

Tatiana Guarnier*

*La relazione fiduciaria monocamerale
nel disegno di legge di revisione costituzionale*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Alla ricerca di un difficile punto di equilibrio: scelte e silenzi della Costituzione vigente (che rimangono invariati) – 3. Le novità del disegno di revisione costituzionale – 4. Cosa viene escluso dalla relazione fiduciaria? – 5. Istituto del voto a data certa: dentro, fuori o al cuore della relazione fiduciaria?

1. Introduzione

Il tema della relazione fiduciaria fra Parlamento e Governo nell'ambito della forma di governo parlamentare è, da sempre, uno dei più problematici e discussi. Il dibattito, peraltro, non coinvolge solo la dottrina (costituzionalistica e politologica, in particolare), ma vive di un costante confronto con le sedi politiche e istituzionali ove, come si sa, lo snodo della relazione fiduciaria ha costituito a lungo il terreno privilegiato della controversia intorno all'evoluzione e/o alle torsioni di taluni istituti cruciali per la concreta configurazione della forma di governo italiana.

Probabilmente una delle principali ragioni dell'intensità e dell'apparente inesauribilità del confronto risiede nella costituzionalizzazione solo parziale sia di molti di questi istituti, sia della stessa relazione fiduciaria. È noto, infatti, che la necessità di rifondare l'ordinamento italiano a seguito di decenni di neutralizzazione e di repressione del confronto politico ha suggerito ai Costituenti di non stringere eccessivamente le maglie delle relazioni istituzionali, lasciando invece uno spazio sufficiente per ridisegnare la trama dell'ordinamento in maniera compatibile con quanto l'evoluzione sociale, istituzionale, politica e giuridica del sistema avrebbe richiesto una volta avviato il nuovo assetto.

Così, possono rinvenirsi in Costituzione solo alcuni paletti invalicabili,

* Ricercatrice confermata di Diritto costituzionale presso la Scuola di Giurisprudenza, Università degli Studi di Camerino.

volti in special modo al fine di prevenire le dinamiche che si erano dimostrate in grado di favorire un progressivo accentramento dei poteri, a sua volta precursore di possibili totalitarismi¹, mentre molti silenzi caratterizzano la *pars construens* delle relazioni sistemiche e istituzionali (lasciata – appunto – ad una libertà di movimento entro i confini delimitati da quei “paletti”) e molto è lasciato all’attuazione legislativa e ai regolamenti parlamentari, la cui sfuggente sindacabilità – come si sa – ha prodotto numerose zone grigie nel controllo della correttezza istituzionale e nel rispetto degli articoli costituzionali posti a presidio dell’equilibrio fra Parlamento e Governo.

Sarà bene ripercorrere, sia pur in maniera estremamente sintetica e per brevissimi cenni, le scelte allora compiute poiché, come si vedrà, l’intervento dell’attuale proposta di revisione costituzionale non incide direttamente su quelle originarie decisioni, preferendo piuttosto indirizzare la riforma agli istituti collegati, che contribuiscono a dare concreta forma alle dinamiche fiduciarie².

2. Alla ricerca di un difficile punto di equilibrio: scelte e silenzi della Costituzione vigente (che rimangono invariati)

È piuttosto comune, negli studi dedicati alla relazione fiduciaria nell’ordinamento costituzionale italiano³, prendere le mosse dalle scelte compiute in sede costituente circa la forma di governo e, in particolare, dal famoso ordine del giorno Perassi del 4 settembre 1946 (approvato, il giorno seguente, dalla Commissione dei 75). Ivi si riportava infatti l’opinione, condivisa pressoché unanimemente dai membri della Seconda Sottocommissione, secondo cui «né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale» avrebbero potuto rispondere alle condizioni della società italiana, ma avrebbe dovuto preferirsi un sistema di governo

¹ Cfr., *inter alios*, E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in ID., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 15 ss., spec. 48 ss.; M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1991, 183 ss.

² V. in tal senso, da ultimo, S. STAIANO, *Metodo, merito, contesto*, in *federalismi.it*, 15/2016, spec. 6.

³ La letteratura sul tema è talmente ampia da non poter, evidentemente, tenerne adeguatamente conto in questa sede. Si v., per tutti, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano, 1960, 652 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 657 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Ann. III, Milano, 2010, 565 ss.

parlamentare, «da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo»⁴.

Tali statuizioni dimostrano bene come, sin dalle origini dell'ordinamento costituzionale, abbia preso avvio l'inesausta – e, a quanto pare, inesauribile – controversia intorno all'individuazione del corretto punto equilibrio fra le istanze del parlamentarismo (riguardato quale espressione, sia pur imperfetta, del principio democratico e della conseguente centralità dell'organo rappresentativo del popolo) e le istanze della c.d. “governabilità”. Per una piena comprensione dei termini della questione non è sufficiente, tuttavia, ricordare il sopra richiamato ordine del giorno, poiché, come è stato ben evidenziato in dottrina, occorre preliminarmente intendersi sul concetto di “governabilità” (riguardato quale fine da perseguire insieme all'opzione per la forma di governo parlamentare); concetto dai molteplici significati e sfumature, che appare aver subito un importante slittamento semantico nel corso degli anni⁵.

È allora opportuno verificare innanzitutto quale fosse il significato che i membri dell'Assemblea costituente avevano a mente quando discorrevano di razionalizzazione della forma di governo parlamentare ed il contesto nell'ambito del quale si sviluppavano le loro riflessioni, poiché, lo si sa, un peso considerevole ha assunto la combinazione della forma di governo parlamentare ad una legge elettorale di tipo proporzionale, ossia ad una legge che avrebbe condotto in Parlamento numerose ed estremamente

⁴ Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 04.09.1946. Per una valorizzazione del ruolo del menzionato ordine del giorno, v. in particolare, di recente, M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, Torino, 2009, 75 ss.; F. BIONDI, S. LEONE, *Il governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 3. A questa impostazione, che privilegia le esigenze di speditezza del processo decisionale, si preferisce qui – come si vedrà più diffusamente nel corso dello scritto – l'impostazione sostenuta, fra gli altri, da C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 94 s., che legge in queste tendenze un processo di «progressivo sopravvento dell'economicismo nel diritto» (il riferimento è a F. GALGANO, *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, 1993, 206), da guardare con sospetto e con preoccupazione.

⁵ In questa sede non si potrà rendere adeguatamente conto della copiosa produzione e riflessione in punto di governabilità. Si v. pertanto, per tutti, A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. Dir.*, 3/1979, 346 ss.; S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983; E. CHELI, *Funzione di governo, indirizzamento politico, sovranità popolare*, in *Manuale di diritto pubblico* a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna, 1984, 335. Da ultimo, anche per i necessari approfondimenti bibliografici, v. E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 39 ss.

differenziate forze politiche, della più varia estrazione e rappresentative delle più diverse istanze. Di qui conseguiva, al massimo grado, la necessità di predisporre altrettanto forti contemperamenti alla frammentazione politica della rappresentanza.

