



APPUNTI SULL’OBBLIGO DI MOTIVAZIONE DELLE MOZIONI DI FIDUCIA NELL’AMBITO DELL’ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO*

MASSIMILIANO MALVICINI**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’art. 94, c. 2 Cost.: un inquadramento generale. – 3. L’obbligo di motivazione nell’esperienza repubblicana. – 3.1. La prassi (1948-2022). – 3.2. Qualche considerazione sull’“uso politico” dell’art. 94, c. 2 Cost. – 4. Costituzione, democrazia e visibilità del potere politico: ipotesi per un’interpretazione sistematica dell’obbligo di motivazione. – 5. Contrappunti conclusivi.

1. Premessa

Nell’ambito del procedimento di formazione del Governo, il conferimento della fiducia da parte delle Camere rappresenta un passaggio essenziale. La Costituzione dedica ad esso alcune specifiche disposizioni prevedendo, tra l’altro, che i due rami del Parlamento perfezionino questo passaggio attraverso l’approvazione di mozioni specificatamente motivate e votate per appello nominale (art. 94, c. 2 Cost). Al netto di alcune eccezioni, durante la storia repubblicana le forze politiche si sono conformate a quest’obbligo solo formalmente, approvando atti dal contenuto “simbolico”, ossia motivati *ob relationem* rispetto alle dichiarazioni programmatiche del presidente del Consiglio dei Ministri (come avvenuto ancora di recente, in occasione della formazione del Governo Meloni)¹. Nel complesso, questa prassi dev’essere valutata criticamente. Essa sostanzialmente elude la *ratio* del dettato costituzionale, il quale - pur consentendo alle forze politiche di declinare autonomamente gli spazi di indirizzo e di controllo politico - istituzionalizza uno specifico sistema di limiti e vincoli normativi per

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Assegnista di ricerca, Università degli Studi del Piemonte orientale.

¹ Camera dei deputati, XIX legislatura, seduta 25 ottobre 2022, Allegato A al resoconto stenografico, 8: mozione (1-00002) Foti, Molinari, Cattaneo, Lupi; Senato della Repubblica, XIX legislatura, seduta 26 ottobre 2022, Allegato A al resoconto stenografico, 103: mozione (1-00003) Rauti, Romeo, Ronzulli, De Poli.

garantire il funzionamento del circuito di responsabilità politica tra le due Camere e il Governo e, in senso più ampio, tra questi e il popolo.

Anche alla luce di queste considerazioni, in questa sede ci si orienterà verso una valorizzazione della dimensione prescrittiva del secondo comma dell’art. 94 Cost. al fine di recuperare la sua “pretesa” razionalizzatrice rispetto alla dimensione fattuale². In questa prospettiva, si approfondiranno le ragioni a favore di un’osservanza sostanziale dell’obbligo di motivazione proponendo un’interpretazione “logico-sistematica” di questo istituto alla luce dei principi normativi in materia di *pubblicità dei processi di governo*.

Dal punto di vista analitico, mediante la lente del diritto costituzionale, il contributo ripercorrerà, in sintesi, la logica di questo istituto (par. 2), e la sua prassi applicativa (par. 3), mentre nell’ultima parte (par 4) si focalizzerà sulle ragioni che impongono l’abbandono dell’utilizzo delle mozioni *ob relationem* nel procedimento di formazione del Governo.

2. L’art. 94, c. 2 Cost.: inquadramento generale

Rispetto alla forma di Governo delineata dalla nostra Carta fondamentale, l’art. 94 Cost. occupa un posto di grande rilievo, tanto da potersi considerare l’architrave dell’assetto parlamentare voluto dai Costituenti in reazione all’esperienza statutaria e fascista. Attraverso le norme in esso contenute vengono infatti poste le coordinate essenziali che consentono l’elaborazione dell’indirizzo politico dello Stato, delineando specifici spazi di autonomia, di responsabilità e di coordinamento fra il Governo e le Camere.

In particolare, mediante l’istituzione del rapporto di fiducia³, al nesso giuridico che lega i membri del Governo in carica all’organo al quale sono imputati gli atti da questi compiuti (artt. 92 e 93 Cost.), si affianca un vincolo di natura politica che congiunge l’esecutivo ai due rami del Parlamento⁴. Questo secondo legame è

² Utilizzando la terminologia di M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985, 3-4.

³ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 1 ss.; ID., *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Milano, 1968, 388.

Sui tratti qualificanti la forma di governo parlamentare cfr., altresì, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 634-675 (ora anche in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 161 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, 538-596; A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2011, 9-38; M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2015, 131-166.

Sulla più recente prassi concernente la formazione del governo nell’ordinamento italiano v. G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020.

⁴ Sul rapporto di fiducia come rapporto trilaterale cfr. G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Roma, 1989, 3; M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei “sintomi” della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, in *Federalismi.it*, 28/2020, 120-131.

teleologicamente orientato a definire le pre-condizioni in base alle quali i primi possono esercitare il potere loro attribuito⁵, ossia adempiere i compiti dello Stato deliberando in merito alla distribuzione di risorse-valori nel sistema politico⁶, rispondendo del loro operato dinanzi ai soggetti che li hanno designati (i membri del parlamento) e, più in generale, dinanzi all’opinione pubblica⁷.

Tale assetto procedimentale definisce – razionalizzandole⁸ – le condizioni di accesso e di esercizio della politica agli strumenti di definizione degli indirizzi generali dell’attività dello Stato. In questo senso, le norme costituzionali impongono alle forze politiche (*in primis*, ai partiti) di trovare un accordo concernente almeno due profili: a) obiettivi e strumenti che costituiranno la base per l’attuazione dell’indirizzo politico-amministrativo (anche in rapporto alle dinamiche internazionali e sovranazionali)⁹; b) i soggetti a cui, di conseguenza, verrà attribuito il potere di realizzare questi obiettivi e che saranno collocati in posizioni di vertice dell’apparato amministrativo, dovendo rispondere alle Camere del loro operato; e, da ultimo, di rendere noto questo accordo (almeno nelle sue parti essenziali) alla comunità nazionale.

Se, come è stato opportunamente affermato, «il voto di fiducia realizza e consacra un *contrat de confiance*, del quale, come in tutti i negozi giuridici bilaterali, due sono le parti contraenti, ed entrambe assumono diritti e doveri»¹⁰, la portata normativa dell’art. 94 Cost. si dispiega nel secondo comma, ove si dispone che il Governo ha l’obbligo di presentarsi dinanzi a esse per chiedere la fiducia che, per l’appunto, può essere accordata o revocata solo attraverso una votazione per appello nominale concernente una mozione motivata. La *ratio* di questa disposizione è complessa, tanto che in essa convivono un profilo per così dire a “*proiezione interna*”, rivolto a disciplinare i

⁵ Ciò dà luogo ad un rapporto di “responsabilità politica per rappresentanza” nella prospettiva definita da C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018.

Sul concetto di rappresentanza politica in ottica costituzionalistica cfr., *ex plurimis*, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; ID. *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, 1340-1367 che distingue nettamente i rapporti di rappresentanza politica da quelli di matrice giuridica; *contra*, secondo diverse impostazioni, A. PACE, *Le forme extrapenali di responsabilità del Capo dello Stato*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 371-400, spec. 381 ss.; G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, XII, Torino, 1997, 289-301.

⁶ In questa prospettiva v. D. EASTON, *A systems analysis of political life*, New York, 1965, cit., 79.

⁷ A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018: «La fiducia parlamentare è la causa genetica del rapporto di derivazione e di continuità giuridica, che non si limita né si esaurisce in una dialettica tra l’istituzione Governo e il Parlamento, ma che, appunto, a partire dal Governo, inteso con Walter Bagehot strumento per il “governo della nazione”, attraverso la fiducia dell’assemblea rappresentativa, risale alle forze politiche e al corpo elettorale che incarna la sovranità popolare» (31). Sul punto v. altresì T. MARCHI, *Il Governo*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Firenze, 1950, 129-130.

⁸ Sul concetto di razionalizzazione v. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel* [1936] trad. it. a cura di A. Pichierri, *Le nuove tendenze del diritto costituzionale, in Comparazioni teoriche e Razionalizzazioni Costituzionali*, San Cesario di Lecce, 2009, 33 ss.; ID., *Les Constitutions européennes* [1951], trad. it. di Sergio Cotta, *Le Costituzioni europee*, Milano, 1954, 13 ss.

⁹ Per un inquadramento generale delle dinamiche di articolazione dell’indirizzo politico tra l’ordinamento italiano e quello “euro-nazionale” v. R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018.

¹⁰ Così F. CUOCOLO, *Rapporti fra Parlamento e Governo*, in *Diritto e società*, 3/1983, 424.

rapporti tra le Camere e il Governo (anche attraverso l’intermediazione del Capo dello Stato), ossia la nostra *forma di governo*, ed un altro “*a proiezione esterna*”, orientato a regolamentare il rapporto tra chi detiene il potere politico e chi vi è assoggettato, vale a dire la *forma di stato* della Repubblica¹¹.

Per quanto riguarda il primo, pur non vietando la formazione di governi di “minoranza”¹², l’art. 94, c. 2 Cost. ha l’obiettivo di «impedire la possibilità di permanenza al potere di governi non rispecchianti il sentimento politico della maggioranza parlamentare»¹³, impegnando «in modo preciso la responsabilità sia del Governo sia delle Camere ad un dato indirizzo politico»¹⁴. Dal punto di vista operativo, la premessa che fa “scattare” questo meccanismo è la presentazione del programma di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁵. Esso costituisce un presupposto essenziale del voto di fiducia¹⁶, in quanto consente alle singole forze parlamentari di discutere, confrontarsi e rendere palesi i loro intendimenti, potendo subire anche delle modifiche o integrazioni¹⁷.

Successivamente, attraverso la presentazione e la votazione della mozione motivata, le varie proposte programmatiche di matrice parlamentare vengono fatte convergere nell’articolazione di un indirizzo la cui coerenza rispetto a ogni altra concorrente proposta di emendamento e di partizione è tutelata dalle norme

¹¹ Questi due profili caratterizzano anche l’istituto delle mozioni di sfiducia le quali – come è stato autorevolmente sottolineato da S. CURRERI, *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2011, 339-366 (al quale si rimanda anche per una ricostruzione della prassi e dell’analisi dottrinale in materia) – si qualificano sia come strumenti di apertura (e risoluzione) delle crisi di governo (profilo a rilevanza interna) sia come istituti per garantire la pubblicità dei processi parlamentari (profilo a rilevanza esterna).

¹² Come ricordato, di recente, da C. BOLOGNA, *Articolo 94*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo – Parte II*, Bologna, 2018, 215. Cfr. A. AMBROSI, *Art. 94*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008², 849 ss.

¹³ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, 276 ss.

¹⁴ F. MOHRHOFF, *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana (scioglimento delle Camere – Questione di fiducia)*, Milano, 1953, 87-88.

¹⁵ Sul programma di governo V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1-2-3-4/1939, 115 ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, 152 ss.; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 425 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 47 ss.; A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, Milano, 1984; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 84 ss.

Sul valore giuridicamente non vincolante del programma di governo cfr., *ex plurimis*, A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, 380; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, cit., 31-32.

