmente evidenti e incisive, volte a tenere distanti dal governo del Paese forze politiche o figure (come nel caso del professor Paolo Savona, proposto come Ministro dell’economia in occasione della formazione del primo Governo “Conte”) ritenute, a torto o a ragione, “populiste” o “antieuropeiste”. Per un esame delle peculiarità che hanno segnato la formazione del primo Governo “Conte”, in relazione all’esercizio del potere di nomina dei singoli ministri da parte del Presidente della Repubblica, v., in particolare, V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego alla Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, Fasc. n. 1/2018, 1 ss.; A. D’ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso ‘Savona’*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.

²⁶ È interessante fare quantomeno cenno al fatto che l’emersione e la contrapposizione tra blocchi di governo è stata solo inaugurata dalla c.d. “stagione del maggioritario”, giacché nelle ultime legislature il sistema maggioritario è stato superato dal sistema elettorale vigente, e non sembra che sia stata superata la logica di fondo che presuppone una contrapposizione netta tra due raggruppamenti e che in tale prospettiva anima le dinamiche e i rapporti tra le forze politiche. È agevole constatare, infatti, come, anche quando (nelle ultime legislature) si è affermata prepotentemente una forza politica “terza” rispetto ai tradizionali raggruppamenti di “centrosinistra” e “centrodestra” (per molti versi eredi della “stagione maggioritaria”), dichiaratamente ostile (quantomeno in origine) a mediazioni ed alleanze, oltre che alle consuete forme di rappresentanza attraverso cui esercitare la sovranità popolare, lo scenario politico ha visto prevalere, comunque (nel dibattito politico, nelle campagne elettorali e persino nel confronto all’interno di sedi istituzionali, come quello del 2013 tra il Partito Democratico guidato dall’onorevole Bersani e il Movimento 5 stelle guidato dall’onorevole Vito Crimi per formare il nuovo Governo), la logica dei blocchi contrapposti e non autosufficienti per ottenere l’appoggio di una maggioranza parlamentare. Sulla natura e sul ruolo assunti dal M5S v., in particolare, S. CECCANTI E S. CURRERI, *I partiti antisistema nell’esperienza italiana: il*

pressante, di dover necessariamente implementare il confronto politico interno con una imprescindibile, e per molti versi determinante, interlocuzione con la Commissione europea e con gli altri Stati che fanno parte dell'UE per ciò che riguarda le politiche interne, nonché con i Paesi alleati (in seno alla Nato) e con gli organismi internazionali, per le scelte di politica estera.

Da ciò è conseguito un utilizzo debordante di forzature decisionali e procedurali (destinati a riverberarsi sui rapporti tra poteri, oltre che sul contenuto degli accordi da stipulare) considerati, nella sostanza, come degli strumenti irrinunciabili per l'azione di governo anche per l'ineludibile constatazione che l'Esecutivo deve potersi confrontare efficacemente con processi decisionali più ampi, e per molti versi prevalenti, sviluppati sul piano sovranazionale e globale.

In tale contesto, il rapporto fiduciario tra Governo e maggioranza parlamentare previsto dalla nostra Costituzione sembra diventare sempre più coartato e unilaterale, ovvero quasi del tutto appiattito sulla volontà "governativa", con inevitabili ripercussioni sulla forma di governo, soprattutto ove si consideri l'utilizzo della c.d. "questione di fiducia" posta dal Governo su provvedimenti ritenuti necessari e, per così dire, "intangibili" (in riferimento ai contenuti particolari oltre che all'impianto

MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 808 ss.; G. GRASSO, *Le «Mouvement 5 étoiles» et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d'une notion constitutionnelle de populisme*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017 e, dello stesso Autore, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2017.

generale) da parte del Governo stesso, in occasione della loro approvazione parlamentare.

3. La peculiare prospettiva offerta dalla “questione di fiducia” ad iniziativa governativa e dalla sua multiforme (ma non sempre lineare) applicazione

La “questione di fiducia” ad iniziativa governativa è ormai generalmente considerata, anche sulla base di quanto previsto dalle norme regolamentari della Camera dei deputati e del Senato²⁷, oltre che da una prassi parlamentare ormai risalente (sia pure con valenze e finalità diversificate nel corso del tempo), non solo un istituto consentito dalla nostra Costituzione, ma, per certi versi, una vera e propria declinazione peculiare del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo implicitamente desumibile, nelle sue linee generali, dall’ordinamento costituzionale stesso²⁸, la quale finisce con l’assumere una funzione e valenze peculiari proprio alla luce delle considerazioni sin qui svolte.

Controversi risultano, semmai, due profili problematici relativi, per un verso, all’inquadramento formale dell’istituto in esame, ovvero alla natura

²⁷ A partire dalle riforme del 1971 del Regolamento della Camera e del 1988 di quello del Senato.

²⁸ Non a caso ci si trova dinanzi ad un istituto applicato sin dalle prime legislature repubblicane (così come evidenziato in M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, *op. cit.*, 208 ss.) e, rispetto al quale, sono state mosse obiezioni di netta illegittimità costituzionale solo in contributi assai risalenti come nel caso di A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1954, 6146 ss.

giuridica che ha assunto col tempo la prassi che ha sorretto l'applicazione della "questione di fiducia" e, più specificamente, se questa possa essere considerata o meno una vera e propria consuetudine costituzionale²⁹; e, per l'altro, se l'art. 94, co. 4 Cost. possa offrire una base idonea per inquadrare compiutamente, sul piano costituzionale, la natura propria di tale istituto e, soprattutto, i limiti a cui questo è soggetto.

Tali problematiche appaiono tutt'altro che irrilevanti o meramente teoriche, soprattutto se si considera l'irrinunciabile esigenza di stabilire in che misura l'istituto *de quo* sia in grado di vincolare decisioni e procedure, e fino a che punto possa estendere la sua portata.

In ogni caso, la "questione di fiducia", già a partire dagli anni '90 con l'introduzione di un sistema elettorale di tipo essenzialmente maggioritario, ma anche dopo il superamento di tale sistema, ha trovato non solo un'applicazione sempre più frequente, ma anche ambiti applicativi via via più ampi e diversificati rispetto al passato, sia in relazione alle finalità specifiche perseguite attraverso l'utilizzo del "voto fiduciario", sia rispetto all'oggetto e alla situazione particolare in cui è maturata la scelta governativa di apporre la "fiducia" sui provvedimenti da approvare.

Per poter cogliere appieno l'evoluzione, per così dire, "espansiva" che ha registrato la concreta applicazione dell'istituto in esame nelle ultime legislature, è necessario considerare, preliminarmente, come esso

²⁹ Sul punto v., tra gli altri, A. MANZELLA, *Il Parlamento, op. cit.*, 266 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*, Roma, 2007, 36 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 3 ss.

costituisca una declinazione propriamente governativa del rapporto fiduciario non solo per la mera constatazione che, in questo caso, è il Governo a richiedere e a “qualificare” un voto parlamentare, in relazione ad uno specifico provvedimento da approvare, conferendogli una peculiare valenza “fiduciaria”, ma anche perché, in questo modo, l’Esecutivo finisce per caratterizzare e condizionare l’intera votazione parlamentare “schiacciandola” sulla volontà e sulle esigenze manifestate dal Governo stesso, con ripercussioni (in taluni casi assai rilevanti)³⁰ tanto sotto il profilo dell’*iter* di approvazione, quanto sotto quello dell’oggetto, delle finalità e dei significati che il provvedimento da licenziare inevitabilmente assume.

