

Rivista N°: 3/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 18/07/2016

AUTORE: Andrea Razza*

NOTE SULLA “NORMALIZZAZIONE” DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA

Sommario: 1. Premessa – 1.1 L'affermazione della questione di fiducia come consuetudine costituzionale nel Parlamento repubblicano – 1.2 Effetti procedurali della questione di fiducia: priorità della votazione, maggioranza semplice, voto palese per appello nominale, indivisibilità e inemendabilità dell'oggetto, obbligatorietà delle dimissioni – 2. L'uso della questione di fiducia nel procedimento di decisione parlamentare – 2.1. Le distorsioni generate dalla simbiosi tra questione di fiducia e maxi-emendamenti – 2.2 La questione di fiducia su un disegno di legge elettorale: il dibattito sul c.d. *Italicum* (legge n. 52 del 2015) – 3. I molti volti della questione di fiducia – 3.1. La “fiducia-necessitata” e la “fiducia-garanzia” come mezzo contro le scadenze costituzionali – 3.2 La “fiducia-ricatto”: la questione di fiducia come arma verso la propria maggioranza – 3.3. La “fiducia-bis” e la “fiducia-collante”: anomalie nella prassi del secondo governo Prodi e del governo Monti – 4. I possibili percorsi di razionalizzazione: riforma dei regolamenti parlamentari, revisione della Costituzione, sanzione del giudice costituzionale – 4.1. La questione di fiducia nelle proposte di riforma regolamentare nella XVII legislatura – 4.2. La via regolamentare e la trappola del riformatore – 4.3. La via costituzionale nelle recenti proposte di riforma del procedimento legislativo – 4.4. La via giurisprudenziale tra “momenti di svolta” e rischi di giurisdizionalizzazione.

«In regime parlamentare l'arbitro e disciplinatore dell'attività legislativa è il Governo, ed è esso che, dovendo curare il costante mantenimento della fiducia da cui deriva la sua investitura, troverà di volta in volta il mezzo più adatto per la soluzione delle divergenze».

Costantino Mortati (*Intervento in Assemblea Costituente*, 15 ottobre 1947)

1. Premessa

La questione di fiducia consiste in una formale dichiarazione del Governo al Parlamento, preceduta da una decisione del Consiglio dei Ministri. Con tale dichiarazione, il Governo subordina la propria permanenza in carica all'esito di una determinata votazione parlamentare. La “posizione” della questione di fiducia produce specifici effetti procedurali.

* Dottorando in Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università La Sapienza [andre.razza@gmail.com]

A distanza di oltre quarant'anni dal primo studio sull'istituto della questione di fiducia¹, il recente dibattito sull'approvazione della nuova legge elettorale per la Camera dei Deputati (c.d. *Italicum*, legge 6 maggio 2015, n. 52) induce a una nuova riflessione sull'istituto, in particolare sull'uso "ordinario" di tale procedura nel mutato contesto del c.d. parlamentarismo maggioritario.

Con l'avvento del regime maggioritario vi è stata, infatti, una svolta nella percezione giuridico-istituzionale della questione di fiducia: il ricorso all'uso di tale strumento non è più percepito – come in passato – quale sintomo di debolezza dei Governi. Al contrario, è considerato una normale manifestazione di tenuta dell'Esecutivo, che in tal modo «rivendica l'efficacia normativa dell'indirizzo programmatico approvato dal corpo elettorale rispetto alle spinte frazionistiche presenti nella comunità parlamentare».² La questione di fiducia è dunque così diventata, negli anni, più che una rivendicazione di responsabilità del Governo, una riaffermazione del suo potere-guida.³

Inquadrare giuridicamente lo strumento della questione di fiducia significa "varcare", in un certo senso, il sottile crinale che separa le norme parlamentari e quelle costituzionali, in una problematica collocazione «tra ordine giuridico e sistema politico». Le regole che disciplinano la questione di fiducia hanno, infatti, la loro fonte nei Regolamenti delle Camere, ma gli effetti che ne derivano hanno natura costituzionale: incidono sui rapporti tra Parlamento e Governo, su quelli all'interno della maggioranza e, in senso più ampio, su quelli tra rappresentanza parlamentare e corpo elettorale.

Già la dottrina ottocentesca parlava di «multipolarità di scopi»⁴ nel ricorso alla questione di fiducia, formula che può ripetersi anche in riferimento all'esperienza repubblicana (e in particolare ai c.d. anni del maggioritario), dato che il Governo ha potuto avvalersi di tale strumento per conseguire diversi risultati. Si può infatti figurativamente classificare: una "*fiducia-necessitata*" da scadenze costituzionali (conversione in legge di decreti-legge); una "*fiducia-garanzia*" come strumento per assicurare tempi certi di approvazione secondo il cronoprogramma di governo; una "*fiducia-ricatto*" come arma del Governo nei confronti della propria maggioranza per imporre la linea su un determinato provvedimento; una "*fiducia-collante*", imposta a coesione di una maggioranza magari ampia ma non omogenea.