¹⁶ L. PRETI, *Il Governo nella costituzione italiana*, Milano, 1954, 165-177; G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957, 80.

¹⁷ In questo senso S. TOSI, *Corso di diritto parlamentare*, Milano, 1974, 370 ss. e A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, cit., 124 che, tra l’altro, richiama in termini di prassi le dichiarazioni integrative del Presidente del Consiglio, on. Fanfani, del 15 luglio 1958 rispetto al programma presentato il 9 dello stesso mese alla luce dell’evoluzione dello scenario geopolitico internazionale (Camera dei deputati, III legislatura, 15 luglio 1958, 192 ss.; su questa vicenda v. L. ELIA, *Dichiarazioni integrative del Governo nel corso del dibattito sulla fiducia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, 372 ss.). *Contra*, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, cit. 458 (ID., *Fiducia parlamentare*, cit., 411); G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 137-139 (sul punto v., spec., *infra*, par. 4).

regolamentari¹⁸ (in particolare, dagli art. 161 R.S. e art. 115 R.C. che vietano la votazione delle mozioni per parti separate e la presentazione di ordini del giorno ad esse collegati)¹⁹.

Come accennato, oltre ad istituzionalizzare uno spazio di indirizzo del potere parlamentare nei confronti di quello governativo²⁰, il secondo comma dell'art. 94 Cost., definisce anche le coordinate essenziali per consentire al primo di esercitare il controllo sul secondo²¹. Se, infatti, come ha anche affermato la Corte costituzionale, «nella forma di governo parlamentare, la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità» (sent. 7/1996), il programma di governo e le mozioni motivate rappresentano non solo il presupposto (in

¹⁸ In generale, in ottica ricostruttiva, C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, 173 ss.; di recente, v. A. MALASCHINI, *L'equilibrio Parlamento-Governo nelle trasformazioni dei Regolamenti delle Camere*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri – Quaderno 2021: A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Napoli, 2021, 43-59.

Sul rapporto tra diritto pubblico e costituzionale e diritto parlamentare v., *ex plurimis*, G. NEGRI, *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, in AA.VV., *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, 5-12; più di recente, con specifico riferimento alla razionalizzazione, v. R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2010, 553-602.

¹⁹ Sul punto v. le considerazioni di A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Rassegna parlamentare*, 4/1960, 893 (anche in *Studi di diritto costituzionale*, 4/1960); S. TOSI, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 370; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 109-110; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, 295-296 il quale, pur ribadendo che questo divieto trova la sua ratio nella circostanza che «La fiducia [...] costituisce un'entità unitaria, che esiste o non esiste, e non può essere subordinata ad istruzioni ulteriori, espresse con gli ordini del giorno, o limitata ad aspetti particolari dell'azione di governo», rileva che la disciplina costituzionale e regolamentare sulle mozioni di fiducia dovrebbe ammettere la presentazione di emendamenti, proprio al fine di favorire l'ottemperamento in senso sostanziale dell'obbligo di motivazione.

Sull'istituto della mozione come istituto di diritto parlamentare cfr., in generale, D. NOCILLA, *Mozione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Milano, 1977, 347 ss.; A. MACCANICO, *Mozione*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, 1-6. cfr. con specifico riferimento alla mozione di fiducia v. le riflessioni di A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia: ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2/1969, 75; ID., *Il Parlamento*, Bologna, 2003³, 393-394.

²⁰ Secondo S. TOSI, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 373: «Motivazione e appello nominale concorrono dunque a legare con un vincolo sconosciuto al regime parlamentare classico i due elementi di una forza politica che si vorrebbe omogenea, portatrice della funzione di esprimere e di concretare l'indirizzo politico, quali sono nelle rispettive sfere il governo e la sua maggioranza. L'appello nominale vincola le responsabilità individuali dei parlamentari, mentre le dichiarazioni di voti vincolano i singoli gruppi politici e la motivazione fiduciaria l'intero settore, pur se composito, della maggioranza nell'una e nell'altra camera» (cfr., ID., *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, 93).

Sul punto v., altresì, i rilievi di V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Ius*, 1958, 178; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, 93 ss., 142-145. Secondo S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1989: «Conclusivamente, può dirsi che le Camere, con la mozione di fiducia, sia pur senza svolgere un ruolo attivo, partecipano alla predisposizione degli obiettivi politici e programmatici volti ad orientare la futura azione del raccordo di maggioranza e allo stesso tempo approvano la composizione della compagine governativa ritenendola idonea a perseguire gli scopi prefissati» (113). Di diverso avviso A.A. ROMANO, *La formazione del Governo*, Padova, 1977, 219-220.

²¹ Su cui C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1974; volendo, anche M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022.

termini di indirizzo) ma anche il primo vincolo politico (in termini di responsabilità e, quindi, di controllo) dell’attività ministeriale.

Ora, posto che l’ambito del sindacato parlamentare varia nel corso del tempo (ad esempio in base alla cultura istituzionale dei soggetti in gioco)²², e che tanto più ampie sono le “maglie” programmatiche dell’indirizzo, maggiori sforzi andranno fatti dagli attori politici per verificare la rispondenza dell’attività di governo agli intendimenti resi alle Camere, la nostra Costituzione impone la specificazione della sua matrice parametrica “originaria”. In questa direzione, l’obbligo di motivazione produce un altro effetto razionalizzante: nello specifico, esso impone la definizione del “canone” originario (dal punto di vista logico e temporale) per l’esercizio da parte delle Camere della funzione di riesame dell’attività di Governo, attività che verrà svolta in base a un giudizio sull’utilità/opportunità delle scelte operate da quest’ultimo negli ambiti di sua competenza (la politica generale del Governo)²³ a partire, innanzitutto, dallo schema combinatorio di valori e interessi condivisi con l’assise parlamentare nel momento dell’attribuzione della fiducia.

Per quanto riguarda invece il profilo “a proiezione esterna” del secondo comma dell’art. 94 Cost., pur senza voler anticipare il percorso argomentativo che verrà svolto in seguito (par. 4), si può affermare che la votazione nominale e, soprattutto, la mozione motivata sono finalizzate ad una chiarificazione – sostanziale, oltre che procedurale – dei presupposti su cui si articola la dinamica di elaborazione dell’indirizzo politico dinanzi al Paese, rendendo pubblicamente identificabili le ragioni che portano i parlamentari (e, più in generale, le forze politiche di maggioranza e di minoranza) a schierarsi a favore o contro le compagini governative²⁴. Più nello specifico, se il voto per appello nominale dovrebbe garantire un primo mezzo di cognizione delle scelte compiute nell’arena rappresentativa dai singoli parlamentari e dai partiti nelle mani dell’opinione pubblica, dei cittadini e degli altri soggetti partecipi all’articolazione della politica nazionale (sindacati, associazioni, gruppi di interesse, etc...)²⁵, il conferimento della fiducia attraverso l’approvazione di mozioni motivate dovrebbe fornire ai rappresentati strumento per poter giudicare le scelte dei rappresentanti²⁶.

Dal punto di vista storico, questa duplice “proiezione” dell’art. 94, c. 2 Cost. – nei confronti non solo della forma di governo, ma anche della forma di stato – emerge,

²² Così come evidenziato, tra gli altri, da C. LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, 6/1974, 689.

²³ Su cui cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 154 ss.

²⁴ *Ex plurimis* M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 451 ss.; M. CARDUCCI, *Art. 94*, cit., 1823.

²⁵ In questo senso C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, cit., 166; M. CARDUCCI, *Art. 94*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1823.

Sul voto per appello nominale come strumento di coordinamento intra- e inter- partitico (e, quindi, almeno potenzialmente, come istituto per favorire la stabilità degli esecutivi) v. M. VILLONE, *Art. 94*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 257.

²⁶ In argomento v. i rilevati di F. MOHRHOFF, *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana*, cit., 80; E. CHELLI, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, cit., 142-143; V. STICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in AA.VV., *Studi in onore di G.M. De Francesco*, t. I, Milano, 1957, 606; P. CARETTI, *Motivazione (dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, 1989, 5.

seppur *in nuce*, nei dibattiti del periodo costituente²⁷. Per esempio, nell'intervento reso il 3 settembre 1946 come relatore del progetto sull'organizzazione della Repubblica presso la seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, Mortati rilevò la necessità che la designazione del Governo da parte del Capo dello Stato fosse seguita da una deliberazione delle Camere, che avrebbero potuto accettarla o no. Nell'operare in questa direzione, esse non avrebbero dovuto limitarsi a «prendere atto» della designazione del Governo e del suo vertice monocratico, ma avrebbero dovuto discutere «l'indirizzo politico di cui il Governo stesso è l'espressione e che deve rendere esplicito attraverso l'enunciazione di un programma preciso».

In questo passaggio si trovano espressi i principi che consentono di identificare nel secondo comma dell'art. 94 il meccanismo di convergenza tra l'approvazione delle direttive politiche riguardanti l'azione del Governo (e la sua stessa composizione) da parte delle Camere, da un lato, e la conseguente istituzionalizzazione di un rapporto di responsabilità politica tra di essi dinanzi al Paese, dall'altro. Nell'ottica di Mortati²⁸, infatti, l'attribuzione del voto di fiducia al Governo avrebbe avuto senso solo alla luce della presentazione, da parte di quest'ultimo, del suo programma politico, ossia dello strumento sul quale il Parlamento, a sua volta, avrebbe dovuto motivare pubblicamente – dinanzi al popolo – il suo consenso²⁹.

Ulteriori riferimenti a questi principi si trovano nelle discussioni del gennaio 1947 sulle possibili configurazioni del rapporto di fiducia³⁰. In quel frangente la Commissione dei Settantacinque si trovò di fronte a un'alternativa tra la formula suggerita ancora dall'On. Mortati e quella indicata dall'On. Nobile. La prima prevedeva che il Governo appena nominato avrebbe dovuto esporre all'assise rappresentativa «le direttive politiche della sua azione ed i principali mezzi proposti per la loro attuazione», mentre la seconda si limitava a statuire un obbligo per il governo di esporre il suo programma, al fine di provocare un voto di fiducia. Secondo Mortati, l'accoglimento della prima opzione non solo avrebbe consentito di includere nella Costituzione un vero e proprio precetto di pedagogia istituzionale (nella prospettiva di «promuovere un determinato costume, esprime[re] l'avviso che l'avvenire della democrazia dipenderà dai contatti tra il Parlamento e il Paese»), ma avrebbe permesso di raggiungere altri due obiettivi essenziali: a) la possibilità di effettuare un efficace controllo dell'attività governativa da parte dell'organo di rappresentanza generale della nazione; b) innalzare

²⁷ Su cui v., *ex plurimis*, G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1981, 33-85; spec. 44 ss.; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, 2016; M. RUBECHI, *La forma di governo dell'Italia Repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018, 175-188.

²⁸ Per una ricostruzione del profilo di Mortati durante il periodo transitorio cfr. F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, Vol. II – Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, 1980, 59-178, spec. 74 ss.

²⁹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione - Seconda sottocommissione, 3 settembre 1946, Intervento Mortati (84).