Ben diversamente si atteggia invece la medesima questione quando è la legge elettorale stessa a contribuire alla stabilità dell'esecutivo, costruendo una composizione parlamentare piegata a tali fini. Ciò si verifica, evidentemente, a partire dai tempi del "maggioritario" e, per quanto qui più interessa, con la legge elettorale (c.d. "*Italicum*") che il legislatore della riforma costituzionale ha prospettato in combinazione alla proposta di riforma costituzionale. Legge, quest'ultima, di tipo "*majority assuring*", ossia volta proprio – nell'intento manifestato dai suoi proponenti e sostenitori – al fine di garantire la "governabilità". In presenza di leggi elettorali di tal fatta appare allora evidente che l'esigenza di istituti volti *ad hoc* al fine di garantire la stabilità degli esecutivi risulta decisamente attenuata e che la misura di tale attenuazione si fa proporzionale alla crescente omogeneizzazione delle forze rappresentative cui si concede spazio in Parlamento.

In tali frangenti, insomma, il richiamo all'ordine del giorno Perassi – o alle doglianze dell'on. Calamandrei circa il suo mancato perseguimento, su cui si tornerà a breve – perde di mordente, poiché non più sovrapponibile *sic et simpliciter* all'attuale configurazione sistemica.

Ma, al di là dello spostamento dell'asse degli equilibri determinato dalla legge elettorale prescelta⁶, quel che per il momento preme rilevare è soprattutto che lo stesso concetto di governabilità considerato dai Costituenti appare piuttosto distante da quello invalso nella discussione politica e mediatica odierna. Basti ricordare che, contestualmente all'approvazione del più volte richiamato ordine del giorno, l'on. Mortati precisava che, sì, «l'esigenza sentita dalla quasi unanimità dei commissari è quella della stabilità del governo», ma che «questa stabilità non può essere intesa in modo puramente formale, non può essere data, cioè, dal semplice fatto del permanere di date persone fisiche per un certo periodo di tempo in una data carica; ma è invece realizzata quando, attraverso tale permanenza, riesca a svolgersi e attuarsi l'indirizzo politico di cui quelle persone fisiche sono portatrici»⁷. È dunque ad una governabilità in senso *oggettivo* che i Costituenti hanno rivolto le loro preoccupazioni e non certo (come oggi, con eccessiva semplificazione ed invertendo i mezzi con i fini, si tende a fare) alla stabilità dei *soggetti* che ricoprono di volta

⁶ Per la cui analisi v. G. FERRARA, *Democrazia e Stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Dem. Dir.*, 4-5/1979, 540.

⁷ Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 05.09.1946.

in volta gli incarichi governativi⁸. In altri termini, è la stabilità dell'attuazione del programma politico sul quale si articola la relazione fiduciaria ad aver interessato i Costituenti (la quale può eventualmente giovare di mutamenti della compagine governativa) e non certo la permanenza del mandato dei singoli Ministri o del Presidente del Consiglio o, ancora, la facile incursione del Governo in Parlamento per arginare – se non eludere – il confronto politico.

In secondo luogo, in sede costituente è apparsa sin da subito chiara la scarsa percorribilità della (sola) strada normativa al fine di assicurare la stabilità dell'indirizzo politico: nello stesso momento in cui si approvava l'ordine del giorno Perassi, l'on. Amendola precisava, ad esempio, che «una democrazia deve riuscire ad avere una sua stabilità, se vuole governare e realizzare il suo programma; ma non è possibile ricercare questa stabilità in accorgimenti legislativi da inserire in Costituzione. In realtà, questa stabilità [...] ha radici nella situazione politica e sociale, non nella costituzione stessa» e richiede piuttosto la «valorizzazione della coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici»⁹.

Emerge insomma, già da queste poche battute, un dibattito ben più articolato di quello attuale, ove si tende a sovrapporre il complesso concetto di “governabilità” ad un mero decisionismo governativo, facilmente raggiungibile con il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo (anche, ma non solo, in Parlamento) e tramite la verticalizzazione dell'assetto di governo nel senso di una *leadership* forte. Tale, pericolosa, semplificazione si consolida, peraltro, a detrimento dell'altra strada percorribile, ossia quella del rafforzamento degli snodi che dal popolo conducono verso la rappresentanza parlamentare, degli strumenti che impongano a quest'ultima di raggiungere la necessaria sintesi fra le diverse istanze rappresentate; in altri termini, della strada che, sì, porta verso la stabilità dell'indirizzo politico, ma che si avvia dalla sede parlamentare e non già dalla sede governativa¹⁰.

D'altro canto, un secondo punto fermo negli studi sulle tematiche inerenti la relazione fiduciaria e gli equilibri fra Parlamento ed Esecutivo nella forma di governo predisposta in sede Costituente è che, se il dibattito veniva avviato da Perassi nei termini – e con le precisazioni – sopra ricordati,

⁸ In questo senso, E. OLIVITO, *loc. cit.*

⁹ Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 05.09.1946.

¹⁰ Sul punto v. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988, 160 ss.; C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura, G. Carducci, R.G. Rodio, Torino, 2005, 191; L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008, 3 ss.; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 19 ss.

veniva però concluso in maniera ben differente e distante dagli originari intendimenti. Famoso almeno quanto l'ordine del giorno Perassi è il discorso tenuto dall'on. Calamandrei il 4 marzo 1947, il quale constatava come «di questo, che è il fondamentale problema della democrazia [...] nel progetto non c'è quasi nulla [...] portando alla fine ad una “elusione” dell'ordine del giorno Perassi». Difatti, per un concorso di cause – talune contingenti¹¹, talaltre più radicate nel bagaglio storico-culturale dal quale i Costituenti muovevano e intendevano prendere le distanze¹² – l'esito del confronto preparatorio alla decisione sulla forma di governo ha condotto verso una prevalenza delle ragioni della rappresentanza parlamentare rispetto a quelle in favore della governabilità, introducendo solo “deboli” fattori di razionalizzazione alla forma di governo parlamentare (in particolare, l'indipendenza delle dimissioni governative dall'eventualità di un voto parlamentare contrario ad una proposta del Governo e alcuni strumenti di controllo delle mozioni di sfiducia, come il *quorum* minimo di presentazione e il termine dilatorio per la votazione).

Manca, invece, qualsiasi cenno alla questione di fiducia; circostanza che ha suggerito ad una risalente dottrina l'incompatibilità dell'istituto con la Costituzione italiana¹³. Tale tesi, che intendeva l'art. 94 Cost. come norma a fattispecie chiusa, poggiava sull'idea che la disposizione costituzionale avesse inteso regolamentare e razionalizzare il rapporto di fiducia in maniera minuziosa, richiedendo che esso investisse sempre l'interezza

¹¹ Individuate dallo stesso Calamandrei nell'affacciarsi della “guerra fredda” e nella rottura dell'unità antifascista durante il corso dei lavori preparatori alla Costituzione, che aveva indotto ciascuno schieramento a temere l'egemonia dell'altro nell'ordinamento *in fieri*.

¹² Cfr. M. LUCIANI, *Antifascismo*, cit., 183 ss., il quale spiega per quali ragioni e sino a qual punto la Costituzione abbia scelto di sacrificare «quella che poi si chiamerà la “governabilità”» per designare «un assetto istituzionale imbevuto di spirito antiautoritario», precisando che «l'autoritarismo che preoccupa di più non è affatto quello che si era già mostrato nella sua versione più rozza e becera con il fascismo, ma quello più insidioso e sottile che può nascere dalla “dittatura delle maggioranze”» (188).

