



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE  
Corso di Laurea magistrale in Scienze di Governo e comunicazione  
pubblica

Cattedra di Diritto delle Assemblee elettive

**LE PROCEDURE FIDUCIARIE NELL'ORDINAMENTO  
ITALIANO: IN PARTICOLARE ALLA LUCE DELLA XVI  
LEGISLATURA (2008-2013)**

RELATORE  
Prof. Nicola Lupo

CANDIDATO  
Letteria Cannata  
Matr. 618952

CORRELATORE  
Prof.ssa Carmela Decaro

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

# I N D I C E

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>8</b>
--------------------------	----------

## **CAPITOLO 1**

### **FORMA DI STATO, FORMA DI GOVERNO E RAPPORTO DI FIDUCIA**

1.1. Il rapporto fiduciario all'epoca dello Statuto Albertino: dalla forma di governo monarchico costituzionale al regime parlamentare dualista.....	13
1.2. Il rapporto fiduciario nella Costituzione Repubblicana.....	19
1.2.1. L'ordine del giorno Perassi.....	19
1.2.2. La disciplina nell'art. 94 della Costituzione italiana.....	22
1.3. Le disposizioni razionalizzatrici dei Regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.....	25

## **CAPITOLO 2**

### **IL PROCEDIMENTO DI INVESTITURA FIDUCIARIA**

2.1. La mozione di fiducia.....	28
2.1.1. La motivazione.....	33
2.1.2. Le modalità di votazione.....	36
2.1.3. L’indivisibilità, la priorità, l’inemendabilità dell’oggetto della votazione.....	40
2.2. Nell’esperienza della XVI legislatura: la “frammentazione” della mozione di fiducia nel I Governo Monti.....	41

## **CAPITOLO 3**

### **L’INTERRUZIONE DEL RAPPORTO FIDUCIARIO**

3.1. La mozione di sfiducia.....	49
3.2. Le crisi extraparlamentari.....	55

3.3. Nell'esperienza della XVI legislatura: la votazione congiunta di mozioni di sfiducia con motivazioni differenti nel IV Governo Berlusconi.....	58
---	----

## **CAPITOLO 4**

### **LA MOZIONE DI SFIDUCIA NEI CONFRONTI DI UN SINGOLO MINISTRO**

4.1. La responsabilità politica dei singoli ministri e la cosiddetta sfiducia individuale.....	68
4.2. I due pareri del 1984, espressi dalla Giunta per il Regolamento del Senato.....	72
4.3. I precedenti alla Camera e la successiva modifica del regolamento.....	74
4.4. La sentenza della Corte Costituzionale n. 7 del 1996.....	76
4.5. L'istituto del c.d. "rimpasto".....	79
4.6. Nell'esperienza della XVI Legislatura: la "atipica" mozione di sfiducia nei confronti del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.....	82

## **CAPITOLO 5**

### **LA QUESTIONE DI FIDUCIA**

5.1. La questione di fiducia: da prassi, a consuetudine a disposizione regolamentare.....	88
5.1.1. L'art. 116 del Regolamento della Camera: oggetto, procedure e limiti della questione di fiducia.....	95
5.1.2. La parziale “codificazione” dell’istituto della questione dell’art. 161 del Regolamento del Senato.....	100
5.2. La questione di fiducia sui maxi emendamenti.....	104
5.3. Nell’esperienza della XVI legislatura: l’uso/abuso della questione di fiducia: da strumento di verifica della maggioranza ad “acceleratore” dell’approvazione dei progetti di legge.....	109

## **CAPITOLO 6**

### **LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEI PROCEDIMENTI FIDUCIARI (ANCHE ALLA LUCE DELLA XVII LEGISLATURA)**

- 6.1. La razionalizzazione incompleta delle procedure fiduciarie.....117
- 6.2. Le proposte di riforma costituzionale dalla cosiddetta  
“Commissione Bozzi” all’avvio della XVII Legislatura .....121
- 6.2.1. La cosiddetta “Commissione Bozzi” della IX Legislatura  
(12 luglio 1983-28 aprile 1987) .....122
- 6.2.2. La cosiddetta “Commissione De Mita – Iotti” della XI  
Legislatura (23 aprile 1992-16 gennaio 1994).....125
- 6.2.3. Il cosiddetto “Comitato Speroni” della XII Legislatura  
(15 aprile 1994-16 aprile 1996).....128
- 6.2.4. La cosiddetta “Commissione bicamerale D’Alema” della  
XIII Legislatura (9 maggio 1996-9 marzo 2001).....132
- 6.2.5. Il progetto di revisione costituzionale della Seconda Parte

della Costituzione nella XIV Legislatura (30 maggio 2001- 27 aprile 2006).....	136
6.2.6. La cosiddetta “Bozza Violante” della XV Legislatura (28 aprile 2006-6 febbraio 2008).....	140
6.2.7. Il progetto di revisione costituzionale della Seconda Parte della Costituzione concernente le Camere e la forma di governo nella XVI Legislatura (29 aprile 2008-23 dicembre 2012).....	144
6.2.8. La proposta di riforma regolamentare “Quagliariello-Zanda” nella XVI Legislatura.....	151
6.2.9. La relazione finale della Commissione per Riforme Costituzionali nell’avvio della XVII Legislatura.....	157
<b>CONCLUSIONE.....</b>	<b>164</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>169</b>

## I N T R O D U Z I O N E

Il presente scritto si prefigge di analizzare dal punto di vista giuridico le cosiddette procedure fiduciarie previste dall'ordinamento italiano tenendo conto, contestualmente, della prassi parlamentare, in particolare di quella della XVI legislatura (2008-2013).

Gli istituti esaminati sono: la mozione di fiducia, la mozione di sfiducia, la mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro e la questione di fiducia.

In primo luogo, si procede a una disamina del quadro storico evolutivo dei suddetti istituti. E' necessario, a tal fine, indagarne le radici storiche nella vita parlamentare che ha preceduto la Costituzione del 1948.

Le procedure fiduciarie nate all'epoca dello Statuto Albertino si sono evolute e modificate nel tempo, trovando un apparente riscontro nelle convenzioni e nelle prassi, sovrapponendosi alla stessa Carta statutaria del 1848. Si può riscontrare, infatti, che fin dal primo Ministero costituzionale si instaura una qualche forma di rapporto fiduciario tra il

Governo, la Corona e il Parlamento. E, proprio grazie all'evoluzione graduale di questo rapporto di fiducia si assiste, con il passar del tempo, al passaggio dalla forma di governo monarchico – costituzionale a quella parlamentare dualista. Anche se negli ultimi anni dell'Ottocento, si verifica un arresto di questa evoluzione in senso parlamentare che porta al cosiddetto parlamentarismo apparente. Ma la vera involuzione in senso autoritario si realizza con il regime fascista ove le assemblee rappresentative sono svuotate delle proprie prerogative e quindi non ha motivo di esistere alcun tipo di procedura fiduciaria.

Con la fine del ventennio fascista e la nascita della Repubblica italiana si afferma la forma di governo parlamentare, scelta dai Padri Costituenti con l'approvazione, il 5 settembre del 1946, da parte della seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente dell'ordine del giorno Perassi. Lo scopo di questo celebre ordine del giorno era quello di individuare i dispositivi costituzionali idonei a garantire la stabilità dell'azione di governo anche se poi interpretato in chiave riduttiva in quanto la strada perseguita è quella di procedimentalizzare la

concessione e la revoca della fiducia attraverso la redazione dell'articolo 94 della Costituzione.

Dopo questo breve excursus storico che interessa tutti gli istituti fiduciari si procede alla singola analisi degli stessi, ricorrendo al medesimo metodo di esame. Innanzitutto si individuano quelle che sono le disposizioni giuridiche che disciplinano gli istituti fiduciari, dopodiché si definisce giuridicamente ogni singolo istituto, indicandone ed esaminandone le caratteristiche principali. Si approfondiscono, altresì, quelle che sono le diverse fasi in cui si articolano i procedimenti previsti sia per l'instaurazione che per l'interruzione del rapporto fiduciario.

Una volta esaminate le regole espressamente previste dalla Costituzione o quelle desumibili da essa, quelle prodotte dalle fonti subordinate e quelle emerse dalla prassi, con il tempo consolidatesi in via consuetudinaria si procede allo studio delle suddette procedure fiduciarie nella prassi della XVI legislatura, per meglio constatare quella che è la dinamica reale degli istituti alla luce delle cosiddette modificazioni tacite attraverso il diritto parlamentare. Attraverso l'analisi dei casi concreti del

IV Governo Berlusconi e del I Governo Monti si tenta di dimostrare che l'elusione o lo svuotamento delle disposizioni giuridiche, o ancora le convenzioni tra le forze politiche o i poteri costituzionali così come il tipo di sistema elettorale e di sistema partitico presenti condizionano l'applicazione delle regole fiduciarie nella pratica. Gli stessi istituti fiduciari hanno, infatti, un modo di atteggiarsi diverso a seconda di tutte queste variabili. Tutto questo rientra, però, nell'effettiva dinamica dell'ordinamento giuridico ove in alcuni casi si assiste al ruolo determinante delle sentenze della Corte costituzionale, esempio emblematico è il "caso Mancuso". Ragion per cui, su sollecitazione di parte della dottrina e per volere di diverse forze politiche, dal 1983 ad oggi, sono state avanzate proposte di riforma costituzionale aventi ad oggetto la revisione della Seconda Parte della Costituzione e quindi lo stesso articolo 94 della Carta Costituzionale nonché proposte di riforma degli articoli regolamentari che disciplinano le procedure fiduciarie per adeguarle, laddove è possibile, alle modificazioni tacite realizzatesi nel corso degli anni e per rafforzare la posizione del Governo "in"

Parlamento. Tuttavia fino ad oggi nessuna proposta di riforma è stata mai approvata.

## **CAPITOLO 1**

### **FORMA DI STATO, FORMA DI GOVERNO E RAPPORTO DI FIDUCIA**

SOMMARIO: 1.1. Il rapporto fiduciario all'epoca dello Statuto Albertino: dalla forma di governo monarchico costituzionale al regime parlamentare dualista – 1.2. Il rapporto fiduciario nella Costituzione Repubblicana – 1.2.1. L'ordine del giorno Perassi – 1.2.2. La disciplina nell'art. 94 della Costituzione italiana – 1.3. Le disposizioni razionalizzatrici dei Regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

#### 1.1. Il rapporto fiduciario all'epoca dello Statuto Albertino: dalla forma di governo monarchico costituzionale al regime parlamentare dualista

E' fondamentale ai fini di un'analisi, più approfondita, del rapporto fiduciario tener conto del quadro storico evolutivo.

Lo Statuto Albertino introduceva nel Regno d'Italia, e prima ancora in quello sabaudo, una forma di governo monarchico-costituzionale<sup>1</sup>. La Carta statutaria non prevedeva alcun tipo di procedimento per

---

<sup>(1)</sup> v. art. 2 dello Statuto Albertino << Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo>>.

l'instaurazione del rapporto fiduciario tra il Governo del Re e la Camera elettiva. La Corona, in quanto titolare dell'esecutivo, nominava e revocava i ministri<sup>2</sup>, i quali non costituivano un vero e proprio organo collegiale responsabile nei confronti degli organi rappresentativi. L'articolo 67 dello Statuto Albertino si limitava a sancire: << i ministri sono responsabili>>; responsabilità che poteva essere fatta valere solo in sede penale sia dalla Camera, nella veste di organo accusatore, sia dal Senato, nella veste di organo giudicante<sup>3</sup>. Stando alla lettera dello Statuto, l'unico istituto dal quale si poteva desumere una forma di responsabilità politica era la controfirma ministeriale, nata a tutela dell'inviolabilità del monarca in quanto questi non era sottoponibile a sindacato sotto alcun profilo: i Ministri firmando gli atti del re assumevano su di sé ogni responsabilità giuridica e politica. Il solo modo per il Ministro di sottrarsi alla responsabilità, qualora avesse controfirmato un atto regio, era quello di rassegnare le dimissioni.

---

<sup>(2)</sup> v. Art. 65 dello Statuto Albertino

<sup>(3)</sup> Non era ancora applicata la cosiddetta separazione dei poteri di Montesquieu (Spirito delle leggi, 1748). il Parlamento era diviso, in due rami: il Senato vitalizio di nomina regia e la Camera dei deputati elettiva. E, con il Re poteva esercitare il potere legislativo

Riconoscendo, infatti, in capo al Ministro la facoltà di dimettersi, si riteneva che lo stesso avesse la facoltà di subordinare la propria permanenza in carica al verificarsi o meno di un certo fatto<sup>4</sup>. Si affermò così la prassi della questione di fiducia posta da un singolo Ministro che farà, per così dire, da “apripista” al medesimo istituto, così come previsto oggi nei regolamenti parlamentari.

Nella prassi, nonostante il silenzio delle disposizioni statutarie, si instaurò fin dal primo Ministero costituzionale (16 marzo 1848), presieduto da Cesare Balbo<sup>5</sup>, una qualche forma di rapporto fiduciario tra il Governo, la Corona e il Parlamento. Ragion per cui con il passar del tempo si ebbe un’evoluzione, graduale ma costante, della forma di governo<sup>6</sup> in parlamentarismo dualista: il Governo doveva avere una doppia fiducia, quella della Corona e quella della Camera dei deputati.

---

<sup>(4)</sup> Il Ministero Balbo si dimise in conseguenza del voto parlamentare che respingeva l’emendamento governativo al disegno di legge per l’unione della Lombardia e delle quattro province venete liberate durante la prima guerra d’indipendenza al Piemonte.

<sup>(5)</sup> Il Presidente del Consiglio dei ministri si afferma inizialmente come figura ausiliaria del Re, priva di qualsiasi rilevanza autonoma

<sup>(6)</sup> v. R. F. ZUMBINI, *Lo Statuto Albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile ?*, in *Le Carte e la Storia*, 1/2011, pp. 13-22.

Sarà il Ministero D'Azeglio a preparare il terreno per il passaggio dal regime monarchico-costituzionale a quello parlamentare: il proclama di Moncalieri (20 novembre 1849)<sup>7</sup>, redatto da D'Azeglio e firmato da Vittorio Emanuele II, ha reso possibile l'elezione di una Camera bassa incline ad una sincera collaborazione con il Governo. Inoltre, M. D'Azeglio farà sì che l'operato dei ministri venga sottoposto alla convalida del Parlamento<sup>8</sup>, potendo contare sull'appoggio di un'ampia maggioranza in entrambe le Camere.

Successivamente, si ebbe una svolta decisiva con il “connubio” tra il Centro-destra, guidato da Cavour, e il Centro-sinistra, capeggiato da Rattazzi<sup>9</sup>, in quanto permise allo stesso Cavour<sup>10</sup> di ottenere la

---

<sup>(7)</sup> v. Proclama di Moncalieri: << [...] bene ho ragione di chiedere severo conto alla Camera degli ultimi suoi atti [...] Io firmava un Trattato coll'Austria, onorevole e non rovinoso. [...] i miei ministri ne chiedevano l'assenso alla Camera, che, apponendovi una condizione, rendeva tale assenso inaccettabile>>. Vittorio Emanuele II con questo proclama voleva portare in Parlamento una maggioranza favorevole alla ratifica del trattato di pace con l'Impero austriaco.

<sup>(8)</sup> v. <http://storia.camera.it/norme-fondamentali-e-leggi/nf-statuto-albertino>

<sup>(9)</sup> Il “connubio Cavour-Rattazzi” aggregava un ampio Centro liberale e riformista, formato dalla Destra moderata e dalla Sinistra riformista, escludendo la Destra conservatrice e la Sinistra rivoluzionaria.

<sup>(10)</sup> Cavour asseriva che il Parlamento e, in particolare, la Camera elettiva doveva divenire il fulcro della vita politica ed istituzionale. Mentre Cesare Balbo era uno dei

Presidenza del Consiglio (1852) e di creare una maggioranza parlamentare dalla quale potesse trarre una determinata forza politica che gli avrebbe garantito una certa autonomia dal Sovrano. I successori di Cavour si sforzarono di mantenere quest'autonomia al fine di controbilanciare l'autorità del monarca. Permaneva, comunque, l'idea della prerogativa regia nella scelta dei ministri; idea che impediva un voto di fiducia iniziale della Camera elettiva al Governo. Infatti, si verificarono involuzioni in senso autoritario nell'età crispina e negli ultimi anni dell'Ottocento che portarono ad un parlamentarismo apparente, basti pensare ad esempio all'abitudine di Crispi di tenere chiuso il Parlamento anche per periodi piuttosto lunghi. Il disegno di imprimere una svolta autoritaria era ampiamente condiviso all'interno della sinistra liberale in quanto questa non riusciva ad esprimere una politica alternativa che potesse risanare il bilancio e risolvere i problemi sociali, portando non solo ad un arresto di quella evoluzione in senso parlamentare dello Statuto, iniziata durante l'età cavouriana, ma anche

---

principali sostenitori della forma di governo costituzionale pura: Corona centro attivo e propulsivo dell'intero ordinamento.

alla cosiddetta crisi di fine secolo. Solo, con i Governi Giolitti<sup>11</sup> si affermerà la prassi della fiducia iniziale, che da un lato, consoliderà lo *status* giuridico del Presidente del Consiglio e dello stesso Consiglio dei Ministri mentre dall'altro eroderà gli interventi della Corona, anche se sarà un percorso a fisarmonica<sup>12</sup>, a seconda dell'orientamento dell'Esecutivo.

Perfino il I Ministero Mussolini chiese alla Camera la fiducia, anche se nel giro di poco tempo mostrò il suo volto autoritario; emblematiche, a tal proposito, sono state le leggi fascistissime<sup>13</sup> con le quali non si sostituiva solo l'appellativo "Presidente del Consiglio dei Ministri" con quello di "Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato", ma si costituiva una figura gerarchicamente sovraordinata rispetto agli altri

---

(<sup>11</sup>) La richiesta del voto di fiducia iniziale del primo Ministero Giolitti (15 maggio 1892) restò un caso isolato fino alla formazione, undici anni più tardi, del secondo Ministero Giolitti (3 novembre 1903). Infatti, dei venti governi costituitisi dal 1905 al 1922, diciassette chiesero un voto di fiducia a seguito delle dichiarazioni governative.

(<sup>12</sup>) Esempi emblematici del cosiddetto "Governo del Re": il comportamento assunto dal Re nel periodo che ha preceduto la prima guerra mondiale ed il rifiuto dello Stesso di proclamare lo Stato d'Assedio, per bloccare la marcia su Roma (28 ottobre 1922).

(<sup>13</sup>) Le leggi fascistissime, note anche come leggi eccezionali del fascismo, vengono adottate tra il 1925 e il 1926 avviando ufficialmente la trasformazione dello Stato liberale nel regime fascista ossia in uno Stato autoritario.

Ministri. Continuava ad essere prevista una responsabilità politica e giuridica dei Ministri e del Capo del Governo nei confronti del Sovrano, mentre veniva meno nei confronti delle assemblee rappresentative, che pian piano vennero svuotate delle proprie prerogative<sup>14</sup>, pertanto non aveva più ragione di esistere alcun tipo di procedura fiduciaria .

## 1.2. Il rapporto fiduciario nella Costituzione Repubblicana

### 1.2.1. L'ordine del giorno Perassi

All'indomani del referendum del 2 giugno 1946<sup>15</sup>, dopo la fine del ventennio fascista, l'Assemblea Costituente si trovò ad affrontare una scelta fondamentale: forma di governo parlamentare o forma di governo presidenziale.

---

<sup>(14)</sup> Nel 1939 la Camera dei deputati sarà soppressa e sostituita dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Diversa la situazione del Senato, più facile da controllare a grazie alla tecnica delle cosiddette "informate".

<sup>(15)</sup> Il 2 giugno 1946, gli italiani vennero chiamati alle urne per scegliere tra monarchia e repubblica e per eleggere i deputati all'Assemblea Costituente. Erano le prime elezioni libere dopo il ventennio fascista, e le prime alle quali partecipavano anche le donne.

Inizialmente, la Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente<sup>16</sup> prese in considerazione, quali possibili forme di governo, sia il modello dualista presidenziale che quello monista parlamentare. Scartati fin da subito i sistemi presidenziali, a causa dei rischi che potevano derivare dall'eccessivo accentramento del potere nelle mani di una sola persona<sup>17</sup>. I membri della Seconda Sottocommissione hanno optato per una forma di governo parlamentare, dopo aver approvato l'ordine del giorno Perassi, il 4 settembre del 1946<sup>18</sup>. Tale forma di governo appariva, agli occhi dei Padri Costituenti, la più congrua ai bisogni della società italiana di quel tempo. Con l'ordine del giorno Perassi, inoltre, si prevedeva che il sistema parlamentare dovesse essere disciplinato con dispositivi costituzionali, in grado di garantire la stabilità dell'azione di governo. La razionalizzazione della forma di

---

(<sup>16</sup>) L'argomento deferito alla Seconda Sottocommissione: Organizzazione costituzionale dello Stato. Il Presidente nominato era Umberto Terracini mentre il Segretario Tomaso Perassi.

(<sup>17</sup>) Ricordiamo che l'Italia era uscita da poco dal ventennio fascista.

(<sup>18</sup>) Il testo recita: << La seconda sottocommissione [...], ritenuto che né il tipo del governo presidenziale né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo>>.

governo parlamentare risultò, però, fortemente indebolita. L'Assemblea Costituente, infatti, non riuscì a dare piena attuazione ai principi dell'ordine del giorno Perassi: venne scartata non solo la proposta che prevedeva l'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva<sup>19</sup>, ma anche quella diretta a richiedere una maggioranza qualificata al fine di approvare la mozione di sfiducia, o ancora l'attribuzione al Parlamento in seduta comune del potere di concedere e revocare la fiducia.

Secondo una parte della dottrina le ragioni dell'interpretazione in chiave riduttiva dell'ordine del giorno Perassi sono da ricondurre oltre che alla volontà dei partiti di voler monopolizzare la vita politica, anche all'esito incerto delle prime elezioni delle Assemblee Repubblicane che si è aggravato con lo sviluppo della cosiddetta "guerra fredda"<sup>20</sup>.

---

(<sup>19</sup>) Sfiducia costruttiva: impossibilità da parte del Parlamento di votare la sfiducia al Governo in carica se, contestualmente, non concede la fiducia ad un nuovo esecutivo. Così facendo un Governo, anche se ha perso la maggioranza parlamentare, può comunque restare in carica qualora le forze politiche non riescano a raggiungere un'intesa sulla formazione del nuovo governo.

(<sup>20</sup>) Espressione utilizzata da Walter Lippman per descrivere la contrapposizione tra due blocchi internazionali che si creò a seguito della seconda guerra mondiale.

### 1.2.2. La disciplina nell'art 94 della Costituzione italiana

Il rapporto di fiducia che si instaura tra l'Esecutivo e il Parlamento è tipico della forma di governo parlamentare<sup>21</sup> e nell'ordinamento italiano, dopo la prassi affermatasi all'epoca dello Statuto Albertino, è stato razionalizzato con una disciplina diretta nella Costituzione del 1948.

L'art. 94 della Costituzione prevede le mozioni di fiducia e di sfiducia; sancisce, al primo comma: << il Governo deve avere la fiducia delle due Camere>>. Da ciò si evince che il rapporto di fiducia si configura come un rapporto trilaterale tra: Governo, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica<sup>22</sup>. La fiducia ha carattere permanente e bidirezionale<sup>23</sup> poiché deve intercorrere costantemente tra l'organo titolare del potere

---

(<sup>21</sup>) Si afferma il cosiddetto "parlamentarismo monista", in cui il Governo ha un rapporto di fiducia esclusivamente con il Parlamento ed il Capo dello Stato è relegato in un ruolo di garanzia.

(<sup>22</sup>) Se è previsto un Parlamento bicamerale, bisogna distinguere i sistemi costituzionali in cui la fiducia e la sfiducia devono essere votate da ciascuna Camera, come in Italia, da quelli in cui il rapporto di fiducia intercorre con una sola Camera, la cosiddetta "Camera politica", presente ad esempio in Germania.

(<sup>23</sup>) v. C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari, in Parlamento repubblicano (1948-1998)* / a cura di S. LABRIOLA, *Quaderni della Rassegna Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 161-205.

esecutivo e l'organo titolare di quello legislativo<sup>24</sup>. E, si presume che essa sussista fin quando uno dei soggetti, sopra elencati, non manifesti una volontà contraria. Si crea così una relazione di interdipendenza tra le due Assemblee e il Governo in cui quest'ultimo è politicamente responsabile nei confronti delle prime sia per la determinazione dell'indirizzo politico che per l'attuazione del programma<sup>25</sup>. Il Parlamento verifica continuamente l'azione del Governo, mediante le funzioni di controllo che gli sono proprie, sanzionando la suddetta responsabilità con la rottura del rapporto fiduciario, cui può seguire o la costituzione di un nuovo Gabinetto o il ricorso al corpo elettorale con l'elezione di nuove Camere.

A tal proposito, risulta fondamentale chiarire che secondo quanto previsto dal principio del bicameralismo perfetto<sup>26</sup>, vigente nel nostro ordinamento costituzionale, il rapporto di fiducia, una volta instaurato,

---

<sup>(24)</sup> G. F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XIV, Roma, 1989.

<sup>(25)</sup> v. G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. 3/1 di Aggiornamento (2008), Utet, Torino, p. 378.

<sup>(26)</sup> G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, 2006. Vol. 2, p. 1099-1128.

deve essere mantenuto stabilmente con entrambi i rami del Parlamento. Le Camere, indipendenti l'una dall'altra, sono libere di concedere o revocare la fiducia al Governo<sup>27</sup>, con una motivazione motivata e votata per appello nominale. Si tratta di una fiducia che non può essere implicita, ma deve essere esplicitamente accordata, così come espresso al terzo comma dell'art. 94 Cost.