¹ Il riferimento è allo studio di A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.5-6/1969, ora in *Annali della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 250 e ss. «Si intende per "questione di fiducia" una votazione fiduciaria provocata spontaneamente da un Governo già in carica». La definizione è in M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, cui si rimanda per più ampi e successivi riferimenti nonché per un'analisi approfondita delle accezioni del termine "questione di fiducia" e dei relativi profili problematici, ammissibilità e conseguenze procedurali, v. in particolare pp. 1-46. Sulla natura giuridica delle norme parlamentari si v. ampiamente F. SORRENTINO e G. FLORIDIA, *Regolamento parlamentare (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVII, Treccani, Roma, 1991.

² Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003, p. 406.

³ In questo senso già G.U. RESCIGNO, *Responsabilità politica (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1351.

⁴ V. MICELE, *Crisi di gabinetto. Studio di diritto e politica costituzionale*, Società Editrice Libreria, Milano, 1904, p. 147 e ss.

Al crescente uso “ordinario” della questione di fiducia si è inoltre affiancato negli anni il ricorso combinato allo strumento dei c.d. maxi-emendamenti: con profonde ripercussioni sull’intera fase del procedimento legislativo, sulla qualità stessa della legislazione, sul rapporto maggioranza-opposizione e, più ampiamente, sul sistema delle garanzie costituzionali.

Ciò ha indotto la dottrina a proporre vari percorsi di razionalizzazione della questione di fiducia. Si sono immaginate proposte di riforma dei regolamenti parlamentari più o meno ampie. Si è ipotizzata la previsione in Costituzione di strumenti normativi alternativi che assicurino al Governo tempi definiti di approvazione (c.d. “voto a data certa”). Si sono invocate garanzie da imputare di volta in volta alla giurisprudenza del Presidente di Assemblea, alla Giunta per il Regolamento o, più radicalmente, al giudice costituzionale se non addirittura al Presidente della Repubblica. Con implicazioni interessanti se si considera il profilo del rispetto del “principio di sincerità” tra organi costituzionali.⁵

Per una corretta analisi dell’istituto nel contesto del regime maggioritario sarà allora necessario muoversi lungo due direttrici: in primo luogo, gli *effetti procedurali* derivanti dal ricorso alla questione di fiducia, con particolare attenzione al procedimento legislativo; in secondo luogo, la descrizione della metamorfosi dell’istituto negli anni e di quei percorsi che sono stati suggeriti al fine di poterne operare una *razionalizzazione*.

1.1. L’affermazione della questione di fiducia come consuetudine costituzionale nel Parlamento repubblicano

Per individuare gli effetti procedurali del ricorso della questione di fiducia è necessario ripercorrere brevemente gli episodi principali che hanno contribuito a far emergere nella prassi parlamentare i caratteri fondanti dell’istituto.

La questione di fiducia è ricavata innanzitutto da una lettura “in negativo” di quel cuore dei procedimenti fiduciari che è l’articolo 94 della Costituzione.⁶ Il governo deve avere la fiducia delle Camere, che è concessa in relazione ad un programma. Un atto che non si esaurisce nel momento iniziale, bensì continua a spiegare i propri effetti per tutto il tempo del mandato di governo.

Per tal motivo, uno strumento di verifica periodica del rapporto fiduciario ben rientra nella logica della Costituzione: per il Governo, al fine di accertare l’ampiezza (o più spesso l’esistenza stessa) della maggioranza a proprio supporto; per il Parlamento, al fine di far valere la responsabilità politica dell’Esecutivo in tutti i suoi atti.

La Costituzione obbliga il Governo alle dimissioni dinanzi al “non ottenimento” della fiducia, iniziale o incidentale, ma le esclude per ogni altra ipotesi di “voto contrario” (art. 94, comma 4). Nulla impedisce però che il Governo possa comunque legare la propria sopravvi-

⁵ In questo senso, già ampiamente, M. LUCIANI, *Il principio di “sincerità” nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, n. 4/2010.

⁶ In merito a tale lettura si v. ampiamente G. RIVISECCHI, *Fiducia parlamentare (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, aggiornam.*, Utet, Torino, 2008.

venza politica all'esito di un determinato voto, anche senza ricorrere formalmente ad alcuno strumento giuridico ("pseudo-questione di fiducia").⁷

Prima dell'approvazione della Costituzione, l'istituto della questione di fiducia si era già affermato in epoca statutaria in via di prassi traendo spunto dall'esperienza francese⁸, non essendo peraltro prevista nello Statuto albertino o nei regolamenti parlamentari nemmeno la fiducia iniziale. Se ne deduceva la *ratio* sulla base di altri istituti quali la controfirma ministeriale e la responsabilità politica dei Ministri.⁹