¹³ Così, fra gli altri, A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1954, 614 ss.; F. CARBONE, *Le guarantee dell'esecutivo*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, III, Milano, 1958, 276; P.G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del Governo*, in *Giur. cost.*, 1979, 163. All'interno di questo filone dottrinale non mancano però posizioni intermedie che, pur rinvenendo nel silenzio costituzionale l'impossibilità di connettere conseguenze giuridiche in capo alla questione di fiducia, ammettono la possibilità di utilizzare politicamente questo strumento e di far conseguire alla dichiarazione governativa, sempre sul piano politico ed in caso di esito negativo, le dimissioni: cfr. F. COLONNA, *La «fiducia» e il voto per appello nominale*, in *Dem. Dir.*, 1966, 433 ss.

del rapporto fiduciario (mediante mozione) e non già una singola porzione delle dinamiche di questa relazione (mediante questione). Alla base di tale impostazione vi era l'idea che l'Assemblea Costituente avesse voluto segnare una cesura con l'ordinamento retto dallo Statuto albertino – ove si ammetteva la proponibilità della questione di fiducia – e avesse scelto di non includerla fra le opzioni costituzionalmente ammissibili, onde evitare uno sbilanciamento dei rapporti fra Parlamento e Governo in favore di quest'ultimo¹⁴.

Come si sa, è però prevalsa, innanzitutto nella prassi¹⁵, la tesi per cui il silenzio costituzionale si limiti ad avere carattere facoltizzante¹⁶ o – addirittura – valga quale implicita ammissione della compatibilità dell'istituto con l'assetto costituzionale, indicando piuttosto la volontà di affidarne la

¹⁴ V., in particolare, A. DE VALLES, *op. cit.*, 616 s., il quale ricorda che in sede costituente furono presi in considerazione i modelli stranieri (in particolare la Costituzione francese) che contemplavano la questione di fiducia, ma si preferì confermare quello adottato nella legge provvisoria, per cui il Governo avrebbe potuto limitarsi ad esercitare pressioni sull'Assemblea parlamentare.

¹⁵ Già all'inizio degli anni '50 si è posto il problema alle Camere, quando per primo il Presidente del Consiglio De Gasperi decise di porre la questione di fiducia su un ordine del giorno e la maggioranza dei parlamentari risultò d'accordo nell'offrire una risposta positiva (cfr. Laconi, A.P., Camera, I legisl., 6.3.1951, 26805; Togliatti, *ibidem*; contra, Leone Marchesano, *ivi*, 26796; Roberti, *ibidem*). Il 14 gennaio 1953 il VII Governo De Gasperi ha poi posto una questione di fiducia sull'approvazione di una parte dell'articolo unico del d.d.l. C.2971 e, nell'ambito della discussione, sono state affrontate alcune questioni cruciali relative alle regole da seguirsi in seguito all'apposizione della stessa; nell'ambito, poi, della posizione della storica questione di fiducia del 14 marzo 1956 sono stati affrontati altri nodi procedurali fondamentali. In dottrina, per una panoramica e un'analisi di questi casi, v. le discussioni parlamentari riportate in M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 207 ss.; L. ELIA, *sez. Documentazione e cronaca costituzionale. Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1956, 215 s.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, Roma, 2007, 87 ss. Quanto alla normatività di tale prassi, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 5-6/1969, 40 ss., la inquadra fra le consuetudini costituzionali, con G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, 1974, 28. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, tomo I, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, 184, invece, collocandola fra le prassi "discontinue", ne afferma il mero carattere facoltizzante.

¹⁶ In questo senso, in dottrina, E. SALIS, *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, in *Studi economico-giuridici della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, Padova, 1953, 206 ss.; P. VIRGA, *La crisi del Gabinetto*, Milano, 1948, 25; A. GIANNINI, *Sul voto di fiducia*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1954, 383; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, 308 ss.

disciplina concreta alla prassi e ai regolamenti parlamentari¹⁷. Secondo tale impostazione, il carattere bilaterale del rapporto di fiducia impone che la razionalizzazione operata dalla Costituzione – preoccupata principalmente di assicurare alle Camere che la pienezza dei poteri governativi e la permanenza in carica dell'Esecutivo sia sempre subordinata al loro voto – venga dall'altro versante compensata da strumenti di garanzia della possibilità per il Governo di svolgere effettivamente la propria funzione di direzione dell'indirizzo politico¹⁸. Ciò, per garantire non solo le attribuzioni parlamentari, ma anche quelle che la Costituzione affida al Governo e che rischiano di venire vanificate in caso di esercizio incontrollato (e incontrollabile) degli strumenti dell'ostruzionismo parlamentare. A sostegno di questa seconda tesi vale, peraltro, anche l'argomento che i silenzi costituzionali non possono intendersi *sic et simpliciter* come divieti¹⁹.

D'altra parte, è proprio l'assenza di un'esplicita disciplina costituzionale ad imporre estrema cautela nell'operazione di *riempimento del silenzio*; operazione compiuta in larga parte dai regolamenti parlamentari, ove sono state previste le conseguenze sul dibattito parlamentare dell'apposizione

¹⁷ V.T. MARTINES, *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 13/1971, 15 s.; G. AMATO, *Intervento*, in AA.VV., *L'indirizzo politico nel nuovo Regolamento della Camera dei Deputati*, Milano, 1973, 84 s.; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., *passim* e spec. 48 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., *passim* e spec. 158 ss.; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari nel rapporto fiduciario*, in T. MARTINES *et al.*, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, 292 s.

¹⁸ Valorizzano la bilateralità del rapporto di fiducia, a questi fini, G. ZAGREBELSKY, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 843 s.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, 300; G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, in *Dir. soc.*, 1981, 150. Critico nei confronti della razionalizzazione "zoppa", perché non contemplante rimedi contro l'instabilità ministeriale sul versante governativo, S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. "Il Governo di legislatura". Contributo per una "grande riforma" istituzionale*, Milano, 1984, 18.

¹⁹ Sulla norma generale inclusivo-integrativa che guida nel nostro ordinamento la soluzione dei problemi di lacuna normativa, v., per tutti, F. MODUGNO, *La completezza*, in ID., *Appunti per una teoria generale del diritto oggettivo*, Torino, 1998, 97 ss.; ID., *Ordinamento, diritto, Stato*, in *Diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2012, 34 ss. Per uno studio del problema con specifico riferimento ai silenzi costituzionali, v. Q. CAMERLENGO, *Nel silenzio della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 2014, 267 ss., spec. 296 ss., il quale intende la lacuna dell'art. 94 Cost. sulla questione di fiducia legittimamente colmabile da una consuetudine (così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, cit., 184; S. MERLINI, *Il Governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, II, *L'organizzazione costituzionale*, Bologna, 1984, 203), da convenzioni (così G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, 77 ss.) o dalla prassi (così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, VIII, Milano, 1994, 394).

governativa di una questione di fiducia ed ove, non a caso, si sono sovente concentrati i tentativi di riforma e di risposta agli abusi degli strumenti del Governo “in” Parlamento²⁰. Volte a tal fine sono state, ad esempio, le modifiche al regolamento della Camera, ove si è introdotta la discussione e l’eventuale votazione degli ordini del giorno prima dell’apposizione della questione di fiducia; il contingentamento dei tempi di deliberazione; taluni limiti all’ammissibilità degli emendamenti; tecniche di voto volte a snellire l’impatto sui tempi; l’introduzione diffusa del voto palese. Tutte modifiche che hanno potuto incidere solo parzialmente sulla complessa problematica, sia perché, non essendo state contemporaneamente introdotte al Senato, hanno consentito una facile elusione in quella sede, sia perché, nell’era del maggioritario, la questione di fiducia ha sempre più frequentemente assolto il compito di compattare la maggioranza e non già (o non solo) di arginare l’ostruzionismo delle opposizioni.