Riassumendo, i Padri Costituenti, al fine di assicurare un rapporto equilibrato tra Parlamento e Governo e di evitare gli eccessi del parlamentarismo, hanno deciso di razionalizzare le procedure fiduciarie, disciplinando i procedimenti per l'instaurazione e l'interruzione del rapporto di fiducia, di cui sono disciplinati solo alcuni profili.

Ragion per cui, tali disposizioni costituzionali devono necessariamente essere integrate sia con le norme dei Regolamenti parlamentari sia con la prassi che col tempo si è sviluppata, dando vita ad un complesso sistema di regole e convenzioni costituzionali.

---

<sup>(27)</sup> Inoltre le Camere sono libere di motivare diversamente il contenuto politico del rapporto v. G. F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, cit. p. 3.

### 1.3. Le discipline razionalizzatrici dei Regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

La Carta costituzionale si limita a disciplinare le mozioni di fiducia e di sfiducia, come suesposto, quali momenti iniziale, il primo, e finale, il secondo, del rapporto che collega le Camere al Governo<sup>28</sup>.

I regolamenti parlamentari oltre a riprodurre sostanzialmente, quanto previsto in Costituzione, rispettivamente agli artt. 115 r. C. e 161 r. S., hanno finito per assumere un ruolo fondamentale nel delineare concretamente quelle che sono le relazioni tra Governo e Parlamento<sup>29</sup>.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana la Camera dei Deputati decise di recuperare il regolamento prefascista, vigente prima

---

(<sup>28</sup>) Il testo dell'art. 94 Cost., presenta diversi punti in comune con l'art. 3, terzo e quarto comma, del d.lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98, il quale sanciva: << il Governo è responsabile verso l'Assemblea Costituente. Il rigetto di una proposta governativa da parte dell'Assemblea non porta come conseguenza le dimissioni del Governo. [...] obbligatorie soltanto in seguito alla votazione di un'apposita mozione di sfiducia, intervenuta non prima di due giorni dalla sua presentazione e adottata a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea>>.

(<sup>29</sup>) In entrambi gli articoli citati si specifica, inoltre, che non è ammessa la votazione per parti separate né la presentazione di ordini del giorno.

della marcia su Roma<sup>30</sup> (1922). Il Senato, invece, adottò un nuovo regolamento anche se la scelta fu nel senso di una sostanziale continuità rispetto al passato. In sostanza, i primi regolamenti parlamentari, dopo la parentesi fascista, relegarono consapevolmente il Governo ad una posizione di debolezza istituzionale rispetto al Parlamento. L'unico strumento a disposizione del Governo per un'efficace azione in Parlamento era la questione di fiducia. Tale istituto, pur non essendo previsto in Costituzione, né tanto meno nei Regolamenti parlamentari (fino al 1971 alla Camera mentre al Senato fino al 1988), ha trovato sempre costante applicazione nel rapporto fiduciario<sup>31</sup>, in forza di una prassi che è divenuta, col tempo, consuetudine costituzionale. Con la questione di fiducia è il Governo a dichiarare che dall'esito di una

---

<sup>(30)</sup> Anche la Consulta Nazionale osservò il regolamento prefascista della Camera dei deputati v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 16 ss.

<sup>(31)</sup> L'istituto della questione di fiducia ha sempre trovato costante applicazione nell'ordinamento costituzionale repubblicano in continuità con quella che era l'esperienza statutaria. Dunque è corretto ritenere, secondo M. Olivetti, che già prima della disciplina regolamentare, si fosse formata una consuetudine costituzionale <<modellata attraverso pronunce dei Presidenti d'Assemblea e delle Giunte per il regolamento delle due Camere>> v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffè, Milano, 1996, p. 243 ss.

determinata votazione parlamentare, dipende la sua permanenza in carica<sup>32</sup>.

La Camera dei Deputati, il 7 maggio 1986, ha aggiunto all'art. 115 r. C., concernente le mozioni di fiducia e di sfiducia, il terzo e quarto comma: mozione di sfiducia individuale ad un singolo Ministro. Il Senato, ha preferito procedere diversamente prendendo atto, nella seduta del 24 ottobre 1984, di una decisione del Presidente di Assemblea<sup>33</sup> espressa sulla base di un parere formulato dalla Giunta per il regolamento, a seguito di una mozione di sfiducia nei confronti di un singolo Ministro.

---

<sup>(32)</sup> *Ibidem*

<sup>(33)</sup> Cossiga, all'epoca Presidente del Senato, dovette pronunciarsi su diversi quesiti che riguardavano l'ammissibilità e il trattamento procedurale della mozione di sfiducia individuale. Ha interpellato al riguardo la Giunta per il regolamento che dopo un ampio dibattito ha espresso un parere della maggioranza e uno della minoranza.

## CAPITOLO 2

### IL PROCEDIMENTO DI INVESTITURA FIDUCIARIA

Sommario: 2.1. La mozione di fiducia – 2.1.1 La motivazione – 2.1.2 Le modalità di votazione – 2.1.3 L’indivisibilità e l’inemendabilità dell’oggetto della votazione – 2.2. Nell’esperienza della XVI Legislatura: la “frammentazione” della mozione di fiducia nel I Governo Monti.

#### 2.1. La mozione di fiducia

L’ordinamento italiano disciplina, all’art. 94, secondo comma, della Costituzione e agli artt. 115, primo comma, e 161, primo comma, dei regolamenti rispettivamente della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, l’istituto della mozione di fiducia. Tale istituto, non rientra nella categoria generale delle cosiddette mozioni parlamentari<sup>1</sup>: è una mozione tipizzata strettamente connessa al rapporto di fiducia che si instaura tra l’organo che detiene il potere legislativo, il Parlamento, e

---

<sup>1</sup>) A. MACCANICO, *Mozione*, in Enciclopedia giuridica italiana, Vol. XIX, Roma 1990 p. 1 ss.

quello che detiene il potere esecutivo ovvero il Governo. Essa è caratterizzata da specifiche peculiarità, infatti, deve essere necessariamente motivata e votata per appello nominale ed, infine, come tutte le mozioni parlamentari deve essere approvata a maggioranza semplice.

La mozione fiduciaria è un vero e proprio atto costitutivo che consta di un duplice significato poiché indica sia l'atto mediante il quale le Camere esprimono la loro fiducia al Governo, che l'atto per mezzo del quale esse stesse motivano codesta fiducia<sup>2</sup>.

Il procedimento che prevede l'instaurazione del rapporto fiduciario si articola in due fasi, una preparatoria e una costitutiva<sup>3</sup>. La prima fase, quella preparatoria, ha inizio con la formazione del Governo, che ha luogo con il giuramento dello stesso nelle mani del Presidente della

---

(<sup>2</sup>) V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano 2011, p. 232.

(<sup>3</sup>) Come sostiene M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano 1996, p. 96 ss.

Repubblica<sup>4</sup> e l'attribuzione dei poteri che gli sono propri<sup>5</sup>. Una volta formatosi, il Governo ha l'onere di presentarsi, entro il termine perentorio<sup>6</sup> di dieci giorni, dinanzi alle Assemblee al fine di ottenere la fiducia. Onere che si riferisce non alla formazione del governo, ma alla sua responsabilità politica nei confronti del Parlamento, espressione della volontà popolare.

La presentazione alle Camere non è necessariamente preceduta dalla pubblicazione dei decreti di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, in Gazzetta Ufficiale, ma è sufficiente la comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento che d'intesa stabiliranno la data di convocazione delle due Assemblee, ai sensi

---

<sup>(4)</sup> Secondo G. F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in Enciclopedia giuridica italiana, vol. XIV, Roma 1989 p. 4, << In applicazione dell'art. 93 Cost., il Governo assume le sue funzioni all'atto del giuramento, è cioè prima e indipendentemente dallo stabilirsi del rapporto fiduciario con il parlamento>>

<sup>(5)</sup> *Ivi*, << Anzitutto, la Costituzione non sembra porre alcun limite diretto o indiretto alla pienezza delle funzioni attribuite al governo con la nomina presidenziale e assunte col giuramento>>.

<sup>(6)</sup> v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 98 ss., il quale asserisce che questo termine costituzionalmente previsto è caratterizzato dall'obbligo di immediata presentazione del Governo alle Camere per ottenere il voto di fiducia; infatti, qualora tale termine perentorio non venga rispettato verrà invalidato l'esito positivo del procedimento, salvo si siano verificate <<idonee cause di giustificazione>>.

rispettivamente dell'art. 29, secondo comma, r. C. e dell'art. 52, quarto comma, r. S. Il programma approvato dal Consiglio dei Ministri, dopo essere stato messo a punto dal Presidente del Consiglio, verrà presentato da quest'ultimo alle Assemblee<sup>7</sup>. E, a seguito delle cosiddette dichiarazioni programmatiche<sup>8</sup>, ha inizio il dibattito all'interno della Camera chiamata per prima a discutere e ad esprimere la fiducia. Nel corso di tale discussione si entra nella suddetta fase costitutiva durante la quale viene presentata dai capigruppo della futura maggioranza la, già citata, mozione di fiducia.

Il dibattito, inizialmente, si instaura con la formula <<Comunicazioni del Governo>> dopodiché si seguono le regole ordinarie previste per la durata degli interventi in una discussione ovvero massimo trenta minuti,

---

<sup>(7)</sup> Il Governo si presenta nello stesso giorno in entrambe le Assemblee secondo quello che è il principio di correttezza costituzionale. Inoltre si è consolidata come prassi costituzionale il cosiddetto criterio dell'alternanza fra i due rami del Parlamento.

<sup>(8)</sup> E' prevista la comunicazione orale nella Camera in cui il Governo è tenuto a presentarsi inizialmente mentre nell'altra Camera sarà depositato solo il testo del discorso programmatico. Prima del 1980, però le dichiarazioni programmatiche venivano pronunciate sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica, finché entrambe le Giunte per il Regolamento, in occasione della presentazione del Governo Forlani (18 ottobre 1980- 28 giugno 1981), decisero di modificare tale procedura, dopo averla ritenuta inutile, in quanto prevedeva in entrambe le Assemblee la lettura di un testo identico.

ad eccezione di quanto previsto dall'art. 39, quinto comma, r. C., che sancisce: << il termine [...] è raddoppiato per la discussione su mozioni di fiducia e di sfiducia>>. Terminata la discussione sulle comunicazioni del Governo fa seguito la replica del Presidente del Consiglio, allo scopo di chiarire il contenuto delle suddette dichiarazioni<sup>9</sup>. Essendo il bicameralismo italiano un bicameralismo perfetto<sup>10</sup> successivamente alla votazione mediante la quale è stata accordata la fiducia, nella prima Assemblea, la medesima procedura sarà ripetuta nell'altro ramo del Parlamento.

I regolamenti delle due Camere, tenendo conto delle disposizioni costituzionali in materia di mozione di fiducia, stabiliscono che la votazione non deve avvenire per parti separate. E qualora in entrambe le Camere l'esito della votazione sarà positivo il Governo entrerà <<nella

---

<sup>9</sup>) V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 233

<sup>10</sup>) v. G. RIVOSACCHI, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, cit. p. 1099-1128

pienezza della sua posizione costituzionale >> <sup>11</sup>. In caso di voto contrario di una sola Assemblea o di entrambe, invece, il procedimento per l'instaurazione del rapporto fiduciario si arresta a causa del venir meno di uno dei requisiti essenziali, previsti dall'art. 94 Cost., ergo il Governo sarà obbligato a presentare le proprie dimissioni <sup>12</sup>.

### 2.1.1 La motivazione

Uno dei requisiti fondamentali della mozione fiduciaria è l'obbligo di motivazione <sup>13</sup> che ha come scopo principale non solo quello di ottenere il consenso, del Governo e delle Camere, ad un determinato programma, ma anche quello di definire le basi politiche sulle quali si formerà il rapporto di fiducia: maggioranza e opposizione. Essa, peraltro, fa sì che la fiducia non venga semplicemente considerata un atto di ratifica della

---

<sup>(11)</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 112

<sup>(12)</sup> Fermo restando che il Governo ha la facoltà, in qualsiasi momento, di dimettersi ponendo fine al procedimento fiduciario, qualora lo ritenga opportuno.

<sup>(13)</sup> Fino al Governo Scelba (10 febbraio 1954- 6 luglio 1955) sopravvisse la prassi statutaria secondo la quale veniva concessa la fiducia su un ordine del giorno.

compagine ministeriale poiché, una volta riconosciuto l'indirizzo politico del Governo, la stessa azione delle Camere ne sarà vincolata.

Infatti, l'obbligo di motivazione della mozione di fiducia << si pone come principio giustificativo e matrice ultima di quella famiglia di norme che riconoscono un ruolo-guida al Governo nell'organizzazione del lavoro parlamentare >><sup>14</sup> cioè il cosiddetto Governo "in" Parlamento<sup>15</sup>. Quanto detto finora non preclude che il programma non possa essere soggetto ad eventuali modifiche, nel corso della legislatura, poiché significherebbe ledere quella che è la dinamicità del rapporto fiduciario che resta, comunque, oggetto della dialettica bilaterale e continuativa tra il Parlamento ed il Governo .

Nella prassi repubblicana fino agli anni Sessanta, la motivazione della mozione di fiducia prevedeva accanto al rinvio alle comunicazioni del Governo una o più proposizioni grazie alle quali si esplicitavano,

---

(<sup>14</sup>) Come asserisce M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 105

(<sup>15</sup>) Locuzione proposta da A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in AA. VV., a cura di S. RISTUCCIA, *L' Istituzione Governo. Analisi e prospettive; Comunità, Milano, 1977*, p. 87 ss.

ulteriormente, le ragioni a sostegno del Governo<sup>16</sup>. Con il passar del tempo, a ciò si è sovrapposta una prassi che contempla la motivazione *ob relationem* della mozione fiduciaria cioè un mero rinvio alle dichiarazioni programmatiche, secondo la seguente formula: <<la Camera [o il Senato], udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno >>. Solo con i due Governi Spadolini, rispettivamente del 1981 e del 1982, si ebbe la piena attuazione del vincolo costituzionale attraverso motivazioni articolate e precise<sup>17</sup>.

La dottrina si è interrogata, a lungo, sul perché si sia fatto ritorno alla mera formula della motivazione *ob relationem* e alle conseguenze che derivano dal mancato rispetto dell'art. 94, secondo comma, Cost.<sup>18</sup>

---

<sup>(16)</sup> G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN e S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, p. 88 ss.

<sup>(17)</sup> Spadolini precisava: la motivazione motivata di fiducia [...] rappresenta un momento fondamentale nell'incontro di volontà fra il Governo e il Parlamento.[...] Contributo effettivo, quindi alla governabilità, veicolo di sostanziale confronto con l'opposizione sui temi concreti non meno che efficace deterrente contro il rischio di crisi extra-parlamentari >>.

<sup>(18)</sup> Come sostiene G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. 3/1 di Aggiornamento (2008), Utet, Torino, p. 390.

Secondo una parte della dottrina, nei governi, frutto di una legge elettorale proporzionale, ove la coalizione è meno coesa non è sufficiente il rinvio alle dichiarazioni programmatiche del Governo; ragion per cui si tenta una formalizzazione dei contenuti dell'accordo di coalizione per rafforzare l'istituzione del Governo che in questo caso risulta teoricamente più debole. Qualora, invece, fosse vigente una legge elettorale di tipo maggioritario, che permetterebbe, almeno in teoria, al Governo di uscire, già, rafforzato dall'esito delle votazioni; si ritiene legittimo il richiamo alla motivazione *ob relationem*<sup>19</sup> al fine di evitare quel surplus di legittimazione che il Governo rivendicherebbe nei confronti del Parlamento<sup>20</sup>.

### 2.1.2. Le modalità di votazione

---

<sup>19)</sup> In data 21 aprile 1988, la Presidenza della Camera ha affermato, esplicitamente, la legittimità della motivazione per relazione.

<sup>20)</sup> I primi due Governi maggioritari sono stati: il I Governo Berlusconi ( 10 maggio 1994- 17 gennaio 1995) ed il I Governo Prodi ( 17 maggio 1996- 9 ottobre 1998).

L'art. 94 dispone che la mozione di fiducia venga votata per appello nominale ovvero facendo ricorso ad una modalità di votazione << in qualche misura solenne>><sup>21</sup> e palese. I padri Costituenti hanno scelto questa forma di votazione non solo per evidenziare la rilevanza dell'atto, ma anche per impegnare personalmente ogni singolo parlamentare ad esprimere con chiarezza la propria posizione nei confronti di una scelta così importante quale la formazione del Governo. In particolare, il voto per appello nominale permette sia ai partiti che al corpo elettorale di poter "controllare" il comportamento degli eletti.

I regolamenti parlamentari agli artt. 54, secondo comma, e 116, primo comma, rispettivamente della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica confermano la tradizionale disciplina dell'appello nominale per la votazione della mozione di fiducia in quanto è << la forma di voto più impegnativa e complessa>><sup>22</sup>. E, soprattutto è inequivocabile poiché ciascun deputato e senatore viene chiamato singolarmente - dopo che il Presidente ha estratto a sorte il nome di un parlamentare dal quale

---

<sup>(21)</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna 2008, p.117

<sup>(22)</sup> *Ivi* p. 130 ss.

seguirà l'appello in ordine alfabetico - a esprimere << ad alta voce >> il proprio voto passando davanti al banco della presidenza e rispondendo, alla chiama: <<si >>, <<no>> oppure <<mi astengo>>.

La Costituzione non prevede una maggioranza speciale per l'approvazione della mozione di fiducia<sup>23</sup>, dunque in base alla regola generale prevista dall'art. 64, terzo comma, della Cost. è sufficiente la maggioranza semplice<sup>24</sup>. Anche se tale disposizione costituzionale è stata interpretata diversamente dalle due Camere; i cui regolamenti, infatti, disciplinano in maniera differente il computo degli astenuti.

L'art. 48 del r. C. sancisce che: << le deliberazioni dell' Assemblea [...] sono adottate a maggioranza dei presenti [...] >> cioè <<coloro che esprimono voto favorevole o contrario>>. Mentre gli astenuti concorrono, ai sensi dell' art. 46, terzo comma, r. C. , solo al raggiungimento del numero legale<sup>25</sup>.

---

(<sup>23</sup>) L'art. 87 del primo progetto di Cost. prevedeva, invece, una maggioranza speciale.

(<sup>24</sup>) Si parla di maggioranza semplice quando si ottiene un numero di voti superiore alla metà del numero totale di votanti

(<sup>25</sup>) Per numero legale si intende il numero dei componenti che deve essere presente affinché possa avere inizio la seduta (maggioranza dei componenti ).

L'art. 107 del r. S., invece, prevede che le deliberazioni siano prese a maggioranza dei Senatori che partecipano alla votazione, compresi gli astenuti, anche questi ultimi, infatti, vengono inclusi nel computo dei presenti; ragion per cui, nella seconda Camera vi è un confine labile tra voto contrario e astensione<sup>26</sup>. In sintesi si può verificare che un Governo ottenga l'investitura fiduciaria con il voto positivo di una minoranza<sup>27</sup>. Esempi emblematici di "Governo della non fiducia" sono stati il III Governo Andreotti (29 luglio 1976- 11 marzo 1978) e il Governo Dini (17 gennaio 1995- 17 maggio 1996); ove alla Camera la somma degli astenuti e dei contrari era maggiore dei voti favorevoli<sup>28</sup>.

---

(<sup>26</sup>) Vedi sentenza della Corte Costituzionale n. 78 del 1984 attraverso la quale sono state ritenute legittime entrambe le interpretazioni dei regolamenti parlamentari.

(<sup>27</sup>) Formula minoritaria meglio conosciuta con la locuzione "Governo della non sfiducia" sulla quale si sono retti vari governi nella VII legislatura, dal 1976, in poi; v. G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit. p. 386

(<sup>28</sup>) <<Al Senato numeri corrispondenti avrebbero evidentemente comportato la reiezione della mozione fiduciaria. Ecco perché, in quel ramo del Parlamento, il 6 agosto, i senatori appartenenti ai gruppi che alla Camera si erano espressamente astenuti preferirono abbandonare l' aula (non tutti, però, altrimenti non sarebbe stato garantito il raggiungimento del numero legale>> in L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit. p.135

### 2.1.3. L'indivisibilità, la priorità e l'inemendabilità dell'oggetto della votazione

La disciplina della mozione di fiducia prevede tre caratteristiche procedurali: l'indivisibilità, la priorità e l'inemendabilità dello oggetto della votazione.

Con l'espressione "indivisibilità dell'oggetto" si indica il divieto di votare la mozione per parti separate in quanto essa si può solo accogliere o rifiutare in blocco. La ragione che sta alla base del suddetto divieto è la volontà di garantire l'unità dell'indirizzo politico del Governo<sup>29</sup> al fine di evitare che votazioni per parti separate possano, appunto, inficiarne il carattere unitario.

La votazione della mozione di fiducia ha priorità rispetto a qualsiasi altro argomento sottoposto all'esame delle Assemblee in quanto tale atto è

---

<sup>(29)</sup> Infatti, non è possibile un'approvazione solo parziale del programma, presentato dal Governo, poiché si rischierebbe che le forze politiche "in campo" ne blocchino l'iter procedurale.

diretto al conferimento della fiducia iniziale al Governo<sup>30</sup>. Inoltre, per la sua peculiare natura costituzionale, non è ammessa la presentazione di ordini del giorno poiché nel procedimento fiduciario è negata qualsiasi possibilità di introdurre proposte che possano causare un cambio, per così dire, di direzione rispetto all' oggetto che dovrà essere votato.

Conseguenza diretta dei requisiti appena citati ossia priorità ed indivisibilità dell' oggetto della mozione di fiducia è: l' inemedabilità. L' oggetto che è presentato al vaglio delle Camere non può essere sottoposto a condizioni, siano esse sospensive o risolutive, ergo non è consentita alcuna modifica che possa incidere sul contenuto<sup>31</sup>.

## 2.2. Nell' esperienza della XVI Legislatura: la “frammentazione” della mozione di fiducia nel I Governo Monti

A seguito delle elezioni del 13 e 14 aprile 2008, che hanno dato avvio alla XVI legislatura, il risultato elettorale ha premiato la coalizione

---

<sup>(30)</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 109 ss.

<sup>(31)</sup> L' autonomia delle Camere nel caso della fiducia si concretizza nella motivazione della mozione di fiducia *vd. supra*

composta da: il Popolo delle Libertà, la Lega Nord e il Movimento per l'autonomia. In questa occasione è stata inaugurata dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, una nuova prassi: conferire l'incarico al Presidente del Consiglio e contemporaneamente nominare i Ministri<sup>32</sup>.

Nella XVI legislatura, la legge elettorale n. 270 del 2005<sup>33</sup> che prevede un sistema elettorale misto ha permesso la formazione, in via preventiva, non solo della coalizione di governo guidata da un leader, già designato, S. Berlusconi, ma anche la presentazione di un dato programma di governo<sup>34</sup>, alla stregua di quanto è avvenuto nel 2006 per la XV legislatura.

---

(<sup>32</sup>) Momenti che fino ad allora erano rimasti sempre separati fra loro anche se negli ultimi tempi grazie alle legge elettorale, prima, n. 276 ( Senato) e n. 277 (Camera dei Deputati) del 1993 e, soprattutto dopo, con la n. 270 del 2005 questi due momenti si sono sempre più <<ravvicinati>> v. G. PICCIRILLI, I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario, in *Quaderni costituzionali/ a. XXVIII*, n. 4. dicembre 2008, p. 797 ss.

(<sup>33</sup>) Si tratta di un sistema misto: proporzionale con premio di maggioranza. Tutti i seggi sono assegnati con un sistema proporzionale, cui si aggiunge un premio di maggioranza, alla Camera, se la coalizione vincente non è riuscita ad ottenere 340 seggi mentre al Senato sono previsti 17 premi regionali qualora la coalizione o la singola lista abbia ottenuto il maggior numero di voti nella regione ma non abbia raggiunto il 55% dei seggi in palio in quella regione.

(<sup>34</sup>) Infatti, nelle elezioni del 2008 i candidati-premier delle due coalizioni erano anche a capo dei due maggiori partiti della coalizione stessa.

All'indomani dell'esito, così chiaro, delle votazioni, l'on. S. Berlusconi, capo della coalizione vincente, << [...] ha potuto mettersi subito al lavoro per la formazione della squadra di governo>><sup>35</sup> perché, già, indicato nel leader della coalizione il nome del futuro Presidente del Consiglio dei ministri. Ottenuto il consenso direttamente dal corpo elettorale<sup>36</sup>, il Presidente della Repubblica si è limitato a prendere, per così dire, atto di tale scelta popolare e a procedere di conseguenza. Infatti, il 7 maggio 2008, il Presidente della Repubblica riceveva l'on. S. Berlusconi al quale conferiva l'incarico di formare il nuovo Governo. L'on. Berlusconi accettava tale incarico e presentava, seduta stante, al Presidente della Repubblica la lista dei ministri, ai sensi dell'art. 92 Cost.<sup>37</sup>. Sarà lo stesso Presidente Napolitano a dichiarare, al termine delle consultazioni per la formazione del Governo, che: << [...] le consultazioni sono state semplici e rapide [...] anche per effetto della minore frammentazione delle componenti e dei Gruppi politici>>. Il 13 maggio, dopo che il IV

---

<sup>(35)</sup> [www.quirinale.it/attività/consultazioni/ConsMaggio2008/testi/7\\_5-pdr.htm](http://www.quirinale.it/attività/consultazioni/ConsMaggio2008/testi/7_5-pdr.htm)

<sup>(36)</sup> Si parla, a tal proposito, di << compartecipazione della legittimazione popolare diretta tra Parlamento e Governo>> v. G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, cit. p. 796

<sup>(37)</sup> <http://leg16.camera.it/557?conoscerelacamera=42>

Governo Berlusconi ha prestato giuramento nelle mani del Capo dello Stato, si presenta alla Camera per ottenere la fiducia; illustrato il programma di Governo la seduta viene sospesa al fine di consentire al Presidente del Consiglio di recarsi, secondo la prassi parlamentare, al Senato per depositare il testo delle dichiarazioni programmatiche. Ripresa la seduta inizia alla Camera la discussione sulle dichiarazioni programmatiche, cui fa seguito la replica del Presidente del Consiglio e le dichiarazioni di voto. La Camera approva con 335 voti favorevoli<sup>38</sup> la mozione di fiducia al IV Governo Berlusconi mediante motivazione espressa *ob relationem* con la formula di rito (cfr. *supra*, par. 1.1)<sup>39</sup>. La mozione di fiducia viene approvata anche al Senato con la medesima procedura<sup>40</sup>. Si realizza quella teoria, prevista da una parte della dottrina, secondo la quale sia la formazione del Governo che il procedimento di investitura fiduciaria finiscono per essere concepiti

---

<sup>(38)</sup> Alla Camera i deputati erano: 611 presenti; 610 votanti e 1 astenuto; Ergo: favorevoli 335 e contrari 275.