Non si riconosceva l'esistenza di uno strumento "questione di fiducia" ma piuttosto la possibilità per il Governo di dimettersi dopo aver provocato un voto di fiducia in Parlamento. L'istituto si affermava così come regola convenzionale: il Governo (o, più propriamente, il Ministero-Gabinetto) «si impegnava a dimettersi in subordine al verificarsi – o al non verificarsi – di un determinato fatto».¹⁰

⁷ Ne parla M. OLIVETTI, *La questione di fiducia...*, cit., pp. 27, 185-186. Esistono, ad ogni modo, casi in cui sono state ritenute opportune le dimissioni dell'Esecutivo, pur non essendosi svolta alcuna votazione fiduciaria: ad esempio nel caso dell'11 ottobre 2011, quando il governo Berlusconi IV non ottenne voto favorevole sulla presentazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario relativo all'anno 2010. Nell'occasione autorevoli esponenti in dottrina (Augusto Barbera, Pier Alberto Capotosti, Valerio Onida e altri, v. G. FERRARA, *Quella fiducia non si può dare*, in *Costituzionalismo.it*, 25.10.2011) ritennero opportune le dimissioni del Governo o quantomeno una consultazione con il Presidente della Repubblica, poiché un voto negativo su leggi di particolare importanza (come quelle sul bilancio dello Stato) equivarrebbe ad una "quasi sfiducia". Il Capo dello Stato scelse di lasciare al Presidente del Consiglio l'indicazione di una soluzione, il quale decise di porre la fiducia – per la cinquantunesima volta nella XVI legislatura – appena due giorni dopo, il 13 ottobre, ottenendo alla Camera 316 voti favorevoli e 301 contrari su 617 votanti. Curiosamente, ultimo atto di quel governo sarà il nuovo voto proprio sul rendiconto, l'8 novembre 2011, ottenendo 308 voti favorevoli, zero contrari e nessun astenuto, per via della scelta dell'opposizione di non partecipare al voto, al fine di dimostrare come all'Esecutivo mancassero i 316 voti necessari per governare, v. A.C., XVI legisl., res. sten., 08.11.2011.

Sui delicati rapporti tra questione di fiducia, maxi-emendamenti e sessione di bilancio si v. P. GAMBALE e D. PERROTTA, *L'esame parlamentare della manovra finanziaria per il 2004*, in G. DI GASPARE e N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 253 e ss.

⁸ Già nella III Repubblica francese (1870-1940) si era fatto largo uso di questioni di fiducia volte a rafforzare il legame tra maggioranza e Governo, pena l'apertura di una crisi. Più che una questione di fiducia "astratta" si trattava di una "fiducia-dichiarazione politica" (v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia...*, cit., p. 20: una *question de confiance* che minacciava preventivamente le dimissioni qualora fosse stata rigettata una proposta del Governo messa in votazione). Per approfondimenti v. L. DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*, vol. II, III. ed., Boccard, Paris, 1928, pp. 308 e 406. Parla di "fiducia presunta" nell'esperienza repubblica francese odierna anche C. SALVI, *Relazione sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 1997, p.2.

Per un riferimento invece all'esperienza nella Repubblica di Weimar, v. G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, Stilke, Berlin, 1930, p. 320.

⁹ Per un'analisi approfondita dei profili statutarî della questione di fiducia nel periodo pre-repubblicano, v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia...*, cit., pp. 70 e ss. Per una rassegna di casi di posizione della questione di fiducia si veda invece M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1887, pp. 448 e ss.

¹⁰ Così M. OLIVETTI, *La questione di fiducia...*, cit., p. 80 e ss. Con riferimento all'esperienza statutaria si parla persino di "ricatto" abbinato alla questione di fiducia, in G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972 *passim*; in G. GUIGLIA, *Il Governo*, in V. ONIDA-A. D'ANDREA-G. GUIGLIA, *L'ordinamento costituzionale italiano. Materiali e documenti*, Utet, Torino, 1990, e in L. VENTURA, *La questione di fiducia: spunti problematici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 6/1973.

Pertanto non si era avvertita la necessità di codificare l'istituto: né in Costituzione, né nei "nuovi" regolamenti parlamentari di Camera e Senato vi erano norme volte a disciplinare la questione di fiducia, a differenza degli altri procedimenti fiduciari.¹¹

Bisogna perciò risalire al primo parlamento repubblicano perché la prassi faccia propria la logica implicita nelle nuove norme costituzionali e nella tradizione statutaria. Sono tre i momenti, rispettivamente nel 1951, nel 1952 e nel 1953, in cui si consolida la prassi dell'uso della questione di fiducia nel moderno significato cui oggi è intesa.¹²