Ebbene, al di là di tali operazioni di “riempimento del silenzio”, quel che si vuole sottolineare è però che il disegno costituzionale, pur non menzionando espressamente la questione di fiducia, non è affatto privo di indicazioni al riguardo: vi sono, da una parte, le direttive costituzionali circa gli equilibri fra Parlamento e Governo nell’esercizio della funzione normativa (e, più in generale, circa il rispetto delle sfere di autonomia assegnate dalla Carta fondamentale) e, dall’altra, le disposizioni inerenti la relazione fiduciaria, che costruiscono una cornice nell’ambito della quale occorre inscrivere anche la questione di fiducia. E in questo senso la scelta di conferire dignità costituzionale ai soli strumenti posti nelle mani del Parlamento acquisisce un senso rilevante poiché vi si può rinvenire l’esplicitazione di un carattere secondario del loro corrispettivo governativo; carattere che, pur non dovendo intendersi come un divieto, ne impone quantomeno un uso limitato, di *extrema ratio* e rigidamente rispettoso delle competenze parlamentari²¹.

3. *Le novità del disegno di revisione costituzionale*

Si è ritenuto necessario prendere le mosse dall’analisi delle vigenti disposizioni costituzionali in punto di relazione fiduciaria, dalla loro *ratio* e dal

²⁰ Sul punto v., *inter alios*, C.F. FERRAJOLI, *L’abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 602 ss.

²¹ Per un più approfondito esame delle problematiche qui accennate, sia consentito fare rinvio a T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia. Appunti su una convivenza sospetta*, in *Dir. Soc.*, 2015, 51 ss.

sistema complessivamente scaturente perché, come si diceva in apertura, la proposta di riforma costituzionale attualmente pendente non incide su di esse, lasciando immutate non solo le disposizioni, ma anche i silenzi e, dunque, i conseguenti problemi e le necessità di inquadramento sistemico sopra sommariamente esposti. Non si può, dunque, che rammaricarsi per la perduta occasione per fare chiarezza su un istituto – quello della questione di fiducia – che tanto si è prestato ad abusi e che tanti quesiti continua a porre.

Mentre, però, il quadro sin qui tracciato rimane immutato, quello che cambia è il contesto nell'ambito del quale gli istituti tipici della relazione fiduciaria sono chiamati ad agire. Come già in passato²², il testo di riforma pendente muove dal presupposto dell'inidoneità della razionalizzazione debole a garantire adeguatamente la stabilità degli esecutivi, ritenuta colpevole non solo delle numerosissime crisi di governo che si sono avvicendate nella storia del nostro ordinamento, ma anche – con uno salto logico che meriterebbe a nostro parere di essere meglio dimostrato – di supposte lentezze del procedimento legislativo e del conseguente stallo (anche economico) nel quale il Paese versa oramai da molti anni.

È difficile, evidentemente, discernere le argomentazioni di ordine costituzionale dagli argomenti addotti dai sostenitori della riforma a soli fini persuasivi dell'elettorato referendario, tuttavia si cercherà di operare questo sforzo, onde evitare di calare il discorso su un piano che non

²² Si fa riferimento al lavoro di incessante proposta di riforma istituzionale che ha preso avvio dal c.d. “decalogo Spadolini” del 1982 e che ha poi preso forma in varie maniere: nella Commissione bicamerale Bozzi (1983-1985); nel messaggio al Parlamento dell'ex Presidente della Repubblica Cossiga (1991); nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali De Mita-Iotti (1993); nella Commissione bicamerale D'Alema (1997); nella riforma del Titolo V della Costituzione (1999-2001); nel tentativo di ampia riforma costituzionale portato avanti nell'ambito del governo Berlusconi (2006); nella riforma costituzionale del 2011 che ha portato all'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio; nel susseguirsi di Comitati di Saggi ed esperti che ha condotto infine alla presentazione governativa dell'attuale progetto di legge di revisione costituzionale. Data, poi, la particolare attitudine della relazione fiduciaria a farsi caratterizzare dalle dinamiche istituzionali e dalle prassi di rapporto fra gli organi costituzionali, numerosi tentativi di riforma hanno cercato di muovere non tanto dal livello costituzionale, quanto dal livello primario, mediante la riforma della legge elettorale e dei regolamenti parlamentari. Non potendosi qui ripercorrere tutti questi tentativi, le riforme attuate ed i risultati da esse prodotti, se non limitatamente allo spettro di indagine qui rilevante, si fa rinvio per i necessari approfondimenti a C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 431 ss.; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 15 ss.; A. RAZZA, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, 3/2016.

appartiene al presente lavoro. Per tali ragioni ci si può limitare, in questa sede, ad alcune brevi battute circa la fallacia dell'argomento (senz'altro propagandistico e mediatico) della lentezza del legislatore e dell'inoperosità del Parlamento italiano: numerosi studi hanno già dimostrato – dati alla mano – che a dover preoccupare non è tanto il numero di leggi prodotte dal Parlamento (che ha consentito, a seconda delle esigenze politiche del momento, di lamentare ora l'ipertrofità, ora l'inattività del medesimo Legislatore), quanto la qualità e il tipo di normazione ordinaria parlamentare²³. Così come altrettanto fugacemente si può qui rispondere all'argomento (tanto utilizzato da essere oramai divenuto un *mantra*) per cui la tempistica delle dinamiche economiche non consente più di seguire i tempi del confronto politico e richiede decisioni celeri per assicurare la competitività del Paese: si muove qui infatti dall'impostazione secondo cui è il confronto politico a dover guidare l'economia, e non viceversa, nonché dall'idea per cui gli agenti economici debbono essere soggetti alla Costituzione e non già la Costituzione debba adeguarsi al loro agire.

Ci si soffermerà maggiormente, invece, sull'argomento per il quale dalla supposta stasi parlamentare deriverebbe anche l'impossibilità di azione del Governo e che, dunque, occorrerebbe incrementare i poteri di quest'ultimo e le sue capacità di incidere (se non di superare) le "paludi" parlamentari: si tratta, evidentemente, dell'argomento e delle conseguenti proposte di modifica che maggiormente si propongono di incidere sul sistema dei pesi e contrappesi costituzionali.

A tal proposito sia consentito, prima di entrare nel dettaglio, muovere una obiezione preliminare all'argomento: è noto che gli esecutivi italiani hanno da sempre, ed in misura costantemente crescente, esercitato un'influenza determinante sul procedimento legislativo, tramite un ricorso eccessivo e senz'altro abusivo a decreti-legge, maxi-emendamenti, questioni di fiducia e mediante una combinazione di tali istituti che ha consentito sovente una vera e propria indebita sovrapposizione del Governo al Parlamento nell'esercizio dell'attività normativa primaria²⁴. Se, dunque, qualcosa si può registrare nella nostra esperienza non è tanto la carenza della capacità governativa di incidere sulle decisioni parlamentari; all'inverso, è stata proprio questa eccessiva intrusione a non aver giovato ad

²³ V., da ultimo, P. BIANCHI, *Troppi decreti, troppi voti di fiducia il problema è il (non) governo*, in *Left.it*, 26.06.2016; ID., *Mito della governabilità e incapacità di governare: le due facce della Grande Riforma Costituzionale*, in *Il senso della Repubblica nel XXI sec. Quaderni di storia e filosofia*, anno IX, n. 8, Agosto 2016, 2 ss.