<sup>(39)</sup> Mozione n. 1- 00003, presentata dagli onn. Cicchitto, Cota e Lo Monte.

<sup>(40)</sup> Mozione di fiducia n. 1-00002, sottoscritta dai senatori Gasparri, Bricolo e Pistorio, è stata approvata con il seguente risultato: presenti: 313; votanti: 312; maggioranza: 157; favorevoli: 173; contrari: 137; astenuti: 2.

come meri atti ratificatori, causando un ridimensionamento del precetto costituzionale (art. 94 Cost.).

Il rapporto fiduciario tra l'Esecutivo e il Parlamento non rimane, tuttavia, "congelato" poiché le Camere hanno il potere di interromperlo, riconoscendo al Capo dello Stato il potere-dovere di formare laddove sia possibile un nuovo Governo, assistito dalla necessaria fiducia parlamentare<sup>41</sup>. Ciò è quanto è avvenuto dopo la crisi del IV Governo Berlusconi cui ha fatto seguito il I Governo Monti, formatosi al di fuori di una diretta investitura popolare<sup>42</sup>, per risolvere la situazione di emergenza determinata da particolari congiunture politico-economiche sfavorevoli. Il Presidente della Repubblica al fine di trovare una convergenza tra le proposte di ogni forza politica in particolare di quelle della maggioranza, risultata dalle elezioni del 2008, e di quelle dell'opposizione, procede con le consultazioni di rito. Il nome uscente da tali consultazioni è stato: Mario Monti, figura di rilievo non solo per i

---

<sup>(41)</sup> v. T. MARTINES e G. SILVESTRI, *La posizione ed il ruolo del Parlamento nel sistema politico-costituzionale*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 10-16.

<sup>(42)</sup> Il Governo Monti, gabinetto tecnico formatosi nel novembre del 2011, composto da personalità estranee alle forze politiche e dotate di competenze tecniche.

ruoli assunti in ambito accademico, ma anche per quelli svolti a livello nazionale ed europeo.

Ancor prima delle dimissioni del Presidente del Consiglio, il professor Mario Monti viene nominato senatore a vita dal Presidente Napolitano, ai sensi dell'art. 59, secondo comma, Cost., atto che potrebbe essere letto come una sorta di "pre-investitura"<sup>43</sup>.

Dopo due giorni di consultazioni con le forze politiche e le parti sociali, il Senatore Monti si reca al Quirinale per sciogliere la riserva e consegnare la lista dei nomi dei Ministri del nuovo Governo. Il 17 novembre 2011, il Governo Monti si presenta al Senato (secondo il criterio dell'alternanza) per ottenere la fiducia e, a seguito del discorso del neo-Presidente del Consiglio e della discussione in aula sulle comunicazioni programmatiche, sono votate le mozioni<sup>44</sup> di fiducia al Governo: n. 1/00497 (Gasparri, Viespoli e Quagliariello), n. 1/00498

---

<sup>(43)</sup> E' stata utilizzata una prerogativa presidenziale: la nomina di senatore a vita, quale strumento che avrebbe dato vita ad un nuovo Governo.

<sup>(44)</sup> Venivano presentate quattro mozioni di fiducia al Governo: una dai senatori M. Gasparri (PdL), P. Viespoli (CN) e G. Quagliariello (PdL), una dalla senatrice A. Finocchiaro (PD), una dai senatori G. D'Alia (UDC-SVP-AUT), G. Pistorio (Misto) e F. Rutelli (Terzo Polo), e una dal senatore F. Belisario (IdV).

(Finocchiaro) e n. 1/00499 (D' Alia, Pistorio e Rutelli) di contenuto analogo<sup>45</sup>. Con il voto favorevole di tutti i gruppi ad eccezione della Lega Nord, il Senato approvava la fiducia al nuovo Governo<sup>46</sup>. Il giorno seguente vengono votate, nell' altro ramo del Parlamento, le mozioni di fiducia al Governo, tutte di identico contenuto: n. 1-00763 ( Cicchitto), n. 1-00764 (Moffa), n 1-00766 ( Franceschini) e n. 1-00767 (Galletti, Della Vedova, Pisicchio e Lo Monte). Anche alla Camera tutti i gruppi appoggiarono il Governo Monti, fatta eccezione della Lega Nord; con il risultato di 556 voti favorevoli, e solo 61 contrari<sup>47</sup>, viene conferita la fiducia parlamentare al Governo Monti.

La presentazione di più mozioni di fiducia sta ad indicare la volontà di tutte le forze politiche di non voler dar vita ad un governo di “larghe intese”.

E' proprio l'acquisizione della fiducia parlamentare che ha dato al Governo tecnico un'ulteriore legittimità politica, nonostante non si sia

---

<sup>(45)</sup> Fu proprio il Presidente del Consiglio Mario Monti a chiedere che la votazione avvenisse sulle identiche mozioni nn. 1/00497 , 1/00498 e 1/00499.

<sup>(46)</sup> Ottenendo un risultato straordinario: 281 voti favorevoli e 25 contrari.

<sup>(47)</sup> Oltre alla Lega Nord votavano contro l'on. del PdL A. Mussolini e il “Responsabile” Domenico Scilipoti.

fatto ricorso alle urne. Ergo, in questo caso si può identificare, realmente, il voto di fiducia con un mero atto ratificatorio ? Una cosa è certa non si può sottovalutare l'ampio numero di parlamentari che ha dato il proprio consenso al nuovo Gabinetto, conseguenza, senza alcun dubbio, della fragile situazione economico-finanziaria e politica che stava attraversando il Paese<sup>48</sup>. Questo forte appoggio da parte dei membri del Parlamento ha conferito, però, piena legittimità al nuovo Esecutivo tecnico, ragion per cui anche in questo caso viene confermata la natura parlamentare della forma di governo<sup>49</sup>.

---

<sup>(48)</sup> Bisognava riacquistare anche la fiducia dei mercati finanziari e il Governo Monti poteva riuscirci proprio perché godeva di una forte stima a livello internazionale.

<sup>(49)</sup> v. N. LUPO e G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di Governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Democrazia e Diritto*, 2012, p. 13 ss.

## CAPITOLO 3

### L' INTERRUZIONE DEL RAPPORTO FIDUCIARIO

SOMMARIO: 3.1. La mozione di sfiducia – 3.2. Le crisi extraparlamentari – 3.3. Nell'esperienza della XVI Legislatura: la votazione congiunta di mozioni di sfiducia con motivazioni differenti nel IV Governo Berlusconi

#### 3.1. La mozione di sfiducia

L'ordinamento italiano mette a disposizione delle Camere la cosiddetta mozione di sfiducia al fine di interrompere il rapporto fiduciario<sup>1</sup>. Tale istituto rappresenta <<l'atto specularmente contrario alla mozione di fiducia>><sup>2</sup>, la cui approvazione, anche in un solo ramo del Parlamento, fa sorgere in capo al Governo l'obbligo giuridico di presentare le proprie

---

<sup>(1)</sup> G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. 3/1 di Aggiornamento (2008), Utet, Torino, p. 391 ss.

<sup>(2)</sup> V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 235 ss.

dimissioni. Infatti, sia la Costituzione che i regolamenti parlamentari prevedono, rispettivamente agli artt. 94, secondo comma, Cost., 115, primo comma, r. C. e 161, primo comma, r. S., che la mozione di sfiducia deve essere, alla stregua della mozione di fiducia, motivata e votata per appello nominale. Il Costituente ha previsto al quinto comma, dell'art. 94 della Costituzione che la mozione deve essere sottoscritta da un decimo dei componenti della Camera ove essa è presentata e che non può essere discussa prima di tre giorni dalla presentazione (art. 115, primo comma, r. C.; art. 161, secondo comma, r. S. ).

Fra i suddetti requisiti la motivazione consente alle forze politiche non solo di opporsi al Governo in carica, precisando i motivi di dissenso nei confronti del suo operato, per evitare le cosiddette “crisi al buio”<sup>3</sup>; ma permette anche di indicare una serie di elementi comuni di critica dell'azione governativa per concordare eventualmente un nuovo

---

<sup>3</sup>) Definizione nata alla fine degli anni Sessanta per indicare crisi improvvise o quando nel momento delle dimissioni non è prevista una maggioranza o una formula politica alternativa.

indirizzo.<sup>4</sup> La motivazione della mozione di sfiducia, pertanto, viene considerata come una caratteristica essenziale della forma di governo parlamentare in quanto dovrebbe garantire la stabilità dell'Esecutivo a scapito delle degenerazioni del parlamentarismo<sup>5</sup>. Il secondo requisito richiesto per la mozione di sfiducia è la votazione per appello nominale, perché, così come per la fiducia, vi è la necessità di individuare in modo chiaro ed inequivocabile sia i singoli parlamentari che sostengono il Governo sia coloro che si assumono la responsabilità di aprire una crisi. L'articolo 94, inoltre, stabilisce un aggravamento di procedura allo scopo di garantire che la stabilità del Governo non venga, per così dire, minata da iniziative minoritarie o prive di fondamento: la mozione deve essere sottoscritta da un numero di parlamentari non inferiore ad un decimo<sup>6</sup> dei componenti della Camera di appartenenza. E, non può essere

---

<sup>(4)</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008 p. 178.

<sup>(5)</sup> G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit. p. 392.

<sup>(6)</sup> Il quorum è superiore a quello previsto per le mozioni ordinarie: una mozione di sfiducia sottoscritta da un numero di deputati o senatori inferiore a quello previsto non può essere posta in votazione e qualora fosse votata e poi approvata non produrrebbe alcun effetto giuridico ergo il Governo non sarebbe costretto a dimettersi.

discussa prima di tre giorni dalla presentazione al fine di evitare colpi di mano dell'opposizione ovvero che la mozione di sfiducia venga presentata quando il Governo in Parlamento risulti temporaneamente privo della sua maggioranza. Tale intervallo di tempo tra presentazione e votazione mira, anche, ad una maggiore ponderazione della decisione per consentire a maggioranza e opposizione di prepararsi adeguatamente al dibattito<sup>7</sup>.

Il procedimento per l'interruzione del rapporto di fiducia ha inizio con la fase preparatoria: presentazione della mozione, debitamente motivata<sup>8</sup> e sottoscritta dal *quorum* previsto, ai sensi dell'art. 94 Cost., fermo restando che il Governo non è tenuto a sottostare al dibattito parlamentare poiché non viene privato della facoltà di dimettersi. Infatti,

---

(<sup>7</sup>) Il divieto di discussione non prima di tre giorni dalla presentazione ha due finalità: operativo-materiale e politica v. L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 794.

(<sup>8</sup>) Infatti, finora sono state presentate tutte mozioni adeguatamente motivate in quanto la mozione di sfiducia è un atto che attiva autonomamente il relativo procedimento parlamentare. Detto ciò, però non può escludersi a priori l'ammissibilità della motivazione *ob relationem* ovvero con un rinvio a dichiarazioni del Governo o ad altri atti parlamentari.

nella storia costituzionale italiana si sono verificati casi di dimissioni presentate in pendenza di una mozione di sfiducia.

La presentazione di tale mozione avviene con l'annuncio pubblico in Assemblea in quanto non è sufficiente il deposito del documento presso la Segreteria generale della Camera. Dalla presentazione della mozione di sfiducia nasce un obbligo costituzionale di tempestiva discussione anche in deroga a quella che è l'ordinaria programmazione dei lavori<sup>9</sup>. La data della discussione deve essere fissata dalla Conferenza dei Presidenti di gruppo, in base alle norme generali sull'organizzazione dei lavori, e in mancanza di un accordo unanime sarà competente il Presidente d'Assemblea. Questi organi saranno deputati a decidere anche in caso di un eventuale rinvio della data già fissata<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>) <<Nonostante in dottrina sia stata espressa opinione contraria, tra la presentazione della mozione di sfiducia e la data fissata per la sua discussione gli ordinari lavori parlamentari non subiscono necessariamente una interruzione, ma possono proseguire e non solo per attività collegate a scadenze>> v. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit. p. 237.

<sup>10</sup>) Diversamente da quanto previsto per la mozione di fiducia ove la scansione del tempo del procedimento è affidata all'esistenza di un termine perentorio. Il termine dilatorio inibisce l'esercizio di un potere prima di un determinato momento.

La mozione di sfiducia, contrariamente a quanto si è visto per la mozione di fiducia, è l'atto instaurativo del relativo dibattito. Dibattito che si apre con l'illustrazione da parte dei presentatori della mozione e prosegue con la discussione, il Governo interviene solo a conclusione. Con la votazione che si svolge per appello nominale<sup>11</sup> si entra nella cosiddetta fase costitutiva del procedimento. Votazione che, a sua volta, non può avvenire per parti separate né tanto meno possono essere presentati ordini del giorno (artt. 115, secondo comma, r. C. e 161, terzo comma, r. S.) poiché il rapporto di fiducia non può essere frazionato in singoli atti di indirizzo <<che minerebbero la capacità di "investitura" espressa dal Parlamento nei confronti del Governo>><sup>12</sup>. Non sono, invece, richieste maggioranze qualificate per l'approvazione della mozione di sfiducia ragion per cui si segue la regola generale fissata dall'art. 64 Cost. Solo qualora venga approvata la mozione di sfiducia il Governo sarà costretto a presentare le proprie dimissioni al Capo dello Stato. Una volta che

---

(<sup>11</sup>) Come per la fiducia, l'appello nominale è previsto affinché i singoli parlamentari si assumano in maniera chiara e trasparente la responsabilità del proprio voto.

(<sup>12</sup>) G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit. 392

quest'ultimo lo rimuove dall'incarico si dà avvio alla fase di <<crisi>>, determinata dall'interruzione del rapporto fiduciario.

Nella prassi, dal 1948 ad oggi, non è stata approvata nessuna mozione di sfiducia, e poche sono state quelle discusse<sup>13</sup>.

### 3.2. Le crisi extraparlamentari

Con l'espressione <<crisi di Governo>> s'intende quando il Governo in carica presenta le proprie dimissioni a causa del venir meno del rapporto di fiducia con il Parlamento.

Le crisi di Governo si possono distinguere in: crisi parlamentari e crisi extraparlamentari. Si parla di crisi di governo parlamentare quando il Governo è "colpito" da una mozione di sfiducia da parte di uno dei due rami del Parlamento (art. 94, quinto comma, Cost.) o quando il nuovo

---

(<sup>13</sup>) Emblematico è stato il caso del I Governo Berlusconi: presentate tre mozioni di sfiducia, le quali vennero discusse, ma mai votate in quanto l'Esecutivo si dimise prima del voto.

Governo non ottiene la fiducia iniziale (art. 94, terzo comma, Cost.) o ancora, in caso di voto contrario da parte di una Camera quando il Governo abbia posto una questione di fiducia (art. 116 r. C. e art 161, quarto comma, r. S.). Accanto alle crisi parlamentari, si sono sviluppate per prassi le cosiddette crisi extraparlamentari cioè quelle crisi di governo che non sono mai determinate da una formale votazione di carattere fiduciario, determinando la sostanziale disapplicazione dell'art. 94, quinto comma, Cost.<sup>14</sup>. Le crisi extraparlamentari possono sorgere sia in seguito ad un evento accidentale ed esterno che paralizza il funzionamento del Governo e lo costringe alle dimissioni sia qualora si verificano delle vicende, per così dire, interne alle aule o commissioni parlamentari che indicano il venir meno della base che sorregge l'Esecutivo<sup>15</sup>.

Per quanto concerne la legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari, dopo un lungo dibattito dottrinale, è stata pacificamente riconosciuta in quanto si garantisce il carattere paritario

---

<sup>(14)</sup> G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit. 392.

<sup>(15)</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit. p. 180

della relazione fiduciaria: il Parlamento e il Governo possono, in qualsiasi momento, interrompere il rapporto fiduciario<sup>16</sup>. E' come se il costituente si fosse limitato a disciplinare la crisi parlamentare, senza però escludere o vietare espressamente il verificarsi di quella extraparlamentare, quest'ultima considerata l'eccezione che conferma la regola della crisi parlamentare.

Nella prassi quasi tutte le crisi di governo che si sono verificate sono state crisi extraparlamentari, eccetto quelle del I e del II Governo Prodi<sup>17</sup>. Pertanto, per evitare il progressivo svuotamento della responsabilità politica dell'Esecutivo si è affermata, a partire dagli anni Ottanta ed accentuatasi dal 1993 in poi, la tendenza alla cosiddetta parlamentarizzazione delle crisi<sup>18</sup>. Parlamentarizzazione che non ha

---

<sup>(16)</sup> L'affermazione di una tesi contraria, infatti, lederebbe la posizione di parità del Parlamento e del Governo.

<sup>(17)</sup> In entrambi i casi il Governo, guidato da Prodi, è caduto per la reiezione di una risoluzione sulla cui approvazione aveva posto la questione di fiducia.

<sup>(18)</sup> La parlamentarizzazione della crisi per dimissioni volontarie si è affermata a conclusione della stagione della cosiddetta solidarietà nazionale, sotto la Presidenza di S. Pertini, come soluzione per superare la mancata applicazione della crisi parlamentare desumibile *ex adverso* dal primo comma dell'art. 94 Cost.

l'effetto di modificare la natura extraparlamentare della crisi<sup>19</sup>, ma ha come obiettivo evitare che il Parlamento venga tagliato totalmente fuori dal procedimento di apertura della crisi. Infatti, il Presidente della Repubblica può tentare di trasformare la crisi extraparlamentare in parlamentare respingendo le dimissioni del Presidente del Consiglio<sup>20</sup> ed invitandolo a presentarsi alle Camere per verificare se gode o meno della loro fiducia.

### 3.3. Nell'esperienza della XVI Legislatura: la votazione congiunta di mozioni di sfiducia con motivazioni differenti nel IV Governo Berlusconi

Le prime mozioni di sfiducia nei confronti del IV Governo Berlusconi, durante la XVI legislatura, sono state presentate a seguito della grave

---

<sup>(19)</sup> v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, p. 575 ove asserisce che la crisi muta natura: da extraparlamentare in parlamentare.

<sup>(20)</sup> Qualora siano già state accettate le dimissioni si parla comunque di crisi extraparlamentare, ma non di parlamentarizzazione della crisi, la quale presuppone che le dimissioni non siano state ancora presentate.

crisi politica che ha “investito” la coalizione di centrodestra: fuoriuscita dei seguaci di Fini dal Popolo della Libertà e la costituzione dei gruppi parlamentari di Futuro e Libertà per l’Italia<sup>21</sup>. Le suddette mozioni sono state presentate, rispettivamente il 12 novembre 2010, dall’on. Franceschini, Donadi ed altri, e il 3 dicembre 2010, dall’on. Adornato ed altri<sup>22</sup>. E’ necessario, a tal proposito, segnalare che il numero dei sottoscrittori di tali mozioni era superiore a quello della maggioranza parlamentare.

Nonostante la presentazione della mozione fa sorgere un obbligo costituzionale di tempestiva discussione, come suesposto, anche in deroga alla programmazione ordinaria dei lavori, nel caso in esame, oltre ad essere trascorsi parecchi giorni dalla data della presentazione a quella della discussione, non si è avuta un’interruzione degli ordinari lavori

---

(<sup>21</sup>) Motivo della rottura: richiesta della sostituzione del Presidente del Consiglio, quale condizione necessaria della permanenza dei “finiani” all’interno della coalizione di centrodestra.

(<sup>22</sup>) Anche se tali mozioni avevano motivazioni diverse erano volte a conseguire lo stesso fine giuridico v. Mozioni nn. 1-00492 e 1-00511 <http://leg16.camera.it/557?conoscerelacamera=244>

parlamentari<sup>23</sup>. Infatti, la mozione di sfiducia è stata posta in votazione un mese dopo la sua presentazione. La ragione è, facilmente, desumibile da un comunicato del Quirinale nel quale il Presidente della Repubblica, in accordo con i Presidenti delle Camere, il Governo e tutte le forze politiche, dichiara che in primis verrà votata la legge di stabilità e solo in seguito si potrà procedere alla votazione della mozione di sfiducia.

Il Presidente della Camera dei deputati prima di dichiarare aperta la discussione sulle linee generali delle mozioni stabilisce che esse saranno discusse e votate congiuntamente<sup>24</sup>. Ma tali mozioni contenevano motivazioni differenti. Infatti, la mozione n. 1-00492 presentata dal partito democratico e dall'Italia dei valori si limitava ad esprimere la sfiducia al Governo, una volta preso atto che quest'ultimo non poteva più contare sull'originaria maggioranza<sup>25</sup>. La mozione n. 1-00511 presentata da UdC e FLI, invece, auspicava l'inizio di una nuova fase

---

(<sup>23</sup>) v. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit. 392.

(<sup>24</sup>) v. Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 407 di lunedì, 13 dicembre 2010.

(<sup>25</sup>) S. CURRERI, *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate*, in *Rassegna Parlamentare*, 2011, p. 309 e ss.

politica della legislatura con un nuovo Governo in grado di prendere decisioni adeguate volte ad impedire il declino dell'Italia<sup>26</sup>. Sarà Il deputato Calderisi del gruppo PdL, con il suo intervento, a chiedere al Presidente dell'Assemblea il voto separato delle due mozioni poiché, appunto, contenenti motivazioni diverse, basandosi sui commi secondo e quarto dell'art. 94 della Cost. e sull'art. 115 del r. C. Il Presidente Fini chiarirà che, pur in assenza di precedenti, le mozioni di sfiducia presentate sono volte a conseguire lo stesso effetto giuridico ossia la revoca della fiducia al Governo, configurandosi come documenti unitari ai sensi del secondo comma dell'art 115 che non consente il voto per parti separate<sup>27</sup>.

Una volta conclusasi la discussione seguita dall'intervento del Presidente del Consiglio, S. Berlusconi, si passa alla votazione. La Camera respinge con voto per appello nominale le mozioni<sup>28</sup>, grazie ad alcuni rimpasti effettuati dal Presidente del Consiglio per consolidare,

---

<sup>(26)</sup> *Ibidem*

<sup>(27)</sup> v. Camera dei deputati, XVI legislatura, Resoconto Stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 408 di martedì 14 dicembre 2010.

<sup>(28)</sup> Su 627 presenti, 311 deputati votano a favore, 314 votano contro e 2 si astengono.

soprattutto alla Camera dei deputati, un allargamento se pur contenuto della base parlamentare che lo avrebbe appoggiato. Sebbene il IV Governo Berlusconi esce indenne dalle verifiche della fiducia si sommeranno ulteriori fattori, rispetto a quello appena citato, che destabilizzeranno l'Esecutivo. In primo luogo l'acuirsi della crisi finanziaria di livello internazionale cui si aggiungeva la scarsa credibilità nutrita nei confronti della figura di S. Berlusconi e del suo Governo, in quanto non ritenuti in grado di risollevare l'Italia dalla crisi. Inoltre, si verificarono vicende interne alla coalizione di maggioranza e della stessa compagine ministeriale che comportarono una progressiva erosione della stessa maggioranza parlamentare<sup>29</sup>. In particolare si formò un gruppo all'interno del PdL che chiedeva al Capo del Governo di fare un passo indietro al fine di consentire la formazione di un nuovo Governo, sostenuto da una base parlamentare più compatta e più ampia. L'on. Berlusconi non considerò tale richiesta. Ciò causò ulteriori malcontenti all'interno della coalizione che si manifestarono con la mancata

---

(<sup>29</sup>) Emblematico lo scontro di vedute tra il Presidente del Consiglio, S. Berlusconi, e il Ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, per risolvere la crisi finanziaria in atto e rilanciare l'economia.

approvazione dell'art. 1 del disegno di legge sul rendiconto generale dello Stato<sup>30</sup>, alla Camera dei deputati<sup>31</sup>, ragion per cui verrà meno la maggioranza parlamentare su un provvedimento di fondamentale importanza. Pertanto, per rinsaldare le fila della propria maggioranza il Presidente del Consiglio porrà la questione di fiducia sull'approvazione della risoluzione Cicchitto, Reguzzoni e Moffa n. 6-00096; approvata con 316 voti favorevoli e 301 voti contrari. Sebbene non vi fosse stato un esito negativo la stabilità dell'Esecutivo continuava a vacillare<sup>32</sup> e al contempo la crisi finanziaria proseguiva inarrestabile. L'8 novembre si svolse la votazione del "nuovo" rendiconto dello Stato<sup>33</sup>, approvato con

---

(<sup>30</sup>) Il Presidente della Camera, l'on. Fini, convoca la Giunta per il regolamento. La maggioranza della Giunta per il regolamento asseriva che l'iter procedurale dovesse ritenersi esaurito, dopo l'esito negativo della votazione. Oltretutto doveva ritenersi impossibile proseguire all'esame del disegno di legge riguardante l'assestamento del bilancio dello Stato e delle Amministrazioni autonome.

(<sup>31</sup>) Sia perché i deputati dei gruppi d'opposizione si erano espressi con voto contrario, sia per l'assenza di una trentina circa di deputati della coalizione del centrodestra.