Il primo, il 6 marzo 1951, quando alla Camera dei Deputati era in discussione un importante decreto-legge sulla giacenza delle materie prime.¹³ Vista la forte opposizione nei confronti del Ministro proponente, e la necessità di convertire urgentemente in legge il provvedimento, il Governo decideva di "far quadrato" attorno al Ministro attaccato, facendo proprie le dichiarazioni di questi e legandovi indissolubilmente la permanenza in carica dell'intero esecutivo.¹⁴

Il Presidente del Consiglio De Gasperi "poneva", dunque, per la prima volta una questione di fiducia, sul voto di un ordine del giorno di passaggio all'esame degli articoli, avvertendo che in caso di reiezione il Governo avrebbe rassegnato le dimissioni.¹⁵ Un voto che conteneva «una valutazione della linea direttiva essenziale del Governo», con l'augurio che «la risposta [del Parlamento] contenga e confermi la fiducia nel Governo».¹⁶

¹¹ È nota la profonda divergenza di scelte compiute da Camera e Senato nell'approvare il proprio Regolamento nel nuovo ordinamento repubblicano. Nel maggio del 1948 la Camera dei Deputati scelse di applicare nuovamente il regolamento della Camera statutaria vigente al 1922, con le opportune modificazioni, il Senato della Repubblica approvò invece un nuovo regolamento, elaborato dalla Giunta preposta. Una scelta di continuità istituzionale secondo l'interpretazione di P. UNGARI, una scelta «catastrofica» per A. MANZELLA perché riproduttiva della cornice di debolezza istituzionale tipica dell'esperienza liberale. Cfr. N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in Osservatorio sulle fonti, n.2/2008, pp. 20 e ss.

¹² In questo senso A. MANZELLA, *Note...*, cit.; G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Giuffrè, Milano, 1974; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, pp. 215 e ss.

¹³ Il riferimento è al decreto-legge 8 gennaio 1951 n. 1, relativo alla richiesta di dati sulla giacenza di alcune merci e sul potenziale produttivo di alcuni settori industriali. Il Ministro della Difesa, Randolph Pacciardi (PRI), chiedeva l'autorizzazione per il proprio dicastero ad effettuare spese straordinarie nell'esercizio finanziario 1950-1951 al fine di poter procedere ad un riassetto della *governance* economica italiana in linea con i parametri del c.d. Piano Marshall.

¹⁴ Nella prassi repubblicana tutti i Governi assumeranno tale posizione nei confronti della presentazione di una mozione di sfiducia individuale al singolo Ministro. Si rinvia necessariamente ad altra sede la trattazione dell'istituto della mozione di sfiducia individuale; in merito all'ampia letteratura in materia - solo per citare le pubblicazioni più recenti (e soprattutto successive alla sent. n. 7 del 1996 della Corte costituzionale) - si v. D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari n. 6)*, Camera dei Deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, Roma, 1998, pp. 631-644; A. MENCARELLI, *Sugli effetti automatici della sfiducia individuale in luogo della revoca del ministro sfiduciato che rifiuti di dimettersi: considerazioni critiche a margine della sent. n. 7 del 1996*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 148/1996, pp. 217-226. Per uno sguardo retrospettivo v. anche S.TRAVERSA, *Sfiducia parlamentare al singolo Ministro*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1-3/1993, pp. 121-144.

¹⁵ A.C., I legisl., res. sten. 06.03.1951, pp. 26825 e ss.

¹⁶ A.C., I legisl., res. sten. 06.03.1951, p. 26795.

La Camera si trovava così di fronte ad un «fatto nuovo», un ordine del giorno «che non è all'ordine del giorno»,¹⁷ che qualora posto in votazione per primo, a scrutinio palese, avrebbe avuto effetto preclusivo – se respinto – sull'intero provvedimento.¹⁸

Per questi motivi, nel corso del dibattito, l'opposizione sollevava alcune eccezioni di costituzionalità, ritenendo la questione di fiducia incompatibile con gli istituti fiduciari previsti dall'art. 94 della Costituzione.¹⁹

La ragione politico-giuridica era evidente: nel 1951, se la questione di fiducia non fosse stata ritenuta assimilabile agli strumenti fiduciari previsti in Costituzione si sarebbe dovuto infatti applicare l'art. 93 r.C. (scrutinio segreto, a richiesta di venti deputati). Diversamente si sarebbe dovuto applicare il vecchio art. 131 r.C. che prescriveva il voto per appello nominale sulle mozioni fiduciarie (scrutinio palese).

Su tale eccezione, il Presidente della Camera si rimetteva all'Assemblea (la quale si esprimeva favorevolmente: a) sulla proponibilità stessa dell'ordine del giorno; b) sulla votazione per appello nominale per analogia con le mozioni fiduciarie). Conseguentemente, il Presidente, ricordando la consuetudine secondo la quale «tutte le volte che vi è un ordine del giorno con carattere di fiducia questo precede tutti gli altri», decideva di porre per primo in votazione l'ordine del giorno in oggetto.²⁰

Si affermavano così il principio della *priorità di votazione* e soprattutto il principio della *votazione per appello nominale* sull'oggetto della questione di fiducia, in un regime dove la regola generale era ancora quella dello scrutinio segreto.