²⁴ Sia consentito ancora un rinvio al nostro *Legge di delega e questione di fiducia*, in *Dir. e Soc.*, 2015, anche per i dovuti approfondimenti bibliografici.

una seria attività di confronto politico nell'*iter legis*, inficiando la ricerca della (spesso difficile) sintesi fra i diversi interessi rappresentati in sede parlamentare. Certo, si può sostenere che si tratta di prassi che si sono mosse – raramente – *praeter* e – più spesso – *contra Constitutionem*, per cui occorre prevedere in Costituzione strumenti che consentano al Governo di agire senza dover eludere o aggirare il dettato costituzionale. Ma, se si affrontano tali prassi come la malattia da curare, la cura proposta non può essere certo la loro costituzionalizzazione (sia pur sotto altro nome²⁵).

Come si diceva, però, l'intervento del legislatore della riforma è più articolato, avendo egli scelto di agire non direttamente, ma, per così dire, "ai fianchi" della forma di governo. Come è stato efficacemente affermato in dottrina, «il mutamento della forma di governo non è un aspetto o un'implicazione del processo di revisione in corso. Ne è il punto di confluenza, il risultato maggiore. [...] Questa la visione generale: per riportare il sistema a un grado adeguato di efficienza, è necessario percorrere la via della concentrazione del potere, riducendone l'articolazione e la multidimensionalità»²⁶.

E tale concentrazione del potere è perseguita, per quanto rileva ai fini delle presenti riflessioni, principalmente tramite due strumenti: la monocameralità della relazione fiduciaria (in linea con il superamento del bicameralismo paritario) e la creazione di una "corsia preferenziale" per il governo per la discussione e la deliberazione parlamentare di disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma politico.

Per la verità, a questi due strumenti meriterebbe di essere aggiunto un terzo che, pur non incidente sul testo costituzionale, assume un ruolo cruciale nel quadro dei mutamenti afferenti alla relazione fiduciaria: la già menzionata combinazione della revisione costituzionale con una legge elettorale "*majority assuring*", che garantisce una stretta continuità – se non l'identità – fra la maggioranza parlamentare e la maggioranza governativa tramite l'attribuzione di un premio di maggioranza decisamente sproporzionato rispetto alla reale capacità rappresentativa della lista (specialmente quando tale premio consegua al ballottaggio) ed il conferimento di un sicuro dominio dell'aula parlamentare ad un solo gruppo politico.

Sulla centralità di tale strumento, non solo esplicitamente collegato, ma addirittura anteposto alla modifica della Costituzione, sono già state spese molte parole²⁷; parole che rischiano però, come si sa, di essere datate

²⁵ È quanto accade, come si vedrà al par. 5, con l'introduzione dell'istituto del voto a data certa.

²⁶ Così, S. STAIANO, *Metodo, merito, contesto*, cit., 3.

²⁷ V. in particolare, fra gli altri, G. PUCCINI, *Riforma del bicameralismo e del titolo V nel disegno di legge costituzionale del Governo Renzi: aspetti problematici*, in *Osservatoriosullefonti*.

già a ridosso della votazione popolare sulla riforma costituzionale. Non già, si badi, perché si ritenga qui che la dottrina menzionata sia in errore nel sottolineare la svolta ipermaggioritaria della forma di governo che costituirebbe l'esito della combinazione delle riforme costituzionali con il c.d. *Italicum*: chi scrive condivide sicuramente quelle opinioni e quelle preoccupazioni. La possibilità di vedere superate queste considerazioni risiede piuttosto nella circostanza che è già in discussione la modifica della legge elettorale. Ciò che conferma – empiricamente e senza possibilità di smentita – la serietà delle preoccupazioni di coloro che hanno segnalato l'opportunità di calibrare una riforma costituzionale su una legge ordinaria (non costituzionalizzata proprio per poter variare nel tempo e consentire l'adeguamento della Costituzione al mutamento degli equilibri politici)²⁸.

Ciò precisato, e dunque con l'avvertenza che l'eventuale cambiamento della legge elettorale potrebbe incidere ed auspicabilmente attenuare i rischi ipermaggioritari che si annidano dietro la riforma (pur non potendo arginare le relative preoccupazioni, essendo già stata così dimostrata la debolezza del disegno costituzionale proposto nei confronti di leggi elettorali squilibrate in favore di una sola forza politica), nei paragrafi che seguono si procederà all'analisi delle proposte modifiche al testo costituzionale, per verificare in quale maniera esse tentino perseguire il fine della razionalizzazione “forte” della forma di governo parlamentare e per sottoporle ad alcuni test di “tenuta di strada”, ovvero per saggiare l'appropriatezza dei mezzi prescelti al raggiungimento degli scopi perseguiti.

4. Cosa viene escluso dalla relazione fiduciaria?

Il disegno di revisione costituzionale al vaglio della deliberazione popolare, come si diceva, non muta l'impianto dell'articolo 94 della Costituzione. L'unico cambiamento risiede nel riferimento delle sue disposizioni non più ad entrambe le Assemblee parlamentari, ma alla sola Camera dei deputati. Il “nuovo” art. 55.4 Cost. prevede infatti che solo «la Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo»; conseguentemente, vengono eliminati dall'art. 94 i riferimenti

it, 2/2014; T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3/2015; M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2/2015.
²⁸ V., *inter alios*, G. PUCCINI, *Riforma del bicameralismo*, cit.; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 68.

alle «due Camere» per introdurre la previsione secondo cui «il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati» e vengono nello stesso senso modificate le disposizioni concernenti il momento instaurativo e la mozione di sfiducia.

Il primo e più evidente dei cambiamenti che investe la relazione fiduciaria, allora, è senz'altro quello dell'esclusione del Senato; cambiamento che si muove all'unisono con la scelta di un bicameralismo asimmetrico e con l'acquisizione da parte della seconda Camera dell'inedita funzione di rappresentante delle istituzioni territoriali (pur con molti limiti ed incongruenze che la dottrina ha da più parti evidenziato²⁹). Ciò appare altresì perfettamente conforme allo spirito della riforma, poiché persegue l'intento di semplificazione e riduzione dell'articolazione del potere³⁰ e si concilia, dunque, con l'affidamento in via principale alla sola Camera dei deputati del compito di produzione delle leggi³¹. Tuttavia, per verificare

²⁹ Per i dovuti approfondimenti v. R. ZACCARIA, *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, in *Osservatoriocostituzionale.it*, 2/2014; C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16/2015; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, *ivi*, 4/2016; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, 3/2016; G. SCACCIA, *Intervento al dibattito su La riforma del Senato e del titolo V della Costituzione, nell'ambito del master in istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea*, *ivi*, 3/2016; M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, *ivi*, 3/2016; V. TONDI DELLA MURA, *Se il rimedio è peggio del male. I rischi di una riforma costituzionale non emendabile*, *ivi*, 3/2016.

³⁰ G. MOBILIO, *L'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario: una riflessione a partire dalla nozione di indirizzo politico*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli, 2014, 323 ss.; E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015.