(<sup>32</sup>) Fra i parlamentari cosiddetti "frondisti" c'era chi si limitava a scrivere una lettera, al Presidente del Consiglio, contenente un appello, per così dire, amichevole; chi, invece, in maniera più audace abbandonava il gruppo del PdL per iscriversi in quello dell'Unione di Centro per il Terzo Polo.

(<sup>33</sup>) Il Governo presenta al Parlamento un nuovo provvedimento, di un solo articolo, aggiungendo come allegati le tabelle ed i dati contabili e di gestione delle singole amministrazioni e delle aziende autonome.

308 voti favorevoli<sup>34</sup>. A seguito di tale esito dal quale emergeva chiaramente che il Governo era privo di maggioranza, il Quirinale fa diramare un comunicato nel quale si annunciano le dimissioni del Presidente del Consiglio Berlusconi, una volta approvata la Legge di Stabilità. Dimissioni presentate il 12 novembre, anche se il Presidente della Repubblica come da prassi si riservava di decidere ed invitava il Governo dimissionario a rimanere in carica per compiere gli atti di ordinaria amministrazione. Si apriva così una crisi extraparlamentare, su pressione non solo di poteri interni, ma anche “esterni”: la Bce, il Fmi e la Ue. Pertanto, il Capo dello Stato nomina un governo tecnico, formato da esperti non facenti parte della vita politica in generale, con a capo l'economista M. Monti. La stessa sorte, però, è toccata all'erede del IV Governo Berlusconi ovvero al suddetto Governo tecnico, che a causa del venir meno dell'appoggio del gruppo PdL ha preannunciato che si sarebbe dimesso, dopo l'approvazione della Legge di Stabilità, pur non

---

<sup>(34)</sup> La strategia dell'opposizione: garantire la presenza in aula al momento del voto, ma non la partecipazione. L'obiettivo era consentire il raggiungimento del numero legale per l'approvazione del disegno di legge, ma allo stesso tempo mettere in evidenza la crisi numerica della maggioranza di Governo al fine di spingere quest'ultimo a presentare le proprie dimissioni.

avendo alcun obbligo giuridico. Ergo anche in questo caso si può, tranquillamente, parlare di crisi extraparlamentare poiché non vi è stata alcuna mozione di sfiducia.

Il sen. M. Monti ritiene concluso il proprio mandato poiché si convince del fatto che il suo Esecutivo non poteva più contare su una maggioranza, come era avvenuto fino a quel momento anche se con riserve e malumori, per portare avanti le linee generali della sua azione politica. Infatti, il PdL non ha partecipato al voto in Senato sulla fiducia posta dal Governo sul disegno di legge di conversione del decreto n.179 recante misure urgenti per la crescita<sup>35</sup>. Così come alla Camera lo stesso PdL si è astenuto sulla questione di fiducia posta dall'Esecutivo sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 174 concernente disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti

---

<sup>(35)</sup> Il Senatore Gasparri, nel corso di tale dichiarazione di voto, preannuncia che il suo gruppo non parteciperà al voto pur garantendo il numero legale. Il Senato approva la questione di fiducia con 127 sì, 17 no e 23 astenuti

territoriali e disposizioni in favore delle zone terremotate, già approvato dal Senato<sup>36</sup>.

Ragion per cui il Presidente della Repubblica, in data 22 dicembre 2012, dopo aver accettato le dimissioni e aver proceduto con le opportune consultazioni, con i presidenti dei gruppi parlamentari e dei Presidenti delle Assemblee, firma il decreto di scioglimento delle Camere<sup>37</sup>.

---

<sup>(36)</sup> Alla Camera viene approvata la questione di fiducia con 281 voti favorevoli, 77 voti contrari e 140 gli astenuti.

<sup>(37)</sup> Lo scioglimento delle Camere, solitamente, viene considerato come l'ultima possibile soluzione da adottare in caso di crisi extraparlamentare.

## **CAPITOLO 4**

### **LA MOZIONE DI SFIDUCIA NEI CONFRONTI DI UN SINGOLO MINISTRO**

Sommario: 4.1. La responsabilità politica dei singoli ministri e la cosiddetta sfiducia individuale – 4.2. I due pareri del 1984, espressi dalla Giunta per il Regolamento del Senato – 4.3 I precedenti alla Camera e la successiva modifica del regolamento – 4.4. La sentenza della Corte Costituzionale n.7 del 1996 – 4.5. L' istituto del c.d. "rimpasto" – 4.6. Nell'esperienza della XVI Legislatura: la "atipica" mozione di sfiducia nei confronti del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali

#### 4.1. La responsabilità politica dei singoli ministri e la cosiddetta sfiducia individuale

Mentre la fiducia parlamentare è concessa da ciascuna Camera al Governo nella sua collegialità, la verifica del rapporto fiduciario può interessare oltre che il Governo nel suo complesso anche un singolo ministro.

L'atto con il quale le Camere mirano ad ottenere le dimissioni di un singolo ministro è la mozione di sfiducia individuale<sup>1</sup>.

Tale istituto, non previsto in Costituzione, è frutto di una consuetudine costituzionale. Disciplinato solo dal Regolamento della Camera, a seguito di una modifica approvata il 7 maggio del 1986<sup>2</sup>.

Nell'altro ramo del Parlamento la sfiducia individuale è ritenuta ammissibile a seguito di un parere espresso, il 24 ottobre 1984, dalla Giunta per il regolamento<sup>3</sup>. Entrambe le Assemblee, pur avendo scelto un *modus operandi* differente, hanno concordato di sottoporre le mozioni di sfiducia nei confronti di singolo ministro alle stesse garanzie procedurali previste per le mozioni di fiducia e di sfiducia: motivazione, sottoscrizione da parte di almeno un decimo dei componenti dell'Assemblea, discussione non prima di tre giorni, votazione per

---

(1) v. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T, MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 238

(<sup>2</sup>) Tale modifica ha aggiunto il terzo ed il quarto comma all'articolo 115 del r. C.

(<sup>3</sup>) Il Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 18, terzo co., r. S., investe la Giunta per il Regolamento sull'ammissibilità di una mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro v. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T, MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit. p. 240

appello nominale, divieto di votazione per parti separate e di presentazione di ordini del giorno<sup>4</sup>. Secondo quanto stabilito dall'art. 115, terzo comma, del r. C. che, appunto, estende alla mozione di sfiducia individuale la disciplina prevista per le mozioni di sfiducia al Governo, l'iscrizione all'ordine del giorno della suddetta mozione è affidata alla Conferenza dei presidenti di gruppo, fermo restando che non vi è alcun obbligo giuridico. Spetta comunque al Presidente dell'Assemblea valutare se si tratta di mozioni di sfiducia nei confronti del singolo ministro o di mozioni cosiddette <<di censura>>, cioè quelle mozioni che mirano a giudicare aspramente l'operato di un singolo ministro, senza però chiederne le dimissioni (art. 115, quarto comma, r. C.)<sup>5</sup>.

La sfiducia individuale è considerata, da una parte della dottrina, un istituto piuttosto <<ambiguo>><sup>6</sup> poiché per un verso intende rinforzare la

---

<sup>4</sup>) v. *ibidem*

<sup>5</sup>) L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 181.

<sup>6</sup>) così lo definisce V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit. p. 241

posizione del Parlamento sul Governo, consente infatti al primo di gravare sulla composizione del secondo, distruggendone il carattere unitario di indirizzo; per un altro verso tende a preservare lo stesso Esecutivo dai rischi delle votazioni segrete<sup>7</sup> ossia la determinazione di “franchi tiratori” che hanno come scopo principale non solo quello di colpire il singolo ministro, ma l’intero Governo.

Prima che si affermasse la nuova prassi costituzionale, la dottrina si è interrogata a lungo sull’ammissibilità della mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro. L’indirizzo prevalente<sup>8</sup> negava l’ammissibilità di tale istituto in ragione del fatto che il rapporto fiduciario si instaura tra le Camere ed il Governo nella sua globalità; e secondo un’interpretazione letterale dell’art. 94 della Costituzione che esclude la mozione di sfiducia individuale quale possibile modalità di verifica fiduciaria.

---

(<sup>7</sup>) Prima della riforma del voto segreto la mozione di censura, non essendo ricompresa tra le mozioni fiduciarie, era sottoposta alle ordinarie modalità di votazione e poteva essere votata a scrutinio segreto, ossia al di fuori delle procedure previste dall’art. 94 Cost.

(<sup>8</sup>) I cui massimi rappresentanti erano Mortati, Paladin e Bartholini

Un'altra parte della dottrina<sup>9</sup>, invece, appoggiava la tesi opposta la quale asseriva l'ammissibilità della mozione di fiducia individuale sia perché non esiste alcun esplicito divieto sia per garantire attuazione alla responsabilità cosiddetta politica dei ministri per gli atti dei loro dicasteri (art. 89, primo comma, Cost.; art. 95, secondo comma, Cost.). Infatti, il carattere eterogeneo dei Governi sostenuti da coalizioni di partiti accresceva, sempre più, la posizione personale dei ministri nella concreta applicazione del programma governativo e metteva in evidenza il legame tra l'azione dei singoli ministri ed il potere di influenza dei partiti di rispettiva appartenenza<sup>10</sup>. Secondo questa corrente di pensiero sorgeva in capo ai singoli ministri, in quanto vertici dell'amministrazione di settore, una responsabilità politica che si distingueva dalla responsabilità dell'intero Governo. Nel tempo ha prevalso quest'ultima tesi impedendo non solo le dimissioni dell'intero Governo per la responsabilità del singolo ministro, ma anche l'inattaccabilità del ministro stesso.

---

<sup>9</sup>) Alcuni esponenti: Martines, Bozzi, Rescigno, Virga, Lavagna.

<sup>10</sup>) G. F. CIAURRO, Ministro, in Enciclopedia del diritto, XXVI, Milano, 1976, p. 521 ss.

#### 4.2. I due pareri del 1984, espressi dalla Giunta per il Regolamento del Senato

Nell'ottobre del 1984, sono state presentate al Senato alcune mozioni in cui si chiedevano le dimissioni del ministro degli esteri, G. Andreotti, del I Governo Craxi<sup>11</sup> in relazione al caso Sindona.

Al Senato non esistendo precedenti significativi<sup>12</sup>, il Presidente di Assemblea, all'epoca Cossiga, convoca la Giunta per il regolamento affinché essa si esprima sia sull'ammissibilità delle suddette mozioni che sulla procedura da seguire. La Giunta per il regolamento esprime due pareri: uno della maggioranza e uno della minoranza. Con il primo parere la Giunta ritiene ammissibile la mozione o qualsiasi altro strumento previsto per ottenere le dimissioni di un ministro in carica. E, continua asserendo che a tali mozioni e strumenti si applicano le disposizioni costituzionali previste agli artt. 94 Cost. e 161 r. S., che

---

<sup>(11)</sup> I Governo Craxi (04 agosto 1983 - 01 agosto 1986), IV legislatura.

<sup>(12)</sup> Al Senato non esistevano precedenti significati al riguardo, salvo le mozioni Chiaromonte e Crollalanza che non sono mai state discusse a causa delle dimissioni del ministro interessato. Con tali mozioni si chiedevano le dimissioni del ministro del bilancio Longo in relazione alla sua presunta affiliazione alla loggia massonica P2.

disciplinano le procedure fiduciarie<sup>13</sup>. Di contro, il parere espresso dalla minoranza della Giunta esclude la possibilità di equiparare le mozioni di sfiducia nei confronti di un singolo ministro alle mozioni di cui all'art. 94 Cost.<sup>14</sup>.

Il Presidente del Senato comunica all'Assemblea le proprie decisioni interpretative uniformandosi al parere della maggioranza, precisando che la mozione di sfiducia individuale deve avere gli stessi requisiti previsti per la mozione di sfiducia al Governo (v. *supra*). L'opposizione ha però manifestato il proprio dissenso nei confronti di questa interpretazione perché ritenuta in contrasto con la prassi parlamentare<sup>15</sup>.

Sulla base del parere espresso dalla Giunta per il regolamento, le suddette mozioni di sfiducia nei confronti del ministro degli esteri Andreotti sono state ritenute ammissibili e sottoposte all'applicazione degli artt. 94 della Cost., e 161 r. S. Inoltre, il Presidente di Assemblea

---

(<sup>13</sup>) Parere redatto dal se. D'Onofrio v. Senato della Repubblica, IX legislatura, Resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 24 ottobre 1984.

(<sup>14</sup>) Parere redatto dagli on. De Sabbata, Perna e Tedesco Tatò, Senato della Repubblica, IX legislatura, Resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 24 ottobre 1984.

(<sup>15</sup>) *Ibidem*

ha dichiarato che queste mozioni non potevano essere votate congiuntamente, al contrario di quanto era avvenuto per la discussione generale, poiché non c'era alcun tipo di rapporto tra loro<sup>16</sup>. Ragion per cui le mozioni sono state votate separatamente con votazione per appello nominale, secondo quello che era l'ordine di iscrizione nell'ordine del giorno, ed in seguito respinte.

#### 4.3. I precedenti alla Camera e la successiva modifica del regolamento

Alla Camera esistevano precedenti<sup>17</sup> significativi, a differenza di quanto detto per il Senato. Diversi erano gli strumenti parlamentari, mozioni e risoluzioni, volti ad ottenere le dimissioni di un singolo ministro. *L'iter*

---

<sup>(16)</sup> v. Senato della Repubblica, IX legislatura, Resoconto stenografico, seduta del 30 ottobre 1984.

<sup>(17)</sup> Precedenti alla Camera: 1951, Pacciardi, ministro della difesa del VI Governo De Gasperi; 1962, Andreotti, ministro della difesa del III Governo Fanfani; 1977, Lattanzio, ministro della difesa del III Governo Andreotti; 1980, Morlino, ministro di grazia e giustizia del II Governo Cossiga; 1983, De Michelis, ministro delle partecipazioni statali del V Governo Fanfani; 1984, Longo, ministro del bilancio del I Governo Craxi; 1985, De Michelis, ministro del lavoro del I Governo Craxi, 1986, Falcucci, ministro della pubblica istruzione del I Governo Craxi.

procedurale seguito per la presentazione dei suddetti strumenti parlamentari era quello ordinario, solo qualora il Governo decideva di porre la fiducia si dava attuazione all'art. 116 r. C., votando per appello nominale.

Questa prassi parlamentare risultava alquanto complessa, pertanto il Presidente della Camera Iotti decise di interpellare la Giunta per il regolamento affinché si disciplinasse, in maniera definitiva e omogenea, la mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro<sup>18</sup>. Su iniziativa della Giunta veniva approvata dall'Assemblea, il 7 maggio 1986, una modifica all'art. 115 del regolamento della Camera, che già disciplinava le mozioni fiduciarie di cui all'art. 94 della Costituzione, aggiungendo il terzo ed il quarto comma. Il 19 novembre 1986, con la presentazione della mozione Bianchi Beretta n. 1-00204<sup>19</sup> è stata data concreta attuazione alla nuova normativa. Nonostante l'esito negativo della votazione il Governo ha raggiunto lo scopo della votazione per appello

---

<sup>(18)</sup> La Giunta per il Regolamento della Camera, nella seduta del 18 ottobre 1984, si era già pronunciata sulla possibilità di introdurre l'istituto della sfiducia individuale solo con una espressa modifica del regolamento.

<sup>(19)</sup> Mozione con la quale si chiedevano le dimissioni del ministro della pubblica istruzione Falcucci.

nominale, senza doversi avvalere dell'istituto della questione di fiducia e della mediazione tra le varie componenti della maggioranza. Anche se la mozione di sfiducia individuale, fin dalla sua prima applicazione, ha dimostrato di non essere un caso isolato rispetto al rapporto fiduciario con l'intero Governo non è riuscito sempre a garantire quella che è la stabilità governativa<sup>20</sup>.

#### 4.4. La sentenza della Corte Costituzionale n. 7 del 1996

Nella prassi, l'unico caso di mozione di sfiducia individuale è stato approvato dal Senato, il 19 ottobre del 1995, nei confronti di F. Mancuso, ministro di Grazia e giustizia del Governo Dini<sup>21</sup>.

Nel corso della XII legislatura il ministro di Grazia e giustizia, a seguito dei fatti di Tangentopoli, ha deciso autonomamente, rispetto a quello che

---

<sup>(20)</sup> Ovviamente bisognerà valutare caso per caso se la responsabilità di un singolo ministro coinvolge l'intero Governo o sia invece da essa separabile.

<sup>(21)</sup> Governo Dini (dal 17 gennaio 1995 al 17 maggio 1996), XII legislatura.

era l'indirizzo governativo, di inviare degli ispettori alla procura di Milano<sup>22</sup>. Nonostante, più volte, il ministro fosse stato richiamato dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio questi ha proseguito con le ispezioni, infatti sarà presentata, prima, una mozione di censura nei suoi confronti e, successivamente una mozione di sfiducia<sup>23</sup>. Il 4 luglio 1995, la maggioranza parlamentare presenta una mozione di sfiducia nei confronti del ministro di Grazia e giustizia. Mozione che viene posta all'ordine del giorno della seduta del 18 ottobre 1995 e, dopo la discussione generale seguita dagli interventi del ministro interessato e del ministro per le riforme istituzionali, portavoce del Governo in carica, viene votata e approvata, il giorno seguente.

Il ministro Mancuso, sebbene fosse stato sfiduciato, ha rifiutato di dimettersi perché asseriva che la mozione di sfiducia individuale era un istituto *contra Constitutionem*. Inoltre, riteneva discutibile il percorso procedurale della nomina di un successore *ad interim* nella persona dello

---

(<sup>22</sup>) Il ministro Mancuso asseriva di poter svolgere queste ispezioni in forza degli artt. 107, secondo comma, e 110 Cost.. v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit. p. 182.

(<sup>23</sup>) *ibidem*

stesso Presidente del Consiglio dei Ministri, sollevando così un conflitto di attribuzione nei confronti del Senato, del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica, dinanzi alla Corte costituzionale. Il ministro Guardasigilli chiedeva l'annullamento sia della mozione di sfiducia presentata nei suoi confronti che di tutti gli atti parlamentari derivanti dalla sua approvazione<sup>24</sup>, quanto riteneva che non potesse esistere alcun rapporto di fiducia tra le Camere ed i singoli componenti del Governo. Dunque, rinnegava l'esistenza dell'istituto della mozione di sfiducia individuale nel nostro ordinamento. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 7 del 1996, affermava che spetta ad entrambi i rami del Parlamento approvare una mozione di sfiducia anche nei confronti di un singolo ministro<sup>25</sup>. Respingeva così le obiezioni sulla legittimità costituzionale della mozione di sfiducia individuale. La Corte, inoltre, riconosceva sulla base di quanto previsto dall'art. 95, secondo comma, Cost. una duplice responsabilità politica dei ministri: responsabilità

---

(<sup>24</sup>) Il Presidente della Repubblica, lo stesso giorno in cui viene votata ed approvata la mozione, conferisce l'incarico di ministro di Grazia e giustizia *ad interim* al Presidente del Consiglio.

(<sup>25</sup>) v. in <http://www.cortecostituzionale.it/default.do>

collegiale e responsabilità individuale. E asseriva che nel momento in cui un singolo ministro assume un atteggiamento dissonante rispetto all'indirizzo governativo si può ricorrere all'istituto della sfiducia individuale per recuperare l'unitarietà dell'indirizzo politico stesso. Questa è una delle poche sentenze in cui la Corte costituzionale riconosce l'esistenza di una consuetudine costituzionale.

#### 4.5. L'istituto del c.d. "rimpasto"

Il rimpasto ministeriale consiste nella sostituzione di uno o più ministri all'interno della compagine governativa, perché questi non godono più della fiducia del Presidente del Consiglio o per altre cause (malattia, morte, dimissioni ecc...) senza dar vita ad una crisi governativa<sup>26</sup>.

Una parte della dottrina, sostiene che, spetta al Presidente del Consiglio, sulla base di quanto previsto all'art. 95, primo comma, Cost. dirigere la

---

<sup>(26)</sup> V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit. p. 264

politica generale del Governo e mantenere l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo di tutti i dicasteri, e quindi decidere sulle divergenze politiche che possono sorgere fra i ministri, rispetto a quello che è l'indirizzo governativo. Il Presidente del Consiglio può nel caso di dissenso del ministro costringere quest'ultimo o a sottostare alla decisione del Presidente o a dimettersi. Bisogna però tener presente, che il Capo del Governo può "invitare", ma non obbligare, il ministro a dimettersi ogni qualvolta non nutra più nei suoi confronti alcuna fiducia, procedendo così ad un rimpasto. Tale responsabilità politica del ministro verso il Presidente del Consiglio si deduce da un'interpretazione sistematica, pur non essendo prevista esplicitamente in Costituzione. In tutti questi casi la procedura da seguire per giungere ad una deliberazione delle Camere è quella fissata dall'art. 118 r. C. e dall'art. 105 r. S.: il Governo rende comunicazioni alle due Assemblee per instaurare il relativo dibattito<sup>27</sup>, al termine del quale può essere presentata dalla maggioranza una risoluzione con la quale si approvano

---

(<sup>27</sup>) Nella prassi parlamentare raramente si è dato vita ad un vero e proprio dibattito, nella maggior parte dei casi si è avuto un mero annuncio dell'avvenuto rimpasto alle Assemblee.

le dichiarazioni del Governo<sup>28</sup> e dunque viene interpretata come una conferma della fiducia. L'Esecutivo, infatti, può porre la questione di fiducia su una risoluzione riconoscendo questa votazione come una verifica della fiducia.

Nella XV legislatura il II Governo Prodi, nel febbraio del 2007, presenta le proprie dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica, a seguito della mancata approvazione della risoluzione concernente le linee di politica estera del Governo<sup>29</sup> e di un ordine del giorno in materia di sicurezza. Il Capo dello Stato, al termine delle consultazioni, respinge le dimissioni e rinvia il Gabinetto alle Camere. Il Presidente del Consiglio Prodi, prima, rende comunicazioni al Senato e chiede a quest'ultimo di rinnovare la fiducia al suo Esecutivo, dopodiché, consegna il testo delle medesime comunicazioni nell'altro ramo del Parlamento. Una volta concluso il dibattito sulle comunicazioni del Governo e dopo la replica del Presidente del Consiglio seguono le

---

(<sup>28</sup>) V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES- G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit. p. 265

(<sup>29</sup>) Risoluzione n. 6-00021 è respinta con 158 voti favorevoli, 136 voti contrari e 24 astenuti.

dichiarazioni di voto della risoluzione sulla quale è stata posta la questione di fiducia<sup>30</sup>. L'approvazione della quale suona come una sostanziale conferma o verifica della fiducia. La medesima procedura è ripetuta alla Camera e si conclude anch'essa con voto favorevole<sup>31</sup>. Ergo il Governo prosegue il suo mandato in quanto gode ancora del rapporto di fiducia con il Parlamento.

#### 4.6. Nell'esperienza della XVI Legislatura: la "atipica" mozione di sfiducia nei confronti del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

Nel corso del IV Governo Berlusconi sono state presentate due mozioni di sfiducia individuale, una l'11 novembre 2010 e l'altra il 20 gennaio

---

<sup>(30)</sup> Risoluzione n. 6-00023, Finocchiaro, Russo Spena, Palermi, Peterlini, Formisano, Ripamonti, Barbato, approvata con 162 voti favorevoli e 157 voti contrari.

<sup>(31)</sup> Risoluzione n. 6-00016, Franceschini, Migliore, Donadi, Villetti, Bonelli, Sgobio, Fabris e Brugger, approvata con 342 voti favorevoli, 253 voti contrari e 2 astenuti.

2011, nei confronti del sen. M. Bondi, Ministro per i beni e le attività culturali<sup>32</sup>, dopo i crolli verificatisi nell'area archeologica di Pompei.

Il gruppo PdL per evitare effetti negativi sulla stabilità dell'Esecutivo, qualora fosse approvata la mozione, ha fatto quadrato intorno al Ministro.

Dopo la discussione sulle linee generali e l'intervento del Governo in carica<sup>33</sup>, seguono le dichiarazioni di voto: l'Aula della Camera respinge le mozioni di sfiducia con 314 voti contrari, 292 voti favorevoli e due astenuti<sup>34</sup>. Nonostante l'esito negativo della votazione il Ministro per i beni e le attività culturali presenta le proprie dimissioni. In data 23 marzo 2011 il sen. Bondi si dimette ufficialmente, sebbene il Presidente del Consiglio respinge le dimissioni da lui presentate<sup>35</sup>.

---

(<sup>32</sup>) La mozione n. 1-00491 presentata dagli on. Ghizzoni, Zazzera e altri e la mozione n. 1-00533 on. Buttiglione, Granata, Tabacci, Melchiorre ed altri.

(<sup>33</sup>) v. Camera dei deputati, XVI legislatura, Resoconto stenografico, seduta n. 424 di mercoledì 26 gennaio 2011.

(<sup>34</sup>) I presenti al voto erano 608, i votanti 606 e la maggioranza richiesta 304. La maggioranza ha espresso lo stesso numero di voti registrato, il 14 dicembre 2010, sul voto di fiducia al Governo.

(<sup>35</sup>) Tra le ragioni che hanno convinto il sen. Bondi a lasciare il suo incarico quella principale risiede, secondo quanto dichiarato dallo stesso, nel fatto di non essere riuscito a convincere pienamente il Governo del << ruolo strategico che può avere la cultura in un Paese come l'Italia >>.