Ciò sarebbe giustificato dal fatto che il vincolo fiduciario posto a fondamento del regolare funzionamento della nostra forma di governo, impegna non solo l’Esecutivo nei confronti del Parlamento, ma anche ciascuna Camera nei confronti dell’Esecutivo stesso, offrendo così a quest’ultimo la possibilità di richiedere, *motu proprio*, una peculiare verifica della tenuta di quel vincolo in occasione dell’approvazione di un

³⁰ Basti pensare al caso limite della questione di fiducia posta sui c.d. maxi-emendamenti. A questo riguardo, per una ricostruzione delle articolate problematiche richiamate e della ricca letteratura sul tema, v., *ex multis*, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2005, pp. 807-828; P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, e G. RIVOSACCHI, *La mancata emendabilità, in seconda deliberazione, dei progetti di legge costituzionale, ovvero: della naturale flessibilità della Costituzione in regime maggioritario*, entrambi in N. LUPO, (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo - Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, 2010, rispettivamente 13 ss. e 105 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 259 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

provvedimento ritenuto non negoziabile (né in ordine all'opportunità di approvarlo, né riguardo al suo contenuto finale) per la stessa prosecuzione dell'azione di governo. Proprio per questo, infatti, il Presidente del Consiglio, dopo aver ottenuto l'autorizzazione del Consiglio dei Ministri, può porre la “questione di fiducia” su di un provvedimento in esame prefigurando le sue dimissioni nel caso in cui il provvedimento stesso non dovesse essere approvato. In tal caso, il voto sfavorevole al Governo assumerebbe, nella sostanza, il significato del venir meno, in un certo senso, della fiducia del Governo stesso nei confronti della “sua” maggioranza.

È opportuno evidenziare, tuttavia, come l'esito di un tale voto, sfavorevole all'Esecutivo, indichi, nella sostanza, non tanto una impossibilità oggettiva, da parte del Governo, di poter garantire l'attuazione del programma, ma, piuttosto, una sorta di presa d'atto, da parte del Presidente del consiglio, di non poter (o, forse più correttamente, di non voler) più garantire il mantenimento dell'unità di indirizzo politico e la prosecuzione della politica generale del Governo a causa dell'esito della votazione espressamente sottoposta ad una “questione di fiducia”, ovvero per il fatto di non poter contare sulla applicazione del provvedimento non approvato.

A ben guardare, il giudizio formulato “a monte” della decisione di ricorrere alla “questione di fiducia” circa la valenza e gli effetti che in una tale circostanza verranno ricondotti al voto parlamentare, non può essere considerato come l'oggetto e il prodotto di una valutazione di natura

meramente politica, dal momento che le implicazioni che ne derivano già con la stessa decisione iniziale del Governo di “saggiare” la tenuta del vincolo fiduciario in occasione del provvedimento da licenziare, sembra chiamare in causa aspetti assai rilevanti degli equilibri istituzionali costituzionalmente previsti concernenti l’esigenza di garantire, nello stesso tempo, tanto il rispetto delle prerogative del Parlamento, quanto le esigenze di governabilità³¹.

La Costituzione, peraltro, non prevede una iniziativa del Governo che possa formalizzare il venir meno della fiducia se non indirettamente, ovvero in seguito alla presentazione delle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio al Presidente della Repubblica, il quale resta, in ogni caso, l’unico in grado di trarre le conseguenze da ricondurre a tali decisioni e di valutare quali provvedimenti adottare al fine di garantire una (rapida ed efficace) soluzione alla crisi che si è venuta a determinare.

La mancata previsione espressa, in Costituzione, di modalità o strumenti con cui l’Esecutivo possa fare appello direttamente al vincolo fiduciario per attuare il programma di governo, non ha impedito, tuttavia, che nell’ordinamento si cristallizzasse un istituto che, sia pure su presupposti e in contesti anche assai differenti, ha trovato una applicazione pressoché costante sin dalle prime legislature repubblicane. Ciò sembra essere stato possibile proprio sulla base della presupposta natura “bilaterale” del rapporto fiduciario tra Governo e maggioranza parlamentare a cui si è già

³¹In merito alla necessaria concomitanza del rispetto delle prerogative parlamentari e della “governabilità”, v., per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, *op. cit.*, 36 ss.

avuto modo di fare cenno. Da tale natura, infatti, consegue la possibilità “logico-sostanziale”, prima ancora che formale, di procedere alla verifica della tenuta del rapporto fiduciario non solo su iniziativa dei parlamentari con la presentazione (o, in taluni casi, anche solo con la minaccia di presentare) una mozione di sfiducia, ma, eventualmente, anche su iniziativa del Governo con l’apposizione, per l’appunto, della “questione di fiducia” su di un provvedimento (normalmente costituito da una legge, ma che potrebbe consistere anche in una semplice mozione) da approvare. E’ appena il caso di evidenziare come, nel caso sia il Governo a verificare la tenuta del vincolo fiduciario, la *ratio* sottostante non sarebbe, com’è ovvio, né quella dell’iniziale mozione di fiducia, né quella propria della mozione di sfiducia, ovvero di fare in modo che il Governo rispetti il patto fiduciario sottoscritto e non trascini dagli argini politico-istituzionali che la Costituzione impone (con la minaccia di obbligare il Governo stesso alle dimissioni in caso di voto favorevole alla mozione di sfiducia), ma, piuttosto, quella di consentire (in una prospettiva tutta governativa) un’efficace attuazione del programma, il quale assume rilievo, in questo caso, non nel suo complesso, ma limitatamente a singoli obiettivi da realizzare nell’immediato³².

³² Sul punto v., tra gli altri, G.G. CARBONI, *L’inatteso (e inopportuno) ritorno alle maggioranze variabili*, in *forumcostituzionale.it*, 2007, la quale sottolinea, tra l’altro, la straordinaria attualità delle riflessioni ivi contenute, laddove si mette in rilievo, in particolare, come la non coincidenza tra la maggioranza chiamata a votare l’originaria mozione di fiducia e quelle chiamate, di volta in volta, a votare singoli provvedimenti, trovi una specifica legittimazione proprio nella interpretazione sistematica degli artt. 94 e 95 Cost.

L'efficacia di un siffatto “voto fiduciario” richiesto dal Governo deriva, sostanzialmente, dalle previsioni contenute nei Regolamenti parlamentari, le quali, insieme alle minacce di dimissioni da parte del Presidente del Consiglio nel caso di una mancata approvazione del provvedimento in votazione sul quale è stata posta la “questione di fiducia”, determinano un complesso di effetti assai rilevanti sull'iter legislativo dando luogo, peraltro, a delle vere e proprie forzature procedurali e, in alcuni casi, anche a gravi distorsioni sostanziali. Si pensi, ad esempio, alla “fiducia” posta sul testo approvato in Commissione e non ancora esaminato dall'altra Camera che impedisce, di fatto, un reale confronto tra maggioranza ed opposizione, oltre che tra maggioranza parlamentare e Governo, sui contenuti specifici del provvedimento da licenziare; o, ancor più significativamente, alla votazione dei c.d. “maxi-emendamenti” su cui il Governo pone la fiducia pregiudicando il potere proprio dei parlamentari non solo di emendare il testo dei provvedimenti che giungono in Aula, ma persino di discuterne in uno dei due rami del Parlamento³³.