³⁰ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione - Seconda sottocommissione, 9 gennaio 1947, Resoconto sommario.

il senso di responsabilità dello stesso potere parlamentare dinanzi al Paese, evitando auspicabilmente «quelle crisi che spesso sono il risultato di manovre dei partiti»³¹.

Pur nella diversità delle ipotesi circa l'articolazione del potere legislativo (monocamerale; bicamerale; con la presenza di un'eventuale Assemblea Nazionale a cui demandare il compito di attribuire e di revocare la fiducia al Governo), oltre che dei meccanismi volti a favorire la stabilità degli esecutivi, la proposta di Mortati fu accolta, superando anche le proposte di eliminare il requisito della motivazione avanzate nei mesi finali di attività della Costituente³², concretizzandosi nell'attuale formulazione del secondo comma dell'art. 94 Cost.

3. L'obbligo di motivazione nell'esperienza repubblicana

3.1. La prassi (1948-2022)

Prima di analizzare le ragioni di carattere giuridico che impongono un'osservanza sostanziale oltre che formale dell'obbligo *ex art.* 94, c. 2 Cost., sembra opportuno richiamare, seppur in termini sintetici, la prassi applicativa del periodo repubblicano³³.

In questa prospettiva, è interessante notare che già nel 1948, vale a dire in occasione della fiducia al Quinto Governo De Gasperi (il primo dalla fine del periodo transitorio), anche a causa di una prassi parlamentare “sperimentale” (a sua volta originatasi dell'interazione tra le nuove norme costituzionali con le norme e le consuetudini del periodo liberal-statutario), l'istituto della mozione di fiducia favorì l'emergere di due atteggiamenti diversi. Da un lato, ma solo nell'ambito dei lavori del Senato, emerse la consapevolezza della potenziale portata innovatrice dell'istituto *ex art.* 94, c. 2 Cost., di cui è espressione l'orientamento assunto durante il dibattito sulla fiducia dal presidente Bonomi. Questi, dinanzi alla presentazione di un ordine del giorno sostanzialmente immotivato («Il Senato disapprova le dichiarazioni del Governo»), affermò l'inefficacia dello stesso, anche a seguito di eventuale votazione e adozione da parte dell'Assemblea di Palazzo Madama³⁴, a causa della sua sostanziale difformità con il parametro costituzionale. Dall'altro, la tendenza – comune a entrambe le Camere – a interpretare in modo estensivo l'art. 94, c. 2 Cost., sia sul piano formale,

³¹ *Ivi*, Intervento Mortati (72).

³² Cfr. Assemblea Costituente, 24 ottobre 1947, Interventi Bozzi, Nitti, Arata (1516-1517); Intervento Mortati (1520) e Intervento Tosato (1531-1532).

³³ Per una ricostruzione della prassi in materia cfr. i riferimenti in F. RINALDI, M. RINALDI, *Le mozioni di fiducia e sfiducia nell'esperienza costituzionale italiana. Cenni storici e ricostruttivi*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2000, 472 ss.; Cfr. anche le considerazioni di A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, cit., 119-144.

In generale, per una ricostruzione delle singole vicende connesse alla formazione dei governi in epoca repubblicana v., accanto al classico lavoro di P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, Bologna, 1996, B. CARAVITA, F. FABRIZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, 2 voll., Torino, 2022.

³⁴ Senato della Repubblica, I legislatura, Venerdì 2 luglio 1948 (pom), intervento Bonomi (653).

approvando un ordine del giorno al posto di una mozione, sia su quello sostanziale, approvando atti di indirizzo non del tutto immotivati, ma senz'altro molto generici³⁵.

Tra i due, fu soprattutto il secondo ad affermarsi nella prassi degli anni successivi, contribuendo attivamente al progressivo allontanamento dalla *ratio* del dettato costituzionale. Ciò avvenne comunque con gradualità, anche a causa di una serie di circostanze diverse. Durante le prime due legislature, in linea di continuità con quanto verificatosi nel periodo liberale³⁶ e in quello transitorio³⁷, il dibattito in entrambe la

³⁵ Camera dei deputati, I Legislatura, Mercoledì 16 giugno 1948, 450-459 «La Camera, convinta che il Governo intende attuare i principi sociali della nuova Costituzione e affrontare e risolvere i problemi che più pesano sulla vita nazionale, nello spirito di libertà e di democrazia affermato dalle elezioni del 18 aprile, gli esprime la fiducia e passa all'ordine del giorno»; Senato della Repubblica, I legislatura, Venerdì 2 luglio 1948 (pom), 686 ss., spec. 689-690: «Il Senato; riconoscendo che la composizione e il programma del Gabinetto interpretano la volontà espressa dal Paese col voto del 18 aprile, udite le dichiarazioni del Governo, le approva e gli accorda la sua fiducia».

³⁶ Su cui v. F. RINALDI, M. RINALDI, *Le mozioni di fiducia e sfiducia nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 464 ss.; L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, 167 ss. Più in generale, sulla forma di governo statutaria, *ex plurimis*, cfr. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, 1967, 105 ss.; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, 3 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 47-69; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2015, 35 ss. Sulle dinamiche di conferimento della fiducia nel biennio 1848-1849 v. R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, 2016, 225 ss.

³⁷ Rispetto al periodo transitorio, anche in virtù delle dinamiche di reciproca influenza tra regime politico della transizione e processo costituente (su cui v. A. MORELLI, *L'agenda della Costituente. Dal metodo dell'Assemblea al discorso sulle riforme*, in *Immaginare la Repubblica*, cit., 37-56), non si può escludere che nel processo di articolazione delle norme sull'organizzazione costituzionale (tra cui, per l'appunto, l'art. 94 Cost.) si sia realizzata una convergenza tra esigenza di definire i futuri meccanismi di coordinamento fra organi compartecipi all'elaborazione dell'indirizzo politico alla luce degli avvenimenti del 1943-1947 da un lato e, dall'altro, l'opportunità di parlamentarizzare l'assetto dei rapporti inter-istituzionali tra Governo e Assemblea Costituente, così come essenzialmente definito dal decreto legislativo luogotenenziale del 16 marzo 1946, n. 98 (recante “Integrazioni e modifiche al decreto-legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, al giuramento dei Membri del Governo ed alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche”).

L'art. 3, c. 3 del decreto legislativo luogotenenziale 98/1946 specificava che in caso di vittoria dell'opzione repubblicana al referendum istituzionale del 2 giugno, e per tutto il periodo costituente, il Governo nominato dal Capo provvisorio dello Stato sarebbe stato responsabile nei confronti dell'Assemblea. In che cosa dovesse tradursi tale responsabilità politica non fu però mai chiaro, anche perché la formulazione di questo principio non fu accompagnata dalla specificazione delle modalità con cui l'Assemblea avrebbe potuto conferire la fiducia al Gabinetto (mentre non mancarono riferimenti sulle modalità con cui avrebbe potuto eventualmente revocarla; sul punto v. su cui v. F. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1948, 300; F. PIERANDREI, *Costituente (assemblea)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, IV, Torino, 1959, 1051). Che l'assetto dei poteri previsto dal decreto legislativo luogotenenziale 98/1946 fosse già informato al principio parlamentaristico fu comunque l'opinione sostenuta da Vittorio Emanuele Orlando in qualità di componente della Consulta Nazionale e di relatore sullo schema del provvedimento dinanzi alla Plenaria dell'assemblea (tanto che nel marzo del 1946, egli si esprime rilevando che norma in commento avrebbe «[reso] responsabile il Governo di fronte all'Assemblea; il che importa la necessità che esso sia formato in aderenza con le correnti politiche che risulteranno prevalenti e riposi sulla fiducia dell'Assemblea»; cfr. Consulta nazionale, Seduta 1° marzo - Doc. n. 141-A). Lo stesso orientamento è stato espresso in periodo repubblicano da un'autorevole dottrina, secondo la quale tutti gli ordini del giorno presentati dalla maggioranza in corrispondenza della presentazione dei Governi durante il periodo transitorio vennero pacificamente considerati dal Governo come istituti aventi valenza “fiduciaria” (A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., 45; ma *contra* S. LABRIOLA, *Introduzione*, in *Il parlamento repubblicano*, cit., 6; secondo V. ONIDA, *Costituzione provvisoria*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1989, 344 le previsioni contenute d.l.

Camere sulle comunicazioni del Governo si contraddistinse per la presentazione di un’ampia serie di ordini del giorno “sussidiari” rispetto a quanto previsto dal secondo comma dell’art. 94 Cost³⁸. In tale frangente, ciò consentì ai parlamentari, in forma individuale o collettiva, di animare un confronto più analitico su alcuni punti specifici del programma governativo interloquendo direttamente con il presidente del Consiglio, senza intaccare il contenuto – simbolico ed astratto – dell’atto sul quale si poneva la fiducia; ciò nonostante, i limiti legati all’uso degli ordini del giorno erano evidenti: non solo la loro accettazione era lasciata alla discrezionalità del presidente del Consiglio, ma, ove accolti da quest’ultimo come raccomandazioni, la loro capacità di vincolare l’azione del Governo era particolarmente bassa, se non inconsistente.

Questo assetto – con i suoi pro e contro – venne meno nel corso di pochi anni, soprattutto a causa delle trasformazioni della disciplina parlamentare concernente le comunicazioni del presidente del Consiglio. Ciò si verificò con una dinamica differente fra le due Camere. Per quanto riguarda il Senato, la presentazione, la discussione e la votazione sugli ordini del giorno continuarono a contraddistinguere il dibattito sul conferimento della fiducia almeno fino al giugno del 1957, quando – su richiesta del presidente del Consiglio Zoli – fu addirittura apposta la questione di fiducia su uno di essi³⁹. Al contrario, a partire dal dibattito del luglio 1958 sul Secondo Governo Fanfani, la discussione a Palazzo Madama si uniformò all’assetto vigente a Montecitorio, ove la presentazione di ordini del giorno venne dichiarata inammissibile già quattro anni prima, in occasione del dibattito sulle comunicazioni del Governo Scelba, a causa di una decisione dell’ufficio di Presidenza. In quell’occasione, il 10 marzo del 1954, dopo il conferimento della fiducia e in risposta alle obiezioni sollevate dal sen. Agrimi il giorno precedente, la Presidenza della Camera (presidente Gronchi; vicepresidente Leone) si

Lt. 98/1946 anticipavano la scelta di un «sistema di tipo parlamentare, con correzioni intese ad assicurare la stabilità del Governo»).

Ora, anche a causa dell’assenza di norme in materia nel Regolamento della Camera dei deputati del 1900, così come modificato nel 1922, il quale fu adottato dall’Assemblea Costituente come fonte di disciplina interna (*ex art. 4, c. 3 dello stesso decreto legislativo luogotenenziale n. 98/1946*), la prassi del periodo costituente sembra suggerire un atteggiamento più cauto. In particolare, sia nel caso della formazione del secondo Governo De Gasperi (luglio 1946), sia in corrispondenza del successivo (febbraio 1947), alle comunicazioni rese dal presidente del Consiglio all’Assemblea a qualche giorno dal giuramento seguì l’approvazione da parte di questa di un ordine del giorno integrativo rispetto al programma governativo (cfr. *Assemblea costituente, 25 luglio 1946, 362 ss.; Assemblea costituente, 25 febbraio 1947, 1645 ss.*). Tuttavia, dalla discussione non emerse un’indicazione sul suo grado di “cogenza” politica nei confronti del Gabinetto, elemento che consente di proporre diverse interpretazioni.