Il Presidente della Repubblica firma tre decreti: un primo decreto per l'accettazione delle dimissioni del sen. Bondi, un secondo decreto di nomina, del dott. G. Galan<sup>36</sup> in sua sostituzione, il quale cessava dalla carica di Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali ed, infine, un terzo decreto, sempre di nomina, con il quale quest'ultimo viene, a sua volta, sostituito dall'on. F. S. Romano. Si tratta di un rimpasto politico a tutti gli effetti. Circa la nomina dell'on. Romano a capo del Ministero delle politiche agricole va sottolineato che al comunicato, con il quale si dà notizia dell'emissione del decreto presidenziale di nomina e del successivo giuramento del Ministro, è allegata una nota del Presidente della Repubblica. Nella suddetta nota presidenziale il Capo dello Stato esprime delle riserve, dal punto di vista delle opportunità politico-istituzionali, riguardo la scelta dell'on. Romano in ragione del fatto che su quest'ultimo pendeva, per gravi

---

<sup>(36)</sup> Denominato dottore in quanto privo di mandato parlamentare nella legislatura in corso. G. Galan entra a far parte del Governo Presieduto dall'on. Berlusconi solo il 16 aprile 2010, in sostituzione dell'on. L. Zaia, che si era dimesso a seguito della sua elezione alla presidenza della Regione Veneto, il cui predecessore era lo stesso Galan.

imputazioni, un procedimento penale<sup>37</sup>. Infatti, di lì a poco è presentata alla Camera, il 15 luglio 2011, la mozione n. 1-00694 on. Franceschini ed altri proprio nei confronti del “nuovo” Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, in quanto accusato di concorso esterno in associazione mafiosa<sup>38</sup>. Esaurito l’iter procedurale previsto, la Camera, ancora una volta, respinge con votazione per appello nominale la mozione<sup>39</sup>. Secondo una parte della dottrina in un sistema bipolare il continuum Governo- maggioranza parlamentare sembra essere più coeso e compatto rendendo “inutile” l’istituto della mozione di sfiducia contro un singolo ministro<sup>40</sup>.

Sempre durante il IV Governo Berlusconi si sono verificati ulteriori rimpasti con la nomina di nove Sottosegretari di Stato. Solo due dei nove Sottosegretari di Stato di nuova nomina non avevano mai abbandonato il

---

<sup>(37)</sup> v. nota a proposito della nomina dell’on. Romano in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>(38)</sup> Camera dei deputati, XVI legislatura, Resoconto stenografico dell’Assemblea, seduta n. 526, mercoledì 28 settembre 2011.

<sup>(39)</sup> Su 609 presenti, 294 deputati votano a favore e 315 votano contro v. <http://leg.16.camera.it/557?conoscerelacamera=244>

<sup>(40)</sup> v. a tal proposito, V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit. p. 241 e G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. 3/1 di Aggiornamento (2008), Utet, Torino, p. 395.

gruppo della maggioranza di appartenenza (il PdL) , tutti gli altri provenivano da gruppi parlamentari diversi<sup>41</sup>. Questi rimpasti hanno come scopo principale quello di rafforzare o meglio consolidare la maggioranza parlamentare già segnata dall'uscita dei gruppi di Futuro e Libertà per l'Italia.

Il Presidente della Repubblica però interviene, il 6 maggio 2011 con un comunicato<sup>42</sup> ove sottolinea l'importanza di una eventuale verifica parlamentare, affinché il Parlamento non sia, per così dire, lasciato fuori dalle variazioni intervenute nella composizione dell'originaria maggioranza parlamentare.

Anche nel I Governo Monti è presentata e, successivamente, respinta una mozione di sfiducia nei confronti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, professoressa E. Fornero<sup>43</sup>, a causa degli effetti derivanti dalla riforma del lavoro. Non si può ritenere corretto in questo caso il ricorso

---

<sup>(41)</sup> L'on. A. S. Misiti (IdV), il sen. R. Villari (Pd), l'on. B. Cesario (Pd), l'on. L. Bellotti (FLI), l'on. C. Polidori (FLI), l'on. G. Catone (FLI), l'on. D. Melchiorre (LD), l'on. R. Rosso ( PdL) e il sen. A. Gentile (PdL).

<sup>(42)</sup> v. testo integrale del comunicato del 6 maggio 2011 in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>(43)</sup> Mozione n. 1-01074 on. Dozzo, Donadi e altri presentata il 13 giugno 2012 v. <http://leg.16.camera.it557?conoscerelacamera=244>

all'istituto della mozione di sfiducia individuale in quanto la riforma del lavoro rappresenta il frutto dell'azione governativa quindi non si tratta di un ministro che si è discostato da quella che è l'unitarietà dell'indirizzo di Governo. Forse proprio per questo la suddetta mozione di sfiducia individuale è stata definita da una parte della dottrina una mozione atipica.

## CAPITOLO 5

### LA QUESTIONE DI FIDUCIA

Sommario: 5.1. La questione di fiducia: da prassi, a consuetudine a disposizione regolamentare – 5.1.1. L’art. 116 del Regolamento della Camera: oggetto, procedure e limiti della questione di fiducia – 5.1.2. La parziale “codificazione” dell’istituto della questione di fiducia dell’art. 161 del Regolamento del Senato – 5.2. La questione di fiducia sui maxiemendamenti – 5.3. Nell’esperienza della XVI Legislatura: l’uso/abuso della questione di fiducia: da strumento di verifica della maggioranza ad “acceleratore” dell’approvazione di progetti di riforma.

#### 5.1. La questione di fiducia: da prassi, a consuetudine a disposizione regolamentare

La questione di fiducia consiste in una dichiarazione con la quale il Governo subordina la propria permanenza in carica all’esito di una votazione su un oggetto, che è ritenuto così essenziale ai fini dell’attuazione del proprio indirizzo politico <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>) V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T, MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011 p. 241 e G. RIVOSECCHI, *Fiducia*

Le finalità che l'Esecutivo intende perseguire ponendo la questione di fiducia sono due: “ricompattamento della maggioranza” e antiostruzionismo. La prima funzione consente al Governo di utilizzare la questione di fiducia come strumento di pressione con cui rinsaldare una maggioranza divisa su un determinato provvedimento o per verificare l'orientamento della stessa maggioranza in momento difficile della vita governativa. La funzione antiostruzionistica<sup>2</sup>, invece, si basa sugli effetti procedurali della questione di fiducia, quali votazione per appello nominale, priorità ed inemendabilità<sup>3</sup>.

L'istituto, pur presente in epoca statutaria (v. supra), non è disciplinato in Costituzione e non lo era neanche nei regolamenti parlamentari, bisognerà attendere fino al 1971 alla Camera mentre al Senato fino al 1988. Infatti, la prassi parlamentare, soprattutto della Camera dei

---

*parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. 3/1 di Aggiornamento (2008), Utet, Torino, p. 243.

(<sup>2</sup>) La prassi affermata in entrambe le Camere, dagli inizi degli anni Cinquanta in poi, permette al Governo di avere la meglio su qualsiasi tipo di ostruzionismo in base all'applicazione della priorità, inemendabilità e della indivisibilità del testo.

(<sup>3</sup>) Nei primi decenni dell'esperienza parlamentare questi effetti procedurali erano ritenuti indispensabili sia perché la maggior parte delle votazioni avvenivano a scrutinio segreto sia perché le opportunità ostruzionistiche per le opposizioni erano infinite.

Deputati, cristallizzerà pian piano un *corpus* di regole che disciplinerà la questione di fiducia, nata come vera e propria consuetudine costituzionale<sup>4</sup>, attraverso le decisioni adottate dalla Camera e dalla sua Presidenza.

La questione di fiducia è stata posta per la prima volta il 6 marzo 1951, dall'on. Alcide De Gasperi all'epoca Presidente del Consiglio, sull'approvazione dell'ordine del giorno Bettiol, di passaggio all'esame degli articoli di due disegni di legge in materia di potenziamento della difesa<sup>5</sup>. Ciò però ha dato vita ad un dibattito tra maggioranza ed opposizione<sup>6</sup> poiché quest'ultima, basandosi sull'ideologia della "centralità del Parlamento"<sup>7</sup>, distingue l'Esecutivo dal Legislativo ed equipara la questione di fiducia ad una mera dichiarazione politica priva

---

<sup>(4)</sup> Alcuni degli autori che hanno definito la questione di fiducia una <<consuetudine costituzionale>> sono: G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974, p.28; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, in *Studi parlamentari politici costituzionali*, 1969, n. 5-6; G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, p. 77.

<sup>(5)</sup> Camera dei Deputati, I legislatura, seduta pomeridiana 6 marzo 1951, in Camera dei deputati portale storico.

<sup>(6)</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffè, Milano, 1996, p. 207 ss.

<sup>(7)</sup> Ha dominato la scena istituzionale italiana negli anni settanta ove le maggioranze si formavano sulle singole questioni nel cosiddetto gioco dei compromessi tra le varie forze politiche in campo

di effetti giuridici; ragion per cui il Governo può, secondo questo orientamento, restare in carica anche in caso di voti contrari di una o di entrambe le Camere sulle proposte governative (opposizione costituzionale). Questo filone di pensiero sposa la tesi di quella parte della dottrina che si limita a dare un'interpretazione letterale dell'articolo 94 della Costituzione e pertanto non fa rientrare la questione di fiducia nella categoria delle mozioni fiduciarie, in quanto il suddetto articolo non ne fa menzione<sup>8</sup>.

Di contro, la posizione prevalente, quella della maggioranza parlamentare, fa leva su una salda relazione che intercorre tra il Governo e la sua maggioranza fondata sull'elaborazione e sull'attuazione di un indirizzo politico, riconoscendo un ruolo guida allo stesso Governo. La maggioranza appoggia la tesi della dottrina prevalente secondo la quale la questione di fiducia è un istituto conforme a Costituzione, leggendo il silenzio dell'art. 94 come una semplice mancata previsione.

---

<sup>(8)</sup> Infatti, si è assistito ad un dibattito dottrinale: da un lato coloro che hanno letto il silenzio dell'art. 94 della Cost. come un divieto; dall'altro coloro che hanno interpretato il medesimo articolo come una fattispecie aperta che ricomprende anche la questione di fiducia.

Alla luce della prassi affermatasi, in entrambi i rami del Parlamento, la questione di fiducia può essere posta, prima della votazione, su qualsiasi testo sottoposto all'esame delle Camere, riconoscendo priorità al voto della questione di fiducia. Il testo votato per appello nominale, è indivisibile ed inemendabile pertanto si tratta di una votazione immediata ed indifferibile<sup>9</sup>.

Tuttavia tale istituto sarà disciplinato, per la prima volta, dall'art. 116 del regolamento della Camera (1971) che innoverà la prassi regolando gli effetti procedurali, circoscrivendoli, ed individuando le materie sulle quali può essere posta la questione di fiducia<sup>10</sup>.

Questo articolo è stato il risultato di un compromesso tra i gruppi di maggioranza e quelli di opposizione<sup>11</sup>. Tale compromesso<sup>12</sup> consiste, da

---

<sup>9</sup>) Superando il principale limite della necessaria votazione dei testi legislativi articolo per articolo e garantendo l'utilità della questione di fiducia non solo nel caso in cui fosse in discussione un provvedimento composto da pochi articoli.

<sup>10</sup>) G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN e S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, 2008, p. 125.

<sup>11</sup>) I Governo Colombo (06 agosto 1970- 17 febbraio 1972), V legislatura, coalizione di maggioranza: DC- PSI- PSDI- PRI. Mentre PCI e MSI facevano parte dei gruppi di opposizione. A tal proposito, bisogna ricordare che quelli erano gli anni della "Guerra Fredda" e in Italia si parla della cosiddetta *conventio ad escludendum* che impediva l'alternanza al Governo.

un lato, nell'accettazione da parte dei gruppi dell'opposizione, avversi all'esistenza di tale istituto, della codificazione di esso, ergo della sua ammissibilità; mentre, dall'altro lato, è stata esclusa non solo la facoltà di porre la questione di fiducia su diverse ed importanti materie, ma si è, anche, messo un freno agli effetti antiostruzionistici<sup>13</sup>.

Circa gli effetti della questione di fiducia sulla discussione e sull'ordine delle votazioni, la disciplina regolamentare è stata superata alla luce di una serie di decisioni presidenziali. Un vero e proprio punto di svolta si avrà, in primo luogo, con il cosiddetto << lodo Iotti >> del 23 gennaio 1980, assunto previo parere della Giunta per il regolamento, che segna l'avvio dell'affermarsi del ruolo del Presidente dell'Assemblea al fine di porre rimedio al <<disagio istituzionale della paralisi dell'Assemblea>><sup>14</sup>. Con tale decisione il Presidente della Camera

---

(<sup>12</sup>) v. A. MANZELLA, *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Mulino, Bologna, 2012, p. 11- 19.

(<sup>13</sup>) Soprattutto a fronte dell'emersione dal 1976 e in maniera più incisiva nel 1979 di una nuova forma di ostruzionismo, quello dei deputati radicali, che ricorrevano sistematicamente, facendone un mezzo ordinario di confronto politico.

(<sup>14</sup>) Segue l'ulteriore pronuncia del 4 novembre del 1981 sui cosiddetti principi emendativi che sottrae la procedura di riforma del regolamento alle regole ordinarie del procedimento legislativo.

attribuisce all'illustrazione degli emendamenti il carattere di una discussione politica che cerca di influire sulla votazione di fiducia. Il Presidente, inoltre, precisa che la suddetta illustrazione non si riferisce alla disciplina regolamentare della discussione sugli articoli ( vecchio articolo 85 r. C.<sup>15</sup>), ma al principio generale, secondo cui non si può parlare più di una volta nel corso della discussione (art. 43 r. C.). Faranno seguito negli anni avvenire ulteriori riforme regolamentari<sup>16</sup> concernenti l'organizzazione del tempo parlamentare e la razionalizzazione del procedimento legislativo al fine di ridimensionare le tecniche ostruzionistiche e di considerare il fattore tempo come una risorsa essenziale per le istituzioni agevolando il confronto tra le diverse forze politiche<sup>17</sup>.

---

(<sup>15</sup>) Nella prassi l'interpretazione prevalente degli artt. 85 e 86 del regolamento della Camera era che questi garantissero la discussione dei singoli emendamenti. Ragion per cui si optò per l'applicazione dell'art. 43 r. C. , salvando l'efficacia antiostruzionistica della questione di fiducia.

(<sup>16</sup>) Modifiche regolamentari del 1981, del 1983, del 1986, del 1989, del 1990 e quella più complessiva del biennio 1997-1999, che ha come obiettivo la razionalizzazione delle procedure di decisione e di accelerare i tempi del lavoro parlamentare.

(<sup>17</sup>) v. C. DECARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES-G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit. p. 175.

Sul versante governativo la razionalizzazione della procedura si ha con la legge n. 400 del 1988 dedicata alla <<Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri>> che contiene due disposizioni legislative. La prima secondo cui il Consiglio dei Ministri esprime il proprio assenso all'iniziativa del Presidente del Consiglio in merito alla posizione della questione di fiducia davanti alle Camere (art. 2, secondo comma, l. n. 400/1988). La seconda disposizione legislativa stabilisce che spetta direttamente al Presidente del Consiglio o ad <<un ministro espressamente delegato>> la relativa dichiarazione di fiducia dinanzi alla Camera (art. 5, primo comma, lettera b, l. n. 400/1988)<sup>18</sup>.

#### 5.1.1. L'art. 116 del Regolamento della Camera: oggetto, procedure e limiti della questione di fiducia

Una delle principali innovazioni del Regolamento della Camera, approvato nel 1971, è stata l'introduzione dell'articolo 116. Tale

---

<sup>(18)</sup> Per vedere il testo [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it); legge 23 agosto 1988, n. 400 “ Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

disposizione regolamentare disciplina le varie ipotesi in cui il Governo può porre la questione di fiducia stabilendone le regole procedurali e i limiti.

L'articolo 116 al terzo comma prevede le caratteristiche generali della questione di fiducia. Essa non può essere votata prima di ventiquattrore<sup>19</sup> dall'annuncio in Assemblea da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro da esso delegato al fine di garantire un'adeguata organizzazione al dibattito; fermo restando che questo termine può comunque essere derogato previo accordo fra i gruppi parlamentari. Dopo la discussione segue la votazione<sup>20</sup> che deve avvenire per appello nominale. La ragione di tale scelta risiede nel fatto che dalla suddetta votazione dipende la permanenza in carica del Governo, quindi per quest'ultimo diventa necessario il voto palese e per appello nominale, alla stregua di quanto stabilito per le mozioni di fiducia e di sfiducia.

---

(<sup>19</sup>) La prassi, di contro, non prevedeva questo intervallo, anzi era orientata nel senso dell'opposta regola dell'indifferibilità della votazione ad altro giorno. Vedi Resoconto stenografico, seduta della Camera, 26 febbraio 1969.

(<sup>20</sup>) La votazione palese nella sua forma più solenne rappresenta il principale punto a vantaggio dell'Esecutivo, in particolare se si tiene conto del contesto compromissorio nel quale nacque l'art. 116 del regolamento della Camera ove prevaleva il voto segreto come regola di votazione alla Camera dei Deputati.

Viene riconosciuta la facoltà di fare dichiarazione di voto ad un deputato per Gruppo e a coloro i quali vogliono esprimere posizioni dissenzienti dai relativi Gruppi di appartenenza<sup>21</sup>. Anche se l'articolo 116 non ne fa menzione si ritiene che la questione di fiducia consegua un ulteriore effetto ovvero rendere indivisibile la votazione e quindi di non consentire una votazione per parti separate (art.115 r.C.).

L'articolo 116 disciplina solo alcuni dei possibili oggetti di questione di fiducia che possono riguardare il procedimento legislativo e i diversi strumenti di sindacato ispettivo e di indirizzo parlamentari.

Il secondo comma dell'art. 116 circa l'ipotesi della questione di fiducia posta sul mantenimento di un articolo, sancisce che: << si vota sull'articolo>> dopo l'illustrazione di tutti gli emendamenti presentati e l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti sono respinti qualora il voto della Camera sia positivo<sup>22</sup>. La stessa procedura si applica nel caso

---

(<sup>21</sup>) Questa scelta è stata soggetta a diverse critiche da parte di coloro che l'hanno interpretata come uno dei casi della cosiddetta "gruppocrazia" (locuzione utilizzata da Ciaurro) che caratterizzerebbe il Regolamento della Camera del 1971

(<sup>22</sup>) v. C. F. FERRAJOLI, *La disciplina regolamentare e l'impiego della questione di fiducia come mero espediente procedurale. Una fiducia senza discussione, in L'abuso della questione di fiducia*, Diritto pubblico, 2/ 2008, p. 622 ss.

in cui venga posta la questione di fiducia su un ordine del giorno, una mozione o una risoluzione. Inoltre, va precisato che nella suddetta ipotesi rientra anche la fiducia posta sul mantenimento di un articolo, con la differenza che si tratta però di un articolo unico di progetto di legge.

Il quarto ed ultimo comma dell'articolo 116 r. C. individua i limiti alla facoltà del Governo di porre la questione di fiducia<sup>23</sup>. Questo dispositivo regolamentare ha lo scopo di salvaguardare quella che è l'indipendenza del Parlamento da eventuali ingerenze governative. Infatti, esso include tra le materie, in ordine alle quali l'Esecutivo, appunto, non può porre la fiducia, sia i cosiddetti *interna corporis* ossia tutto quanto concerne il funzionamento interno della Camera cioè le modificazioni del Regolamento e le relative interpretazioni o richiami, fatti personali e sanzioni disciplinari, sia tutte quelle materie la cui competenza è riservata all'Assemblea parlamentare in quanto tale ovvero a prescindere dal rapporto che quest'ultima ha con il Governo, ma aventi, anche,

---

<sup>(23)</sup> V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit. p. 250 ss.

rilevanza esterna ossia autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine.

Oltre ai divieti di contenuto appena citati, l'art. 116, r. C., prevede altresì un divieto che può essere definito estrinseco e formale poiché fa riferimento a determinate modalità di votazioni: la questione di fiducia non può essere posta su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prevede votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto. Innanzitutto bisogna chiarire che questo limite precede gli interventi riformatori del 1988 in materia di voto segreto e del 1990 in materia di organizzazione dei lavori pertanto nasce al fine di impedire che il Governo potesse porre la questione di fiducia su aspetti importanti della vita parlamentare. Infatti con la riforma dell'ottobre 1988 il voto segreto è obbligatorio solo nelle votazioni concernenti persone mentre viene meno il divieto di porre la questione di fiducia sul voto finale delle leggi, anche se fino ad oggi non è mai stata fatta richiesta di fiducia su una votazione finale<sup>24</sup>.

---

(<sup>24</sup>) Segue la seduta dell'8 febbraio 1989, ove i membri della Giunta, superano il sistema della doppia votazione palese- segreta in caso di fiducia sull'articolo unico. Infatti all'unanimità si decide di procedere ad una revisione del regolamento. Revisione che avverrà nel 1990 introducendo l'articolo 154 il quale prevede che fino

In conclusione il suddetto divieto persiste sia per le votazioni a scrutinio segreto ossia le votazioni riguardanti le persone che per tutte quelle peralzata di mano ovvero sulle questioni incidentali formali (art. 41), sul processo verbale (art. 32 comma secondo), su quelle relative all'assegnazione di progetti di legge a commissione in sede referente o legislativa ( art. 72, primo comma; 96-bis, primo comma; art. 92, primo comma), quelle sull'ammissibilità di emendamenti, articoli aggiuntivi e ordini del giorno (artt. 88, secondo comma, 89 e 96-bis, settimo comma), altre votazioni di natura procedurale e sull'ordine del giorno delle sedute successive in caso di mancanza di calendario (art. 26, primo comma).

#### 5.1.2. La parziale “codificazione” dell’istituto della questione di fiducia dell’art. 161 del Regolamento del Senato

Con il regolamento del 1988 si è avuto anche al Senato il riconoscimento normativo della questione di fiducia.

---

all'approvazione di una nuova disciplina della questione di fiducia, essa sospende, salvo diverso accordo tra i gruppi, la decorrenza dei tempi previsti dal calendario in vigore, che riprendono a decorrere dopo la votazione della questione stessa.

disciplina restava affidata alla prassi preesistente<sup>25</sup>. La ragione della mancata prescrizione di una normativa positiva va ricercata nella natura consuetudinaria della questione di fiducia, rendendo pacifica l'idea che tale istituto fosse legittimo.

La suddetta disciplina consuetudinaria riconosce, già, come caratteri propri della questione di fiducia: la priorità della votazione del testo su cui è stata posta la fiducia, l'inemendabilità, l'indivisibilità e la preclusione dello svolgimento di eventuali emendamenti riguardanti il medesimo testo.

Il Senato, a seguito della legge n. 400 del 23 agosto 1988<sup>26</sup>, introduce nel proprio regolamento una norma che disciplina, se pur in maniera parziale, la questione di fiducia. Nell'articolo 161, rubricato "Mozioni di fiducia e sfiducia. Questione di fiducia", è inserito un quarto comma<sup>27</sup>

---

(<sup>25</sup>) v. S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2007, p. 243- 285.

(<sup>26</sup>) Il senatore Leopoldo Elia collega l'innovazione apportata dall'articolo 161 alle nuove norme della legge n. 400 del 1988, con le quali si è per la prima volta canonizzato l'istituto a livello di legge ordinaria v. X legislatura, Camera dei deputati, resoconto stenografico, 30 novembre 1988, seduta pomeridiana n. 194.

(<sup>27</sup>) Definito da P. ARMAOLI un "filiforme" quarto comma, *La questione di fiducia*, in *Biblioteca della Libertà*, 1973, p. 12.

che prevede il divieto di porre la questione di fiducia sui cosiddetti *interna corporis* ossia sulle proposte di modifica del regolamento e in generale su tutto ciò che attiene il funzionamento del Senato.

Le conseguenze procedurali dell'istituto sono regolate sulla base di un parere espresso, il 19 marzo 1984, dalla Giunta per il regolamento che è stato fatto proprio dal Presidente dell'Assemblea, Cossiga. Tale parere fissa quelli che sono i punti principali della disciplina ossia: il fondamento costituzionale dell'istituto; la priorità della votazione sul testo su cui è stata posta la fiducia <<con la conseguenziale automatica esclusione di qualsiasi emendamento, stralcio, divisione o aggiunta>>; la questione di fiducia non instaura un dibattito a sé stante, ma diventa la cornice della discussione sull'oggetto su cui è posta, pertanto tutti i senatori hanno diritto di intervenire, fermo restando quelle che sono le norme sul contingentamento dei tempi; alla discussione si applicano le norme generali sulla discussione e sull'organizzazione dei lavori.

Al Senato<sup>28</sup>, conformemente a quanto previsto dalla legge n. 400 del 1988 e alla prassi previgente, la questione di fiducia è posta oralmente da Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri o da un ministro da lui espressamente delegato. Una volta posta la questione di fiducia, il Presidente sospende la seduta e convoca la Conferenza dei presidenti di gruppo al fine di procedere all'organizzazione del dibattito fiduciario. Conclusa la discussione generale, seguono le dichiarazioni di voto e la votazione per appello nominale.

Nonostante è stato segnalato, nel corso del tempo, un tendenziale avvicinamento tra le discipline regolamentari delle due Assemblee, circa la questione di fiducia, permangono ancora oggi notevoli disomogeneità<sup>29</sup>.

---

(<sup>28</sup>) G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN e S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, cit. p. 127 ss.

(<sup>29</sup>) N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento; quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. MANZELLA e F. BASSANINI, Il Mulino, 2007, p. 53- 66.

La prima differenza attiene all'ambito di applicazione poiché al Senato risulta essere più ampio rispetto a quello della Camera; infatti, alla Camera la fiducia può essere posta solo su un articolo (o emendamento) mentre al Senato anche sull'intero ddl. La seconda disomogeneità consiste nella previsione solo alla Camera di un termine dilatorio di almeno ventiquattrore nel corso del quale il rapporto fiduciario, fra essa e l'esecutivo, si intende sospeso. Un'ulteriore divergenza tra le due discipline concerne la possibilità solo per il Presidente della Camera di poter valutare l'ammissibilità di un emendamento su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia. Alla luce di tali disomogeneità una parte della dottrina asserisce che non è rispettato il principio del cosiddetto bicameralismo perfetto.