In ogni caso, al netto di eccessi e abusi, per mettere a fuoco l'incidenza determinata dall'applicazione della “questione di fiducia”, è sufficiente ricordare come questa determini, in estrema sintesi, una votazione prioritaria, effettuata con voto palese per appello nominale che non consente, tra l'altro, né il voto per parti separate, né l'emendabilità dell'oggetto sul quale è posta la “questione di fiducia”, con l'obbligo, per

³³ Per un'ampia disamina di casi in cui il Governo ha posto la fiducia su maxi-emendamenti v., in particolare, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, *op. cit.*, 32 ss.

il Governo, di rassegnare le dimissioni e di aprire, così, una crisi parlamentare nel caso in cui la l'esito del voto dovesse risultare sfavorevole al Governo stesso.

Proprio la possibilità di fare leva su di un siffatto iter legislativo, per così dire, “forzato” e “semplificato” giustifica, peraltro, il ricorso alla c.d. “questione di fiducia tecnica”, con cui l'Esecutivo, volendosi avvalere degli effetti procedurali previsti, può decidere di porla anche solo per fini anti-ostuzionistici e, più in generale, per abbreviare i tempi di approvazione di un provvedimento.

La “votazione fiduciaria” , in realtà, al di là dell'ipotesi da ultimo considerata, finisce sempre, per un verso, col trasformare l'approvazione del provvedimento su cui è stata posta la “fiducia” in una mera ratifica con cui accettare o respingere, in modo secco, la richiesta complessiva del Governo (prima ancora che il contenuto del provvedimento da licenziare analiticamente considerato) e, per l'altro, col consentire delle vere e proprie forzature procedimentali in grado di limitare, anche pesantemente, sia il dibattito parlamentare sui provvedimenti da approvare, sia la possibilità di emendarne il testo, senza considerare che a fronte di una tale compressione delle prerogative parlamentari vi è, per certi versi paradossalmente, una “chiamata in responsabilità” dei singoli parlamentari ben più significativa di quella sottesa ad una ordinaria votazione in ragione del voto palese per appello nominale previsto dai Regolamenti parlamentari per il “voto fiduciario”.

Su tali presupposti, inoltre, con l'apposizione della “questione di fiducia”, il voto assume, sotto il profilo sostanziale, una natura “fiduciaria” non solo per gli effetti procedurali poc’anzi richiamati, ma anche per il mutamento di prospettiva che esso impone sullo stesso oggetto del voto. È evidente, infatti, che in tal caso, i Parlamentari non siano più chiamati a votare semplicemente un provvedimento, contribuendo a delinearne il contenuto, ma vengano spinti a pronunciarsi, innanzitutto, sulla prosecuzione dell’attività del Governo in carica, con la conseguenza che l’atto sottoposto a votazione si traduce in una formalizzazione della volontà parlamentare di rinnovare o meno la fiducia all’Esecutivo.

Va rilevato, peraltro, anche come la valenza e l’importanza politica che il Governo inizialmente attribuisce (in una prospettiva esclusivamente sua) al provvedimento da licenziare, finisce con l’assumere una centralità oggettiva, sul piano dei rapporti tra maggioranza ed Esecutivo, nello stesso momento in cui quel provvedimento diventa tutt’altro che trascurabile non solo per l’azione di Governo, ma anche per l’intera maggioranza che resta, per così dire, “sotto scacco” in Parlamento, giacché il Governo stesso, invece di lasciar cadere quel provvedimento dopo aver preso atto delle resistenze emerse all’interno della maggioranza che lo sostiene così come pure avrebbe potuto fare, decide di mettere addirittura a rischio la prosecuzione della sua azione ponendo la “questione di fiducia”.

Tali implicazioni finiscono col conferire una speciale e “debordante” valenza politica al provvedimento, a prescindere dal suo contenuto, che finisce col depotenziare fortemente ogni possibile rilievo tecnico-

procedurale al punto da far scivolare in secondo piano le implicazioni negative che ne derivano anche sotto i profili non meramente procedurali e che impattano il corretto funzionamento delle istituzioni e dei principi costituzionalmente previsti³⁴. L'applicazione concreta dell'istituto mostra, in altri termini, un alto grado di invasività dell'azione che il Governo può sviluppare "in Parlamento"³⁵, attraverso il ricorso alla "questione di fiducia", per condizionare sotto molteplici profili i lavori del Parlamento stesso, fino al punto di coartarne surrettiziamente il potere decisionale al fine di indirizzarne ed, eventualmente, di forzarne le scelte.

Ciò comporta un duplice ordine di conseguenze o, se si vuole, di rischi.

Il primo riguarda il fatto che l'eventuale abuso del ricorso alla "questione di fiducia" possa far venire meno, nella sostanza, la distinzione funzionale tra Governo e maggioranza parlamentare che lo sostiene, con la conseguenza di affermare una sorta di "corrispondenza organica", più che una semplice coesione, tra esecutivo e legislativo certamente non coerente col dettato costituzionale. In tale prospettiva, infatti, il Governo potrebbe diventare un *dominus* difficilmente arginabile (se non con la mozione di sfiducia che implica la prospettiva di una possibile conclusione della legislatura, oltre che dell'esperienza di governo) soprattutto in fase di definizione, oltre che di attuazione, dell'indirizzo politico.

³⁴ Pone in rilievo il dato secondo cui la "votazione fiduciaria" sembra travolgere qualsiasi preclusione di carattere tecnico F. BIONDI, S. LEONE, *Il governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, ss.

³⁵ In relazione alle possibilità di intervento del Governo in Parlamento, v., per tutti, A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, Milano, 1977, 87 ss.

Il secondo ordine di conseguenze riguarda la sostituzione di fatto dell'iniziale programma di governo, da attuare in concorso col Parlamento, con una declinazione tutta governativa del programma stesso sottratta, in larga parte, a mediazioni e modifiche da parte dei parlamentari.

Alla luce di tutto ciò, difficilmente si potrebbe ricondurre la “questione di fiducia” esclusivamente alla normale “fisiologia” del rapporto fiduciario, dal momento che questo presuppone una condivisione piena della responsabilità politica in ordine all’attuazione e alla eventuale ridefinizione *in progress* del programma di governo. È sufficiente considerare, infatti, gli effetti determinati dalla concreta applicazione dell’istituto in esame per rendersi conto di come il vincolo fiduciario assuma un rilievo centrale non solo nell’ordinario dispiegarsi del rapporto tra Parlamento e Governo e della connessa azione di quest’ultimo volta ad attuare efficacemente il programma nel rispetto delle prerogative dell’opposizione e, più in generale, dei limiti costituzionalmente previsti, ma anche nelle situazioni di difficoltà e di “crisi”, nelle quali può assumere (così come, talvolta, ha indubitabilmente già assunto) anche declinazioni e sviluppi poco coerenti, se non proprio distorsivi, rispetto all’impianto costituzionale complessivo³⁶.

Ogni volta che il Governo è in difficoltà, infatti, la tenuta del vincolo fiduciario appare minacciata, e, proprio per questo, il rapporto tra

³⁶ Sul rapporto tra azione di governo e situazioni emergenziali o di crisi, in riferimento soprattutto alle crisi di natura economica, v., in particolare, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo — relazione al xxviii convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 1 ss.