³¹ Come si sa, la moltiplicazione dei procedimenti legislativi nella riforma costituzionale è tale da aver ingenerato parecchia confusione e numerosi dibattiti in dottrina. Sia consentito, per un approfondimento, fare rinvio al nostro *Le leggi "a prevalenza Camera" nel disegno di revisione costituzionale. Alcune sintetiche considerazioni*, in *federalismi.it*, 12/2016. In dottrina, fra i molti, v. F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del titolo V della Costituzione*, *ivi*, 12/2014; A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio"*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rass. Parl.*, 2015, 765 ss.; M.A. ORLANDI, *Alcune osservazioni sul procedimento legislativo e il ruolo del Senato*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, Torino, 2015, 99 ss.; G. PICCIRILLI, *L'"oggetto proprio" delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, in *gruppodipisa.it*, 23.10.2015; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato*

se il mezzo della monocameralità della relazione fiduciaria sia congruo e correttamente rispondente al fine perseguito, occorre guardare altresì a cosa venga escluso da tale revisione, ossia quali compiti e funzioni, in quanto affidati al Senato delle autonomie, siano sganciati da possibilità di interlocuzione con – o di controllo da parte del – Governo.

In tal senso, l'art. 55.5, non sembra porre particolari problemi, affidando al Senato funzioni che non appaiono investire direttamente l'attuazione del programma politico o, quantomeno, nell'ambito delle quali non gli è conferito un potere tale da ostacolarne l'attuazione³². Tuttavia, in dottrina è stato sottolineato come le inedite competenze di controllo dell'attività del Governo e della Pubblica amministrazione abbiano dimostrato altrove (specialmente negli Stati Uniti e in Francia) una particolare attitudine a mantenere vivo il rapporto con l'esecutivo anche in assenza di relazione fiduciaria³³; circostanza che appare a taluni in contraddizione con il venir meno della funzione di indirizzo politico³⁴ o che, quantomeno, può depotenziare molto le possibilità che tale controllo sia efficace ed effettivo³⁵, mentre altri, condivisibilmente, hanno distinto fra responsabilità istituzionale – che il Governo assumerebbe nei confronti della sola

nella proposta di revisione della Costituzione, in *Le Reg.*, 2015, 203 ss.; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rass. Parl.*, 2015, 885 s.; P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di "oggetto proprio", clausola di "sola abrogazione espressa" e "riserva di procedimento" per le leggi bicamerali*, in *federalismi.it*, 5/2016; R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, *ivi*, 4/2016.

³² Cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 68 ss.; sulle funzioni di raccordo fra Stato ed enti locali o fra Stato, Unione europea ed istituzioni territoriali, F. CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore". Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in *federalismi.it*, 8/2014; L.S. ROSSI, *La "funzione di raccordo" con l'Unione europea nella riforma dell'art. 55 Cost.*, in *Forumcostituzionale.it*, 9/2015, 3; E. ALBANESI, *Il nuovo Senato e i raccordi con l'Unione europea*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, cit., 73 ss.; C. PINELLI, *Le funzioni del Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2016.

³³ V. specialmente P. MAGARÒ, *Sulla funzione di controllo del nuovo Senato*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, cit., 58 ss.

³⁴ V.C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, cit., 4.

³⁵ Legano controllo e responsabilità, fra gli altri, R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES *et al.*, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, 412; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 441 ss., sulla base della considerazione che le attività di controllo in tanto sono efficaci in quanto riescano a tradursi, ove occorra, in strumenti sanzionatori e, dunque, richiedono che fra controllante e controllato vi sia una relazione di responsabilità.

Camera dei deputati – e responsabilità diffusa – che invece investirebbe i rapporti con entrambe le Camere³⁶.

Dove, però, si annida la più rilevante contraddizione è nella combinazione della monocameralità della relazione fiduciaria con l'art. 70.1, il quale prevede il mantenimento del procedimento legislativo bicamerale paritario per i disegni normativi ritenuti di particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico (fra le molte, per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi «che determinano l'ordinamento», per la legislazione elettorale, le leggi sugli organi di governo, e così via dicendo). Ciò significa che nel procedimento di redazione e deliberazione di leggi che potrebbero ben costituire parte del programma di governo (se non addirittura il cuore, come ad esempio si sostiene proprio con riferimento alla presente proposta di revisione costituzionale) verrebbe coinvolta, al pari della Camera dei deputati, anche l'Assemblea non legata dalla relazione fiduciaria con l'Esecutivo.

Dunque, al di là delle contraddizioni e degli stalli cui potranno andare incontro tali procedimenti in virtù della differenza funzionale – oltre che di composizione politica – fra le due Camere, si affaccia altresì la questione dell'impossibilità per il Governo di incidere sul procedimento legislativo tramite l'apposizione – o la minaccia di apposizione – della questione di fiducia. Ciò che, se da un lato potrebbe apparire opportuno, escludendo finalmente la possibilità del Governo di incidere autoritativamente su leggi di tale rilievo, d'altro canto non convince, poiché di tale esclusione non si gioverebbe la Camera direttamente eletta e rappresentante del popolo, bensì l'Assemblea non eletta e rappresentante degli interessi locali. Il risultato, insomma, è che disegni di legge di sicura crucialità per l'ordinamento potrebbero conoscere un agile percorso alla Camera dei deputati (eventualmente anche mediante il ricorso alla questione di fiducia) ed essere poi arenati al Senato (non rappresentativo del popolo né legato da relazione fiduciaria con il Governo) senza che ciò implichi alcuna conseguenza o l'assunzione di responsabilità politica dall'una o dall'altra parte. Circostanza che, oltre a rendere il Senato sostanzialmente egemone nelle decisioni su tali leggi – ossia, oltre a porre seri problemi di compatibilità con il principio democratico – sembra scarsamente conciliarsi anche con il fine di speditezza, semplificazione e di perseguimento della “governabilità” che dovrebbe guidare il progetto di riforma costituzionale³⁷.

³⁶ V.M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1/2016, il quale attinge alla distinzione compiuta da G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; ID., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 1346 ss.

³⁷ In senso analogo v. anche M.A. ORLANDI, *op. cit.*, 112 s.

Rimanendo nell'ambito delle leggi bicamerali, in dottrina è stata poi evidenziata la possibile portata espansiva della previsione aggiunta all'art. 80 Cost., in virtù della quale «le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere». L'applicazione del criterio teleologico e un'interpretazione sistematica con l'art. 55.5 potrebbero infatti suggerire di includere fra i disegni di legge di ratifica di trattati anche quelli che, pur se internazionali, non risultino estranei all'«appartenenza all'Unione europea» (così, ad es. il c.d. *Fiscal compact*³⁸). Emerge allora la potenziale espansione della bicameralità verso campi e materie che potrebbero ben incidere, se non intaccare, il programma politico (si pensi solo all'incidenza che trattati di tale natura possiedono sull'implementazione delle politiche sociali), ma sui quali verrebbe a pieno titolo chiamata ad esprimersi un'Assemblea non legata da relazione fiduciaria al Governo. Ebbene, non sembra che tale possibilità giovi al fine della semplificazione e della governabilità (intesa in senso decisionista) che il Governo ha adottato come faro per la propria proposta di revisione costituzionale.

5. Istituto del voto a data certa: dentro, fuori o al cuore della relazione fiduciaria?

Dove, però, l'intento di accrescere il potere del Governo in Parlamento si fa più evidente e inconfutabile è nell'introduzione, all'art. 72.7 Cost., del procedimento legislativo a data certa³⁹. Assumendo che le numerose sopra richiamate prassi governative distorsive del dettato costituzionale siano determinate dalle incertezze e dalle lungaggini del procedimento legislativo⁴⁰, si è voluto infatti introdurre in Costituzione un istituto che possa garantire all'Esecutivo la priorità di iscrizione all'ordine del giorno e tempi di discussione e deliberazione parlamentare contenuti entro una data certa (rientrante fra i 70

³⁸ Cfr. C. PINELLI, *Le funzioni del Senato*, cit.