Ad ogni buon conto, l’approvazione del primo (autentico) ordine del giorno “di fiducia” risale al 21 giugno 1947 quando, a seguito della crisi del terzo Governo De Gasperi (la prima extra-parlamentare del periodo repubblicano), fu conferito il sostegno politico al quarto esecutivo diretto dallo statista democristiano. Incidentalmente, fu proprio in quell’occasione che, pur dinanzi a un dibattito molto articolato sugli obiettivi che il Governo avrebbe dovuto perseguire nei mesi successivi (strutturatosi prima sulla presentazione e discussione di numerosi ordini del giorno presentati in forma individuale e collettiva dai costituenti; in seguito, sulle dichiarazioni di voto vertenti sugli ordini del giorno accettati come tali dal presidente del Consiglio), fu attribuita la fiducia sulla base dell’approvazione di un ordine del giorno contenente la stessa formula lessicale che ancora oggi viene approvata dalle due Camere: «L’Assemblea Costituente, udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all’ordine del giorno» (*Assemblea Costituente, Resoconto stenografico, sabato 21 giugno 1947, 5116 ss., spec. 5151*).

³⁸ Su questi aspetti cfr. F. RINALDI, M. RINALDI, *Le mozioni di fiducia e sfiducia nell’esperienza costituzionale italiana*, cit., 473; A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, cit., 128-130.

³⁹ Senato della Repubblica, II legislatura, 4 giugno 1957, 22080 ss., spec. 22113.

espresse per l'applicazione dell'art. 131 del Regolamento, così come riformato nel 1950⁴⁰: ciò portò, da un lato, alla sostituzione dell'atto in base al quale conferire o no la fiducia (dall'ordine del giorno alla mozione motivata, in conformità al dettato costituzionale); dall'altro legittimò l'inammissibilità dei futuri gli ordini del giorno presentati in corrispondenza delle comunicazioni del Governo al fine di preservare l'univocità dell'indirizzo politico espresso dall'Assemblea⁴¹.

Dal punto di vista pratico, questi passaggi portarono non solo ad un inaridimento del dibattito parlamentare ma – anche a causa dell'assenza di incentivi istituzionali e dell'atteggiamento delle forze politiche – ad un rafforzamento dei presupposti sulla base dei quali, nel corso di un decennio, la *ratio* dell'art. 94 Cost. venne sostanzialmente elusa.

Rispetto a questo scenario, gli anni Sessanta rappresentano un momento di stasi. Con la sola eccezione costituita dagli indirizzi approvati presso il Senato in occasione del conferimento della fiducia al primo governo Moro (il primo del centro-sinistra “organico”, di programma⁴²), in questo periodo le mozioni di fiducia continuarono a caratterizzarsi per una formula lessicale “vaga” e “simbolica”. Il passaggio da queste mozioni a quelle motivate *ob relationem* si concretizzò infine nella Quinta legislatura, in corrispondenza dell'approvazione della fiducia al terzo Governo Rumor (aprile 1970), configurandosi da quel momento come una “costante” nel procedimento di formazione dei governi.

Rari e sostanzialmente inefficaci sono stati da allora gli sforzi per contrastare questa prassi. In tal senso, il tentativo promosso nell'Ottava legislatura dal presidente del Consiglio Giovanni Spadolini nella prospettiva di rinvigorire il dettato costituzionale proponendo alle Camere nel luglio del 1981⁴³ e nell'agosto 1982⁴⁴ l'approvazione di due mozioni di maggioranza motivate e “analitiche” è senz'altro degno di nota⁴⁵. Ciò nondimeno, in entrambi i casi, l'intendimento del presidente del Consiglio dei ministri – valorizzare l'art. 94 Cost. nell'ottica della “governabilità”, anche nella prospettiva di rafforzare le condizioni che consentono alle Camere di

⁴⁰ Camera dei deputati, I legislatura, sedute del 14 novembre e del 24 marzo 1950, Intervento Gronchi: «Passiamo all'aggiunta proposta dalla Giunta all'articolo 131 del regolamento: “Non è consentita la presentazione di ordini del giorno”. Avviene spesso che in discussioni di carattere generale, come quella sulla mozione, di fiducia o di sfiducia al Governo, si affastelli una gran quantità di ordini del giorno su questioni del tutto particolari. È evidente che essi, oltre a causare un ritardo nella conclusione del dibattito, sono, in un certo senso, fuori sede perché il contenuto della mozione di fiducia o di sfiducia riguarda l'insieme della politica del Governo e non i singoli e particolari aspetti di questa. Perciò la Giunta ha ritenuto opportuno di stabilire che non sia consentita, in tale sede, la presentazione di ordini del giorno» (16515). V. LONGHI, M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori (1848-1968)*, Milano, 1968², 225. La stessa disposizione si trova nell'art. 115 del regolamento della Camera del 1971 (su cui v. Camera dei deputati – Segretariato generale, *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Roma, 1971, 892-893).

⁴¹ Camera dei deputati, II legislatura, 10 marzo 1954 (pom), Intervento Leone (6187).

⁴² Senato della Repubblica, IV legislatura, 21 dicembre 1963, 4119. Su questa fase v. i rilievi di P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988, 129.

⁴³ Senato della Repubblica, VIII legislatura, 9 luglio 1981, 15477. Camera dei deputati, VIII legislatura, 11 luglio 1981, 31146.

⁴⁴ Camera dei deputati, VIII legislatura, 2 settembre 1982 (ant), 51704-51706; Senato della Repubblica, VIII legislatura, 4 settembre 1982, 25494.

⁴⁵ Su quel frangente v. i rilievi di C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica*, cit., 165 ss.

esprimere una posizione di indirizzo capace di integrarsi a quella del Governo, senza confondersi con essa⁴⁶ – si scontrò con un contesto partitico del tutto refrattario a questo orizzonte teleologico.

Il ritorno all'usanza precedente si consumò in breve tempo, a cavallo tra la IX e la X legislatura. Nel dicembre 1982 la fiducia al Quinto Governo Fanfani fu conferita mediante l'approvazione di una mozione che rimandava alle comunicazioni del presidente del Consiglio richiamando, in particolare, gli impegni programmatici in alcuni ambiti specifici (*e.g.* politica estera, interna e istituzionale, economico-finanziaria e gli investimenti)⁴⁷. In occasione dei dibattiti sulla fiducia ai successivi due Governi Craxi (agosto 1983⁴⁸; agosto 1986)⁴⁹ vennero invece approvate mozioni che si

⁴⁶ Senato della Repubblica, VIII legislatura, 7 luglio 1981 (ant), 15193 ss., «il Governo che ho l'onore di presentare al Parlamento [...] si fonda su un programma di urgenza commisurato alla gravità della crisi morale, economica, sociale che scuote il paese e si pone in spirito di continuità di lavoro col Governo Forlani, alle cui impostazioni o proposte di soluzione rinvia per la parte non compresa in questa dichiarazione alle Camere, ispirata a una linea di essenzialità quale la gravità dei tempi richiede. Tale programma tiene conto degli apporti della DC, del PSI, del PSDI, del PRI e del PLI attraverso un complesso di documenti già consegnati al mio predecessore Forlani [...] In vista della stipula in Parlamento del «patto fiduciario» espresso con il voto delle Camere, è infatti dovere del Governo elaborare la propria piattaforma programmatica. Ecco perché i segretari dei partiti della costituenda maggioranza sono stati i naturali consultori del Presidente incaricato al fine di concordare la proposta di indirizzo politico generale da sottoporre al Parlamento. Di qui la formula, da me elaborata e accettata dai partiti che hanno contribuito a sorreggere il mio sforzo, dell'incontro dei segretari come momento conclusivo della formazione del programma senza nessuna lesione di altrui prerogative o di prerogative di organi dello Stato. E di qui, nella successiva fase parlamentare il richiamo, altrettanto per noi fondamentale, all'articolo 94 della Costituzione: l'articolo che stabilisce come ciascuna Camera accordi la fiducia al Governo «mediante mozione motivata e votata per appello nominale». La mozione motivata di fiducia – uno strumento raramente seguito nel corso del trentennio repubblicano – rappresenta un momento fondamentale nell'incontro di volontà fra il Governo e il Parlamento. Col voto favorevole sulla mozione motivata, i Gruppi parlamentari della maggioranza si impegnano a un sostegno meditato e senza riserve circa i punti qualificanti del programma concordato fra i partiti. Contributo effettivo, quindi, alla governabilità, veicolo di sostanziale confronto con l'opposizione sui temi concreti non meno che efficace deterrente contro il rischio di crisi extra-parlamentari: secondo un vincolo solenne che in questa sede assumiamo (15196); anche in Camera dei deputati, VIII legislatura, martedì 7 luglio 1981, Allegato 1 al Resoconto stenografico – Dichiarazioni programmatiche del governo, 30735 ss.

Camera dei deputati, VIII legislatura, 30 agosto 1982, 51367 ss.: «Noi siamo convinti della realtà del cambiamento sia per l'esperienza stessa che ha maturato, nel precedente governo, questa compagine ministeriale, sia per i traguardi più alti che essa si pone, nella coscienza di una funzione istituzionale connaturata al governo stesso. Ecco perché rimangono naturalmente intatte le nostre convinzioni sul rapporto tra partiti politici ed istituzioni in Italia, e quindi anche sulla necessità che sia costantemente salvaguardato quell'arco reciproco di autonomia, che non è separazione ma è difesa delle reciproche sfere, così nitidamente segnate dagli articoli 49 e 94 della Costituzione. [...] E mi si lasci aggiungere che minuscole o marginali modifiche nella lista di Governo sarebbero state incomprensibili in un disegno complessivo di governo, tutto incentrato sulla novità programmatica, quella novità programmatica che il Parlamento avrà del resto la possibilità di enucleare e consegnare nell'atto solenne della mozione motivata di fiducia. Uno strumento cui, una volta di più, attribuiamo una importanza fondamentale» (51369); anche in Senato della Repubblica, VIII legislatura, 30 agosto 1982, Allegato 1 al Resoconto stenografico – Dichiarazioni programmatiche del governo, 25326.

⁴⁷ Senato della Repubblica, VIII legislatura, 11 dicembre 1982, 40; Camera dei deputati, VIII legislatura, 16 dicembre 1982, 55456.

⁴⁸ Camera dei deputati, IX legislatura, 12 agosto 1983, 572 (ma v. altresì la mozione 1-00007 a firma di Pannella ed altri; particolarmente analitica); Senato della Repubblica, IX legislatura, 13 agosto 1983, 24.

⁴⁹ Senato della Repubblica, IX legislatura, 6 agosto 1986, 3; Camera dei deputati, IX legislatura, venerdì 8 agosto 1986, 45213.

riferirono, accanto alle comunicazioni rese dal presidente del Consiglio, agli allegati programmatici depositati presso la presidenza dell’Assemblea. Da ultimo, l’atto conclusivo della IX legislatura – la fiducia chiesta, ma non ottenuta alla Camera, dal Sesto Governo Fanfani – si perfezionò su una mozione *ob relationem*⁵⁰, segnalando il ritorno della vecchia prassi.