L'anno seguente, il 1 febbraio 1952, sempre alla Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio De Gasperi chiedeva nuovamente la fiducia durante l'esame di un disegno di legge, concernente la revisione del trattamento economico dei dipendenti statali.²¹ La fiducia veniva «posta» questa volta su un ordine del giorno d'istruzione al Governo, che dettava principi per la fase redigente in Commissione. Con profondi contrasti, anche all'interno della stessa maggioranza, visto il non ancora avvenuto consolidamento della prassi, comportando persino le dimissioni, poi ritirate, del Presidente della Camera Gronchi.²² Questi infatti ritene-

¹⁷ Così l'intervento dell'on. T. Leone Marchesano (PNM), A.C., I legisl., res. sten. 06.03.1951, p. 26796.

¹⁸ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia...*, cit., 153 e ss.

¹⁹ Sulle posizioni in merito all'ammissibilità costituzionale o meno della questione di fiducia, trattandosi di dialettica ormai largamente superata, si rimanda alla letteratura in materia, v. A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n. 15/1954, p. 616; G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Treccani, Roma, 1989, *passim*; P. BARILE, *Istituzioni di Diritto pubblico*, VI ed., Cedam, Padova, 1991, p. 205; M. PATRONO, *Procedimento legislativo*, in *Novissimo Digesto italiano, Appendice*, Utet, Torino, 1984, p. 1369.

²⁰ A.C., I legisl., res. sten. 06.03.1951, spec. pp. 26800, 26804 e 26819. Cfr. nella stessa seduta l'intervento del Pres. Gronchi che ricorda i precedenti del: 16 giugno 1948 su un ordine del giorno Taviani (DC) sulle comunicazioni del Governo, posto in votazione per primo; 22 novembre 1949 su un ordine del giorno Nenni (PSI) ed altri su un rimpasto di governo, posto in votazione per appello nominale; 14 febbraio 1950 su una risoluzione Cappi (DC) definita «mozione di fiducia», spec. pp. 26812-26813.

²¹ A.C., I legisl., res. sten. 01.02.1952, pp. 35174 e ss: «il Governo ha bisogno della fiducia della maggioranza parlamentare e ha bisogno che venga espressa francamente, che venga palesata a viso aperto; perché non è semplicemente della questione degli statali che ora si tratta: si tratta di una questione che, se è particolare in sé, si inserisce però essenzialmente in un quadro economico generale, in una politica economica, e una politica economica si inserisce in una politica interna e internazionale».

²² Cfr. ampiamente G. MERLI, *Giovanni Gronchi: contributo ad una biografia politica*, Giardini, Pisa, 1987.

va inizialmente di dover procedere a scrutinio segreto, e soltanto dopo l'approvazione di un richiamo al regolamento dell'on. Leone si decideva di votare per appello nominale.²³ Veniva così ribadita la possibilità del Governo di porre la questione di fiducia su qualsiasi oggetto, «anche su una virgola».

Il precedente più importante da richiamare è però quello del gennaio 1953, in occasione della discussione del contestato disegno di legge di riforma elettorale, di stampo maggioritario (poi legge 31 marzo 1953, n. 148, c.d. "legge truffa").²⁴ Vista la scadenza imminente della legislatura, e la volontà del Governo De Gasperi di affrontare le elezioni politiche con il nuovo sistema elettorale, la fiducia veniva "posta" questa volta non su un ordine del giorno bensì su un articolo unico di un disegno di legge, con due ulteriori rilevanti acquisizioni di prassi: l'*indivisibilità* e l'*inemendabilità* dell'oggetto sottoposto a votazione fiduciaria.²⁵

L'aver posto una questione di fiducia non su uno strumento di indirizzo bensì su un articolo unico di un disegno di legge, apriva inoltre pesanti questioni procedurali, trattandosi di un caso non contemplato nei precedenti che prima si sono richiamati.²⁶ Anziché risolvere tali questioni per via interpretativa, il Presidente della Camera, ancora una volta, si rimetteva ad una votazione dell'Aula. Nel corso di tre sedute, tra il 15 e il 17 gennaio 1953, l'Assemblea veniva chiamata a pronunciarsi su tre quesiti: a) se la fiducia potesse essere posta su un complesso di norme e particolarmente su quel complesso di norme [ovvero l'articolo unico di un disegno di legge]; b) se agli effetti delle votazioni ne derivasse l'indivisibilità del testo oggetto della questione di fiducia; c) se non solo agli effetti della votazione, ma anche agli effetti stessi della discussione, ne derivasse la preclusione di svolgimento, e quindi di votazione, di emendamento.²⁷

Con la rimessione della decisione all'Assemblea si veniva così a creare un "pericoloso" precedente di giurisprudenza parlamentare: la Presidenza abdicava al suo potere-dovere di "giudice dei regolamenti".