Parlamento e Governo sembra assumere più facilmente connotazioni, per così dire, “patologiche”. Il ricorso alla “questione di fiducia”, soprattutto in questi casi, rischia di diventare un vero e proprio strumento distorsivo e, per certi versi, di “ricatto”, col quale l’Esecutivo, magari messo alle strette da contingenze che possono assumere le valenze più varie, mira, di fatto, non solo ad indirizzare la volontà della maggioranza parlamentare che lo sostiene, magari per richiamarla semplicemente alle sue responsabilità politiche, ma anche a forzarla e ad impedire che possa modificare il provvedimento messo in votazione e su cui ha posto la “fiducia”, sottraendolo alla mediazione parlamentare ed imponendo così la propria linea in forza della minaccia di dimissioni prefigurate nel caso di un esito negativo della votazione.

4. Il ricorso alla “questione di fiducia” nelle ultime legislature quale punto di emersione di una evoluzione non sempre coerente della forma di governo

I Governi delle ultime legislature, ivi compreso quello tutt’ora in carica guidato da Giorgia Meloni, ci offrono un quadro molto ampio ed articolato entro cui collocare il ricorso alla “questione di fiducia “da parte del Governo e, per questo, consentono di cogliere sia le molteplici valenze e motivazioni di fondo che ne hanno determinato l’utilizzo, sia gli effetti

“diretti” e “indiretti” riverberatisi sull’evoluzione del rapporto fiduciario e, più in generale, sulla forma di governo.

D’altro canto, solo con la concreta applicazione dell’istituto *de quo* è possibile accorgersi come il legame fiduciario “staticamente” inquadrato dalle disposizioni costituzionali, una volta calato nel dinamico e concreto dispiegarsi del rapporto fiduciario, ovvero, per un verso, nella trama della dialettica e dei rapporti di forza tra le varie componenti politiche che sostengono la maggioranza, nonché tra queste e le forze di opposizione; e per l’altro, nel diuturno confronto necessario (ora collaborativo, ora conflittuale) tra Governo e Parlamento, finisce con l’assumere inevitabilmente un carattere “dinamico” e fattuale che può far emergere anche delle connotazioni non rilevabili in astratto o, persino, nuove.

Ecco, dunque, come la concreta applicazione di atti e fatti normativi rivolti a stabilizzare e disciplinare il rapporto fiduciario nel corso del suo dinamico ed effettivo dispiegarsi risulti profondamente condizionata da elementi più o meno contingenti e in continua evoluzione³⁷, i quali potranno incidere anche in misura determinante, oltre che imprevedibile, sul funzionamento del sistema di relazioni fiduciarie astrattamente prefigurato dalla Costituzione. Se è vero, infatti, che le relazioni in parola non possono che trovare nella Costituzione (e nella sua rigidità) l’argine e la “cifra legale” fondamentale e imprescindibile per il loro legittimo

³⁷ Si tratta di fattori riconducibili, innanzitutto, a soggetti che di volta in volta diventano protagonisti, come nel caso di partiti politici, di movimenti, di Gruppi parlamentari, di stakeholder; ma anche a situazioni occasionali, come nel caso di eventi imprevisi, di crisi, di relazioni interne all’UE e internazionali, di tatticismi legati a particolari contesti.

svolgimento, è altresì vero che le stesse necessitano di una stabilizzazione e di una razionalizzazione³⁸ per mezzo di una disciplina che sia, da un lato, espressione essa stessa della necessaria “parlamentarizzazione” degli snodi fondamentali di siffatte relazioni (così come la Carta costituzionale stessa prescrive), e, dall’altro, sia, per così dire, “elastica”, ovvero in grado di adattarsi efficacemente all’esonante politicità e dinamicità che caratterizza il loro concreto dispiegarsi, normandone le direttrici essenziali e le finalità ultime senza irrigidirsi con previsioni puntuali, incapaci di fare i conti con l’estrema fluidità di fenomeni di natura marcatamente politica e che negli ultimi anni sembrano aver assunto caratteri, spesso, imprevedibili e in rapida evoluzione.

In effetti, è possibile constatare come le ultime due legislature, in particolare, si caratterizzino non solo per le premesse profondamente differenti che hanno dato vita ai vari Governi³⁹, ma anche per il diverso contesto generale (interno, sovranazionale ed internazionale) in cui il Governo si è trovato, di volta in volta, ad operare, nonché per le molteplici criticità (anche di natura eccezionale) che il Governo stesso ha dovuto affrontare.

³⁸A tale proposito v., tra gli altri, A. RAZZA, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, cit., 8 ss.

³⁹ il risultato elettorale, la crisi, l’esigenza di garantire una interlocuzione positiva con l’UE in un momento certamente non facile per il processo di integrazione sovranazionale.

L'ultimo decennio, infatti, si è contraddistinto per il susseguirsi, pressoché ininterrotto, di crisi di varia natura (economica⁴⁰, climatica⁴¹, pandemica⁴², bellica⁴³, per citare solo quelle maggiormente rilevanti), che hanno avuto inevitabili ripercussioni di natura politica e istituzionale, oltre che socio-economica, impattando pesantemente sulle scelte e sull'attività dei Governi in carica.

Ad ogni modo, proprio su tali presupposti, al di là delle differenze specifiche che hanno contraddistinto i vari contesti entro cui si è sviluppata l'azione governativa, sembra essere stata sempre pressante l'esigenza di affrontare in maniera rapida ed efficace problematiche che, anche per quei presupposti “esogeni” che negli ultimi anni si sono andati a sovrapporre alle contingenze “endogene”, hanno finito per assumere sempre più spesso un carattere di “urgenza”, quando non propriamente di emergenza, e che, per questo, hanno spinto il Governo a richiedere, sempre più spesso, un'approvazione rapida di provvedimenti il cui

⁴⁰ In riferimento alla tendenza recessiva, prima, e inflazionistica, poi, dell'economia globale anche in conseguenza del dilagare degli effetti della c.d. “crisi dei mutui subprime” deflagrata negli USA.

⁴¹ In riferimento agli allarmi generati dai cambiamenti climatici in atto e dal “riscaldamento globale”.

⁴² Si fa riferimento, ovviamente, alla crisi pandemica legata alla diffusione del virus Covid-19.

⁴³ La crisi bellica, al di là dei piccoli focolai di guerra sparsi nel mondo, fino a pochi mesi fa è coincisa, essenzialmente, con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, ma, ormai, i conflitti in corso idonei a riverberarsi su scala globale aumentano e si aggravano. Basti pensare, innanzitutto, alla reazione militare di Israele dopo la strage dello scorso 7 ottobre, ma anche alla contrapposizione tra le milizie yemenite (filo-iraniane) Houthi che attaccano nel mar Rosso i convogli occidentali, da una parte, e gli USA, a cui si stanno aggiungendo navi e forze militari dei paesi UE, che intendono difendere le rotte commerciali, dall'altra.

contenuto, espressamente voluto dal Governo stesso, è stato considerato da questo “intangibile” nella sua “monolitica” integrità e, per questo, ritenuto non sottoponibile, nella sostanza, alla mediazione politica e ad ogni ipotesi di modifica da parte dei parlamentari.

In alcuni casi, tutto ciò è apparso una scelta, tutto sommato, comprensibile (oltre che formalmente e politicamente legittima) del Governo in carica, ma alle volte ha finito col manifestare una volontà (non sempre giustificata e/o condivisibile) di voler perseguire uno specifico fine prefissato attraverso l’approvazione di un provvedimento da licenziare in Parlamento secondo una prospettiva e una volontà esclusivamente governative, ovvero senza che si potesse svolgere una effettiva interlocuzione in Parlamento (neppure all’interno della maggioranza di governo) in ordine ai contenuti del provvedimento stesso (e non solo alla necessità di approvarlo o meno), impedendo, sostanzialmente, “interferenze” e interventi da parte dei parlamentari in fase di approvazione.