Da quel momento, le eccezioni alla prassi della mozione immotivata sono state rare e, tranne in un caso, poco significative. Simboliche furono le mozioni approvate nel dibattito sulle comunicazioni rese dal presidente del Consiglio Gorla nell’agosto 1987 utilizzando la stessa impostazione delle mozioni usate qualche anno prima, in corrispondenza del varo dei governi a guida craxiana. Simboliche furono anche quelle votate dalle due Camere nel giugno 2001 in corrispondenza dell’attribuzione della fiducia al secondo Governo Berlusconi, le quali presentarono un riferimento al programma di Governo e agli impegni stabiliti per la sua attuazione⁵¹.

Diverso è invece il caso delle mozioni approvate nel giugno 2018, in occasione del conferimento della fiducia al primo Governo Conte. Come forse si rammenterà, quell’esecutivo nacque – dopo una lunga fase di stallo derivata dall’esito elettorale della primavera di quell’anno, durata oltre ottanta giorni⁵² – da un accordo tra il MoVimento Cinque Stelle e la Lega Nord, successivamente “formalizzato” attraverso la firma del “Contratto per il Governo del Cambiamento”⁵³.

Complessivamente, questo documento era espressione di un particolare tipo di concezione della rappresentanza, assai distante dalle forme accolte dalla nostra Carta fondamentale. Esso non solo presupponeva l’attuazione di uno specifico indirizzo di politica istituzionale volto ad un ampliamento degli spazi per l’esercizio della democrazia diretta, ma inquadrava esplicitamente il ruolo del Parlamento come organo di ratifica delle decisioni prese al di fuori del circuito rappresentativo. Più nello specifico, alle Camere non era attribuita la funzione di perfezionare «una mediazione in cui si traduce, appunto, la sintesi tra rappresentanza formale e di contenuto» ma, al contrario, il compito di eseguire i contenuti del patto tra i due contraenti (anche rispetto alle tematiche non espressamente incluse nel contratto, dato che spazio per la mediazione «tra le forze di maggioranza, e tra queste e il Governo, era individuato fuori

⁵⁰ Camera dei deputati, 28 aprile 1987, 55630-55631.

⁵¹ Senato della Repubblica, 20 giugno 2001, Allegato A al Resoconto stenografico, 43. Camera dei deputati, XIV legislatura, 21 giugno 2001, Allegato A al Resoconto stenografico, 7.

⁵² Sulle peculiarità del processo di formazione del primo governo Conte v. M. MANDATO, G. STEGHER, *Dal contratto di Governo all'accordo politico: cronaca della resa del primo Governo bipopolista perfetto*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2/2019, 1-31.

⁵³ Reperibile presso l'indirizzo: https://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf. Sul “contratto di governo” cfr., *ex plurimis*, i primi commenti di L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione: natura giuridica e vincolatività*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2018, 317-330; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13/2018, 1-12; V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, 1/2018, 1-6; T. GUARNIER, *L'esperienza del "contratto di governo"*, in questa *Rivista*, 3/2019, 196-223. Per un inquadramento più ampio v. G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., 158 ss.

dai rapporti istituzionali»⁵⁴). Coerentemente con questa impostazione, nell'ambito del procedimento di formazione del Governo Conte I, i contenuti del Contratto vennero recepiti integralmente dal programma di Governo; successivamente, in occasione del dibattito sulla fiducia, la maggioranza in entrambe le Camere approvò due mozioni⁵⁵ che confermavano, *ab origine*, l'intenzione di configurare il Parlamento (ma anche il Governo, e il suo Presidente del Consiglio⁵⁶) come soggetti esecutori di opere "appaltate" dai partiti di maggioranza⁵⁷.

3.2. *Qualche considerazione sull' "uso politico" dell'art. 94, c. 2 Cost.*

Inevitabilmente, sulle dinamiche applicative del secondo comma dell'art. 94 Cost. hanno inciso gli atteggiamenti e le strategie dei partiti politici. Del pari, quest'affermazione nulla ci dice sulle ragioni di tale fenomeno, rispetto alle quali si possono proporre diverse ipotesi.

Anche alla luce dei risultati delle analisi condotte sul nostro sistema parlamentare, una spiegazione plausibile potrebbe essere che, nell'ambito della più ampia tendenza dei partiti italiani a definire i tratti essenziali delle politiche pubbliche al di fuori delle sedi formali, configurando, in tempi e modi diversi, il Governo e le Camere rispettivamente come organo esecutivo e sedi ratificatrici di decisioni assunte altrove, la declinazione delle mozioni di fiducia in termini prima ampi e simbolici e poi *ob relationem* può aver risposto a una specifica esigenza della classe politica: garantire ai partiti di maggioranza e ai potenziali alleati un ampio spazio di manovra anche nel cosiddetto "sottosistema parlamento-governo"⁵⁸. Da un lato, attraverso l'approvazione di mozioni "simboliche",

⁵⁴ Così M. CAVINO, *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII legislatura*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società civile ancora in transizione 2017-2021*, Bologna, 2022, 24 ss.

⁵⁵ Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 5 giugno 2018, Allegato A al Resoconto stenografico: 105: mozione (1-00014) Crimi, Candiani «Il Senato, premesso che il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento si fonda su precisi contenuti programmatici; udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri; riconosciuto che i contenuti del "Contratto per il Governo del cambiamento", sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, corrispondono all'interesse e alle attese del nostro Paese; constatata la piena sintonia dell'indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato "Contratto per il Governo del cambiamento"; valutata la necessità di impegnare l'Esecutivo in un'azione di governo fondata sul "Contratto di governo", conforme al suo contenuto ed in coerenza al suo profilo programmatico, esprime la fiducia al Governo della Repubblica»; Camera dei deputati, XVIII legislatura, 6 giugno 2018, Allegato A al Resoconto, 8: mozione (1-00006) D'Uva, Molteni (di contenuto identico a quella presentata al Senato).

⁵⁶ Su cui, ampiamente, G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., 219 ss.

⁵⁷ Secondo l'espressione di M. CAVINO, *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII legislatura*, cit., 28. Sulle mozioni di fiducia al primo Governo Conte cfr. N. PETRUCCO, *Le mozioni di fiducia al Governo Conte: rottura o discontinuità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018; C.F. FERRAJOLI, *La funzione fiduciaria*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2019 (a cura di N. Lupo), 72-73.

⁵⁸ Su cui si v. le diverse interpretazioni di A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 277-284; F. CUOCOLO, *Programma di Governo, Indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e società*, 4/1982, 366-367; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., 159-211; C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Torino, 1997, *passim*.

vuote di reali contenuti, si sarebbe evitata l’esplicitazione di particolari vincoli che avrebbero potuto mettere a repentaglio l’equilibrio “programmatico” di volta in volta raggiunto tramite lunghe e complesse negoziazioni⁵⁹, offrendo il fianco all’attività di freno, contestazione e ostruzione di tutti gli attori interessati a promuovere interessi o valori politici differenti. Dall’altro, così facendo si sarebbe resa meno difficoltosa la declinazione di questo equilibrio in specifici *output* politici anche attraverso l’eventuale coinvolgimento delle stesse forze di opposizione presso le sedi decisionali “decentrate”⁶⁰.

Nonostante gli stessi motivi sembrano essere alla base della sopravvivenza di questa prassi anche negli ultimi trent’anni di *party government* all’italiana⁶¹, scavalcando la caduta del sistema “partitocratico”⁶², vero e proprio “Gigante dai piedi d’argilla”⁶³, un’interpretazione differente riguarda l’utilizzo delle mozioni *ob relationem* nei confronti dei governi “tecnocratici”⁶⁴: gli esecutivi Ciampi, Dini, Monti e, secondo molti, anche il Governo Draghi. Rispetto a queste esperienze, anche a causa di sistema di partiti inerte, indolente o incapace a definire le coordinate principali dell’agenda politica, il conferimento della fiducia mediante l’approvazione di una mozione praticamente “in bianco” ha probabilmente soddisfatto l’esigenza di garantire al Governo un ampio spazio di manovra, senza pregiudicare gli spazi per un successivo (nonché eventuale) intervento sulle scelte di *policy* da parte degli stessi attori partitici⁶⁵.

⁵⁹ Per questo profilo v. M. COTTA, F. MARANGONI, *Il governo*, Bologna, 2015, 77 ss.

⁶⁰ In termini generali v. C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna, 2004, 97 ss. Su questa dinamica interessanti i rilievi di A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L’Istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, 1977, 90 ss.

⁶¹ Su cui, in termini ricostruttivi, L. FASANO, N. PASINI, *Tra frammentazione e polarizzazione del sistema politico italiano: interpretazioni e casi empirici*, in M. ALMAGISTI, L. LANZALACO, L. VERZICHELLI (a cura di), *La transizione politica italiana. Da Tangentopoli a oggi*, Roma, 2014, 109 ss.

⁶² Sul concetto di “partitocrazia” v. G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, 18-37 e, da una prospettiva politologica, G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bologna, 2002, 16 ss.

⁶³ Secondo l’iconica espressione di M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla. Il crollo del regime dei partiti in Italia*, Bologna, 1996.

⁶⁴ Dal punto di vista analitico, i governi “tecnocratici” si qualificano, sul piano soggettivo, per un’ampia presenza di membri esterni rispetto all’establishment politico e, sul piano funzionale, per un’agenda improntata al raggiungimento di obiettivi in generale non considerati dai partiti meritevoli di perseguimento tramite un loro diretto coinvolgimento nell’arena governativa. Sulla differenza tra “governi tecnocratici” e “governi tecnici” v. D. MCDONNELL, M. VALBRUZZI, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, 53/2014, 654-671. Con riferimento al contesto italiano cfr. N. LUPO, *I «governi tecnici». Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2015, 61; A. PIERINI, *I governi tecnici in Italia*, in G. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, 43-86; M. TERZI, *Il “Governo tecnico” nella declinazione compositiva: destrutturazione costituzionalistica di un ossimoro giuridico*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale del “Gruppo di Pisa” – Como – 20 novembre 2015, Napoli, 2016, 286-291.

Sull’esperienza del governo Draghi v. N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 8/2021, 134-148.

⁶⁵ Sul punto v. D. GIANNONE, *L’agenda politica dei governi tecnocratici in Italia*, in M. TEBALDI (a cura di), *Verso la terza Repubblica. La democrazia italiana tra crisi, innovazione e continuità (2008-2022)*, Roma, 2022, 114-146, spec. 143 il quale (rifacendosi anche ad un’affermazione di S. TALINI, *La forma di governo alla prova della trasformazione della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, 23-54) sostiene che «se dovessimo

In definitiva, la sostanziale elusione del dettato costituzionale può essere spiegata alla luce delle dinamiche che hanno caratterizzato per lungo tempo l’effettivo e principale ruolo svolto dall’arena parlamentare: quello di “centro transattivo”, “camera di compensazione”⁶⁶ tra diversi centri di potere del nostro sistema istituzionale⁶⁷.

