

Concorso

CAMERA

dei **DEPUTATI**

65

**Segretari
parlamentari**
(Cod. C15)

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**

per la **prova preselettiva**

conoscitivi per l'esistenza di un obbligo di risposta da parte del destinatario delle richieste di informazioni (obbligo per quanto non necessariamente sanzionato in caso di violazione). La modalità più penetrante di sindacato ispettivo è l'**inchiesta parlamentare** (§ 4.2), la quale non a caso è espressamente richiamata dalla Costituzione (art. 82 Cost.). Peraltro, anche i c.d. **atti di sindacato ispettivo** – ossia le **interrogazioni** e le **interpellanze** (§ 4.1) – sebbene disciplinati dai Regolamenti parlamentari – devono ritenersi fondati «sulla superiore dignità politica dell'organo più direttamente rappresentativo della sovranità parlamentare» (MORETTI).

2. I procedimenti fiduciari.

I procedimenti fiduciari possono essere definiti come le procedure attraverso le quali le Camere accordano, revocano o confermano la fiducia al Governo. Essi costituiscono la modalità procedurale attraverso la quale trovano espressione i principi organizzativi della forma di Governo parlamentare.

Quattro sono i procedimenti fiduciari, due soltanto dei quali espressamente disciplinati dalla Costituzione:

- la **mozione di fiducia iniziale** (art. 94, c. 2 e 3 Cost.);
- la **mozione di sfiducia** (art. 94, c. 2 e 5 Cost.);
- la **sfiducia individuale**, la quale trova fondamento nel Regolamento della Camera e in un parere della Giunta per il Regolamento del Senato;
- la **questione di fiducia**, disciplinata dai Regolamenti parlamentari e dalla legge n. 400 del 1988.

► 2.1. La mozione di fiducia iniziale.

La **fiducia iniziale** è il procedimento attraverso il quale le Camere accordano la fiducia al Governo a seguito della sua presentazione alle Camere ai sensi dell'art. 94, c. 3 Cost.

A differenza di altre esperienze costituzionali (come, ad esempio, quella tedesca e spagnola), nell'ordinamento italiano il momento dell'investitura fiduciaria non è incorporato all'interno del procedimento di formazione del Governo. L'iter di formazione del Governo si conclude infatti con il giuramento del nuovo esecutivo nelle mani del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 93 Cost. È con il giuramento, infatti, che si verifica il trasferimento di poteri fra l'esecutivo uscente e quello entrante. Peraltro, la dottrina prevalente ritiene che il "**Governo in attesa di fiducia**" – per quanto già immediatamente operativo – dovrebbe esercitare con particolare cautela i propri poteri, limitandosi, per lo più, alla gestione dell'ordinaria amministrazione (ELIA).

Il procedimento di formazione del Governo e la fiducia iniziale – benché formalmente scissi – rimangono in ogni caso strettamente collegati. In base all'art. 94, c. 3 Cost., infatti, «entro 10 giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia». La prassi parlamentare ha interpretato il termine di 10 giorni come **termine di presentazione** e non di conseguimento della fiducia, la quale può essere posta in votazione anche nei giorni immediatamente successivi. Il termine decorre inoltre dal momento del giuramento.

Evidentemente, la scissione fra il procedimento di formazione del Governo e la fiducia iniziale può comportare il rischio che venga negata l'investitura fiduciaria, con il conseguente obbligo per l'esecutivo di rassegnare le dimissioni e rimanere in carica fino all'avvicendamento con il successivo Governo senza aver mai conseguito la fiducia nel corso del suo mandato. In effetti, nella storia repubblicana si registrano 5 precedenti di Governi battuti sulla fiducia iniziale, 3 dei quali hanno altresì controfirmato il decreto di scioglimento e gestito il periodo elettorale.

Il procedimento della fiducia iniziale prende avvio con le **dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio** nella forma di "comunicazioni del Governo". Il discorso programmatico è oggetto di dibattito, in successione nelle due Camere. In base ad una prassi inaugurata nel 1980 e ispirata a esigenze di economia procedurale, tali comunicazioni vengono rese in forma orale solo ad uno dei 2 rami del Parlamento, mentre presso l'altra Camera sono depositate per iscritto. Viene seguito un criterio di alternanza fra le due Assemblee. Così, ad esempio, il Governo Draghi nel 2021 ha svolto

oralmente le proprie comunicazioni al Senato, mentre nel 2022 il successivo Governo Meloni si è presentato prima alla Camera.

Fra i diversi atti di indirizzo politico conosciuti dal diritto parlamentare, l'art. 94, c. 2 Cost. ha optato per la **mozione** quale strumento di indirizzo idoneo a conferire la fiducia. Si tratta peraltro di una mozione per molti aspetti atipica rispetto alle normali mozioni parlamentari. In particolare, mentre normalmente la mozione instaura un dibattito, nel caso del procedimento relativo alla fiducia iniziale quest'ultimo è attivato dalle comunicazioni del Governo.

L'art. 94, c. 2 Cost. stabilisce che la mozione debba essere «motivata». Peraltro, il **requisito della motivazione** è stato in genere eluso nella prassi attraverso il riferimento generico *per relationem* alle dichiarazioni programmatiche del Governo.

La mozione di fiducia è presentata nel corso del dibattito (di regola dai Gruppi di maggioranza). Il Presidente del Consiglio indica la mozione che intende accettare. Si passa così alle dichiarazioni di voto e infine al voto finale.

L'art. 94, c. 2 Cost. prevede l'**appello nominale**, ossia la forma più solenne di votazione (*supra*, cap. 4, § 5.2). Tale modalità è dettata dall'obiettivo di garantire la massima visibilità alle scelte politiche operate da ciascun parlamentare in occasione di un momento cruciale quale quello del conferimento della fiducia.

Inoltre, al fine di rendere inequivoco, unitario ed esplicito l'indirizzo politico determinato dall'approvazione della mozione di fiducia, i Regolamenti parlamentari non consentono il **voto per parti separate** e la presentazione di **ordini del giorno** (artt. 116 Reg. Cam.; art. 161 Reg. Sen).

L'eventuale voto contrario alla fiducia da parte della prima Camera comporta l'interruzione del procedimento, essendo già venuta meno la condizione richiesta dall'art. 94 Cost. per la permanenza in carica di un Governo, ossia la fiducia di entrambi i rami del Parlamento.

► 2.2. La mozione di sfiducia.

La mozione di sfiducia è il procedimento che ciascuna Camera può attivare per revocare una fiducia precedentemente accordata, con conseguente obbligo giuridico del Governo di rassegnare le dimissioni.

L'art. 94, c. 2 Cost. estende alla mozione di sfiducia il requisito della **motivazione**. In linea astratta, la motivazione della mozione di sfiducia dovrebbe introdurre un embrionale elemento costruttivo all'interno del procedimento, incoraggiando l'individuazione di una base di elementi comuni di critica al Governo da parte dei Gruppi che votano la sfiducia.

In pratica, non sempre tale obiettivo viene conseguito, a maggior ragione a seguito della soluzione interpretativa adottata dal Presidente della Camera, on. Fini, il 14 dicembre 2010. In tale occasione, il Presidente di Assemblea (il quale era iscritto ad un Gruppo parlamentare che aveva da poco abbandonato la maggioranza di Governo) ha ammesso la **votazione congiunta di una pluralità di mozioni di sfiducia diversamente motivate**. A sostegno di tale interpretazione – oggetto di forti critiche in dottrina (Curreri) oltreché dagli allora Gruppi di maggioranza – la presidenza ha fatto leva sull'univocità di effetti giuridici prodotti dalle mozioni di sfiducia, ossia la revoca del Governo. Argomento che ha portato ad inquadrare mozioni di sfiducia pur diversamente motivate come «documenti unitari».

Anche la sfiducia – al pari della mozione di fiducia – è votata per appello nominale ai sensi dell'art. 94, c. 2 Cost.

Al fine di scoraggiare un uso banalizzante ed ostruzionistico della mozione di sfiducia, l'art. 94, c. 5 Cost. prevede una **soglia minima di presentazione**: la mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno 1/10 dei componenti della Camera.

Sempre l'art. 94, c. 5 Cost. prevede che la mozione di sfiducia non possa essere posta in votazione prima di 3 giorni dalla sua presentazione. Tale **intervallo temporale** ha una duplice finalità. In primo luogo, esso intende evitare colpi di mano (i.c.d. "assalti alla diligenza") volti a sfruttare la momentanea e casuale assenza di parlamentari di maggioranza. In secondo luogo, l'intervallo si propone di assicurare una decisione meditata. Ciò spiega la ragione per la quale si ritiene che il termine non sia rinunciabile da parte del Governo.

In base ai Regolamenti parlamentari, il dibattito inizia con l'illustrazione da parte dei presentatori, prosegue con la discussione, mentre il Governo interviene a conclusione. Anche in questo caso sono

vietate le votazioni per parti separate e la presentazione di ordini del giorno.