Ad ogni modo, con l'approvazione dei tre quesiti, la Camera dei Deputati scolpiva definitivamente nella prassi gli effetti procedurali della questione di fiducia.

²³ A.C., I legisl., res. sten. 1.02.1952, spec. pp. 35177-35182. Ben ricostruisce l'episodio M. OLIVETTI, *La questione di fiducia...*, cit., p. 217, nota 43.

²⁴ Per un'ampia analisi dei meccanismi di traduzione dei voti in seggi nella disciplina della legge elettorale del 1953, si v. ampiamente G. ANDREOTTI, *1953. Fu legge truffa?*, Rizzoli, Milano, 2007; G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Il Mulino, Bologna, 2003; M.S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Il Mulino, Bologna, 2003 e per una ricostruzione dell'esame in Parlamento v. D. POSSANZINI, *L'elaborazione della cosiddetta "legge truffa" e le elezioni del 1953*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale della Regione Toscana*, n. 46/2002, pp. 49 e ss.

²⁵ Sulle anomalie procedurali dell'approvazione della legge elettorale del 1953 v. D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2011, p. 365, il quale nota come il Presidente Einaudi – pur ritenendo ammissibile il premio di maggioranza soltanto nella misura in cui fosse minore dei due terzi, «altrimenti contraddirebbe allo spirito della Costituzione, togliendo alla minoranza il diritto di opporsi alle riforme costituzionali» – promulgò ad ogni modo la legge e successivamente sciolse il Senato, cfr. L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, 1956, p. 22.

Altra dottrina ha ritenuto "obbligato" tale scioglimento anticipato per via del clima politico che si era venuto a creare in Senato, sul punto v. G. CALDERISI, *L'interpretazione del potere di scioglimento prima e dopo il 1953*, in S. CECCANTI e S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 89 e ss.

²⁶ Al contrario di quanto sosteneva il presidente Gronchi in A.C., I legisl., res. sten. 15.01.1953, p. 45333.

²⁷ Cfr. A.C., I legisl., res. sten. 17.01.1953, pp. 45490 e ss.

Il ricorso alla questione di fiducia, con caratteri ormai abbastanza definiti si riproporrà anche al Senato. Qui l'*iter* procedurale di approvazione della riforma della legge elettorale sarà più rapido ma non meno controverso. Il testo approvato dalla Camera giungeva in Assemblea solo l'8 marzo 1953: due mesi dopo l'approvazione nell'altro ramo del parlamento, a causa di un lungo esame in 1^a Commissione al Senato. 38 sedute in 37 giorni. «Ragioni di calendario» imponevano tempi rapidi, poiché le Camere erano prossime allo scioglimento. La soluzione migliore per “blindare” la legge ed approvarla in tempi rapidi veniva identificata quindi ancora nella questione di fiducia: posta per via di «circostanze straordinarie e particolari [che] rendono oggi tale procedimento inevitabile».²⁸ Così, ancora una volta, De Gasperi motivava la scelta del Governo.

Da questi tre episodi, emergeva già allora il carattere “elastico” nell'utilizzo della questione di fiducia, permeabile a molteplici scopi: volta a ricompattare la maggioranza su un provvedimento (caso del 1951), ad assicurare l'approvazione di uno specifico testo (caso del 1952), oppure a garantire tempi certi di conclusione del procedimento legislativo (caso del 1953).²⁹

1.2. Effetti procedurali della questione di fiducia: priorità della votazione, maggioranza semplice, voto palese per appello nominale, indivisibilità e inemendabilità dell'oggetto, obbligatorietà delle dimissioni

I precedenti fin qui ricordati permettono di enucleare i principali effetti procedurali della questione di fiducia, che, trovano peraltro il loro fondamento nel rapporto fiduciario governo-parlamento:

- a) la *priorità di votazione* dell'oggetto sul quale la questione di fiducia è posta;
- b) la *votazione a maggioranza semplice*, secondo la regola generale per le votazioni in Assemblea (articolo 64 Cost.);
- c) il principio del *voto palese per appello nominale*: ogni parlamentare è chiamato ad esprimere il proprio voto in maniera inequivocabile e manifesta, pubblica e solenne, assumendosi la responsabilità della propria scelta davanti al proprio gruppo, al Parlamento intero e agli elettori;
- d) l'*inemendabilità* e l'*indivisibilità* dell'oggetto della votazione sul quale è posta la questione di fiducia;
- e) l'*obbligatorietà di dimissioni* per il Governo, che subisce la sfiducia, con l'apertura di una crisi parlamentare.

Tali effetti procedurali troveranno una prima codificazione molto più tardi, nel nuovo art. 116 introdotto nel Regolamento della Camera con la riforma del 1971. Al Senato bisognerà invece attendere la riforma regolamentare del 1988, che introdurrà l'art. 161 in coordinamento con un parere della Giunta per il Regolamento del 1984 e con la disciplina della

²⁸ Così l'intervento del Pres. De Gasperi, A.S. I legisl. res. sten. 08.03.1953, p. 39623.

²⁹ In questo senso si v. ampiam. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nella prassi dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE e F. PIAZZA (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il parlamento*, Einaudi, Torino, 2001.

questione di fiducia finalmente regolata dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.³⁰

Si tratta di effetti procedurali che generano rilevanti conseguenze nei lavori parlamentari:

sub a) giova precisare che la codificazione dell'istituto della questione di fiducia, operata con la riforma regolamentare del 1971, aveva in realtà previsto un temperamento a tale regola. A norma dell'art. 116, *primo comma*, r.C. infatti «se il Governo pone la questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di emendamenti o articoli di un progetto di legge non è modificato l'ordine degli interventi o delle votazioni stabilito dal Regolamento». Una disposizione che però è stata presto disapplicata, a partire dalla seduta del 23 gennaio 1980, con il c.d. lodo lotti: una decisione del Presidente, previo parere della Giunta per il Regolamento, secondo cui la questione di fiducia «modificando in base all'art. 116 l'ordinario procedimento di discussione e di approvazione dei progetti di legge» dà vita ad un «*iter* autonomo e speciale»;

sub b) pur riconducendo tale principio alla “normalità” delle votazioni parlamentari, l'applicazione del principio della maggioranza semplice risulta inadeguato all'estrema politicità della verifica fiduciaria, poiché il Governo, proprio grazie a tale “facilità” di verifica, può utilizzare la posizione della questione di fiducia con diversi fini teleologici;

sub c) è da notare come l'effetto di computare il voto a scrutinio palese sia stato la conseguenza più rilevante in un regime dove il voto segreto era la regola (fino alla riforma regolamentare del 1988). Con la posizione della questione di fiducia infatti “emergeva” e si ricompattava la maggioranza su un provvedimento, annullando il rischio dei c.d. “franchi tiratori”, rischio non del tutto eliminato anche con le nuove regole;

sub d) si rivela la cultura giuridica dei Costituenti, molti di questi esperti giusprivatisti e romanisti³¹, che non reputavano possibile la presenza di *accidentalità*, come termini e condizioni, al “contratto” che pone in essere il Governo quando chiede al Parlamento un rinnovo della fiducia. In ragione di tale inammissibilità, la controparte può solo «accogliere o rigettare, [...] in perfetta corrispondenza tra chiesto e pronunciato»³², il testo proposto. È un *aut aut*, un gioco a somma zero, dove prevale il ruolo del Governo nel proporre un voto sul quale le Camere sono chiamate ad esprimere un secco sì o no;

sub e) il voto a scrutinio palese ha l'ulteriore scopo di offrire una chiara indicazione al Presidente della Repubblica al quale spetta verificare la sussistenza (e la sopravvivenza) di una maggioranza, traendone le conseguenze costituzionali del caso.

³⁰ Secondo il parere della Giunta per il Regolamento del Senato (19 marzo 1984) la questione di fiducia ha priorità su ogni altro voto e preclude non solo la votazione, ma anche l'illustrazione degli emendamenti. Ai sensi dell'art. 2, comma 2 della legge n. 400 del 1988: «il Consiglio dei Ministri esprime l'assenso all'iniziativa del Presidente del consiglio dei Ministri di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere». Ai sensi poi dell'art. 5, comma 1, lett. *b*) spetta al Presidente del Consiglio «direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato» porre la questione di fiducia.

³¹ Il richiamo è qui, tra i tanti, a A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in Id. (a cura di), *Studi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 143.

³² Così M. OLIVETTI, *La questione di fiducia...*, cit., p. 174 e ss. *contra* A. BARBERA e C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, VIII ed., Il Mulino, Bologna, 2014, *passim*.

Tra gli elementi essenziali non vi è ricompresa invece la *motivazione*, propria certamente di altri strumenti fiduciari come la mozione di fiducia e quella di sfiducia. Elemento, quello della motivazione, che la dottrina ha da tempo ritenuto applicabile anche alla questione di fiducia, in nome di un maggior controllo e un minor (ab)uso.³³ Una previsione che sarebbe però di difficile attuazione pratica, qualora con la motivazione sorgesse anche il problema della sua ammissibilità. A chi spetterebbe infatti il controllo dell'ammissibilità di una questione di fiducia motivata? Al Consiglio dei Ministri in fase di deliberazione consiliare dopo l'iniziativa e la richiesta del suo Presidente? E qualora non si volesse considerare il versante governativo, spetterebbe al Presidente d'Assemblea in qualità di organo di giudizio supremo nei lavori delle Camere?