Negli ultimi decenni, invece, anche qui considerando le dinamiche del nostro sistema politico-istituzionale⁶⁸, il dilungarsi della prassi della mozione immotivata potrebbe confermare una maggiore difficoltà del Parlamento a esercitare questo ruolo di mediatore; una funzione, questa, che come ci indicano diversi studi viene progressivamente esercitata dal Governo⁶⁹, vero e proprio “baricentro” del sistema istituzionale che si erge dinanzi a un aggregato partitico destrutturato e frammentato (all’interno del quale, tra l’altro, operano soggetti che si ispirano a una mentalità populista e che – come tali – sostengono *ab origine* la marginalizzazione delle sedi di intermediazione basate sui principi di rappresentanza politica a vantaggio di un rapporto diretto con il popolo)⁷⁰.

4. Costituzione, democrazia e visibilità del potere politico: ipotesi per un’interpretazione sistematica dell’obbligo di motivazione

Sotto il profilo giuridico-costituzionale, salvo rare eccezioni, la prassi concernente l’istituto della mozione di fiducia motivata deve essere giudicata criticamente. Le

rintracciare una linea di demarcazione rispetto alle esperienze tecnocratiche degli anni Novanta, dovrebbe certamente individuarla nella “ampiezza – potenzialmente illimitata – delle scelte” con cui i governi tecnocratici del XXI secolo si sono trovati a operare».

⁶⁶ Secondo le espressioni di G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, *Il Parlamento Italiano – 1946-1963*, Napoli, 1963, 380 ss.

⁶⁷ Sul punto v. S. SICARDI, *Il Parlamento e il suo futuro: una lunga storia alla prova del XXI secolo*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Atti del Seminario Annuale del “Gruppo di Pisa” – Vercelli – 25 novembre 2016, Napoli, 2017, 3-28.

⁶⁸ Per un’analisi in termini generali v. G. SOBRINO, *La forma di governo*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent’anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell’Italia tra due secoli*, Bologna, 2015, 63-160.

⁶⁹ Sul punto v. C. DE MICHELI, *XVIII legislatura: crisi della funzione legislativa e mutamenti politici*, in *Verso la terza repubblica*, cit., 43-81, spec. 48 ss.; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014. Per una recente analisi di carattere generale su questo tema v. i contributi raccolti in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019.

⁷⁰ Sul concetto di populismo v. la ricostruzione di M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2018 e le interpretazioni proposte in M. TARCHI (a cura di), *Anatomia del populismo*, Frattamaggiore, 2019. Sulle tensioni tra populismo e costituzionalismo cfr. A. Spadaro, *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, 2007-2042; di recente v. M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 2/2018; A. STERPA, *Il teorema di Pitagora: come si rapportano Costituzione, populismo e sovranismo?*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019, 11-49; G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (eds.), *Italian Populism and Constitutional Law: Strategies, Conflicts and Dilemmas*, London, 2020; G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI, *Populismo e Costituzione. Una prospettiva giuridica*, Milano, 2022.

ragioni sono molteplici e derivano dall’interpretazione dei principi normativi su cui si fonda l’intero assetto repubblicano.

Come si è accennato nella prima parte di questo contributo, le norme contenute nell’art. 94 Cost. rappresentano uno degli strumenti previsti dal nostro ordinamento per orientare l’articolazione della politica nazionale in direzione di un assetto contraddistinto dai principi di rappresentanza e responsabilità politica. In questa cornice, l’art. 94 Cost. costituisce uno dei tasselli mediante i quali la Costituzione definisce i tratti essenziali che dovrebbero caratterizzare lo svolgimento dei processi di governo di una società democratica pluralistica (in una “poliarchia”, usando l’espressione di Dahl)⁷¹, definendo le sue condizioni procedurali minime⁷².

Nell’operare in questa direzione – con riferimento sia ai rapporti inter-istituzionali, *in primis* tra le Camere e il Governo, sia a quelli che si sviluppano tra l’ambito dell’autorità e quello della libertà, ossia tra lo Stato-apparato e lo Stato-comunità – la Costituzione svolge un’essenziale funzione regolativa⁷³, suscettibile di generare importanti conseguenze assiologiche, anche rispetto all’interpretazione dell’obbligo di motivazione *ex art. 94, c. 2 Cost.*

A sua volta, ciò deriva dalla *ratio* sottesa alla Carta repubblicana. A differenza degli statuti *octroyées* di matrice ottocentesca, la nostra legge fondamentale nasce come strumento per governare il conflitto sociale incanalando la dialettica politica all’interno delle istituzioni rappresentative⁷⁴, con l’effetto di fondare e disciplinare lo stesso potere politico⁷⁵. In questo senso, accanto all’integrazione della pluralità delle fonti nell’unità dell’ordinamento giuridico, essa è all’origine del moto di convergenza del pluralismo sociale in unità politica⁷⁶. Così, anche in quanto «armistizio strategico» tra diverse forze «portatrici, all’origine, di concezioni morali reciprocamente chiuse»⁷⁷, il dettato costituzionale si orienta rispetto al contrasto tra gli interessi sociali, economici e politici (in altre parole, il pluralismo come condizione/risultato della differenziazione

⁷¹ R.A. DAHL, *Polyarch: participation and opposition* [1971], trad. it. a cura di A. Scivoletto, *Poliarchia*, Milano, 1993⁶, per i caratteri distintivi delle “poliarchie” v. spec. 27-39.

⁷² A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo*, cit., 29 ss.

⁷³ In questo senso M. DOGLIANI, *Costituzione in senso formale, materiale, strutturale e funzionale: a proposito di una riflessione di Gunther Teubner sulle tendenze autodistruttive dei sistemi sociali*, in *Diritto pubblico*, 2/2009, 295-315, spec. 314 ss. (anche in *Costituzionalismo.it*, 3/2009).

⁷⁴ Così R. BIN, *Che cos’è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2007, 16.

⁷⁵ In questo senso A. MORRONE, *Costituzione*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, 30-31. Sul punto cfr. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2006, 1643 ss.; E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, a cura di M. Nicoletti, O. Brino, Milano, 2006, 54-56.

⁷⁶ Sulla Costituzione come fonte di “integrazione politica” v. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, Vol. I. – Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987, IX-XI. Sulle diverse concezioni della “Costituzione” v., per un inquadramento preliminare, M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994; F. RIMOLI, *L’idea di costituzione. Una storia critica*, Roma, 2011.

⁷⁷ M. DOGLIANI, *La Costituzione italiana del 1947 nella sua fase contemporanea*, in *Costituzionalismo.it.*, 2/2003, 2. Sul punto cfr. altresì S. BARTOLE, *Costituzione (Dottrine generali e diritto costituzionale)* e V. ONIDA, *Costituzione italiana*, entrambe in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1989, rispettivamente 301 ss. e 323 ss.

dell'ordine materiale)⁷⁸ non presupponendo la sua ricomposizione in un'utopistica, quanto anomica, monade, ma considerandolo come un tratto fisiologico che è opportuno disciplinare, istituendo «regole e procedure che consentano di individuare in futuro punti di equilibrio tra gli interessi che siano accettabili per tutti»⁷⁹.

Nell'operare in questa direzione, la Costituzione di certo non svaluta il principale presupposto del Governo democratico: *il principio di visibilità del potere politico*. Solo attraverso di esso, infatti, il cittadino può essere messo in condizione di venir a conoscenza degli affari pubblici al fine di poter coscientemente contribuire, direttamente o indirettamente, alla formazione dell'opinione pubblica e alla definizione delle decisioni collettive, adempiendo ai suoi doveri di partecipazione alla Repubblica. L'essenzialità (e la pregiudizialità) di questo passaggio rispetto alla *ratio* del costituzionalismo democratico e pluralistico non si può porre in secondo piano. Come ha sottolineato con acutezza Sartori, «elezioni libere con opinioni imposte (illibere) non portano a nulla. Un popolo sovrano che non ha nulla di suo da dire, senza opinioni proprie, è un sovrano vuoto, un re di coppe. E dunque tutto l'edificio della democrazia poggia, in ultima analisi, sull'opinione pubblica; e su una opinione che sia davvero del pubblico, che in qualche modo nasca dal seno dei pubblici che la esprimono. [...] Il nesso tra opinione pubblica e democrazia è costitutivo: la prima è il fondamento sostantivo e operativo della seconda»⁸⁰. Nella stessa ottica, per dirla con Böckenförde, «non può esistere una democrazia con una informazione bloccata, ovvero una democrazia priva della possibilità di un'opinione pubblica; quando così fosse, essa non sarebbe la facciata per un contenuto politico di genere affatto diverso»⁸¹.

Dal punto di vista logico, il principio di visibilità del potere politico costituisce un presupposto per garantire l'effettività di quelli che Norberto Bobbio ha definito come gli “universali procedurali” democratici⁸². In primo luogo, favorisce la possibilità dei

⁷⁸ In argomento P. HÄBERLE, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft* [1982], ed. it. a cura di J. Luther, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001.

⁷⁹ R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, cit., 21; nell'operare in questo senso «La Costituzione non si risolve in una mera positivizzazione dei valori esistenti nella realtà, bensì, pretende di ordinare i conflitti che tra quei valori possono verificarsi in concreto» (A. MORRONE, *Costituzione*, cit., 40).

⁸⁰ G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 2007, 59; 63.

⁸¹ Così E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia*, cit., 463.

⁸² N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, Torino, 2009, 381: 1) Tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età senza distinzione di razza, religione, di condizione economica, di sesso, debbono godere dei diritti politici, cioè ciascuno deve godere del diritto di esprimere la propria opinione o di scegliere chi la esprimerà per lui; 2) il voto di tutti i cittadini deve avere peso eguale; 3) poter votare secondo la propria opinione formata [e] quanto è più possibile liberamente cioè in una libera gara tra gruppi politici organizzati in concorrenza fra loro; 4) debbono essere liberi anche nel senso che debbono essere posti in condizione di scegliere tra soluzioni diverse, cioè tra partiti che abbiamo programmi diversi e alternativi; 5) sia per le elezioni, sia per le decisioni collettive, deve valere la regola della maggioranza numerica, nel senso che si consideri eletto il candidato o si consideri valida la decisione, che ottiene il maggior numero di voti; 6) nessuna decisione presa a maggioranza deve limitare i diritti della minoranza, particolarmente il diritto di diventare a sua volta maggioranza a parità di condizioni. Nella stessa prospettiva (pur giungendo a conclusioni difformi) v. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia*, cit., 378-497. Seppur implicitamente, questo principio sembra costituire anche il presupposto della maggior parte di quelli che R. DAHL (*On Democracy* [1998], trad. it. di C. Paternò, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, 2006², 41 ss.) ha definito come i “criteri del processo democratico” (i.e. *Partecipazione effettiva dei cittadini*; *Parità di voto*; *Diritto all'informazione*; *Controllo dell'ordine del giorno*; *Universalità del Suffragio*).

cittadini di potersi formare un’opinione rispetto alla libera competizione tra i gruppi politici con programmi diversi ed alternativi. In secondo luogo, contribuisce a che non venga leso il diritto di alternanza tra forze maggioritarie e minoritarie nella determinazione della politica nazionale. Complessivamente, esso consente ai consociati di osservare, controllare (e, successivamente, di valutare) il comportamento dei loro rappresentanti all’interno delle istituzioni rappresentative (art. 67 Cost.)⁸³, in corrispondenza dei principali passaggi che contraddistinguono i processi decisionali al vertice dell’ordinamento⁸⁴.