³⁹ Una mera «corsia preferenziale» secondo larga parte della dottrina (v., da ultimo, R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *federalismi.it*, 6/2016).

⁴⁰ Ma, come si è già accennato, si condivide qui l'opinione per cui non è tanto in questa sede che vanno ricercate le cause di tali abusi, quanto nelle difficoltà del sistema dei partiti e nella mancanza di correttezza istituzionale. In questo senso, v. anche F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del titolo V della Costituzione*, in *federalismi.it*, 11.06.2014; D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorioaic.it*, 2/2015.

e gli 85 giorni dalla presentazione) per disegni di legge ritenuti dal Governo «essenziali per l'attuazione del programma politico»⁴¹.

È proprio quest'ultima clausola ad attivare un "campanello d'allarme" e a suggerire che l'istituto possa incidere sull'area tipica degli snodi fiduciari. Ipotesi che sembra confermata anche dalla limitazione dell'esperibilità del procedimento ai soli disegni di legge di competenza prevalente della Camera dei deputati e dalla genesi della disposizione: al decorso del termine "certo" era infatti in origine stata collegata la conseguenza del "voto bloccato" alla francese, ossia la previsione per cui, ove la data fissata fosse decorsa infruttuosamente, l'Esecutivo avrebbe potuto domandare la deliberazione (articolo per articolo e finale) sul testo proposto dal Governo o sugli emendamenti da esso approvati, senza ulteriori possibilità di modifica da parte delle Camere⁴². Quest'ultimo istituto è stato eliminato, in seconda lettura, dalla Camera dei deputati, ma giova comunque ricordare l'originaria formulazione della disposizione poiché da essa emergeva una rilevante finalizzazione del procedimento legislativo a data certa: quella di farsi mezzo per "blindare" i progetti di legge interessati, ossia di farsi strumento incidente non soltanto sui tempi della discussione e della deliberazione, ma anche sui contenuti della legge parlamentare, in maniera analoga a quanto accade in caso di apposizione di questione di fiducia (con la differenza, però, che mentre quest'ultima può anche concernere una singola disposizione, un singolo articolo o un solo comma, il voto bloccato incide in maniera ben più forte, investendo sempre l'intero disegno di legge).

È stata proprio la preoccupazione per una sì forte ingerenza governativa, non contemperata dall'altro lato da un obbligo di dimissioni dell'esecutivo in caso di esito negativo del procedimento, a suggerire la rimozione del voto bloccato⁴³. Tuttavia, la mera rimozione, non accompagnata da alcuna previsione alternativa circa le conseguenze dell'infruttuoso decorso del termine conferiscono al procedimento legislativo a data certa una natura incerta e anfibologica, suscettibile di essere definita solo in sede attuativa ed applicativa.

⁴¹ Clausola dai labili confini, tanto da prestarsi ad abusi ancor più della «straordinaria necessità ed urgenza» secondo G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della Costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, in *Osservatorioaic.it*, 3/2014.

⁴² La proposta non è nuova. Se ne può trovare traccia, sia pur con diversa formulazione, già nella bozza di revisione costituzionale approvata dalla Commissione Bicamerale del 1997 e nelle varie proposte di revisione costituzionale sopra richiamate (v. nt. 22). Per un *excursus* di questi tentativi, cfr. E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, cit., 306 ss.

⁴³ V.M.C. GRISOLIA, *Alcune annotazioni circa il definitivo assetto della riforma costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015.

Contestualmente all'eliminazione del voto bloccato veniva infatti inserita nella disposizione la clausola della necessaria essenzialità del disegno di legge per l'attuazione del programma di governo, che – pare a chi scrive – non può non sollecitare talune domande. Ad esempio: a quali condizioni e con quali conseguenze può la Camera dei deputati rifiutare la richiesta di procedimento a data certa? Quali conseguenze comporta la modifica parlamentare di un disegno normativo ritenuto dal Governo essenziale per l'attuazione del suo programma? La legge che esca stravolta dall'esame parlamentare non dimostrerebbe forse l'esistenza di un dissenso su uno degli elementi essenziali su cui si articola il rapporto di fiducia? Allora, quali conseguenze immaginare per il verificarsi di tali eventualità⁴⁴?

La mancanza di qualunque indicazione nel testo costituzionale attualmente proposto non aiuta alla soluzione dei problemi e, anzi, la affida con ogni probabilità al regolamento della Camera (cui la disposizione fa espressamente rinvio per la disciplina di «modalità e limiti» del procedimento) ed alla legge attuativa dei poteri del Governo che sarà necessaria in caso di esito positivo della revisione costituzionale. Interventi che, però, ad opinione di chi scrive, dovranno ritenersi limitati e vincolati dalla sopra ricordata modifica della disposizione: in particolare, dovrà intendersi impedita la reintroduzione di ciò che la revisione costituzionale esplicitamente ha escluso, ossia l'inemendabilità del disegno legislativo.

Certo, il silenzio non consente allo stato di fare previsioni attendibili circa l'interpretazione che ne vorrà dare una Camera ove le istanze della maggioranza saranno particolarmente forti – se non sovrarappresentate, nel caso in cui sopravviva la legge elettorale attualmente vigente – e, dunque, sarà necessario prendere in considerazione sia la prospettiva qui auspicata sia quella opposta, con l'avvertenza che entrambe appaiono problematiche: quella qui preferita, perché svuoterebbe l'istituto di molta della forza che i proponenti intendono imprimergli; quella opposta, perché avvierebbe alla possibilità di pericolose ingerenze governative sul procedimento legislativo.

A tal proposito, non v'è dubbio che molto dipenderà dalla maniera nella quale il requisito di essenzialità verrà interpretato⁴⁵. In particolare, esso si presta ad essere inteso almeno in due sensi. In un primo senso, ritenendo l'essenzialità dimostrata dalla mera connessione con il programma

⁴⁴ Molti altri sono i dubbi e le problematiche concernenti l'istituto, ma gli spazi del presente lavoro non consentono un approfondimento di ciascuno di essi. Ci sia consentito, dunque, limitarsi in questa sede ad alcune questioni cruciali per la possibile incidenza sulla relazione fiduciaria monocamerale e rinviare per gli altri profili a T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *federalismi.it*, 5/2016.

⁴⁵ Sul punto v. E. BALBONI, «Essenziale»: *was ist wesentlich?*, in *Quad. cost.*, 2015, 389 ss.

di governo e intendendo come “essenziali” tutti i progetti di legge che di quest’ultimo costituiscano stretta attuazione. In tal caso dovrebbero allora ritenersi fondate – ed ineludibili – tutte le domande di procedimento a data certa che riguardino disegni legislativi attuativi del programma su cui la Camera si è espressa in senso positivo al momento del conferimento della fiducia. Ma ciò, oltre ad espandere enormemente – e in maniera potenzialmente incontrollata – l’ingerenza governativa sul Legislatore, caricherebbe la mozione di fiducia di una particolare e sinora inedita rilevanza, poiché vincolerebbe la Camera dei deputati all’assenso ad ogni richiesta di priorità riguardante i punti di cui si compone il programma governativo, trasformando così una relazione di natura politica in un vincolo di natura giuridica (con le conseguenti rigidità, poco consone ad una relazione che dovrebbe lasciarsi modulare diacronicamente, e con il conseguente aumento delle ipotesi di conflittualità e di ricorso alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni). Inoltre, la scelta per questa alternativa richiederebbe quantomeno, a differenza di quanto è previsto attualmente, l’imposizione di un obbligo per il Governo di configurare il proprio programma precisamente e dettagliatamente al momento del voto di fiducia instaurativo del rapporto (auspicabilmente indicando pure quali siano i punti del programma ritenuti essenziali).