## 5.2. La questione di fiducia sui maxi-emendamenti

In materia di fiducia posta sugli emendamenti, è impossibile non richiamare la prassi della posizione della questione di fiducia sui

cosiddetti maxi-emendamenti (o maxiarticoli) cioè quegli emendamenti di iniziativa governativa che mettono insieme un gran numero di norme in un unico articolo<sup>30</sup>. E hanno come obiettivo la sostituzione in tutto o in parte del provvedimento in discussione consentendo all'Esecutivo di porre un'unica questione di fiducia su tutto il testo. Inoltre, con la posizione della questione di fiducia su un maxiemendamento si rafforza non solo la finalità di ricompattamento della maggioranza, ma anche quella antiostruzionistica. Si garantisce così, attraverso il ricorso ad un'unica votazione fiduciaria relativo ad oggetti diversi, il mantenimento in Parlamento degli accordi tra le forze che formano la maggioranza e, altresì, si impedisce la votazioni di centinaia se non addirittura migliaia di emendamenti presentati<sup>31</sup>.

La prassi della questione di fiducia sui maxiemendamenti può essere fatta risalire in epoca statutaria.

---

<sup>(30)</sup> v. 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*, Roma, Luiss University Press, 2007, p. 98 ss.

<sup>(31)</sup> G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali/ a. XXVIII*, n. 4, dicembre 2008, p. 803 ss.

Nella storia parlamentare repubblicana il primo caso di questione di fiducia posta su un maxiemendamento ha ad oggetto la cosiddetta “legge truffa” del 1953, composta da un unico articolo<sup>32</sup>. Lo scopo principale era quello di far approvare il suddetto disegno di legge evitando il voto di tutti gli emendamenti presentati dall’opposizione perché pur esistendo all’epoca una forte leadership politica incarnata nella figura di De Gasperi si è più volte verificato un intasamento di quelle iniziative legislative che erano alla base dell’indirizzo governativo.

La progressiva estensione di questa pratica ha reso necessario l’intervento dei Presidenti di Camera e Senato. In primo luogo, alla Camera è previsto un vaglio, da parte del Presidente della stessa, sull’ammissibilità dell’emendamento su cui il Governo ha posto la questione di fiducia per garantire la coerenza dei maxiemendamenti rispetto alle norme regolamentari. Al Senato, però, è stato espressamente

---

(<sup>32</sup>) La novità procedurale consiste nel fatto che la questione di fiducia non è posta su un singolo voto che la Camera dovrà dare, ma ha ad oggetto un intero disegno di legge, composto da un singolo articolo. v. Camera dei Deputati, I legislatura, Resoconto Stenografico, seduta 17 gennaio 1953.

negato secondo la logica che la posizione della fiducia da parte del Governo preclude per il Presidente di Assemblea qualsiasi vaglio di ammissibilità sugli emendamenti<sup>33</sup>.

Per quanto riguarda i provvedimenti che definiscono la manovra finanziaria, durante la XV legislatura, il Presidente della Camera ha ridotto i criteri di ammissibilità al fine di garantire il lavoro istruttorio svolto dalle Commissioni. Infatti, è stato imposto all'Esecutivo di muoversi, nella definizione del contenuto del maxiemendamento, entro i confini del testo elaborato dalla Commissione e dagli emendamenti già presentati da quest'ultima e dal Governo e dichiarati ammissibili. Mentre al Senato, è prevista la trasmissione del maxiemendamento alla Commissione bilancio, affinché quest'ultima possa esprimere le proprie valutazioni, per garantire la copertura finanziaria dei testi.

Nonostante la dottrina abbia più volte criticato l'uso della questione di fiducia sui maxiemendamenti si è assistito, negli ultimi tempi, ad un ulteriore incremento di tale pratica soprattutto nelle cosiddette legislature

---

<sup>(33)</sup> v. G. SAVINI, *Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del Governo Monti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fascicolo 3/2012, p. 3 ss.

del maggioritario<sup>34</sup>. Infatti, se da un lato la dottrina ha ammesso la conformità dell'istituto dei maxiemendamenti con il testo costituzionale, dall'altro lato, ha asserito l'incostituzionalità della prassi della posizione della questione di fiducia sui maxiemendamenti poiché ritenuta non coerente con la *ratio* dell'art. 72, primo comma, Cost. Anche se con la sentenza n. 391 del 1995 la Corte costituzionale<sup>35</sup> ha asserito che tale fenomeno non viola il suddetto articolo costituzionale<sup>36</sup>. Le argomentazioni della Corte si basano sul fatto che possono essere qualificati come procedimenti speciali sia il procedimento di approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge sia quello sulla posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, la cui disciplina è affidata ai regolamenti parlamentari dalla stessa Costituzione.

---

<sup>(34)</sup> C. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, in *Diritto Pubblico*, cit. p. 587-591.

<sup>(35)</sup> v. anche la recente sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2013.

<sup>(36)</sup> v. sentenza n. 391 del 1995 è in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 2824s. con nota di G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, 1995.

5.2. Nell'esperienza della XVI Legislatura: l'uso/abuso della questione di fiducia: da strumento di verifica della maggioranza ad "acceleratore" dell'approvazione dei progetti di riforma

Nel corso della XVI legislatura, il IV Governo Berlusconi ha posto la fiducia 42 volte, con una media di poco meno di una fiducia al mese<sup>37</sup>. Per quanto concerne i disegni di legge di conversione dei decreti legge, significativo è il caso del d.l. 112/2008 per il quale l'Esecutivo ha posto la questione di fiducia<sup>38</sup>, il 18 luglio 2008, alla Camera su un emendamento di circa 490 commi interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione (o maxiemendamento), fiducia chiesta nuovamente al Senato, il successivo 31 luglio, ed in terza lettura alla Camera il 4 agosto. Per quanto riguarda gli altri disegni di legge, in alcuni casi la fiducia è stata posta su più articoli o emendamenti e in entrambi i rami del Parlamento. A ciò si aggiungano le due questioni di fiducia in entrambe le Assemblee sulle comunicazioni del Presidente del

---

<sup>(37)</sup> Contando solo una volta le votazioni "plurime" sui tre articoli del ddl "sicurezza" e sui due articoli della pdl sul legittimo impedimento.

<sup>(38)</sup> Il Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito pone la questione di fiducia sull'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. C 1366, approvata con 322 voti favorevoli, 267 contrari e 8 astenuti.

Consiglio il 29<sup>39</sup> ed il 30 settembre 2010<sup>40</sup> e la questione di fiducia posta sulla risoluzione relativa alle comunicazioni del Ministro per la semplificazione, che presupponeva l'approvazione dello schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale.

Nel primo caso rientrano la questione di fiducia posta alla Camera dal Presidente del Consiglio sull'approvazione, al termine del dibattito sulle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio, delle identiche risoluzioni Cicchitto n. 6-00044, Reguzzoni n. 6-00045, Bocchino e Lo Monte n. 6-00047 e la questione di fiducia posta al Senato dal Governo sulle tre proposte di risoluzione, di identico contenuto presentate dai Senatori Gasparri n. 1, Bricolo n. 2, Viespoli e Pistorio n. 3. L'obiettivo era in primo luogo quello di ricompattare la maggioranza lo stesso Presidente del Consiglio ha evidenziato che un eventuale voto superiore rispetto a quello ottenuto ad inizio legislatura avrebbe assunto un

---

(<sup>39</sup>) Approvata con 342 voti favorevoli, 275 contrari e 3 astenuti v. [http://leg16.camera.it/557?conoscerela\\_camera=44](http://leg16.camera.it/557?conoscerela_camera=44)

(<sup>40</sup>) Approvata con 174 voti favorevoli e 129 contrari v. [http://leg16.senato.it/3818?seduta\\_assemblea=3874](http://leg16.senato.it/3818?seduta_assemblea=3874)

importante significato politico per il rafforzamento della maggioranza e per portare a compimento il programma governativo.

Il secondo caso, invece, concerne l'approvazione della questione di fiducia su una proposta di risoluzione dei sen. Gasparri e Bricolo, a seguito delle comunicazioni del Ministro Calderoli sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (legge n. 42 del 2009) analogamente alla Camera è stata posta la questione di fiducia, da un ministro espressamente delegato, il Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito, sull'approvazione della risoluzione n. 6-00065 Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli, accolta dal Governo che approva le comunicazioni governative della medesima legge n. 42 del 2009<sup>41</sup>.

In seguito, anche la mancata approvazione dell'art. 1 del rendiconto dello Stato ha reso necessaria una votazione fiduciaria di verifica dell'esistenza della propria maggioranza parlamentare. Infatti il Presidente del Consiglio interviene alla Camera, il 13 ottobre 2011, per

---

<sup>(41)</sup> Presentata il primo marzo 2011 e approvata il giorno seguente con 314 voti favorevoli, 291 contrari e 2 astenuti.

chiedere il rinnovo della fiducia e pone la questione di fiducia sull'approvazione della risoluzione Cicchitto, Reguzzoni, e Moffa n. 6-00096. Il 14 ottobre la risoluzione è approvata con 316 voti favorevoli e 301 contrari<sup>42</sup>.

Dai suddetti esempi citati, ad eccezione di quelli concernenti la questione di fiducia posta su atti di indirizzo, si evince sempre più che la questione di fiducia ha perso il suo carattere fiduciario perché l'oggetto della questione non è più l'indirizzo politico dell'Esecutivo, ma l'accelerazione dei tempi di approvazione di un singolo provvedimento e in particolar modo nel IV Governo Berlusconi tale istituto è stato utilizzato per rinsaldare le fila della maggioranza<sup>43</sup>.

E' comunque evidente la prosecuzione del trend degli ultimi anni con maxiemendamenti monstre, in particolare con riferimento ai numerosi decreti legge in materia di stabilizzazione della finanza pubblica.

Il IV Governo Berlusconi ha usato in modo estensivo la fiducia sulle proprie iniziative di legge, rispetto al II Governo Prodi che lo ha

---

<sup>(42)</sup> v. <http://leg16.camera.it/557?conoscereIacamera=44>

<sup>(43)</sup> v. G. SAVINI, *Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del Governo Monti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, cit. p. 2 ss.

preceduto, anche se l'uso della questione di fiducia è risultato ancor più frequente con il I Governo Monti. Bisogna comunque tener conto del contesto in cui "opera" tale Esecutivo poiché è sostenuto da partiti e gruppi eterogenei tra loro aventi tutti programmi diversi, nonostante avesse ottenuto con il voto di fiducia iniziale il più alto numero di consensi mai riscontrati nella storia repubblicana.

Il I Governo Monti, infatti, fin dai primi giorni della sua formazione ha adottato il d.l. 4 dicembre 2011, n. 201, il cosiddetto "decreto Salva-Italia", recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. Dopo un rapido esame in Commissione Bilancio alla Camera, il provvedimento è stato sottoposto alla questione di fiducia e approvato con 495 voti favorevoli, 88 contrari e 4 astenuti. Allo stesso modo è approvato in via definitiva al Senato il 22 dicembre, ponendo la questione di fiducia sul testo della Camera, non modificato dalla Commissione di merito ( legge 22 dicembre 2011, n. 214)<sup>44</sup>. Nei mesi che seguono, il ricorso all'istituto fiduciario per

---

<sup>44</sup>) v. <http://leg16.camera.it/126?pd1=4829>

l'approvazione dei provvedimenti legislativi è stato così frequente che considerando solamente una volta le votazioni multiple, si contano 29 fiducie su 15 provvedimenti in approssimativamente 11 mesi, con una media di circa 2,6 fiducie al mese. Non solo si registra una quasi triplicazione rispetto al IV Governo Berlusconi, ma si constata anche una crescita dimensionale dei testi sui quali è posta la questione di fiducia, con emendamenti sempre più spesso formati da decine se non centinaia di commi.

La questione di fiducia è usata da questo Esecutivo rispettando il lavoro istruttorio delle commissioni<sup>45</sup> infatti in quasi tutti i casi la fiducia è stata posta sui testi approvati dalle medesime commissioni di merito, ad eccezione del disegno di legge di riforma del mercato del lavoro e l'articolo 3 del disegno di legge delega fiscale<sup>46</sup>. Nel caso della

---

<sup>(45)</sup> A differenza di quanto si è verificato nei Governi precedenti ove la fiducia veniva posta su maxi emendamenti contenuti disposizioni spesso mai neanche esaminate in sede istruttoria.

<sup>(46)</sup> In entrambi i casi indicati, i testi, così come erano stati licenziati dalla Commissione Finanza della Camera e dalla Commissione Lavoro del Senato, sono stati modificati per motivi di carattere finanziario, soprattutto al fine di renderli conformi al pareggio di bilancio introdotto nella Costituzione italiana all'articolo 81, a seguito della ratifica del fiscal compact.

conversione del d.l. 16/2012 in materia di semplificazioni tributarie e del d.l. 158/2012 in materia sanitaria il Governo stesso ha preferito procedere con il rinvio dei provvedimenti dall'Aula in commissione per assicurare le necessarie modifiche al fine di impedire che la fiducia fosse posta su maxi emendamenti diversi dai testi approvati dalle commissioni di merito.

Altresì questo Esecutivo ricorre a tale istituto per superare l'ostruzionismo dell'opposizione e adottare in tempi brevi le riforme richieste affinché si risolva la gravosa situazione economica italiana. Analizzando i vari casi in cui è stata posta la questione di fiducia si può riscontrare il frequente ricorso alla Camera per i decreti legge poiché in questo ramo del Parlamento non è previsto il contingentamento dei tempi per i d.l. e l'utilizzo in seconda lettura per evitare ulteriori modifiche e dunque allungamenti dei tempi.

In conclusione se la questione di fiducia con il Governo Monti ha assunto un ruolo di "acceleratore" dell'approvazione dei progetti di riforma; lo stesso istituto con il IV Governo Berlusconi è servito come

strumento di verifica fiduciaria allo scopo di rinsaldare le fila della propria maggioranza governativa. Nonostante gli scopi di utilizzo dell'istituto in esame da parte dei due Governi, nati nel corso della XVI legislatura, siano diversi la conseguenza è stata la medesima ovvero il ridimensionamento del ruolo del Parlamento<sup>47</sup> in quanto quest'ultimo ha visto venir meno le proprie prerogative nell'ambito del procedimento legislativo, confermando il rischio più volte paventato dalla dottrina<sup>48</sup>.

---

<sup>(47)</sup> Ragion per cui la questione di fiducia rappresenta oggi un espediente procedurale che espropria il Parlamento del dibattito e del potere di emendare il testo di legge.

<sup>(48)</sup> v. volume L. DUILIO (a cura di ), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, 2013, p. 299 ss.

## CAPITOLO 6

### **LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEI PROCEDIMENTI FIDUCIARI (ANCHE ALLA LUCE DELL'AVVIO DELLA XVII LEGISLATURA)**

Sommario: 6.1. La razionalizzazione incompleta delle procedure fiduciarie – 6.2. Le proposte di riforma costituzionale dalla “Commissione Bozzi” all’avvio della XVII Legislatura – 6.2.1. La cosiddetta “Commissione Bozzi” della IX Legislatura (12 luglio 1983-28 aprile 1987) – 6.2.2. La cosiddetta “Commissione De Mita – Iotti” della XI Legislatura (23 aprile 1992-16 gennaio 1994) – 6.2.3. Il cosiddetto “Comitato Speroni” della XII Legislatura (15 aprile 1994-16 febbraio 1996) – 6.2.4. La cosiddetta “Commissione bicamerale D’Alema” della XIII Legislatura (9 maggio 1996-9 marzo 2001) – 6.2.5. Il progetto di revisione costituzionale della Seconda Parte della Costituzione nella XIV Legislatura (30 maggio 2001-27 aprile 2006) – 6.2.6. La cosiddetta “Bozza Violante” della XV Legislatura (28 aprile 2006-6 febbraio 2008) – 6.2.7. Il progetto di revisione costituzionale della Seconda Parte della Costituzione concernente le Camere e la forma di governo” nella XVI Legislatura (29 aprile 2008-23 dicembre 2012) – 6.2.8. La proposta di riforma regolamentare “Quagliariello-Zanda” nella XVI Legislatura – 2.2.9. La relazione finale della Commissione per le Riforme Costituzionali nell’avvio della XVII Legislatura.

#### 6.1. La razionalizzazione incompleta delle procedure fiduciarie

Una parte rilevante della dottrina ha più volte dichiarato che l’articolo 94

della Costituzione è incompleto<sup>1</sup>. Tale articolo, infatti, si limita a prescrivere i rimedi contro l'instabilità ministeriale solo sul versante parlamentare, tralasciando quello governativo, pertanto si mostra idoneo ad evitare le crisi parlamentari, ma non quelle extraparlamentari.

Il suddetto articolo non fa alcuna menzione circa gli istituti della mozione di sfiducia individuale contro un singolo ministro e della questione di fiducia, nonostante siano stati previsti nei regolamenti parlamentari ed il proprio fondamento sia costituzionale, e non regolamentare, in quanto rientrano anch'essi a tutti gli effetti nella categoria delle procedure fiduciarie.

La codificazione degli istituti fiduciarie è minima e quella esistente dovrebbe essere revisionata poiché lacunosa. Basti pensare che le prassi e le convenzioni integrative dell'art. 94 sviluppatasi nel corso del tempo non sono state tutte razionalizzate, anzi si è assistito al progressivo allontanamento delle convenzioni e delle prassi dai tratti costituzionali del rapporto di fiducia.

---

<sup>1</sup>) M. OLIVETTI parla, a tal proposito, di razionalizzazione zoppa, v. *La questione di fiducia nel sistema parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 141

I Padri Costituenti, difatti, non riuscirono a dare coerente attuazione a quanto stabilito nell'ordine del giorno Perassi, ossia la previsione di dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione governativa. E' fuor di dubbio che l'Assemblea Costituente non potesse presagire l'evoluzione del sistema, perché il processo di razionalizzazione delle procedure fiduciarie assume un significato diverso a seconda della legge elettorale e del sistema dei partiti<sup>2</sup>.

In regime proporzionale i meccanismi di razionalizzazione previsti dall'art. 94 Cost., hanno assunto una mera funzione ratificatoria, secondo una parte della dottrina, rispetto ai cosiddetti accordi di coalizione. Con la legge elettorale n. 6 del 20 gennaio 1948, che prevedeva un sistema proporzionale puro, la fiducia parlamentare era considerata il principale strumento di distinzione del piano della legalità costituzionale dal piano dell'accordo di coalizione che si traduceva nell'indirizzo politico di maggioranza<sup>3</sup>.

---

<sup>(2)</sup> G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. 3/1 di Aggiornamento (2008), Utet, Torino, p. 385 ss.

<sup>(3)</sup> *Ibidem*

Di contro, in regime maggioritario gli istituti del rapporto di fiducia tendono a valorizzare l'indirizzo governativo, direttamente legittimato dal corpo elettorale. Infatti, in quest'ultimo caso l'Esecutivo utilizza il rapporto di fiducia come vincolo della propria maggioranza. Risulta ancora più netto quello che è il tendenziale ridimensionamento del precetto costituzionale sul rapporto di fiducia.

Infine, ancora oggi, nonostante le modifiche dei regolamenti parlamentari degli Ottanta e Novanta, persiste il problema dell'uso/abuso della questione di fiducia poiché la posizione del Governo "in" Parlamento resta ancora molto debole. Sebbene una parte della dottrina sostenga che per quanto le disposizioni costituzionali in materia di forma di governo siano considerate scarse offrono comunque un ampio spazio di azione ai regolamenti parlamentari, laddove si ritiene necessario garantire al Governo una funzione di guida dell'attività parlamentare.

## 6.2. Le proposte di riforma costituzionale dalla cosiddetta “Commissione Bozzi” all’avvio della XVII Legislatura

E’ interessante notare come l’*iter* di progetti organici di modifica della seconda parte della Costituzione, che ha preso avvio nel 1983, abbia prodotto, con il passar del tempo, diverse proposte di riforma dell’articolo 94. Tali proposte di riforma si differenziano sia in relazione alle modalità, a seconda che si tratti di procedure di revisione costituzionale ordinaria o speciale<sup>4</sup>, che ai contenuti (superamento del bicameralismo paritario, forma di governo).

Tutte le proposte di riforma analizzate sono accomunate dall’esigenza di ovviare al debole sistema di governo.

Fino ad oggi, però, queste proposte si sono tradotte in un nulla di fatto ragion per cui è stato sempre rimesso alla legislazione elettorale il compito di garantire la stabilità e l’efficienza del Governo, creando

---

<sup>4</sup>) Se negli anni Ottanta si prevedeva l’applicazione della procedura di revisione costituzionale di cui all’art. 138 della Costituzione dopo il messaggio, in materia di riforme istituzionali, inviato il 26 giugno 1991 al Parlamento dal Presidente della Repubblica, all’epoca F. Cossiga, sono state previste sia nel 1992 che nel 1996 procedure di revisione speciali.

situazioni di “stallo politico-istituzionale” come nel caso dell’avvio della XVII legislatura.

#### 6.2.1. La cosiddetta “Commissione Bozzi” della IX Legislatura (12 luglio 1983-28 aprile 1987)

Nella VIII legislatura, la Camera e il Senato, nelle sedute del 14 aprile 1983, approvarono due identici documenti mediante i quali deliberavano la costituzione di una Commissione bicamerale<sup>5</sup> al fine di elaborare proposte di riforme costituzionali e legislative<sup>6</sup>, ma l’anticipato scioglimento delle Camere non consentì l’attuazione di tali deliberazioni. Anche se nella IX legislatura l’argomento è stato ripreso, infatti, entrambi i rami del Parlamento, nelle sedute del 12 ottobre 1983, approvarono mozioni di contenuto analogo con le quali veniva reiterata la precedente deliberazione. Si costituiva così la Commissione

---

<sup>(5)</sup> Composta di venti senatori e venti deputati, nominati dai Presidenti delle due Camere, in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari.

<sup>(6)</sup> <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/preoc03.htm#G>

bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'on. A. Bozzi<sup>7</sup>, nominato dai Presidenti di Camera e Senato.

Una volta presentata, il 29 gennaio 1985<sup>8</sup>, la relazione finale della suddetta Commissione, che prevedeva la revisione di quarantaquattro articoli della Costituzione, vennero depositate in Parlamento da parte dei diversi gruppi politici le proposte di revisione costituzionale che si rifacevano parzialmente o totalmente alle conclusioni elaborate dalla Commissione. Tuttavia queste proposte non furono mai esaminate.

La cosiddetta "Commissione Bozzi", pur confermando la forma di governo parlamentare e il bicameralismo paritario, proponeva una riformulazione parziale dell'articolo 94<sup>9</sup>.

Sulla base della suddetta riformulazione la fiducia al Governo sarebbe stata accordata o revocata dal Parlamento in seduta comune, e sempre dinanzi a quest'ultimo, in caso di dimissioni volontarie, il Presidente del

---

<sup>(7)</sup> La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali era formata dalle Commissioni speciali costituite in ciascuna Camera.

<sup>(8)</sup> Il termine per la presentazione della relazione conclusiva era previsto il 30 novembre del 1984, ossia trascorso un anno dalla sua prima seduta, ma fu richiesta una proroga di 60 giorni.

<sup>(9)</sup> M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, Utet, Torino 2006, vol. 2. p. 1832

Consiglio avrebbe dovuto dichiarare e motivare tale volontà di dimettersi. Inoltre, in relazione anche alla modifica dell'articolo 93 della Costituzione si prevedeva che sarebbe stato il Presidente della Repubblica a designare il Presidente del Consiglio e che quest'ultimo, entro dieci giorni, avrebbe dovuto non solo presentare le dichiarazioni programmatiche al Parlamento in seduta comune, ma anche la futura compagine ministeriale. E solo una volta ottenuta la fiducia mediante mozione motivata e con votazione per appello nominale il Presidente del Consiglio avrebbe prestato giuramento e assunto le funzioni che gli sono proprie. Fermo restando la nomina e la revoca dei ministri da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio.

Per quanto attiene l'istituto della questione di fiducia la "Commissione Bozzi" non riuscì a raggiungere un accordo su un possibile inserimento in Costituzione, optando per la scelta di lasciarla alla disciplina vigente<sup>10</sup>.

---

<sup>(10)</sup> v. M. OLIVETTI, La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano, cit. p. 307.

### 6.2.2. La cosiddetta “Commissione De Mita – Iotti” della XI Legislatura (23 aprile 1992-16 gennaio 1994)

All’inizio della XI legislatura, la Camera e il Senato, nelle sedute del 23 luglio 1992, approvarono due atti monocamerale di indirizzo con contenuto analogo<sup>11</sup> per istituire una Commissione parlamentare per elaborare un progetto organico di revisione della Seconda Parte della Costituzione, con esclusione delle norme sulla revisione della Costituzione, nonché di riforma dei sistemi elettorali per l’elezione degli organi costituzionali<sup>12</sup>.

La legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1. ha ampliato, inoltre, i poteri attribuiti alla suddetta Commissione prevedendo l’introduzione di un procedimento di revisione costituzionale parzialmente derogatorio<sup>13</sup> rispetto a quello previsto dall’articolo 138 della Costituzione.

---

(<sup>11</sup>) Alla Camera risoluzione Bianco ed altri n. 6-0001 mentre al Senato ordine del giorno Gava ed altri n. 1.

(<sup>12</sup>) v. <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec07.htm>

(<sup>13</sup>) Tale procedura di revisione speciale preveda che il progetto di riforma una volta approvato con una doppia approvazione conforme da parte di Camera e Senato fosse sottoposto a referendum confermativo, entro tre mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Il progetto di revisione costituzionale elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali<sup>14</sup>, presieduta dall'on. L. C. De Mita, e successivamente dall'on. N. Iotti<sup>15</sup>, conferma la forma di governo parlamentare, modificandone le modalità di formazione dell'Esecutivo e gli istituti di concessione e revoca della fiducia.

Tuttavia tale proposta di riforma presentata, l'11 gennaio del 1994, alle Presidenze delle due Camere, pur se approvata dalla Commissione non è mai stata sottoposta all'esame delle Camere, a causa della fine anticipata della legislatura.

L'articolo 92, secondo la suddetta proposta di riforma, prevedeva un'investitura diretta del Primo Ministro<sup>16</sup>. Infatti, il Parlamento in seduta comune avrebbe eletto, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Presidente del Consiglio sulla base di candidature sottoscritte da almeno un terzo dei parlamentari; e se entro un mese non

---

<sup>(14)</sup> v. <http://www.senato.it/leg/11/BGT/Schede/CommissioniStoriche/4-00067htm>

<sup>(15)</sup> L'on. De Mita si dimise il 3 marzo del 1993 e gli subentrò N. Iotti, il 10 marzo 1993

<sup>(16)</sup> v. Dossier di sintesi n. 3, 8 luglio 2013, La forma di governo nei principali tentativi di riforma Costituzionale, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Riforme Istituzionali, Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne, p. 18.

si fosse arrivati all'elezione di un candidato, il Presidente del Consiglio sarebbe stato designato dal Presidente della Repubblica. E, qualora neanche questo candidato fosse stato eletto, le Camere sarebbero state sciolte<sup>17</sup>.

Una volta eletto il Primo Ministro sarebbe stato nominato dal Presidente della Repubblica con proprio decreto e avrebbe prestato giuramento nelle sue mani. Si sarebbe riconosciuto, altresì, in capo al Primo Ministro il potere di nomina e revoca dei ministri e dei viceministri.

Mentre, per quanto riguarda l'articolo 94 la proposta di riforma prevedeva l'istituto della cosiddetta "sfiducia costruttiva" secondo la quale il Parlamento in seduta comune avrebbe espresso la sfiducia al Primo Ministro solo attraverso l'approvazione di una mozione motivata, votata a maggioranza dei componenti e contenente l'indicazione del futuro successore. La stessa procedura si sarebbe applicata anche in caso di dimissioni volontarie<sup>18</sup>.

---

(<sup>17</sup>) v. Dossier Documentazione e ricerche n. 31, la forma di governo nei progetti di riforma costituzionale (legislature IX – XVI) in Camera dei deputati XVII Legislatura p. 41 ss. <http://documenticamera.it/leg17/dossier/Testi/ac0171.htm>

(<sup>18</sup>) M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, cit. p. 1832.

In sintesi il progetto di riforma della c.d. “Commissione De Mita – Iotti” si prefiggeva di mantenere il rapporto di fiducia tra le due Camere e il Governo, limitandosi alla razionalizzazione delle procedure per la fiducia attraverso l’introduzione dell’istituto della sfiducia costruttiva.

### 6.2.3. Il cosiddetto “Comitato Speroni” della XII Legislatura (15 aprile 1994-16 febbraio 1996)

Per la prima volta nella storia repubblicana fu il Governo ad istituire il 14 luglio 1994, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri all’epoca S. Berlusconi, il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali<sup>19</sup>, presieduto dal sen. Speroni (ministro per le riforme istituzionali).

La relazione finale del Comitato Speroni mirava oltre al superamento del bicameralismo paritario, attraverso l’introduzione del bicameralismo differenziato prevedendo il Senato rappresentativo delle autonomie

---

<sup>19</sup>) v. <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec08.htm>

territoriali<sup>20</sup>, anche due soluzioni alternative, in materia di forma di governo: il modello fondato sull'elezione diretta del Primo Ministro e il modello di tipo semipresidenziale, ispirato a quello francese<sup>21</sup>.

Nel primo modello, proposto dal Prof. S. Galeotti, si prevedeva l'elezione diretta del Primo Ministro, insieme alla carica di Vice primo ministro. Pertanto, non sarebbe esistito alcun voto di investitura iniziale nei confronti del Primo Ministro, ma solo la presentazione degli indirizzi programmatici dell'Esecutivo, entro un termine prestabilito. Il rapporto di fiducia sarebbe intercorso solo tra la Camera dei deputati e il Primo Ministro.

Inoltre, la Camera dei deputati avrebbe potuto votare a maggioranza assoluta dei suoi membri una mozione di sfiducia e qualora questa fosse stata approvata si sarebbe avuta non solo la decadenza del Primo Ministro, ma anche lo scioglimento della Camera da parte del Presidente

---

(<sup>20</sup>) La proposta di riforma presentava due ipotesi sulla composizione del Senato. La prima prevedeva un Senato composto per metà dai rappresentanti delle Regioni e per l'altra metà dai rappresentanti dei comuni e delle province eletti indirettamente secondo modalità stabilite con legge statale. L'ultima ipotesi, invece, optava per un Senato composto dai membri degli esecutivi regionali, nominati da ciascuna regione in relazione al numero della popolazione.

(<sup>21</sup>) v. Dossier di sintesi n. 3, 8 luglio 2013, cit. p. 15-17

della Repubblica<sup>22</sup>, seguito dalla nomina di un cosiddetto “Governo di garanzia” guidato, durante il periodo di gestione elettorale, dal Presidente del Senato<sup>23</sup>. Di contro, le dimissioni volontarie del Primo Ministro<sup>24</sup> non avrebbero provocato la decadenza del Governo, bensì la nomina del Vice primo ministro a Primo Ministro.

Per quanto attiene il modello semipresidenzialista, proposto dal Prof., G. F. Ciaurro, non era previsto, neppure in questo caso, un voto di investitura fiduciaria dell’Esecutivo in quanto sarebbe stato nominato dal Presidente della Repubblica<sup>25</sup>. Questi avrebbe nominato e revocato il Primo Ministro e, su sua proposta, i ministri e i viceministri.

---

(<sup>22</sup>) Secondo il modello di elezione diretta del Premier, il Presidente della Repubblica sarebbe stato eletto dall’Assemblea generale della Repubblica, composta dai membri della Camera dei deputati e da un numero eguale di membri, per metà eletti dai Parlamenti regionali secondo un criterio di tipo proporzionale e per l’altra metà da delegati dei consigli comunali e provinciali.

(<sup>23</sup>) Il Presidente del Senato sarebbe stato nominato “Primo Ministro elettorale” dal Presidente della Repubblica e quest’ultimo su proposta del primo avrebbe nominato anche nuovo Ministro dell’Interno v. art. 94-bis del Progetto “Governo di garanzia elettorale”.

(<sup>24</sup>) Il Primo Ministro che si sarebbe dimesso volontariamente sarebbe stato ineleggibile a qualsiasi carica costituzionale.

(<sup>25</sup>) Secondo il modello semipresidenziale il Presidente della Repubblica sarebbe stato votato con un’elezione diretta a doppio turno eventuale.

Tuttavia la Camera dei deputati avrebbe potuto votare, qualora lo avesse ritenuto necessario, una mozione motivata di sfiducia. L'approvazione di tale mozione avrebbe portato alle dimissioni del Governo in carica e al successivo scioglimento della Camera dei deputati nonché la decadenza del Presidente della Repubblica. Fermo restando che il Presidente della Repubblica avrebbe potuto sciogliere la Camera non solo a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Primo Ministro, ma anche su richiesta di almeno due terzi dei deputati.

Infine, la relazione conclusiva del "Comitato Speroni" prevedeva per entrambe le suddette ipotesi di governo la circoscrizione della questione di fiducia come "questione di governo"<sup>26</sup> mediante la quale il Primo Ministro avrebbe potuto impegnare la responsabilità dell'Esecutivo davanti alla Camera, su delibera del Consiglio dei Ministri, nella votazione di un testo, mettendo così in discussione la durata del Governo e della legislatura.

---

<sup>(26)</sup> v. Dossier Documentazione e ricerche n. 31, cit. p. 38

Tuttavia, neanche questo progetto di riforma è stato tradotto in disegno di legge, a causa della caduta del Governo.

#### 6.2.4. La cosiddetta “Commissione bicamerale D’Alema” della XIII Legislatura (9 maggio 1996-9 marzo 2001)

Nella XIII legislatura il Parlamento istituiva, con legge costituzionale 24 gennaio 1997 n. 1, la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali<sup>27</sup>, presieduta dall’on. D’Alema.

Il progetto di riforma<sup>28</sup> elaborato da tale Commissione prevedeva una forma di governo di tipo semipresidenziale con l’elezione diretta del Presidente della Repubblica e la nomina da parte di quest’ultimo del

---

(<sup>27</sup>) A questa Commissione veniva riconosciuto un ampio mandato in deroga alla procedura di cui all’art. 138 Cost.

(<sup>28</sup>) Il progetto di legge C. 3931-A formulato nella XIII Legislatura dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

Primo Ministro, sulla base dei risultati elettorali della Camera dei deputati, nonché il superamento del bicameralismo paritario<sup>29</sup>.

Per quanto concerne il rapporto di fiducia tale proposta di riforma non prevedeva un voto iniziale di fiducia, ma neanche lo escludeva. Ragion per cui il Governo sarebbe potuto entrare nella pienezza dei propri poteri, malgrado non avesse ricevuto una fiducia espressa dalla Camera dei Deputati. Solo con quest'ultima si sarebbe, infatti, instaurato il rapporto di fiducia poiché il Senato sarebbe stato svincolato da tale rapporto diventando una cosiddetta “Camera delle garanzie” di “interessi” e “valori” permanenti<sup>30</sup>. Tuttavia, si prevedeva espressamente la possibilità da parte di una minoranza dei deputati di presentare una mozione di sfiducia, da discutere entro un termine di ventiquattrore.

Mentre, in costanza di rapporto si sarebbe potuta presentare una mozione di sfiducia con un aggravamento della procedura mediante la quale la

---

<sup>(29)</sup> v. Dossier di sintesi n. 3, 8 luglio 2013, cit. p. 12-14

<sup>(30)</sup> v. C. DECARO, *La Commissione D'Alema e la riforma del Titolo V della XIII Legislatura*, in *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma 2008 p. 121

mozione di sfiducia doveva essere sottoscritta da un quinto dei componenti della Camera e approvata a maggioranza assoluta, fermo restando che la discussione non sarebbe potuta avvenire prima dei tre giorni dalla data di presentazione della mozione.

Inoltre, sulla base della facoltà riconosciuta in capo al Primo Ministro di proporre al Presidente della Repubblica la revoca dei ministri, la proposta di riforma vietava espressamente la presentazione di mozioni di sfiducia individuali nei confronti del singolo Ministro.

Tale progetto di riforma riconosceva la possibilità, in capo al Primo Ministro, di porre la questione di fiducia<sup>31</sup>, ma al contempo si prefiggeva di garantire maggiori poteri al Governo sia nella programmazione dell'ordine del giorno delle Camere che nel procedimento legislativo e prevedeva l'introduzione del cosiddetto "voto bloccato" francese. Oltretutto, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto chiedere al Primo Ministro di presentarsi davanti alla Camera al fine di verificare la sussistenza o meno del rapporto fiduciario. Tale previsione, però,

---

<sup>(31)</sup> L'istituto della questione di fiducia veniva riservato, secondo il testo della c.d. "Commissione D'Alema", come specifica materia del Regolamento della Camera.

avrebbe inciso non solo sulla materia parlamentare, ma anche sull'autonomia politica dell'Esecutivo.

Infine, si stabiliva che il Presidente della Repubblica avrebbe potuto sciogliere le Camere solamente se il Primo Ministro si fosse dimesso, di contro se quest'ultimo fosse stato sostenuto da una compatta maggioranza parlamentare il Capo dello Stato non avrebbe potuto indire nuove elezioni. La sola eccezione a questo principio era prevista nel caso di elezione del nuovo Presidente della Repubblica che avrebbe causato, appunto, le dimissioni del Primo Ministro e quindi anche lo scioglimento della Camera.

Nonostante l'accordo raggiunto in Commissione tra maggioranza e opposizione, il progetto di riforma fu ritirato dal calendario dei lavori della Camera in data 3 giugno 1998.

6.2.5. Il progetto di revisione costituzionale della  
Seconda Parte della Costituzione nella XIV Legislatura  
(30 maggio 2001-27 aprile 2006)

Nella XIV legislatura è stato approvato dal Parlamento il progetto di revisione costituzionale<sup>32</sup>, promosso dal II Governo Berlusconi, concernente le modifiche della Seconda Parte della Costituzione, mai entrato in vigore perché respinto nel referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006<sup>33</sup>.

Il suddetto progetto di riforma prevedeva, in materia di forma di governo, il cosiddetto Premierato forte (o assoluto) al fine di rafforzare il ruolo ed i poteri del Primo Ministro.

Il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto nominare il Primo Ministro in base ai risultati elettorali della Camera dei deputati impedendo di far emergere il problema della non corrispondenza tra

---

<sup>(32)</sup> La legge costituzionale di riforma della Seconda Parte della Costituzione approvata nella XIV Legislatura è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005

<sup>(33)</sup> Si è registrata un'affluenza pari a 53,6 % degli aventi diritto. La percentuale dei voti contrari: 61,7% mentre quella dei voti favorevoli: 38,3% v. [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)

<<maggioranze di composizione elettorale e maggioranza di funzionamento parlamentare>><sup>34</sup>.

Tale proposta di riforma prevedeva la completa riscrittura dell'art. 94 della Costituzione disciplinando, innanzitutto, l'instaurazione del rapporto di fiducia solo tra la "Camera politica" e il Primo Ministro, con l'esclusione del Senato che sarebbe divenuto "Senato federale della Repubblica"<sup>35</sup>.

Il Primo Ministro non avrebbe dovuto ottenere la fiducia iniziale, ma si sarebbe dovuto recare davanti ai due rami del Parlamento solo per comunicare il programma e la composizione dell'Esecutivo. L'art. 94, primo comma, così come formulato da tale proposta presentava, però, delle lacune in quanto, pur prevedendo che la Camera dei deputati si sarebbe dovuta esprimere con un voto sul programma governativo, non precisava né i termini né gli effetti di questa votazione.

---

<sup>(34)</sup> M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, cit. p. 1834 ss.

<sup>(35)</sup> Composto da 252 membri, eletti a suffragio universale diretto su base regionale contestualmente alle elezioni dei rispettivi Consigli regionali. Tale principio di contestualità sarebbe valso anche in caso di proroga e di scioglimento dei Consigli regionali.

Al secondo comma del suddetto articolo si riconosceva al Primo Ministro la facoltà di porre la questione di fiducia alla Camera nei casi previsti dal suo regolamento, chiedendo a quest'ultima di esprimersi con priorità su ogni altra proposta, conformemente alla proposta dell'Esecutivo. Fermo restando che in caso di voto contrario il Primo Ministro si sarebbe dovuto dimettere.

Si riconosceva al Governo il potere di chiedere sia alla Camera che al Senato Federale l'esame, entro tempi certi, per i disegni di legge presentati o fatti propri. Una volta decorso il termine previsto l'Esecutivo avrebbe potuto chiedere, altresì, alla Camera il cosiddetto "voto bloccato" al fine di rafforzare la posizione del Governo "in" Parlamento e scongiurare l'abuso della questione di fiducia.

Spariva, invece, il quarto comma dell'attuale articolo 94 Cost. secondo il quale << il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo >> non comporta <<obbligo di dimissioni>>. Per quanto attiene la mozione di sfiducia (nuovo art. 94, terzo comma, Cost.) doveva essere firmata da almeno un quinto dei deputati, votata per

appello nominale e approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera<sup>36</sup>. Il Primo Ministro si sarebbe dovuto dimettere non solo qualora fosse stata approvata la mozione di sfiducia, ma anche nel caso in cui fosse stata respinta con il voto determinante di deputati <<non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni>> ( nuovo art. 94, quarto comma, Cost.). Era, inoltre, prevista la possibilità di applicare la cosiddetta sfiducia costruttiva (nuovo art. 94, quinto comma, Cost.). In questa ipotesi e in tutte le altre in cui era previsto lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati (dimissione, morte o impedimento del Primo Ministro) il Presidente della Repubblica non avrebbe emanato il decreto di scioglimento qualora, entro venti giorni, la Camera avesse presentato una mozione all'interno della quale si sarebbe indicato il nome di un nuovo Primo Ministro, per proseguire l'attuazione del programma governativo. Tale mozione sarebbe stata sottoscritta ed approvata dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni ed in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti

---

<sup>(36)</sup> v. Documentazione ricerche n. 31, cit. p. 21

della Camera<sup>37</sup>. E, qualora fosse stata approvata il Primo Ministro si sarebbe dovuto dimettere mentre il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto nominare il Primo Ministro indicato dalla mozione.

Un altro potere previsto dalla suddetta proposta di riforma, volto al rafforzamento del ruolo del Primo Ministro, sarebbe stato quello di nominare e revocare direttamente i ministri senza obbligo di passaggio parlamentare<sup>38</sup>.

#### 6.2.6. La cosiddetta “Bozza Violante” della XV Legislatura (28 aprile 2006-6 febbraio 2008)

All’inizio della XV legislatura, dopo la bocciatura referendaria del 25 e del 26 giugno 2006, ritorna in auge il tema delle riforme costituzionali.

Il testo di riforma sulle modifiche della Seconda Parte della Costituzione previsto, nella XV legislatura, dalla Commissione Affari costituzionali

---

<sup>(37)</sup> Dossier di sintesi n. 8, cit. p. 10

<sup>(38)</sup> M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, cit. p. 1835

della Camera, meglio conosciuto come la c.d. “Bozza Violante”<sup>39</sup> dal nome del Presidente della Prima Commissione Permanente della Camera<sup>40</sup>, era il frutto di un articolato accordo tra le forze politiche.

Questo progetto di riforma, mai approvato<sup>41</sup>, mirava oltre che al superamento del bicameralismo paritario, anche al rafforzamento del Governo “in” Parlamento.

Per quanto attiene il rapporto di fiducia l’articolo 15 di tale progetto di riforma costituzionale prevedeva la modifica della disciplina del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento di cui all’art. 94 Cost.

Secondo questo articolo riformatore il rapporto fiduciario non si sarebbe più instaurato tra il Governo e le due Camere, ma tra il Presidente del Consiglio dei ministri e la Camera dei deputati. Questo perché la cosiddetta “Bozza Violante” era volta all’attuazione del bicameralismo

---

<sup>(39)</sup> Approvata dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nella XV legislatura.

<sup>(40)</sup> L. Violante eletto alla Camera dei Deputati nel 2006 presidente della Commissione Permanente, Affari Costituzionali.

<sup>(41)</sup> La “Bozza Violante” non è stata mai approvata perché non si è riusciti a trovare un accordo sul numero di senatori che si sarebbero dovuti eleggere per ogni Regione e Provincia e dopo la caduta del II Governo Prodi è stata messa da parte.

differenziato<sup>42</sup>. Il Presidente del Consiglio, una volta nominato dal Presidente della Repubblica sulla base delle elezioni per la Camera dei Deputati, si sarebbe dovuto presentare dinanzi alla Camera per ottenere la fiducia e presentare il Governo. Non è ben chiaro perché essendo il Presidente del Consiglio l'unico destinatario della fiducia il procedimento di investitura fiduciaria non subiva alcuna modifica rispetto al testo vigente.

Il medesimo articolo della c.d. "Bozza Violante" prevedeva, altresì, la mozione di sfiducia con alcuni elementi di novità ossia l'innalzamento del numero di firmatari della suddetta mozione da un decimo ad un terzo dei deputati e l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti della Camera<sup>43</sup>. Inoltre, va da sé che il Presidente del Consiglio sarebbe stato sfiduciato solo dalla Camera dei deputati, poiché il Senato federale risulterebbe escluso dal rapporto di fiducia.

---

<sup>(42)</sup> La Bozza Violante si prefigge, infatti, di superare il bicameralismo paritario prevedendo il Senato Federale, eletto dai Consigli regionali, in base alla popolazione di ogni Regione, ed in misura minore, dai Consigli delle autonomie territoriali.

<sup>(43)</sup> Dossier di sintesi n. 8, cit. p. 9

Anche il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica si sarebbe limitato solamente alla Camera dei deputati.

Infine, l'articolo 8 di tale progetto di riforma avrebbe aggiunto all'articolo 72 Cost. una disposizione ove si sarebbe riconosciuto all'Esecutivo <<il potere di incidere sui tempi parlamentari di esame e approvazione>><sup>44</sup>. Sempre l'Esecutivo avrebbe potuto chiedere ad entrambi i due rami del Parlamento la priorità di iscrizione di un disegno di legge all'ordine del giorno e la votazione dello stesso entro tempi certi, lasciando ai regolamenti parlamentari la disciplina delle modalità e dei limiti. Questo avrebbe scongiurato, probabilmente, l'uso distorto della questione di fiducia.

---

<sup>(44)</sup> v. <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0171.htm>

6.2.7 Il progetto di revisione costituzionale della Seconda Parte della Costituzione concernente le Camere e la forma di governo nella XVI Legislatura (29 aprile 2008-23 dicembre 2012)

Il progetto di legge costituzionale recante *Modifiche alla Parte Seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo*<sup>45</sup>, approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, in data 29 maggio 2012, prevedeva una forma di governo semipresidenziale. Infatti, se da un lato tentava di introdurre alcuni elementi tipici della forma di governo presidenziale, dall'altro, confermava il tratto distintivo della forma di governo parlamentare ossia il rapporto di fiducia.

L'articolo 11 di tale progetto di riforma si prefiggeva di modificare l'articolo 94 della Costituzione<sup>46</sup>. In primo luogo circoscriveva il rapporto fiduciario al Presidente del Consiglio, e non più al Governo

---

<sup>(45)</sup> Il progetto di riforma costituzionale C. 5383 della XVI legislatura

<sup>(46)</sup> L'iter però si è arrestato a causa di divergenze politiche in merito alle disposizioni sulla forma di governo introdotte dall'aula Senato v. Dossier di Sintesi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Riforme Istituzionali, Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne in [riformecostituzionali.gov.it](http://riformecostituzionali.gov.it)

nella sua collegialità, e quindi solo il Presidente del Consiglio si sarebbe recato dinanzi alle Camere, entro dieci giorni dalla formazione del Governo, per ottenere la fiducia mediante sempre mozione motivata e votata per appello nominale. Sostanzialmente, quindi, non interveniva sulla procedura che concerne la formazione del Governo<sup>47</sup> ne tanto meno costituzionalizzava la prassi che obbliga il Presidente del Consiglio di esporre il proprio programma politico prima in una Camera e poi nell'altra.

Il quarto comma non subiva nessuna modifica, ragion per cui l'Esecutivo non sarebbe stato obbligato a dimettersi in caso di un eventuale voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo. Di contro alterava il quinto comma che, com'è noto, disciplina la mozione di sfiducia. Si innalzava il numero di firme per la presentazione della mozione di fiducia, da un decimo ad un terzo dei membri di ciascuna delle due Camere, mentre si riconosceva al Parlamento in seduta comune la sua approvazione, che sarebbe dovuta avvenire a

---

<sup>(47)</sup> Procedura scelta dai Padri Costituenti i quali non si volevano discostare dalla prassi instauratasi in epoca pre-repubblicana.

maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (nuovo sesto comma). Questa precisazione teneva conto del differente numero di senatori e deputati, in quanto questi ultimi sono in prevalenza numerica rispetto ai primi dunque la maggioranza assoluta sarebbe stata calcolata distintamente in base ai componenti di ciascuna Camera. Tale mozione avrebbe dovuto, inoltre, contenere l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri, fermo restando che la discussione della mozione avrebbe avuto luogo solo una volta decorso il termine dilatorio di tre giorni dalla presentazione della stessa.

Segue il "nuovo" settimo comma che costituzionalizzava la questione di fiducia<sup>48</sup>. Infatti, il Presidente del Consiglio avrebbe potuto porre la questione di fiducia davanti ad uno dei due rami del Parlamento e qualora essa fosse respinta questi sarebbe obbligato a presentare le proprie dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica. In questa ipotesi lo stesso Presidente del Consiglio avrebbe potuto richiedere al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere, ma al fine di impedire

---

<sup>(48)</sup> Anche se tale disposizione non prescrive l'obbligo di motivazione della mozione di sfiducia, attualmente previsto dall'art. 94, secondo comma Cost. forse per conformarsi alla prassi ove l'obbligo di motivazione è stato sempre eluso.

ciò il Parlamento in seduta comune avrebbe potuto, entro ventuno giorni dalla suddetta richiesta, indicare a maggioranza assoluta dei propri membri il nome del nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri (nuovo ottavo comma). Non sarebbe stata, pertanto, necessaria la presentazione di una nuova mozione di fiducia, in quanto si sarebbe considerato sottinteso l'accordo della fiducia delle Camere nei confronti del nuovo Esecutivo<sup>49</sup>. Ration per cui il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto nominare il Presidente del Consiglio indicato e su sua proposta i ministri (nuovo nono comma).

Il potere di scioglimento delle Camere era espressamente riconosciuto come prerogativa presidenziale. Il Presidente della Repubblica, una volta uditi il Primo Ministro e i Presidenti di Assemblea, avrebbe potuto sciogliere anticipatamente una o entrambe le Camere. Tale facoltà però non si sarebbe potuta esercitare durante i dodici mesi che seguono le elezioni delle Camere<sup>50</sup>.

---

<sup>(49)</sup> Documentazione e ricerche n. 31, cit. 5-10

<sup>(50)</sup> Fermo restando il limite previsto, anche nell'ordinamento vigente, dell'ultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica, salvo che questo periodo non coincida, totalmente o parzialmente, con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Tale proposta di riforma aveva come obiettivo principale quello di garantire, attraverso la previsione della cosiddetta sfiducia costruttiva<sup>51</sup> e l'attribuzione di una maggiore supremazia al Presidente del Consiglio dei Ministri, la stabilità governativa.

La figura del Capo del Governo avrebbe acquistato maggiore rilevanza e quindi maggiori poteri, essendo l'unico destinatario della fiducia di entrambe le Camere.

Tuttavia, la proposta di riforma presentava però alcune criticità<sup>52</sup>. Innanzitutto, riscontrabili nella mancata modifica sostanziale del procedimento di investitura<sup>53</sup> del Governo in virtù del quale il Presidente del Consiglio, una volta nominato, sarebbe rimasto in carica, per atti di ordinaria amministrazione e per gestire le successive elezioni politiche,

---

<sup>(51)</sup> L'istituto della sfiducia costruttiva è previsto attualmente nell'ordinamento tedesco e in quello spagnolo. Infatti, tale proposta di riforma si è ispirata ai modelli parlamentari di Germania e Spagna.