Ciò posto, proprio come avviene per gli “universal procedurali” democratici, la Costituzione disciplina anche questo principio, declinandolo *come regola generale per il perfezionamento dei principali processi di governo*, e fondando su di esso specifiche norme rivolte ai pubblici poteri, *in primis* il Parlamento⁸⁵.

Tra di esse si colloca, ad esempio, il secondo comma dell’art. 64 Cost. Stabilendo il principio della pubblicità delle sedute delle Camere, questa disposizione fornisce il «cardine della legittimazione democratica del Parlamento nei confronti del popolo, aldilà del momento elettorale»⁸⁶. Da essa trae origine un vero e proprio diritto politico del cittadino⁸⁷, che si estende dalla possibilità per chiunque lo desideri di assistere alle sedute delle Assemblee, a forme di pubblicità aggiuntive previste dal diritto parlamentare. Parallelamente, l’art. 64, c. 2 Cost. consente di garantire un primo strumento di conoscibilità delle iniziative, degli orientamenti e delle posizioni che vengono assunti dalle forze politiche in direzione dell’articolazione di quegli specifici indirizzi programmatici che, anche attraverso il principio di maggioranza da un lato e il contraddittorio pubblico dall’altro (comma 4)⁸⁸, sono accolti dalle Camere e dal Governo. Come noto, al raggiungimento di questo obiettivo contribuisce anche il combinato disposto tra le norme costituzionali sul procedimento legislativo (artt. 70, 72, 77, 80, 81) e la disciplina dei regolamenti parlamentari (anche in virtù dello stesso art. 72 Cost., che affida ad essi la determinazione delle forme di pubblicità dei lavori delle commissioni), con il risultato che, salvo la possibilità di adunarsi in seduta segreta, l’approvazione delle leggi e quella dei presupposti necessari per il perfezionamento

⁸³ Su cui v. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 1/2018 (a cura di M. Cavino), secondo il quale l’art. 67 Cost. è all’origine dell’obbligo per i parlamentari di esercitare il loro mandato nella prospettiva di «proiettare la sintesi ponderata dei diversi interessi collettivi in competizione e dell’interesse generale» (127).

⁸⁴ Sulle radici filosofiche di questa idea v. le considerazioni su Kant di N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2/1980, 181-203, spec. 187 ss.

⁸⁵ Sul punto v. le considerazioni di C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, cit., 262-303.

⁸⁶ Così C. FASONE, *La funzione pedagogico-espressiva*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, 1/2019 (a cura di N. Lupò), 187. Sul punto v. G.L. CONTI, *L’ombra del Parlamento*, in G.L. CONTI, P. MILAZZO (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento VII. La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione*, Pisa, 2017, 13 ss.

⁸⁷ Su cui v. A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1986, 37.

⁸⁸ *Ivi*, cit., 56.; ID., *Il Parlamento*, cit., 271.

degli atti aventi pari forza che sono di competenza del Governo devono svolgersi seguendo il regime di massima pubblicità⁸⁹.

Nello stesso solco si inserisce anche il secondo comma dell’art. 94 Cost. Esso impone alle Camere di produrre ed “ostendere” dinanzi alla comunità politica le motivazioni che portano le forze parlamentari ad attribuire o a revocare la fiducia al Governo⁹⁰. Ciò viene previsto al fine di garantire che i cittadini e l’opinione pubblica possano venir a conoscenza di quali sono gli interessi e valori che vengono promossi in ambito istituzionale e – soprattutto – quali tra questi vengono fatti propri dalla maggioranza dei loro rappresentanti, per raggiungere quali obiettivi, e attraverso l’utilizzo di quali mezzi. Detto in altri termini, attraverso questo meccanismo l’ordinamento rende evidente ai cittadini su quale faglia, di volta in volta, si stabilizza la discrepanza tra la volontà della maggioranza e quella delle minoranze nello svolgimento della nostra democrazia costituzionale, imponendo uno specifico dovere informativo in capo alle Camere⁹¹. Del resto, ciò è coerente con il combinato disposto tra l’art. 1 Cost. e l’art. 3, c. 2 Cost., i quali, per garantire la partecipazione “effettiva” (intesa come

⁸⁹ Nel complesso, il fatto che il principio di pubblicità del processo di decisione parlamentare sia stato accolto in Costituzione «è un altro – e non il meno importante – segno del vincolo speciale che lega il parlamento al popolo. La normale esclusione di processi decisionali parlamentari “non” pubblici vuole significare anche che tali processi non tollerano le chiusure e il riserbo che pur caratterizzano altre sfere di decisione costituzionale: da quelle del consiglio dei ministri a quelle della Corte costituzionale. Questa concezione del parlamento-casa di vetro non è solo una concezione garantista (dibattere e decidere sotto gli occhi e il giudizio di tutti), ma è un necessario completamento giuridico della posizione che il popolo ha rispetto al suo parlamento» (così A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., 298).

L’inquadramento del principio di pubblicità come elemento qualificante del “parlamentarismo” si concretizza, in un primo momento, grazie a F.M. GUIZOT, *Historie des originies du gouvernement représentatif en Europe*, t. II, 1951 10 ss., spec. 13-14. Successivamente, esso si perfeziona durante gli anni Venti del Novecento nell’ambito del dibattito “weimariano” animato, tra gli altri, da R. SMEND (spec. v. *Verfassung und Verfassungsrecht* [1928], trad. it. di F. Fiore e di J. Luther, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1990), C. SCHMITT (spec. v. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* [1985; I ed. 1923, II ed. 1926], trad. it. C. Marco e A. Rosselli, *Parlamentarismo e democrazia*, Cosenza, 1998, 21 ss) e H. KELSEN (spec. v. *Demokratie* [1927] e *Das Problem des Parlamentarismus* [1925], trad. it. a cura di C. Geraci, *Il primato del Parlamento e Il problema del parlamentarismo* entrambi in Id., *Il primato del parlamento*, Milano, 1982, rispettivamente 3-35 e 173-203).

Ad ogni buon conto, anche il principio di pubblicità delle sedute delle Assemblee trova un bilanciamento con altre esigenze dell’ordinamento, in *primis* quella garantire la funzionalità delle stesse, nell’ambito dell’autonomia decisionale di ciascun ramo del Parlamento. In generale, sui diversi gradi e forme di pubblicità dei lavori parlamentari v. C. FASONE, *La funzione pedagogica-espressiva*, cit., 189 ss.; sugli strumenti v. L. CIAURRO, *Il Parlamento nei suoi canali di comunicazione formali: la governance dei resoconti, del processo verbale e delle relazioni esterni*, in *Studi pisani sul Parlamento VII*, cit., 5984. In precedenza, criticamente, M. PATRONO, *Informazione (e informatica) in Parlamento*, in *Diritto e società*, 4/1981, 778-782. Per una ricostruzione in chiave comparata v. P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata – Speciale Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2014.

⁹⁰ L’importanza di questa circostanza venne intuita già in epoca liberale; e.g. v. i rilievi di M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887: «Primo ed essenziale requisito di ogni voto che riguardi l’indirizzo politico del Governo, è quello della maggiore pubblicità, appunto perché il paese conosca le ragioni per le quali si vuole sostituire un Ministero ad un altro, e perché la Corona abbia chiaramente indicata la sua linea di condotta nel fare questa sostituzione» (445).

⁹¹ Sul principio di maggioranza come presupposto per il compromesso politico cfr. H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* [1929], trad. it. di G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*, in Id., *La democrazia*, Bologna, 1998, 41-145, spec. 49 ss.; ID., *Il problema del parlamentarismo*, cit., 193 ss.

«capacità e autonomia di decisione»⁹²) dei cittadini all’organizzazione politica della Repubblica, richiedono l’esercizio di una pubblica funzione informativa che concorra «ad ampliare gli spazi di libertà civile, di partecipazione politica e di benessere sociale» della comunità⁹³.

Si faccia attenzione. La *ratio* giustificatrice dell’obbligo di motivazione *ex art.* 94, c. 2 Cost. deriva non dalla constatazione che le norme concernenti la formazione del governo riservano uno spazio di indirizzo nei confronti delle Camere (come hanno opportunamente sostenuto, tra gli altri, Chimenti, Galizia e Manzella), ma dalla sua interpretazione alla luce dei principi fondamentali (art. 1, art. 3, c. 2) del nostro ordinamento repubblicano⁹⁴. In effetti (e in definitiva), proprio perché l’obbligo di motivazione non si legittima sulla base di un vincolo in capo ai due rami del Parlamento volto a imporre, in ogni caso, l’esercizio delle competenze di indirizzo al fine di innovare l’orizzonte teleologico di matrice ministeriale, ma trae fondamento dalle dinamiche della *forma di stato* repubblicana, esso deve essere rispettato sia che essi decidano di compartecipare attivamente, anche da comprimari, alla definizione dell’indirizzo politico del Governo, sia che optino per un ruolo teleologicamente “remissivo” rispetto a questa dinamica⁹⁵; anche in quest’ultima circostanza – senz’altro problematica dal punto di vista del “rendimento” dell’istituzione parlamentare, ancorché legittima sotto il profilo costituzionale⁹⁶ – il dovere di adeguarsi sostanzialmente oltre che formalmente all’art. 94, c. 2 Cost. non viene meno.

A sua volta, questo dovere si realizza attraverso alcune direttive specifiche. Da un lato, esso obbliga le forze politiche a predisporre delle mozioni che si qualificano per una congrua estensione, tale da impedire un’elusione sostanziale dell’obbligo previsto dal dettato costituzionale⁹⁷. Ora, posto che la sua *ratio* è quella di veicolare ai cittadini le informazioni minime sullo stato di composizione e conflitto tra gli interessi presenti nella società (sui quali si articola la *summa divisio* tra maggioranza e minoranza/e) e sulle future direttrici dell’indirizzo politico-amministrativo, la motivazione dovrebbe rendere pubblicamente evidente la relazione tra questi elementi: i) l’individuazione e l’esplicitazione dei valori e dei fini verso i quali si vuole orientare l’azione dello Stato; ii) la specificazione dei mezzi materiali (giuridici e non) attraverso cui tradurre in risultati la volontà programmata; iii) la decisione di votare (o meno) la fiducia al

⁹² U. ROMAGNOLI, *Principi fondamentali (art. 3, c. 2 Cost.)*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 181;

⁹³ P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, 355-356. In senso conforme già P.A. CAPOTOSTI, *Dalla libertà selvaggia al pluralismo*, in AA.VV. *Verso il diritto all’informazione*, Roma-Bari, 1991, 32-36, 34.

⁹⁴ Perfezionando, in tal modo, alcuni spunti argomentativi che, seppur *in nuce*, si possono individuare nelle riflessioni, tra gli altri, di S. TRAVERSA, *I rapporti Parlamento-Governo con particolare riferimento alla parlamentarizzazione delle crisi e alla sfiducia individuale*, in *Rassegna parlamentare*, 4/1992, 345; C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, cit., 166; M. CARDUCCI, *Art. 94*, cit., 1823; C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, cit., 187-200.