In un secondo senso, invece, l’essenzialità potrebbe intendersi connessa al fattore temporale. Seguendo tale interpretazione rispetterebbero il requisito quei disegni di legge il cui differimento impedisca l’attuazione del programma di governo; ossia, quei disegni la cui essenzialità – per così dire – oggettiva (in termini di connessione inestricabile con l’attuazione ed il compimento del programma di governo) si combini con la necessità di approvazione in tempi celeri e certi. Di conseguenza, la condizione richiesta dall’art. 72.7, sarebbe esaudita solo ove vi fosse un termine da rispettare o si dimostrasse che il provvedimento normativo è preliminare e propedeutico ad altri che – pure – fanno parte del programma di governo e che verrebbero ineluttabilmente preclusi da un ritardo sul primo.

Che quest’ultima sia l’opzione da preferirsi può a nostro parere ricavarsi sia dalla lettera della disposizione, ove compare un aggettivo particolarmente forte («essenziale») sia da un argomento teleologico, ossia dalla finalità deflattiva del ricorso al decreto legge perseguita tramite l’assicurazione di tempi certi (ciò che lega chiaramente, nella *voluntas legislatoris*, l’essenzialità al fattore temporale), sia da una valutazione di ordine sistemico: ove non si disciplinasse adeguatamente il momento valutativo a disposizione della Camera dei deputati, si correrebbe il pericolo della trasformazione dell’indicazione di essenzialità in una mera «clausola di

stile» difficilmente controvertibile⁴⁶; ossia il rischio della trasformazione del potere governativo di richiesta in un potere di scelta del procedimento che la Camera dovrà adottare. Rischio, evidentemente, troppo elevato da potersi correre in un ordinamento che voglia definirsi democratico.

Se dunque, come qui si crede, l'essenzialità dovesse essere dimostrata dal Governo in relazione alla necessità che la legge sia approvata in tempi certi, allora alla Camera rimarrebbe un margine di discrezionalità nella valutazione se accordare o meno il procedimento prioritario; ove invece venisse svincolata da tale onere dimostrativo, l'indicazione di essenzialità diverrebbe una valutazione difficilmente controvertibile poiché ad altissima discrezionalità politica. D'altro canto, l'opzione qui preferita rischia di privare l'istituto di gran parte della sua forza e di trasformarlo in uno strumento meramente sollecitatorio.

Analogo problema solleva l'interpretazione del sopra citato silenzio sulle conseguenze del decorso infruttuoso del termine. Se la formulazione originaria della disposizione costituzionale, infatti, non lasciava dubbi circa la perentorietà di quest'ultimo, l'attuale mancanza di conseguenze farebbe propendere all'opposto per l'ordinatorietà. D'altro canto, com'è stato sottolineato in dottrina, tale interpretazione renderebbe il procedimento a data *certa* un procedimento a data *sperata*⁴⁷, svuotando l'istituto del suo carattere essenziale, ossia della sua capacità di farsi "corsia preferenziale" per il Governo e strumento deflattivo del ricorso abusivo alla decretazione d'urgenza. Questi argomenti indurrebbero a propendere per la persistente perentorietà del termine; senonché anche questa soluzione non appare in grado di assicurare – almeno di per sé sola considerata – il perseguimento della dichiarata *ratio*. Al momento, infatti, l'unica indicazione che possiamo trarre dalla disposizione, ove volessimo intendere il termine come perentorio, è quella della decadenza del procedimento legislativo e della necessità di avviarlo nuovamente *ab origine*. Ipotesi che, oltre a non assicurare al Governo un'utilmente percorribile via privilegiata per l'attuazione del programma politico, apparirebbe quantomeno problematica in relazione a disegni legislativi dei quali l'Esecutivo ha dichiarato l'essenzialità: anche in questo caso l'evidente incrinatura del rapporto di fiducia che emergerebbe dall'inerzia o dal dissenso della Camera che abbiano determinato il protrarsi del tempo rimarrebbe, infatti, sprovvista di qualsivoglia forma di assunzione di responsabilità politica, non essendo

⁴⁶ Così, G. AZZARITI, *Appunto*, cit.; R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit.; S. DI MARIA, *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in *Forumcostituzionale.it*, 17.01.2015.

⁴⁷ V., fra gli altri, E. ROSSI, *Procedimento legislativo*, cit.

stata prevista, da un lato, la trasparenza del voto parlamentare e, dall'altro, l'obbligo di dimissioni del governo. Starà, ancora una volta, al regolamento parlamentare e alla legge attuativa dei nuovi poteri del Governo disciplinare anche questo delicato punto, decidendo verso quale dei due poli indirizzare un istituto al momento "ibrido".

Occorre infine porsi un'ultima domanda: *quid* se nell'ambito di un procedimento legislativo prioritario il Governo ponesse anche la questione di fiducia? Il mancato divieto della combinazione dei due istituti, sul quale la dottrina ha giustamente appuntato una preoccupata attenzione⁴⁸, non farebbe altro che riproporre in rinnovati termini le medesime problematiche che oggi siamo chiamati ad affrontare quando guardiamo al ricorso alla decretazione d'urgenza combinata al voto di fiducia in sede di conversione o alla questione di fiducia posta nell'ambito di un disegno di delega legislativa o su un maxi-emendamento governativo. Si tratta, ancora, di nodo da sciogliere in sede attuativa, ove si renderà indispensabile essere conseguenti sino in fondo all'eliminazione del voto bloccato dalla disposizione in esame, non solo non introducendo vincoli all'emendabilità dei disegni di legge discussi in via prioritaria, ma anche prevedendo esplicitamente il divieto di apporre la questione di fiducia ove sia stato avviato tale procedimento.

Abstract

Il contributo analizza l'impatto del disegno di revisione costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" sul rapporto di fiducia. In particolare, dopo aver ricostruito il contesto costituzionale entro cui le riforme si inquadrano (nella sua struttura di base rimasto immutato), si studiano le implicazioni della monocameralità degli istituti fiduciari, tentando di verificarne la congruità rispetto agli scopi (esplicitati) di semplificazione delle dinamiche decisionali ed istituzionali.

In tale ottica, si esaminano sia le competenze attribuite al rinnovato Senato "delle autonomie", escluse dalla relazione fiduciaria, sia le possibili problematiche poste dalla permanenza, nell'art. 70 Cost., di alcune materie di competenza legislativa bicamerale.

Un particolare approfondimento è dedicato poi all'inedito istituto del procedimento legislativo a data certa, che, pensato per disegni di legge ritenuti dal Governo «essenziali per l'attuazione del programma politico», è destinato ad interessare quei disegni normativi usualmente oggetto di questione di fiducia, senza però essere accompagnato da analoga assunzione di responsabilità politica. Lo scritto analizza, dunque, i possibili sviluppi dell'istituto e le sue criticità, con specifico riguardo alle relazioni fra Camere e Governo.

⁴⁸ *Inter alios*, E. ROSSI, *op. ult. cit.*; R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit.