

Mozione di sfiducia alla Camera versus questione di fiducia al Senato

*Cesare Pinelli**

La presentazione alla Camera di una mozione di sfiducia al Governo da parte di alcuni gruppi parlamentari e l'annunciata presentazione al Senato di un ordine del giorno di fiducia da parte del Governo pongono l'interrogativo se, in base alle regole vigenti nel nostro ordinamento costituzionale, tale ordine del giorno possa essere discusso e votato dal Senato prima che la mozione di sfiducia presentata alla Camera venga discussa e votata da quel ramo del Parlamento.

La risposta negativa si ricava dalle seguenti circostanze.

In primo luogo, l'istituto della mozione di sfiducia è previsto direttamente dalla Costituzione (art. 94), mentre quello della questione di fiducia, formatosi in via consuetudinaria, è previsto dai regolamenti parlamentari (art. 116 Reg. Camera; art. 161 Reg. Senato). Il significato dell'espressa previsione costituzionale della mozione di sfiducia va rinvenuto nell'attribuire all'opposizione, e più precisamente, secondo l'art. 94, ad almeno un decimo dei componenti di una Camera, l'iniziativa di verificare la sussistenza di una consonanza del Parlamento con l'indirizzo politico del Governo, e quindi con la sua permanenza in carica. Né il fatto che la Costituzione disciplini la mozione di sfiducia presentata dall'opposizione, e non la questione di fiducia posta dal Governo, ha perso quel significato alla luce della introduzione in via consuetudinaria, poi riconosciuta dai regolamenti delle Camere, dell'istituto della questione di fiducia. Tale istituto, affermatosi dunque nell'area del costituzionalmente ammissibile, solo a guisa di integrazione e non di attuazione delle norme costituzionali, consente di verificare al pari della mozione di sfiducia la sussistenza del rapporto fiduciario. La differenza fra i due istituti non consiste pertanto negli effetti rispettivamente conseguiti, e va piuttosto apprezzata sotto il profilo procedurale. E, proprio sotto tale profilo, la scelta della Costituzione di privilegiare l'opposizione nella proposizione dell'iniziativa volta a verificare la sussistenza del rapporto fiduciario sarebbe vanificata nell'ipotesi in cui la discussione e votazione di una mozione di sfiducia già presentata in una delle due Camere venissero posposte a quelle di una questione di fiducia presentata successivamente nell'altra Camera.

Alla stessa conclusione si giunge in secondo luogo, a più forte ragione, ove si consideri che l'art. 94 Cost. richiede che la mozione di sfiducia "non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione". Tale previsione corrisponde a uno dei congegni di razionalizzazione della forma di governo parlamentare previsto dalla Costituzione al fine di evitare che una discussione, e quindi una votazione, immediatamente successiva alla presentazione della mozione lasciasse il Governo in preda ad 'imboscate' parlamentari. Se però il Governo potesse presentare nel frattempo una questione di fiducia, non solo la *ratio* del termine minimo di tre giorni previsto dalla Costituzione verrebbe evidentemente frustrata, ma risulterebbe neutralizzata in via preventiva la stessa mozione di sfiducia.

Non a caso, in sessantadue anni di storia repubblicana, si conta un solo caso in cui il Governo fece ricorso alla questione di fiducia con l'intento di anticipare la votazione su una mozione di sfiducia nella stessa Camera in cui era stata presentata: il caso del sesto governo Andreotti, nel 1990. Ma occorre considerare che, ove pure un solo caso potesse giocare da precedente, il che è molto dubbio, esso non potrebbe comunque valere nell'ipotesi di cui si

tratta, giacché altro è sfidare l'opposizione nella stessa Camera in cui ha presentato la mozione di sfiducia, come avvenne appunto nel 1990, altro è porre la questione di fiducia nell'altra Camera.

Questo è il punto cruciale della questione dal punto di vista giuridico-costituzionale. L'annunciata scelta del Governo di porre l'ordine del giorno di fiducia al Senato in pendenza di una mozione di sfiducia presentata alla Camera sarebbe logicamente incomprensibile, se non muovesse dall'intento di ottenere al Senato la fiducia in modo da prefigurare, nell'ipotesi in cui la Camera gli negasse successivamente la fiducia, uno scenario a geometria variabile, utile a richiedere al Capo dello Stato, all'atto delle dimissioni, lo scioglimento della sola Camera. Del resto, recentissime dichiarazioni del Presidente del Consiglio avvalorano esaurientemente l'ipotesi appena formulata.

La portata della posta in gioco derivante dalla scelta fra il rispettare o meno, anche dal punto di vista meramente cronologico, l'ordine di presentazione di due atti – la mozione di sfiducia alla Camera e l'annunciato ordine del giorno di fiducia al Senato – parimenti volti a verificare la sussistenza del rapporto fiduciario non si esaurisce dunque in una dimensione procedurale interna a ciascuna Camera. Né si lascia solamente apprezzare nei termini, pur rilevanti anche dal punto di vista costituzionale, di una comparazione fra il valore giuridico da assegnare rispettivamente all'uno e all'altro atto. La posta in gioco investe piuttosto direttamente l'art. 94 Cost., il quale esordisce con l'affermazione tassativa e inderogabile che "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere".

Dal tenore letterale di tale disposto risulta invero del tutto irrilevante l'ipotesi che il Governo sia stato colpito da sfiducia in una sola Camera anziché in ambedue. Anche nel primo caso il Governo è obbligato a dimettersi, senza che il perdurante rapporto fiduciario in un ramo del Parlamento possa acquisire una qualsiasi valenza giuridico-costituzionale, nemmeno ai fini di una mera raccomandazione del Governo dimissionario circa le successive determinazioni del Capo dello Stato.

** Prof. Cesare Pinelli
Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Roma Sapienza*