⁹⁵ Su cui però v. i rilievi di A. MANNINO, *Fiducia nei rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 381 ss.

⁹⁶ Cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., 50-52.

⁹⁷ In questo senso già A. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, 102-103.

Governo (*profilo deliberativo*)⁹⁸. Dall’altro, di conseguenza, l’art. 94 Cost. fornisce il presupposto per l’inammissibilità non solo delle mozioni senza alcuna motivazione⁹⁹, ma anche di quelle *ob relationem* e di quelle con motivazione *implicita*, vale a dire di quelle che si limitano a richiamare nell’atto gli interventi dei partecipanti alla discussione sulla fiducia al Governo¹⁰⁰.

Ciò detto, il controllo sul rispetto di questi caratteri rientra all’interno delle competenze dei Presidenti delle due Camere. In particolare, in base all’art. 139-bis R.C., che si ritiene applicabile alle mozioni di fiducia per via analogica¹⁰¹, il Presidente deve verificare innanzitutto che il contenuto delle mozioni (oltre che delle interpellanze e delle interrogazioni) «sia riconducibile al tipo di strumento presentato secondo quanto previsto dagli articoli 110, 128 e 136» (provvedendo, ove necessario, alla corretta titolazione dell’atto). In secondo luogo, deve valutare l’ammissibilità di tali atti con riguardo, tra l’altro, alla *coerenza fra le varie parti dei documenti, alla competenza e alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento*. In questa direzione, la verifica concernente la presenza degli elementi che, complessivamente, contribuiscono ad articolare il profilo “sostanziale” della motivazione dell’istituto ex art. 94, c. 2 Cost. sembrerebbe rientrare nel giudizio sulla coerenza dell’atto, potendosi spingere ad una decisione sull’inammissibilità di mozioni carenti dei requisiti essenziali per difetto di ragionevolezza (rapporto mezzi-fini). Nonostante la minor analiticità delle disposizioni regolamentari di Palazzo Madama (artt. 146 e 157) una valutazione analoga dovrebbe essere garantita dal Presidente del Senato.

Al di là di questo profilo, il dettato costituzionale lascia un ampio margine di apprezzamento alle istituzioni parlamentari. A titolo esemplificativo, benché l’art. 94, c. 2 Cost. richieda l’approvazione (e, dunque, la presentazione) di almeno una mozione di fiducia opportunamente motivata (potenzialmente in grado di integrare, rettificare e adattare il programma di governo)¹⁰², nulla vieta di estendere, massimizzandola, la sua

⁹⁸ Ripercorrendo la schematizzazione concettuale suggerita da T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 152 ss. Sui contenuti dei programmi di governo v. le riflessioni di M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 432 ss.; A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, cit., 134 ss.

⁹⁹ Così G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, cit., 5.

¹⁰⁰ Su cui v. M.S. GIANNINI, *Motivazione dell’atto amministrativo*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, 1977, 265-268.

¹⁰¹ Autorevole dottrina sostiene infatti che le mozioni di fiducia non rappresenterebbero delle mozioni in senso proprio. Sul punto, si vedano le diverse impostazioni di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 393; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011², 231-238; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018³, 241. Ad ogni buon conto, al di là dei riferimenti “nominalistici”, si ritiene che le norme attributive del potere di verifica dell’adeguatezza contenutistica degli atti parlamentari da parte del Presidente di Assemblea possano essere applicate, mediante interpretazione estensiva, anche alle fattispecie previste dall’art. 94, c. 2 Cost.

¹⁰² Sul punto, si concorda con C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, cit., 194-200 sulla possibilità per le Camere di integrare il contenuto della relazione fiduciaria espresso a partire dalle comunicazioni del Governo (aderendo altresì ai contro-argomenti forniti in opposizione all’inquadramento della mozione di fiducia come mero atto di richiesta proposto da G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 137-139).

ratio. Ciò si potrebbe realizzare richiedendo a tutti i gruppi parlamentari di presentare specifiche mozioni, garantendo: a) la possibilità per le forze parlamentari di convergere su quelle che sono espressione degli intenti della maggioranza (e, eventualmente, della/delle opposizione/i)¹⁰³; b) la circostanza che la votazione su di esse (tranne nel caso in cui siano coincidenti dal punto di vista testuale) avvenga in modo disgiunto¹⁰⁴, proprio al fine di valorizzare quel *fil rouge* che lega, nei termini della responsabilità politica, le singole forze parlamentari, il Governo e il corpo elettorale; c) la possibilità per il Governo di esprimersi in merito¹⁰⁵.

Nella stessa ottica, ciascun ramo del Parlamento è libero di approvare mozioni di fiducia con contenuto divergente¹⁰⁶. Anche dinnanzi a questa eventualità, l'ultima parola dovrebbe spettare al Governo, nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri, se non altro perché è ad esso che viene attribuita la competenza (e, dunque, la responsabilità politica) rispetto all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo. Ad ogni buon conto, nel caso in cui invece non sia possibile addivenire ad una efficace mediazione tra le indicazioni delle due Camere, l'unica strada sembrerebbe essere quella delle dimissioni del Governo e della nomina di un nuovo Gabinetto¹⁰⁷. Ove anche questo passaggio risultasse inefficace, la via da percorrere sarebbe quella dello

Ora, proprio perché spetta anzitutto al Governo declinare gli indirizzi politici in opzioni programmatiche specifiche (e, conseguentemente, attuarle), è del tutto coerente che, durante il dibattito parlamentare, esso – attraverso la figura del Presidente del Consiglio – abbia la possibilità di esprimersi sulle mozioni presentate dalle Camere (con l'eventualità, ove non si raggiunga una mediazione, che esso rassegni le dimissioni dopo aver appena ottenuto la fiducia). Tra l'altro, questa impostazione sembra rispondere ai rilievi di M. GALIZIA, *La fiducia parlamentare*, cit., volti a sottolineare l'esigenza di rispettare sostanzialmente il dettato costituzionale, evidenziando, d'altro canto, l'inopportunità che attraverso le mozioni di fiducia le Camere proponano e approvino un programma diverso, «che si sviluppi parallelamente a quello esposto dal Presidente del Consiglio, dato che l'elaborazione del programma spetta al Governo» (411).

¹⁰³ Sulle problematiche concernenti le nozioni di maggioranza, minoranza/e e opposizione/i in ambito parlamentari cfr., *ex plurimis*, S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, 14 ss.; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004, 19 ss.; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013, 3 ss.

¹⁰⁴ L'importanza di questo profilo è stata evidenziata – con particolare riferimento alle mozioni di sfiducia – da S. CURRERI, *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate*, cit., 339-366; in particolare, anche alla luce di una prassi parlamentare ondivaga, si concorda con questo A. nell'argomentare in favore di un divieto di voto congiunto di mozioni di sfiducia che presentano un contenuto sostanzialmente difforme (al di là della loro comune finalità, vale a dire la revoca della fiducia al Governo o ad un suo membro), al fine di consentire a tutte le componenti parlamentari di esprimere pubblicamente la loro posizione rispetto alla compagine ministeriale.

¹⁰⁵ Sui profili critici connessi alle integrazioni e modifiche del programma di governo cfr. A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, cit., 124-126.

¹⁰⁶ La possibilità che le Camere approvino mozioni dal diverso contenuto è stata presa in considerazione da M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 458 (anche ID., *Fiducia parlamentare*, cit., 411) il quale, peraltro, l'ha valutata criticamente, configurandola come una tipologia di “vizio di annullabilità della mozione”. Sul punto v. le considerazioni di S. CURRERI, *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia*, cit., 355, nt. 33; cfr., altresì, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, cit., 195, nt. 23.

¹⁰⁷ Cfr. *supra* nt. 102.

scioglimento di una o di entrambe le Camere da parte del Presidente della Repubblica¹⁰⁸.

5. *Contrappunti conclusivi*

L’obiettivo di questo contributo era quello di offrire, alla luce delle coordinate costituzionali, e a fronte della prassi repubblicana, un fondamento giustificativo all’obbligo di motivazione sostanziale delle mozioni di fiducia *ex art. 94, c. 2 Cost.*

A fronte dell’analisi sviluppata in questa sede si possono esprimere alcuni rilievi di sintesi.

Da un punto di vista giuridico-normativo, è possibile sostenere l’obbligo di ottemperare in senso sostanziale al dettato costituzionale interpretando il secondo comma dell’art. 94 Cost. alla luce dei principi sui quali si basa la forma di stato della Repubblica. Come si è visto, attraverso il combinato disposto tra l’art. 1 Cost e l’art. 3, c. 2 Cost., il nostro ordinamento impone specifici obblighi di carattere informativo ai pubblici poteri, anzitutto nella prospettiva di garantire il principio di pubblicità del potere e dei processi politici. Questi obblighi si realizzano con riferimento all’ambito parlamentare non solo tramite il secondo e quarto comma dell’art. 64 ma, per l’appunto, in forma specifica, anche attraverso il secondo comma dell’art. 94 Cost.

Inoltre, da un punto di vista generale, anche alla luce del suo fondamento assiologico, questa ipotesi interpretativa sembra preferibile rispetto all’utilizzo dell’altro, classico, argomento che viene impiegato per far valere le ragioni che ostano all’adeguamento *ob relationem* dell’art. 94, c. 2 Cost. Infatti, benché si possa ormai ritenere pacifico che ai due rami del Parlamento spettò, proprio a partire dall’instaurazione della fiducia, un potere di indirizzo nei confronti del Gabinetto, non si può comunque escludere che, mediante le forze di maggioranza, essi (singolarmente, o in forma congiunta) decidano di uniformarsi integralmente agli intendimenti del secondo, ampliando in tal guisa gli spazi per l’esercizio del controllo. Anche rispetto a questo scenario ciò che comunque rileva è la circostanza che l’obbligo di motivazione *ex art. 94, c. 2 Cost.* non può essere eluso; il che rappresenta una conseguenza del tutto logica se si tiene presente che il principio di pubblicità *del potere politico* (in questo caso, *in Parlamento*) si legittima sulla base di un tratto strutturale del nostro ordinamento.

Ciò posto, le strade per garantire l’efficacia del precetto costituzionale sono diverse oltre che eterogenee. Benché siano poche le probabilità che siano gli stessi partiti a volersi adeguare al dettato costituzionale (spontaneamente, o su indicazione di altri operatori istituzionali, come lo stesso Governo o il Capo dello Stato), si ritiene che

¹⁰⁸ In argomento v. cfr. le ricostruzioni proposte negli ultimi anni da F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere: l’era post-partitica*, Napoli, 2019; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, 2016; R. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it.*, 2/2012; M. BELLETTI, *La forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 2008.

l'interruzione della prassi dell'approvazione delle mozioni *ob relationem* potrebbe realizzarsi attraverso l'introduzione di specifici vincoli di carattere istituzionale concernenti, innanzitutto, il contenuto necessario delle mozioni di fiducia. Ciò si potrebbe realizzare per via “interpretativa”, leggendo le norme regolamentari alla luce della Costituzione e favorendo l'approvazione di un parere delle Giunte per il Regolamento, oppure integrando l'attuale disciplina attraverso un intervento riformistico tanto “puntuale” quanto “decisivo” (auspicabilmente, evitando disallineamenti tra i due rami del Parlamento).