In realtà, la stessa valutazione fatta “a monte” dall’Esecutivo circa la necessità che il Parlamento (o, meglio, la maggioranza parlamentare) approvi un provvedimento ritenuto irrinunciabile per l’azione di governo (ma, talvolta, anche solo in nome di una generica esigenza di “governabilità”)⁴⁴ senza poterne modificare il contenuto, determina non

⁴⁴E’ appena il caso di rilevare che se è vero che la “governabilità”, per certi versi, costituisce una sorta di prerequisito affinché possa essere sviluppata una efficace azione di governo (v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, *op. cit.*, 36 ss.), è altresì vero che essa assume una connotazione vaga che può finire in ostaggio di esecutivi che, per la loro debolezza, incapacità o cattiva fede, intendano manipolare la propria maggioranza per perseguire

solo un mutamento di prospettiva in ordine all'oggetto sostanziale del voto parlamentare, così come si è già avuto modo di evidenziare, ma anche una alterazione sostanziale, accettabile solo entro certi limiti, degli equilibri tra poteri. Col ricorso alla “questione di fiducia”, infatti, il vincolo fiduciario tra Camere e Governo sembra potersi trasformare, in ultima analisi, in una sorta di “ricatto”, reso possibile dalla minaccia di dimissioni da parte del Governo stesso, che priva i parlamentari di gran parte del loro potere decisionale e che rischia di trasformare l'intero Parlamento in un organo di mera ratifica delle scelte politiche (talvolta anche molto delicate sotto il profilo istituzionale)⁴⁵ maturate, quasi esclusivamente, nel ristretto ambito del Consiglio dei Ministri.

Nella prospettiva appena richiamata, appare particolarmente significativo il ricorso alla “questione di fiducia” nel corso degli ultimi governi non solo per la frequenza della sua applicazione, ma anche perché, proprio negli ultimi anni, sembra essersi rafforzata un'impressione diffusa secondo cui l'istituto *de quo* costituirebbe uno strumento lasciato nelle mani del Governo senza che vi siano, nella sostanza, dei limiti sicuri, idonei ad arginarne e a razionalizzarne l'utilizzo. Tutto ciò accresce l'esigenza di

obiettivi opachi o, comunque, sottratti ad una adeguata valutazione da parte dei parlamentari. A tale proposito v. A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, 98.

⁴⁵ Come nel caso dell'approvazione di una nuova legge elettorale, ad iniziativa governativa, sulla quale viene posta la “questione di fiducia”, così come avvenuto in occasione dell'approvazione delle leggi n. 52 del 2015, nota come “*Italicum*”, e n. 16 del 2017, nota come “*Rosatellum-bis*”.

valutare l'incidenza dell'applicazione della “questione di fiducia” sul regime di rapporti tra Parlamento e Governo, e, più in particolare, tra quest'ultimo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene, nel concreto svolgersi delle dinamiche politico-istituzionali, al fine di individuarne la portata e gli effetti che si determinano in relazione alle molteplici finalità che perseguite.

A tale proposito è possibile rilevare, innanzitutto, un elemento che ha caratterizzato il primo Governo entrato in carica nella XVIII legislatura, ovvero il primo “Governo Conte”⁴⁶, e che consiste nella radicale eterogeneità delle forze politiche di maggioranza chiamate a sostenere l'Esecutivo, da un lato, e una dichiarata volontà “autarchica”, ovvero di chiusura e di non-dialogo di quelle stesse forze politiche nei confronti di altri possibili interlocutori, per cogliere il quadro entro cui si pone la peculiare declinazione della “questione di fiducia” fatta propria dal quel Governo.

Ricordiamo, in primo luogo, come si sia trattato di un Esecutivo che, dopo essere stato formato tra grandi difficoltà⁴⁷ e con non poche

⁴⁶ Si tratta, come noto, del Governo sostenuto dai parlamentari della Lega e del Movimento cinquestelle.

⁴⁷ Il primo “Governo Conte” ha inaugurato la XVIII legislatura, ed è rimasto in carica dal 1° giugno 2018 al 5 settembre 2019. È stato un governo di coalizione nato da un accordo tra Movimento cinquestelle e Lega dopo le elezioni politiche del 2018. In tale occasione sono emerse forti criticità giacché si è assistito non solo all'accordo tra forze politiche contrapposte (il che resta, comunque, coerente alle logiche dei governi di coalizione), ma anche a contrasti col Quirinale in merito alla nomina del prof. Savona quale del Ministro dell'Economia, così come indicato dal Primo Ministro *in pectore* Giuseppe Conte. Sul punto v. V. BALDINI, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del Consiglio dei Ministri e dei singoli Ministri)*, in *Dirittifondamentali.it*, Fasc. n. 1/2018, 8 ss.; B. CARAVITA,

forzature⁴⁸, determinate anche dal fatto che non sembrava vi fossero alternative praticabili più lineari e coerenti, ha perseguito i suoi obiettivi dovendo contemperare istanze ed obiettivi eterogenei e riconducibili, specificamente, ad una o all'altra componente delle forze politiche chiamate a sostenere l'azione di governo "in Parlamento".

In alcuni casi, quelle istanze sono apparse nel complesso persino "divaricate" le une rispetto alle altre e, per questo, concordate, per così dire, "a pacchetto", in modo da soddisfare, *in itinere*, entrambe le parti dell'accordo di governo, anche a costo di generare scelte ed esiti, per molti versi, "schizofrenici".

In questi casi il Presidente del Consiglio, col ricorso alla "questione di fiducia", sembra aver evitato il più possibile il confronto interno alla maggioranza sui singoli obiettivi e sulle specifiche criticità rinvenibili di volta in volta, giacché, sui presupposti poc'anzi evidenziati, ogni confronto sui singoli provvedimenti avrebbe rappresentato una minaccia non solo per l'unità dell'indirizzo politico (oggettivamente necessaria per la tenuta dell'azione di governo e, in questo caso, costantemente minacciata dagli attriti interni alla maggioranza stessa, prima ancora che dal confronto con

I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. n. 5/2019.

⁴⁸ Si fa riferimento, principalmente, al c.d. "contratto di governo" stipulato tra le forze di maggioranza prima della nomina dei componenti del Governo stesso. A tale specifico riguardo, per le forzature che derivano dalle modalità e dalla forma assunta dal summenzionato "contratto", v., in particolare, R. BIN, *Il "contratto di governo" e il rischio di una grave crisi costituzionale*, in *www.laCostituzione.info*, 16 maggio 2018; V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2018; A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018, *passim*.

le opposizioni), ma anche per la stessa possibilità di garantire il rispetto del programma di governo concordato senza scontentare l'una o l'altra parte della maggioranza.

Il primo Governo presieduto da Giuseppe Conte, dunque, pur avendo posto la “questione di fiducia” un numero di volte che non appare particolarmente alto in termini assoluti (soprattutto se facciamo il confronto con i Governi precedenti), ha, di fatto, “blindato” tutti i suoi provvedimenti più importanti, in materie anche molto delicate (quali, l'immigrazione, l'occupazione, le misure di welfare state),mostrando, in poco più di un anno di vita, di voler piegare l'originario patto fiduciario (vincolato al programma) ad una azione dell'Esecutivo, per così dire, “scissa” lungo due direttrici distinte da seguire, la prima indicata dal Movimento cinquestelle, mentre la seconda dalla Lega. Tutto ciò si è tradotto nella realizzazione di singoli interventi da perseguire, passo dopo passo, sulla base delle due direttrici a cui si è appena fatto riferimento, e non nell'attuazione di un programma coerente e unitario, con inevitabili ripercussioni sull'efficacia, sulla coerenza e sulla stabilità dell'azione di governo complessiva.

Già con la prima apposizione della “questione di fiducia” da parte di questo Governo, infatti, in occasione del decreto-legge, n. 91 del 25 luglio 2018 recante “*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*”, è apparso subito evidente che, al netto della consueta eterogeneità di contenuto propria dei c.d. “decreti milleproroghe” alla cui tipologia è riconducibile il

provvedimento in parola⁴⁹, la tenuta della maggioranza di governo sembrava non poter fare a meno del ricorso a votazioni “fiduciarie” dal momento che l’autorizzazione del Consiglio dei Ministri a porre la “questione di fiducia”, in questo caso, è avvenuta contestualmente all’approvazione in Consiglio dei Ministri del decreto, ovvero con una procedura che non ha mancato di suscitare dubbi in dottrina, oltre che proteste da parte delle opposizioni⁵⁰.

Ad ogni modo, il primo Governo presieduto da Giuseppe Conte, al di là della formula utilizzata per siglare l’accordo originario tra le forze di maggioranza (il c.d. “contratto di governo”)⁵¹, sembra che abbia impresso un carattere del tutto peculiare al rapporto tra Esecutivo e maggioranza parlamentare proprio sulla base dei presupposti sin qui evidenziati. Il vincolo fiduciario, in particolare, normalmente fondato su di un rapporto “bilaterale”, così come si è avuto modo di evidenziare, sembra aver assunto, in tale circostanza, una natura più propriamente “trilaterale”, alla luce della quale la fiducia accordata dalla maggioranza parlamentare al

⁴⁹ I c.d. “decretimilleproroghe”, com’è noto, sono decreti dal contenuto anche molto vario ed eterogeneo con cui si intende posticipare l’entrata in vigore, o la scadenza, di disposizioni di varia natura e concernenti ambiti diversificati. In riferimento a tali decreti, la Corte costituzionale ha evidenziato come la necessaria *ratio unitaria* vada cercata nelle finalità e non nel contenuto, salvando così la prassi ormai consueta di ricorrere ad essi per affrontare situazioni e, soprattutto, scadenze urgenti che rischierrebbero di compromettere interessi rilevanti (così nelle sentenze Corte cost. n. 22/2012; e n. 154/2015).

⁵⁰V., in particolare, A. CONTIERI, *Brevi note a margine della prima questione di fiducia del Governo Conte*, in *Forumcostituzionale.it*, 2018.

⁵¹ Sul “contratto di governo” v. T. GUARNIER, *L’esperienza del “contratto di governo”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Fasc. n. 3/2019, 196 ss.; F. PASTORE, *Dal programma al contratto di governo*, in *Consulta online*, 26 giugno 2019.

Governo si sia tradotta in un vincolo fatto valere dal Governo non tanto in relazione ad un indirizzo politico unitario, così come sembra richiede la natura stessa della “questione di fiducia”⁵², ma, piuttosto, alternativamente, nei confronti prima di una e poi dall’altra componente della compagine di Governo, senza preoccuparsi della coerenza complessiva degli interventi e dell’esigenza di pervenire ad una sintesi di questi ultimi alla luce per poterne valutare gli esiti e gli sviluppi.

Il secondo Governo Conte⁵³, invece, formatosi dopo la fine dell’esperienza di governo condivisa dal Movimento cinquestelle e dalla Lega, ha assunto una natura del tutto differente rispetto all’esperienza precedente, così come differenti appaiono le dinamiche che hanno segnato il ricorso alla “questione di fiducia” da parte di questo Governo nei quasi due anni in cui è rimasto in carica.

Il c.d. “Conte II”, infatti, formatosi col sostegno di una maggioranza parlamentare differente e, per certi versi opposta, rispetto a quella precedente, comprensiva dei parlamentari del Movimento cinquestelle, del Partito democratico, di Italia viva e di Liberi e Uguali, sembra assumere una maggiore omogeneità politico-programmatica, anche se il grado di litigiosità interno alla maggioranza stessa si è poi rivelato costantemente molto alto.

⁵² A tale proposito, sia consentito rimandare per maggiori approfondimenti, a L. GRIMALDI, *Questione di fiducia (ad iniziativa governativa) e “unità” dell’indirizzo politico di maggioranza*, cit.

⁵³ Il secondo Governo Conte è stato un governo di coalizione della XVIII legislatura composto da Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Liberi e Uguali e Italia Viva. È entrato in carica il 5 settembre 2019 e si è dimesso il 13 febbraio 2021, dopo che è venuto meno l’appoggio di Italia viva il 13 gennaio 2021.

il Governo in questione, infatti, nonostante la supposta maggiore omogeneità all'interno della maggioranza di governo, ha mostrato un ricorso più frequente e ancora più discutibile a votazioni di tipo fiduciario che hanno riguardato, tra l'altro, entrambe le leggi di bilancio approvate da questa maggioranza, ossia quelle del 2019 e del 2020.

Va rilevato come, al di là della composizione della maggioranza in Parlamento, vi sia un ulteriore elemento che ha finito per condizionare profondamente le scelte di questo Governo, tant'è che ne ha determinato anche la fine prima della normale conclusione della legislatura. Si tratta dell'intrinseca debolezza che ha mostrato la compagine governativa giacché, a fronte di una maggiore (ma, evidentemente, solo potenziale) omogeneità complessiva rispetto al Governo precedente, ha dovuto fare i conti col fatto che la componente della maggioranza parlamentare meno affine al partito di maggioranza relativa⁵⁴, pur essendo molto più piccola del principale alleato del Movimento cinquestelle, il Partito Democratico, ha fatto valere, sin dalle prime fasi, il suo "peso" determinante in Parlamento (dove l'appoggio dei suoi parlamentari era necessario per garantire il sostegno della maggioranza al Governo) e la volontà di non accontentarsi di un ruolo da mero "gregario".

Questa debolezza di fondo si è palesata non solo in occasione dell'uscita dal Governo da parte dei Ministri di Italia Viva e della conseguente prospettiva che aveva il "Conte II" di poter continuare a rimanere in carica

⁵⁴ Il partito di maggioranza relativa era, come noto, il Movimento cinquestelle, mentre la componente della maggioranza che ha mostrato maggiori attriti con quel partito è stato il Gruppo di Italia Viva.

solo come “governo di minoranza” (ovvero non sostenuto in Parlamento dalla maggioranza assoluta dei componenti)⁵⁵, ma già con l’approvazione dei provvedimenti più importanti approvati nel corso della permanenza in carica del Governo stesso, a cominciare dal caso emblematico delle leggi di bilancio del 2019 e del 2020, a cui si è aggiunto l’utilizzo, per molti versi indiscriminato, dei decreti del Presidente del Consiglio quale strumento principale con cui affrontare l’emergenza pandemica da Covid-19.