<sup>(52)</sup> v. S. CURRERI, *Considerazioni critiche sulla proposta di riforma dell'art. 94 Cost.*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, (26/06/2012), p. 2 ss.

<sup>(53)</sup> Inoltre, questa procedura è stata scelta dai Padri Costituenti rifacendosi alla prassi statutaria ove era il sovrano a nominare i suoi ministri poiché deteneva il potere esecutivo.

qualora, successivamente, non fosse accordata la fiducia iniziale<sup>54</sup>. Nessuna precisazione era fatta sul tipo di maggioranza richiesta ai fini dell'approvazione della mozione di fiducia quindi si sarebbe dovuta applicare la regola generale di cui all'art. 64 Cost. ossia la maggioranza semplice. Ciò avrebbe consentito, comunque, la nascita di “Governi della non sfiducia”, data la differente disciplina regolamentare tra Camera e Senato a proposito del computo degli astenuti<sup>55</sup>. Altresì, non è ben chiaro se, essendo il Presidente del Consiglio l'unico destinatario della fiducia, si sarebbe potuto considerare legittimo l'istituto della sfiducia individuale nei confronti dei singoli ministri.

Per quanto attiene la mozione di sfiducia, il progetto di riforma avrebbe voluto renderne più faticosa la presentazione e l'approvazione. In primo luogo, l'innalzamento da un decimo ad un terzo dei firmatari avrebbe potuto scoraggiare in maniera preventiva la discussione generale sulla sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio perché la

---

<sup>(54)</sup> Esempi emblematici: VIII Governo De Gasperi, I Governo Fanfani, I Governo Andreotti, V Governo Andreotti e VI Governo Fanfani.

<sup>(55)</sup> v. l'articolo 48 del Regolamento della Camera e l'articolo 107 del Regolamento del Senato.

presentazione di essa sarebbe stata considerata come un campanellino d'allarme. Oltretutto davanti a un simile quorum le forze politiche che formano la maggioranza parlamentare, se numericamente inferiori, sarebbero state "costrette" ad aprire una crisi extraparlamentare. Non è molto chiaro, invece, come si sarebbe dovuto svolgere il voto del Parlamento in seduta comune sulla mozione di sfiducia, se avessero dovuto votare prima i senatori e dopo i deputati o viceversa ovvero contestualmente. L'obbligo di motivazione spariva così come la votazione per appello nominale pertanto la mozione di sfiducia sarebbe stata votata, probabilmente, secondo le disposizione regolamentari di ogni Camera di appartenenza<sup>56</sup>. E' indubbia, quindi, l'esistenza di una disarmonia tra la disciplina della mozione di fiducia e di sfiducia.

Desta perplessità anche la votazione a scrutinio segreto della mozione di sfiducia costruttiva che avrebbe potuto far sorgere una maggioranza parlamentare occasionale non identificabile con nessuna forza politica<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup>) Dossier di sintesi n. 3, cit. p. 6-8

<sup>57</sup>) v. S. CURRERI, *Considerazioni critiche sulla proposta di riforma dell'art. 94 Cost.*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, cit. p. 7 ss.

Forse proprio queste incertezze ed ambiguità hanno condizionato la sua approvazione.

#### 6.2.8. La proposta di riforma regolamentare “Quagliariello-Zanda” nella XVI Legislatura

I due vice capogruppo di PdL e PD, G. Quagliariello e L. Zanda, nel corso della XVI legislatura hanno presentato il 2 febbraio del 2012 una proposta denominata “riforma organica del regolamento del Senato”, meglio nota come proposta Quagliariello - Zanda<sup>58</sup> dal nome dei suddetti vice capogruppo. Questa proposta, frutto di un confronto iniziato nei primi mesi della legislatura che se pur sembrava giunto a maturazione, non è stata mai approvata.

I principali obiettivi che si prefiggeva la proposta in esame, erano: 1) accrescere l’efficacia dell’azione parlamentare, anche mediante l’attribuzione di rilevanti poteri al Governo “in” Parlamento;

---

<sup>(58)</sup> A.S., XVI legislatura, doc II, n. 29

2) rinforzare le prerogative dell'opposizione e gli strumenti di democrazia diretta 3) garantire maggiore trasparenza ed efficienza delle decisioni parlamentari, impedendo la frammentazione e vietando la pratica dei maxi-emendamenti<sup>59</sup>.

Questa proposta mirava ad impedire, sia attraverso la previsione di una nuova disciplina della decretazione di urgenza sia mediante il cosiddetto "voto prioritario" di un articolo o di un emendamento interamente sostitutivo di un articolo, l'uso/abuso, evidente nelle ultime legislature, dei decreti legge e delle relative leggi di conversione ed infine dei maxi-emendamenti su cui è posta la questione di fiducia<sup>60</sup>.

In particolare, secondo quanto previsto dalla suddetta proposta di riforma si riconosceva la facoltà di chiedere la decretazione di urgenza di un progetto di legge non solo ad uno o più capigruppo, ma anche al

---

<sup>(59)</sup> v. N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fascicolo 1/12, p. 3 ss.

<sup>(60)</sup> La dottrina ha più volte sottolineato come il Governo ha spesso usato in modo distorto gli strumenti di cui dispone al fine di rimediare alla carenza di apposite procedure parlamentari.

Governo<sup>61</sup>. I disegni di legge, per così dire, “urgenti” si sarebbero dovuti iscrivere all’ordine del giorno dell’Assemblea entro trenta/sessanta giorni dalla dichiarazione d’urgenza. I tempi previsti per la votazione finale sarebbero stati diversi: diminuendo in caso di ddl già approvati alla Camera ed aumentando in caso di iniziative concernenti le libertà fondamentali, i rapporti civili ed etico sociali, in prima o seconda lettura. Inoltre, si prevedeva la circoscrizione delle materie oggetto di decretazione d’urgenza, infatti, sarebbe stata vietata per i disegni di legge costituzionali, per quelli elettorali e per i ddl di approvazione di bilanci e consuntivi.

Per quanto riguarda la disciplina della votazione prioritaria, tale proposta riprendeva sostanzialmente la proposta Gasparri-Quagliariello, che si rifaceva al c.d. voto bloccato previsto nell’ordinamento francese<sup>62</sup>, introducendo un comma 4-bis nel corpo dell’articolo 102 del

---

<sup>61</sup>) La dichiarazione può concernere non più di tre progetti per ogni calendario, che di norma ha cadenza mensile, ed è deliberata all’unanimità dalla Conferenza dei presidenti di gruppo o in caso di mancato accordo dal Presidente di Assemblea che è tenuto a sottoporla alla votazione a maggioranza semplice dell’Assemblea.

<sup>62</sup>) G. SAVINI, *Prmissime osservazioni sulla proposta Quagliariello-Zanda di riforma organica del regolamento del Senato in Amministrazione in cammino*, 18 febbraio 2012, p. 4.

Regolamento del Senato, ai sensi del quale per i disegni di legge dichiarati urgenti, per i ddl di conversione di decreti legge, per i disegni di legge di bilancio, di stabilità e per quelli collegati alla manovra di finanza pubblica il Governo avrebbe potuto chiedere, prima dell'inizio dell'esame degli emendamenti riferiti ad un articolo, che fosse posto per primo in votazione un articolo o un emendamento interamente sostitutivo di un articolo, in modo da precludere in caso di approvazione tutti gli altri emendamenti riferiti a quell'articolo. In questo caso la votazione avrebbe avuto luogo nella seduta seguente ed ogni gruppo avrebbe potuto presentare emendamenti alternativi da discutere congiuntamente, e votati successivamente all'emendamento oggetto di votazione prioritaria. Così facendo si sarebbe prodotto un effetto quasi analogo a quello del ricorso alla questione di fiducia, rendendo il procedimento non solo più rapido ed efficace, ma anche più trasparente per evitare che si dipanasse in centinaia di votazioni.

La proposta di riforma vietava espressamente la presentazione di maxi-emendamenti e di disegni di legge con articoli non aventi contenuto

omogeneo. Non si sarebbe più garantito, quindi, il mantenimento in Parlamento degli accordi tra le forze che formano la maggioranza, a differenza di quanto avviene attualmente con il ricorso ad un'unica votazione fiduciaria relativo ad oggetti diversi.

Inoltre, con tale proposta si attribuiva al Presidente del Senato il potere di dichiarare irricevibili i disegni di legge composti da articoli con un contenuto eterogeneo ed inammissibili gli emendamenti con un contenuto disomogeneo. Mediante questa proposta regolamentare si sarebbe realizzato un avvicinamento tra le discipline regolamentari delle due Camere concernenti la questione di fiducia. Sarebbe venuta meno, infatti, la logica secondo la quale la posizione della questione di fiducia da parte dell'Esecutivo renda impossibile qualsiasi vaglio di ammissibilità, da parte del Presidente del Senato, sugli emendamenti sui quali è posta la fiducia<sup>63</sup>. Un'altra innovazione di "riavvicinamento" contenuta nella proposta Quagliariello - Zanda, riguarda la modifica del

---

<sup>63</sup>) Anche se il Presidente del Senato F. Marini ha richiesto, più volte, il parere della Commissione bilancio come parziale "compensazione" del mancato esercizio dei poteri di ammissibilità degli emendamenti. v. Assemblea Senato, XV Legislatura, resoconto stenografico, seduta 14 dicembre 2006.

computo degli astenuti secondo la quale questi concorrerebbero solo al raggiungimento del numero legale. Con questa modifica si sarebbe evitata la formazione dei cosiddetti “Governi della non sfiducia” ovvero quei Governi che ottengono l’investitura fiduciaria con il voto positivo di una minoranza<sup>64</sup>.

In sintesi l’approvazione di questa proposta organica avrebbe, forse, potuto garantire, o quanto meno creare i presupposti, per il “ritorno” a quella che è l’ordinaria dialettica tra maggioranza e opposizione tipica del procedimento legislativo ed attualmente, quasi sempre, sostituita dal confronto fiduciario<sup>65</sup>. In particolar modo avrebbe potuto restituire al suddetto istituto le vesti fiduciarie di cui è stato spogliato.

---

<sup>64</sup>) Alcuni esempi di “Governo della non fiducia”: Governo Andreotti (29 luglio 1976 – 11 marzo 1978 ) e il Governo Dini ( 17 gennaio 1995 – 17 maggio 1996).

<sup>65</sup>) v. A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti maggioranza e opposizione*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, p. 39 ss.

### 6.2.9. La relazione finale della Commissione per le Riforme Costituzionali nell'avvio della XVII Legislatura

A seguito delle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013, che hanno dato avvio alla XVII legislatura, la coalizione di centro-sinistra otteneva la maggioranza dei seggi alla Camera dei deputati, grazie al premio di maggioranza della legge elettorale n. 270 del 2005. Mentre, la stessa coalizione di centro-sinistra risultava assai debole al Senato poiché si registrava un sostanziale equilibrio tra questa e la coalizione di centro-destra<sup>66</sup>.

Ragion per cui, all'indomani delle elezioni, l'on. Bersani, segretario del PD, non è riuscito a formare un Governo che potesse ottenere la fiducia da parte del Parlamento ai sensi dell'art. 94 della Costituzione<sup>67</sup>, per cui

---

<sup>(66)</sup> Al Senato la ripartizione dei seggi avviene, secondo l'attuale legge elettorale, a livello regionale. Non esiste un premio di maggioranza nazionale, come nel caso della Camera, ma vi sono 17 premi regionali: alla coalizione o alla singola lista che ottiene il maggior numero di voti nella regione viene attribuito il 55% dei seggi in palio in quella regione, qualora tale percentuale non venga raggiunta naturalmente.

<sup>(67)</sup> Inizialmente, il Presidente Napolitano conferisce all'on. Bersani un mandato c.d. esplorativo per procedere con le consultazioni al fine di formare un nuovo Esecutivo, ma queste si tradussero in un nulla di fatto.

si assisteva ad una situazione di “stallo politico-istituzionale”. Bisognerà, infatti, attendere la rielezione, avvenuta il 20 aprile 2013, del Presidente della Repubblica G. Napolitano<sup>68</sup> per poter procedere alle nuove consultazioni di rito che porteranno alla formazione di un Governo delle larghe intese ossia il I Governo Letta.

Alla luce di quanto si è verificato all’inizio della XVII legislatura e del discorso pronunciato dal Presidente della Repubblica, in occasione del giuramento del secondo mandato<sup>69</sup>, si è posta nuovamente la questione delle riforme costituzionali nonché della legge elettorale<sup>70</sup>.

Pertanto, è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’11 giugno 2013 una Commissione per le riforme costituzionali alla quale affidare il compito di elaborare proposte di revisione della Seconda Parte della Costituzione, ad eccezione dei Titoli IV e VI, nonché proposte di riforma del sistema elettorale. Tale

---

<sup>(68)</sup> Per la prima volta, nella storia della Repubblica italiana, viene affidato un secondo mandato al Presidente della Repubblica.

<sup>(69)</sup> v. Messaggio del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al Parlamento nel giorno del giuramento, Aula della Camera dei Deputati, 22/04/2013 in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>(70)</sup> v. Temi dell’attività Parlamentare in [www.camera.it](http://www.camera.it)

Commissione è presieduta dal Ministro per le Riforme Costituzionali G. Quagliariello e composta da illustri costituzionalisti.

Il suddetto decreto ha istituito, altresì, un Comitato<sup>71</sup> incaricato di redigere, sulla base delle indicazioni formulate dalla Commissione, le proposte di riforma.

La relazione finale, da poco, elaborata dalla Commissione per le Riforme Costituzionali<sup>72</sup>, mira al superamento del bicameralismo perfetto<sup>73</sup> ipotizzando due possibili soluzioni: o il bicameralismo differenziato, prevedendo accanto alla Camera dei deputati il Senato Federale<sup>74</sup> ovvero il monocameralismo mediante l'unificazione delle due Camere.

---

<sup>(71)</sup> Fermo restando che i membri del Comitato partecipano anche alle riunioni della Commissione.

<sup>(72)</sup> Il Presidente del Consiglio, E. Letta, ha istituito con proprio decreto una Commissione per le riforme costituzionali. Compito di questa Commissione è quello di formulare proposte di revisione della Seconda Parte della Costituzione.

<sup>(73)</sup> v. Testo definitivo della “Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri della Commissione per le Riforme Costituzionali” p. 18 ss.

<sup>(74)</sup> Alcuni componenti della Commissione si sono espressi a favore di un'elezione diretta dei senatori in concomitanza delle elezioni regionali mentre altri si sono mostrati più favorevoli ad un'elezione indiretta. Secondo quest'ultima ipotesi i senatori dovrebbero essere eletti in parte dai Consigli regionali e in parte dai Consigli delle autonomie locali. Fermo restando che, a prescindere dalla soluzione adottata, spetta ai Presidenti di Regione fare parte del Senato, in quanto membri di diritto.

Per quanto attiene la forma di governo alcuni membri della Commissione sono a favore di una forma di governo di tipo semipresidenziale, altri convergono sul mantenimento della forma di governo parlamentare, accompagnata dai necessari interventi di razionalizzazione, ed infine altri ancora propongono una forma di governo parlamentare del Primo Ministro<sup>75</sup>.

Qualora si optasse per la prima ipotesi, una forma di governo semipresidenziale, alcuni membri della Commissione hanno convenuto che il sistema elettorale più idoneo sarebbe il doppio turno sia per l'elezione del Presidente della Repubblica che per quella della Camera dei deputati. Anche se altri componenti della stessa Commissione hanno paventato il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere, così come è avvenuto in Francia dopo le riforme costituzionali del 2000. Fermo restando che in una forma di governo semipresidenziale il rapporto di fiducia interessa il Governo e la Camera dei deputati, una volta superato il bicameralismo paritario. Nella relazione conclusiva in particolare nella

---

<sup>(75)</sup> v. Testo definitivo della "Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri della Commissione per le Riforme Costituzionali" p. 26-32

parte concernente la forma di governo semipresidenziale non è fatta però alcuna menzione specifica circa gli istituti fiduciari.

La seconda ipotesi, il mantenimento della forma di governo parlamentare con i dovuti interventi di razionalizzazione, riconosce alla sola Camera dei deputati il potere di accordare e revocare la fiducia all'Esecutivo. Prevede, inoltre, l'introduzione della cosiddetta sfiducia costruttiva, approvata a maggioranza assoluta, al fine di garantire una maggiore stabilità governativa. Ed infine, per rafforzare la posizione del Governo "in" Parlamento si attribuiscono determinati poteri all'Esecutivo nel procedimento legislativo necessari per attuare il programma governativo, scongiurando l'uso/abuso della questione di fiducia e della decretazione di urgenza.

La relazione finale della Commissione offre maggiori dettagli circa il rapporto di fiducia per quanto concerne la terza ipotesi, "forma di governo parlamentare del Primo Ministro". Si prevede, infatti, che il Presidente della Repubblica nomini il Primo Ministro, in base ai risultati delle elezioni per la Camera dei Deputati, e su proposta di quest'ultimo

nomina e revoca i Ministri. Il Primo Ministro, una volta nominato, è tenuto a recarsi davanti alla Camera per esporre il proprio programma che deve essere approvato con votazione per appello nominale. Per quanto attiene la mozione di sfiducia, anche in questo caso, si prevede l'introduzione di una mozione di sfiducia costruttiva che deve essere sottoscritta da un quinto dei deputati e approvata a maggioranza assoluta. I componenti della Commissione si sono divisi, per così dire, su due possibili procedure da adottare circa la regolamentazione della relazione che deriva dalla richiesta del Primo Ministro di scioglimento della Camera e dalla possibilità riconosciuta in capo alla Camera di presentare, e successivamente approvare, una mozione di sfiducia costruttiva. Alcuni componenti asseriscono, infatti, che nel momento in cui il Primo Ministro chieda lo scioglimento delle Camere questi lo ottenga, per cui non sarebbe possibile presentare una mozione di sfiducia costruttiva. Di contro, altri componenti ritengono che la Camera possa bloccare la richiesta di scioglimento del Primo Ministro mediante l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva. La procedura scelta tra le suddette

soluzioni dovrebbe essere applicata anche qualora fosse respinta la questione di fiducia posta dal Primo Ministro su un determinato provvedimento.

In conclusione, la relazione finale elaborata dalla Commissione evidenzia l'esigenza, a prescindere dalla forma di governo scelta, di porre un freno al "fenomeno" italiano dell'instabilità governativa con l'auspicio che questa volta non resti tutto sulla carta.

## CONCLUSIONI

Quest'analisi sulle quattro procedure fiduciarie, alla luce di quella che è l'esperienza della XVI legislatura, mostra come sia la disciplina del rapporto fiduciario, contenuta nella Costituzione, sia le disposizioni regolamentari che disciplinano i vari istituti fiduciari risultano non idonee ad assicurare la stabilità del Governo. Ragion per cui è stato sempre rimesso al sistema elettorale e al sistema partitico il compito di perseguire la stabilità governativa e l'efficienza dell'azione di Governo ossia un unico indirizzo governativo.

Si può constatare come a seconda che si tratti del IV Governo Berlusconi o del I Governo Monti gli istituti fiduciari si atteggiavano diversamente rispetto a quella che è la definizione dell'accordo di coalizione e al processo di elaborazione ed attuazione dell'indirizzo politico. Basti pensare al procedimento di investitura che è concepito nel IV Governo Berlusconi come un mero atto ratificatorio, grazie all'esito così chiaro derivante delle votazioni, mentre assume un significato diverso con il I

Governo Monti in quanto conferisce piena legittimità a questo Esecutivo, sebbene non si è fatto ricorso alle urne.

Si è, altresì, riscontrato un diverso utilizzo della questione di fiducia nei due governi presi ad esame in quanto il IV Governo Berlusconi ha posto la questione di fiducia, il più delle volte, per ricompattare e rinsaldare le fila della propria maggioranza parlamentare. Mentre il medesimo istituto ha assunto con il Governo Monti un ruolo, per così dire, di “acceleratore” dell’approvazione dei progetti di riforma, data la “particolare” situazione economico-finanziaria in cui si trovava l’Italia. In entrambi i casi, però, viene meno quello che è il carattere fiduciario della questione di fiducia.

Un caso emblematico, invece, a dimostrazione del fatto che anche le convenzioni tra i poteri costituzionali e le forze politiche condizionano l’applicazione delle regole fiduciarie concerne la presentazione di due mozioni di sfiducia nei confronti del IV Governo Berlusconi. Infatti, nonostante la presentazione della mozione di fiducia fa sorgere un obbligo costituzionale di tempestiva discussione anche in deroga alla

programmazione ordinaria dei lavori nel caso in esame, oltre ad essere trascorso un mese dalla data di presentazione a quella di discussione, non si è avuta alcuna interruzione degli ordinari lavori parlamentari. Questo perché come ha comunicato il Quirinale, tramite una nota, si doveva prima votare la legge di stabilità secondo un accordo tra il Presidente della Repubblica, il Presidente delle Camere, il Governo e tutte le forze politiche.

Mentre, l'obbligo di motivazione della mozione di fiducia è un esempio di elusione o svuotamento delle disposizioni costituzionali in quanto si ricorre sempre ad *una motivazione ob relationem* cioè un mero rinvio alle dichiarazioni programmatiche del Governo. Anche se l'esempio più eloquente di mancata attuazione della disposizione costituzionale riguarda l'interruzione del rapporto fiduciario per dimissioni volontarie del Governo e le crisi cosiddette extraparlamentari. Entrambi i Governi analizzati si sono, infatti, dimessi non per una formale votazione di sfiducia di una delle due Camere, ma per dimissioni "spontanee" rassegnate in via preventiva dagli stessi Governi poiché ritenevano di

non poter più contare sull'appoggio della maggioranza parlamentare. Quindi le crisi che hanno "investito" il IV Governo Berlusconi ed il I Governo Monti sono crisi extraparlamentari. E, proprio queste crisi sono uno dei risultati dei continui mutamenti politici dell'accordo di coalizione determinando, a loro volta, lo svuotamento di quella che è la responsabilità politica quindi di un'ulteriore disposizione costituzionale. Questi sono solo alcuni dei tanti casi emersi nel corso di questa analisi ove si può riscontrare quella che è la dinamica reale degli istituti fiduciari rispetto alle regole previste dall'ordinamento. Fermo restando che l'ordinamento italiano collega il rapporto fiduciario, nonostante la sua natura politica, a determinati effetti giuridici sia per quanto concerne l'instaurazione, ponendola come elemento essenziale per l'entrata in carica del Governo; sia per quanto riguarda l'interruzione del suddetto rapporto che dà avvio a specifici procedimenti al fine di ripristinare il cosiddetto equilibrio istituzionale. Perché il cosiddetto declassamento dell'articolo 94, in primis, subito a causa di alcune modificazioni cosiddette tacite attraverso il diritto parlamentare non può, comunque,

far venir meno l'effettiva portata giuridica delle forme di responsabilità previste dalla suddetta disposizione costituzionale che disciplina il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. Fermo restando che è necessaria una riforma costituzionale o/e una riforma regolamentare per ovviare alla "debole" posizione del Governo "in" Parlamento perché sia il sistema elettorale che il sistema partitico hanno mostrato, palesemente, all'avvio della XVII legislatura, e non solo, l'incapacità di assolvere il compito di garantire la stabilità e l'efficienza governativa, derivante dalla scelta dei Padri Costituenti di interpretare in maniera riduttiva l'ordine del giorno Perassi.

## BIBLIOGRAFIA

- A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in AA. VV., a cura di S. RISTUCCIA, *L'Istituzione Governo. Analisi e prospettive*; Comunità, Milano, 1977.
- A. MANZELLA, *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Mulino, Bologna, 2012.
- A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia, Ancora sui rapporti maggioranza e opposizione*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1969.
- A. MACCANICO, *Mozione*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Vol. XIX, Roma 1990.
- C. DECARO, *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili Comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008.
- C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari, in Parlamento repubblicano (1948-1998)* / a cura di S. LABRIOLA, *Quaderni della Rassegna Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.
- C. F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, 2008.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975.

- G. F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XIV, Roma, 1989.
  
- G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. 3/1 di Aggiornamento (2008) , Utet, Torino.
  
- G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, 2006. Vol. 2.
  
- G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972
  
- F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale: procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra l' ottocento e il novecento*, Rubbettino 2001.
  
- G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974
  
- G. F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XIV, Roma 1989.
  
- G. F. CIAURRO, *Ministro*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano, 1976.
  
- G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, 1995
  
- G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali/ a. XXVIII*, n. 4. dicembre 2008.

- G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN e S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, 2008.
  
- G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, 2006. Vol. 2.
  
- G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. 3/1 di Aggiornamento (2008) , Utet, Torino.
  
- G. SAVINI, *Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del Governo Monti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fascicolo 3/2012.
  
- G. SAVINI, *Primissime osservazioni sulla proposta Quagliariello-Zanda di riforma organica del regolamento del Senato in Amministrazione in cammino*, 18 febbraio 2012.
  
- L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013.
  
- L. DUILIO (a cura di ), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, 2013.
  
- L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008.
  
- M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996.

- N. LUPO, *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, 2010.
  
- N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento; quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. MANZELLA e F. BASSANINI, Il Mulino, 2007.
  
- N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fascicolo 1/12.
  
- N. LUPO e G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di Governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Democrazia e Diritto*, 2012.
  
- P. ARMAOLI, *La questione di fiducia*, in *Biblioteca della Libertà*, 1973.
  
- R. F. ZUMBINI, *Lo Statuto Albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile ?* in *Le Carte e la Storia*, 1/2011.
  
- S. CURRERI, *Considerazioni critiche sulla proposta di riforma dell'art. 94 Cost.*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, (26/06/2012).
  
- S. CURRERI, *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate*, in *Rassegna Parlamentare*, 2011.

- S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2007.
  
- T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano 2011.