È oggetto di dibattito l'esistenza di un obbligo di tempestiva discussione della mozione di sfiducia. La prassi peraltro esclude deroghe ai normali vincoli in materia di **programmazione**. Nella XVI legislatura, la mozione di sfiducia presentata contro il Governo Berlusconi IV fu addirittura discussa e respinta a più di un mese di distanza, anche a causa della sovrapposizione con l'*iter* di esame della legge di bilancio.

Nella storia repubblicana, la larga parte delle **crisi di Governo** ha assunto natura **extra-parlamentare**, ossia è stata innescata dalle dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio. In nessun caso è stata approvata una mozione di sfiducia verso il Governo nella sua collegialità, mentre in 2 circostanze è stata respinta la questione di fiducia. Come detto, 5 sono invece i casi di reiezione della fiducia iniziale. A partire dagli anni Ottanta è peraltro emersa una tendenza alla **parlamentarizzazione delle crisi di Governo**. Dinanzi alle dimissioni spontanee di alcuni Governi, il Presidente della Repubblica ha rinviato il Presidente del Consiglio alle Camere in modo da dare rilievo pubblico alle ragioni della crisi e verificare, eventualmente tramite un voto, le possibilità di una ricomposizione della maggioranza.

► 2.3. La mozione di sfiducia individuale.

La mozione di sfiducia individuale è la procedura che una Camera può attivare al fine di ottenere le dimissioni di un membro del Governo.

Tale istituto non è espressamente previsto dalla Costituzione, la quale si limita a razionalizzare la sfiducia nei confronti del Governo nella sua collegialità. Esso è stato introdotto – *praeter constitutionem* – dall'art. 115 Reg. Cam. (come modificato nel 1986) nonché da un parere della Giunta per il Regolamento del Senato del 19 marzo 1984 (confermato il 26 luglio 1995).

Il problema della compatibilità dell'istituto con la Costituzione si è posto concretamente a seguito dell'approvazione al Senato, nell'ottobre del 1995, di una mozione di sfiducia nei confronti del Ministro della Giustizia Mancuso. Investita del conflitto di attribuzioni sollevato dallo stesso Mancuso, la Corte costituzionale ha riconosciuto alle Camere il potere di approvare mozioni di sfiducia individuali (**sent. n. 7 del 1996**).

► 2.4. La questione di fiducia.

La **questione di fiducia** è la dichiarazione con la quale il Governo subordina la propria permanenza in carica ad un positivo esito di una determinazione votazione parlamentare, eventualmente anche nell'ambito dell'*iter* legislativo. In caso di voto favorevole al Governo, la fiducia già in precedenza accordata dalle Camere è da intendersi riconfermata. Al contrario, nell'ipotesi di reiezione della questione di fiducia, l'esecutivo ha un obbligo giuridico di rassegnare le dimissioni.

Sotto quest'ultimo profilo, la questione di fiducia si differenzia da quella che è stata definita come "**pseudo questione di fiducia**" (OLIVETTI), ossia una dichiarazione non rilevante sul piano giuridico con la quale il Governo prospetta la possibilità di proprie dimissioni volontarie in caso di esito sfavorevole all'esecutivo di una determinata votazione parlamentare.

La questione di fiducia non è direttamente disciplinata dal testo costituzionale, bensì dai Regolamenti delle Camere, da consuetudini nonché dalla legge n. 400 del 1988. Innegabile peraltro è il fondamento costituzionale dell'istituto, avendo il rapporto fiduciario natura paritaria (LIPPOLIS).

Nell'esperienza repubblicana, i Governi hanno fatto ricorso alla questione di fiducia per 2 principali finalità. La prima finalità – coincidente con lo scopo originario dell'istituto – era promuovere un **ricompattamento della maggioranza parlamentare**. In secondo luogo, specialmente a partire dagli anni Ottanta, la questione di fiducia è stata soprattutto utilizzata per finalità anti-ostruzionistiche e in generale con l'obiettivo di accelerazione dei lavori parlamentari (c.d. **fiducia tecnica**), innanzitutto nell'ambito dell'*iter* di conversione di decreti-legge.

La tendenza a porre la fiducia per ragioni tecniche più che per motivazioni politiche si spiega alla luce dei vantaggi procedurali che tale istituto offre. Infatti, la posizione della questione di fiducia determina almeno 3 **effetti procedurali**:

- la prevalenza del criterio di voto palese per appello nominale: anche qualora sia stato richiesto lo scrutinio segreto trova applicazione il voto per appello nominale (in analogia con le modalità di votazione delle altre deliberazioni fiduciarie);
- la priorità della votazione su cui è stata posta la fiducia e di fatto la sua conseguente