In queste circostanze è possibile registrare, infatti, non solo le forzature procedurali a cui sono stati esposti i provvedimenti su cui il Governo ha posto la “fiducia” e che, nei due casi in questione, hanno riguardato gli ambiti molto delicati e politicamente sensibili propri della legge di bilancio, ma anche l’emersione di un livello di scontro politico interno altissimo a cui si è aggiunto anche uno “scontro” istituzionale formalizzato con i conflitti di attribuzione sollevati proprio in ordine all’approvazione delle leggi di bilancio in questione⁵⁶.

⁵⁵Riguardo ai c.d. “governi di minoranza”, ai fini di ciò che interesse specificamente in questa sede, ci si limita a richiamare i rilievi svolti, da ultimo, in A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, n. II/2021; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2021.

⁵⁶ A tale riguardo, per un inquadramento generale, v., tra gli altri, R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003; per una disamina delle problematiche sollevate dall’iter di approvazione della legge di bilancio e del conseguente conflitto di attribuzione sollevato, prima del caso richiamato, in occasione della legge di bilancio per l’anno finanziario 2019, v. il commento, a prima lettura, di V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti...*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019. Per un più ampio inquadramento del caso specifico richiamato, sia consentito rimandare a L. GRIMALDI, C.P. GUARINI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto*

Alla luce di tutto ciò, è evidente che il vincolo fiduciario ha finito per essere ostaggio di un doppio “ricatto”: da una parte quello del Governo che pone la “fiducia” minacciando le dimissioni in modo da legare le proprie sorti a quelle del provvedimento e della sua “intangibilità”; dall’altra quello del Gruppo parlamentare di Italia Viva che minaccia di ritirare l’appoggio al Governo se il contenuto finale del provvedimento non soddisfa le richieste avanzate.

Su queste basi, dunque, il ricorso alla “fiducia” sembra far sì che il Governo non solo cerchi di compattarsi, ma anche, in qualche modo, di superare la sua condizione sostanziale di “governo di minoranza”, nella sostanza, tenuto costantemente “sotto scacco” da un piccolo gruppo di parlamentari⁵⁷.

Con la caduta del secondo Governo “Conte” e con la formazione del Governo presieduto da Mario Draghi, cambiano completamente sia le caratteristiche che connotano il Governo stesso, sia il contesto entro cui va collocato il patto fiduciario tra Parlamento ed Esecutivo, sia la natura che quest’ultimo assume rispetto alle finalità da perseguire.

procedimento legislativo (ovvero sull’ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020), in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2020.

⁵⁷ Tra le varie tipologie di “governi di minoranza”, in questo caso si potrebbe parlare, più precisamente, di un “governo di maggioranza relativa”. Per una sintetica rassegna di casi in cui un “governo di minoranza” non coincide con un “governo di maggioranza relativa”, v., da ultimo, A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, cit., 382 ss.

Il Governo “Draghi”, infatti, nasce, come noto, nel 2021 sulla base “di larghe intese”⁵⁸, ovvero, nella prospettiva specifica che qui interessa, come un governo sostenuto in Parlamento da una maggioranza molto ampia, la cui eterogeneità, tuttavia, assume una rilevanza secondaria rispetto all’esigenza di dover affrontare una situazione emergenziale gravata da molteplici criticità, quale quella determinata dalla pandemia da Covid-19 (all’epoca non ancora superata), i cui effetti complessivi di ordine socio-economico oltre che sanitario, erano tutti da verificare.

Tale contesto, per un verso sconsigliava il ricorso alle urne al fine di superare la crisi di governo che si era venuta a creare con le dimissioni del Governo “Conte II”, e per l’altro richiedeva, in ultima analisi, un Esecutivo stabile in grado di sviluppare, in generale, un’azione efficace e tempestiva volta a superare le gravi difficoltà presenti e a conseguire gli obiettivi posti (il più delle volte, improcrastinabili) attraverso l’approvazione di provvedimenti urgenti e non sempre in linea né con le singole istanze politiche rappresentate dalle varie forze parlamentari chiamate a sostenere il Governo (e, ancor meno, con quelle condivise complessivamente dalla maggioranza stessa), né con logiche di “gradimento” e/o di ricerca del consenso da parte dei singoli partiti.

⁵⁸In verità, il Governo “Draghi”, pur contando su un ampio coinvolgimento delle forze politiche presenti in Parlamento (all’opposizione si sono collocati solo i parlamentari di Fratelli d’Italia), così come accade nei governi c.d. “di larghe intese”, si è caratterizzato per il suo profilo, ad un tempo, istituzionale (favorito dalle iniziative assunte dal Presidente Mattarella) ed emergenziale, ovvero finalizzato a fronteggiare l’emergenza sanitaria causata dal virus Covid-19.

In ogni caso, le caratteristiche del Governo guidato da Mario Draghi e le condizioni entro cui questo si trova ad operare, costituiscono le premesse necessarie per poter inquadrare la natura peculiare che assume il rapporto fiduciario tra Parlamento ed Esecutivo in questa fase della XVIII legislatura.

Ancora una volta, è il ricorso alla “questione di fiducia” ad offrirci gli elementi maggiormente significativi per cogliere il forte sbilanciamento del rapporto *de quo* a favore di un Governo che, in questo caso più che in quelli precedenti, mostra di voler “decidere”, più che cercare mediazioni politiche, anche in ragione delle oggettive difficoltà derivate dalla crisi pandemica e dall’esigenza di far fronte alle gravi criticità generate sia dalla pandemia, sia dalla (irrisolta) crisi economica trascinatasi nell’ultimo decennio.

Durante la permanenza in carica del Governo “Draghi”, infatti, la frequenza con cui quest’ultimo è ricorso al “voto di fiducia” è aumentata significativamente, soprattutto in relazione ad una duplice esigenza: approvare tempestivamente le leggi di conversione dei decreti-legge emanati per fronteggiare l’emergenza pandemica, da un lato, e approvare le riforme previste dal “Piano nazionale di ripresa e resilienza” entro i tempi stabiliti, dall’altro.

In realtà, a fronte del numero elevato di voti su cui questo Governo ha posto la “fiducia”, va considerato che il Presidente Draghi si era impegnato a non utilizzare più i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, a cui il Governo precedente aveva fatto ampio ricorso, privilegiando lo

strumento del decreto-legge per perseguire efficacemente gli obiettivi più urgenti e consentire, nella sostanza, maggiori margini (potenziali) di intervento al Parlamento.

Tale dichiarazione d'intenti, tuttavia, se, per un verso, sembra voler ricondurre il rapporto tra Governo e Parlamento a dinamiche più coerenti rispetto a quanto previsto dal dettato costituzionale, per l'altro ha dovuto fare i conti con la natura precaria ed emergenziale, oltre che eterogenea, della maggioranza di governo, formatasi in forza di un accordo "necessitato" più che di un programma liberamente concordato. Proprio in occasione dell'approvazione dei singoli provvedimenti, infatti, è emersa costantemente l'esigenza di far valer il vincolo fiduciario in una prospettiva tutta governativa, dal momento che la ricerca di una mediazione in grado di soddisfare tutte le forze di maggioranza avrebbe rischiato, ogni volta, di far emergere posizioni divergenti e contrasti di varia natura, o di non poter affrontare tempestivamente problemi e urgenze (come nel caso di decreti legge da convertire prima della loro scadenza), le cui scadenze risultavano spesso troppo incalzanti.

Su tali presupposti, dunque, il Governo si è ritrovato a dover "blindare", pressoché costantemente, i provvedimenti più importanti, ponendo la "questione di fiducia" sia alla Camera che al Senato, ovvero impedendo quasi del tutto il confronto in Parlamento tra le forze politiche, anche quando l'oggetto dei provvedimenti stessi riguardava ambiti "istituzionalmente sensibili" destinati ad incidere significativamente su

diritti e libertà, come, ad esempio, in occasione della conversione dei decreti-legge n. 127 e n. 132 del 2021⁵⁹.

È evidente come in queste circostanze, così come in altre assimilabili, a vario titolo, a questa (riconducibili, ad esempio, alla maggioranza formata da “larghe intese”, o alla natura c.d. “tecnica” del Governo, o alle circostanze emergenziali, etc.), il vincolo fiduciario previsto dalla Costituzione come “cifra” e fondamento del corretto rapporto tra Parlamento e Governo e, in particolare, quale argine all’azione di governo, sembra assumere, piuttosto, una funzione tutta strumentale a garantire, esclusivamente, la “governabilità” in nome dell’esigenza di rendere efficaci e tempestivi gli interventi del Governo.

In verità, l’esigenza poc’anzi richiamata non sembra poter essere ricondotta esclusivamente a situazioni di tipo emergenziale in senso stretto, giacché il perdurare di crisi striscianti (soprattutto di natura economica) e l’infittirsi della trama di relazioni tra “livelli” di governo che allargano il circuito della decisione politica al piano sovranazionale e a quello internazionale, sembra esigere un’azione di governo sempre più stabile, rapida ed efficace. Non a caso, infatti, anche in un contesto profondamente mutato (fine della pandemia, crisi economica mitigata, situazione politica mutata) e con un Governo formatosi su presupposti completamente differenti rispetto ai Governi della XVIII legislatura (in

⁵⁹ Il decreto-legge n. 127 del 2021 riguardava l’estensione dell’obbligo di “green pass” a tutte le categorie professionali, sia del settore pubblico che di quello privato, mentre il decreto-legge n. 132 del 2021 aveva ad oggetto delle modifiche a norme concernenti le intercettazioni a fini di indagini penali.

seguito ad elezioni e con l'appoggio di una maggioranza ampia e omogenea composta dai partiti del c.d. “centrodestra”), il rapporto tra Parlamento ed Esecutivo ha continuato a registrare dei perduranti elementi di criticità che hanno spinto il Governo a continuare a fare largo ricorso alla “questione di fiducia” per far approvare i provvedimenti ritenuti irrinunciabili (nella loro “integrità”) per l'azione di governo.

Non appare privo di interesse rilevare come a fronte di una maggioranza molto ampia e certamente più omogenea dei Governi precedenti, l'Esecutivo guidato da Giorgia Meloni ha sinora posto la “fiducia” sui voti espressi in Parlamento con una frequenza non inferiore rispetto alla legislatura passata, evidenziando come le ragioni profonde di tale “prassi” siano da ricercare, evidentemente, non solo in motivazioni di ordine politico e contingente, ma anche in talune “fragilità istituzionali” che è necessario porre in rilievo. Lo stesso Governo, peraltro, sembra aver voluto porre l'accento su tale questione dichiarando, sin dalle prime fasi della sua azione, di voler intervenire sull'assetto istituzionale con una riforma costituzionale che (in una prospettiva fatta propria dal Governo stesso) ponga rimedio alle criticità che sembrano aver inficiato (“a monte”) l'efficacia delle politiche attuate negli ultimi decenni e che sembrano convergere nella debolezza (politica) e nell'instabilità (istituzionale) degli Esecutivi che si sono andati formando.

La soluzione proposta dal Governo (o, se si vuole, un tassello fondamentale di tale soluzione) di procedere ad una riforma complessiva della forma di governo introducendo, tra l'altro, l'elezione diretta del

Presidente del consiglio⁶⁰, sembra costituire proprio un tentativo di dare risposta al problema principale individuato nella difficoltà di formare Governi autorevoli, stabili e coerenti con le scelte degli elettori. È appena il caso di evidenziare come una riforma di tale portata inciderebbe profondamente sul regime di rapporti tra Parlamento e Governo, e, più in particolare, per ciò che interessa maggiormente in questa sede, sulla natura, sulla funzione e sulle possibili declinazioni concrete del rapporto fiduciario⁶¹.

È indubbio, infatti, che una delle maggiori difficoltà, registrate negli ultimi decenni, a garantire una stabile ed efficace sinergia tra Parlamento e Governo, sia da rinvenire proprio nella debolezza “strutturale” degli Esecutivi, a fronte di un rafforzamento dei loro poteri (innanzitutto normativi) che ha favorito una posizione, per molti versi, egemonica nei confronti del Parlamento, ma che non ha contribuito, nello stesso tempo, a garantire la stabilità degli Esecutivi stessi. Senza contare la difficoltà di sviluppare un’azione di governo incisiva a causa di quei condizionamenti

⁶⁰ Al momento possiamo registrare la proposta avanzata dal Governo, su proposta del Ministro per le Riforme istituzionali Elisabetta Alberti Casellati, ed approvata il 3 Novembre 2023 dal Consiglio dei Ministri. Il testo proposto introdurrebbe, tra l’altro, l’elezione diretta del Presidente del Consiglio (c.d. “Riforma del Premierato”) al fine di assicurare maggiore stabilità ai Governi formati dopo le elezioni, oltre ad altri elementi volti a limitare “trasformismi” da parte dei parlamentari e cambi di maggioranza in difformità dall’orientamento degli elettori emerso col voto elettorale. In realtà, il testo proposto, anche se formalizzato in un disegno di legge costituzionale (S-935), sembra costituire ancora una sorta di “punto di partenza” per consentire ulteriori confronti e approfondimenti sul tema.

⁶¹In merito alla proposta di riforma costituzionale in questione, v., in particolare, A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023.

extra-statali⁶², perlopiù di natura economico-finanziaria, ma non solo⁶³, le cui istanze e finalità generali (in forza degli artt. 10 e 11 Cost.) sono da considerarsi, di fatto, già una parte necessaria e consistente di ogni indirizzo politico di maggioranza.

Ad ogni modo, al di là del contenuto specifico della proposta di modificare la forma di governo introducendo una forma di “premierato”, il Governo in carica sta mostrando di non poter fare a meno di ricorrere alla “questione di fiducia” soprattutto a causa delle, ormai ordinarie, esigenze di intervenire tempestivamente sull’approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge, beneficiando delle semplificazioni procedurali connesse alle “votazioni fiduciarie”. In altri termini, sembra prevalere, in questo caso, il ricorso ad una “questione di fiducia” meramente “tecnica”, ma se si osserva l’approccio generale e che caratterizza questo Governo, ci si può accorgere di come permangano le criticità di fondo del circuito fiduciario, dal momento che l’appello costante alla “volontà degli elettori”, le prospettive di modifica della forma di governo, poc’anzi richiamate, la trasformazione in atto (potenzialmente profonda) dei rapporti con l’UE, sembrano, per un verso, rendere quasi “evanescente” il vincolo fiduciario tra Parlamento e Governo, così come formalmente previsto dalla nostra Costituzione, e, per l’altro, imprimere

⁶² A tale riguardo, v., in particolare, il contributo di A. CONTIERI, *Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell’indirizzo politico (europeo)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2021, pp. 92 ss.

⁶³ Basti pensare, ad esempio, alla tutela sovranazionale e internazionale dei diritti.

delle vere e proprie torsioni “materiali” alla nostra forma di governo,
prima ancora di procedere a vere e proprie modifiche formali.