Valgono ancora le parole proprio di un Presidente di Assemblea (Francesco Cossiga) in risposta nel 1985 in Senato a chi auspicava un controllo in tal senso: «la posizione della questione di fiducia da parte del Governo non è soggetta a sindacato alcuno, né di carattere politico, né di carattere regolamentare, da parte di questa Presidenza».³⁴

Ferme queste regole procedurali di base, si deve tenere conto delle non poche differenze tra i regolamenti di Camera e Senato nella disciplina della questione di fiducia, che mal si conciliano con quell'esercizio «collettivo» della funzione legislativa che l'articolo 70 della Costituzione impone.³⁵ È noto, ad esempio, come alla Camera, ma non al Senato, tra la posizione della fiducia e la sua votazione è richiesto un intervallo di almeno ventiquattro ore, che sospende anche l'attività delle Commissioni, secondo quanto disposto dal *terzo comma* dell'art. 116 r.C.³⁶ Quasi come contrappeso però, al Presidente della Camera è concesso un potere che non spetta al Presidente del Senato: egli può infatti compiere una valutazione di ammissibilità proprio durante quell'intervallo temporale, soprattutto se alla questione di fiducia sia stato abbinato un maxi-emendamento (v. *infra* par. 2.1.), esercitando così in concreto un relevantissimo potere di veto, senza possibilità di appello per il Governo.³⁷

³³ Da ultimo C. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2008, p. 631 e ss.

³⁴ L'interlocutore è il senatore Gerardo Chiaromonte (PCI), v. A.S., IX legisl., res. sten. 22.01.1985, p. 48, anche se posizioni simili erano emerse già nella seduta della Camera del 12.10.1981, per bocca degli onorevoli Aldo Bozzi (PLI) e Silvano Labriola (PSI), v. A.C., VIII legisl., res. sten. 12.10.1981, p. 34392.

³⁵ Ampi riferimenti in N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in A. MANZELLA e F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, 2007, pp. 63 e ss.

³⁶ Eccezione fatta per il recente caso, il 24 luglio 2012, della questione di fiducia alla Camera sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico del disegno di legge C.5312, di conversione del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese, nel nuovo testo approvato dalle Commissioni a seguito del rinvio deliberato dall'Assemblea. In questo caso l'intervallo canonico di ventiquattro ore non fu applicato per esplicita volontà del gruppo di opposizione Italia dei Valori (IDV), intenzionato a velocizzare l'approvazione del provvedimento per via dell'urgenza delle misure contenute, cfr. C. FOTINA, *Passera: pochi fondi sullo sviluppo, il lavoro sarà lungo*, Il Sole 24 Ore, 24.07.2012.

³⁷ Salvo che non ricorra ad un decreto-legge per motivi di «necessità e urgenza», come nota N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 76. La possibilità di un vaglio di ammissibilità anche al Senato è stata espressamente esclusa dallo stesso Presidente del Senato, quando ha affermato che «la fiducia prevale sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo», rifacendosi al precedente parere della Giunta per il Regolamento del 19 marzo 1984, cfr. A.S., XIV legisl., res. sten., 02.02.2006, p. 11.

Il quarto comma dell'art. 116 r.C. pone il divieto di questione di fiducia su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto. Meno esplicita invece la parallela disciplina dell'art. 161 r.S. laddove vieta la questione di fiducia solo sulle proposte di modificazione del Regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato.

2. L'uso della questione di fiducia nel procedimento di decisione parlamentare

Tenendo presente dunque gli effetti tipici della questione di fiducia, se ne devono ora osservare le varianti procedurali. L'oggetto della questione di fiducia può collocarsi sia all'interno del procedimento legislativo (su un articolo di un disegno di legge, su un emendamento, su un articolo unico) sia al di fuori di tale procedimento (su una mozione, su una risoluzione, su un ordine del giorno di istruzione al Governo).

Sono due le fattispecie più interessanti, di cui qui si vuol dare conto, per una riflessione sulla "normalizzazione" della questione di fiducia: in primo luogo quella, più frequente, in cui essa è posta su un (maxi)emendamento a un progetto legislativo; in secondo luogo quella, più recente, quando è posta sull'approvazione di un progetto di riforma elettorale.

2.1. Le distorsioni generate dalla simbiosi tra questione di fiducia e maxi-emendamenti

Quanto alla prima fattispecie, la disciplina dell'emendamento nel procedimento legislativo trova corrispondenza con quella della questione di fiducia, legittimata in virtù di una lettura «in controluce» dell'articolo 94.³⁸ Il Governo può infatti porre la questione di fiducia su qualsiasi emendamento, anche presentato da altri soggetti, quando ritenga che la sua approvazione sia vitale per la permanenza del rapporto fiduciario con le Camere.

Nell'analisi delle conseguenze procedurali della posizione della questione di fiducia su un emendamento, particolare approfondimento merita però il caso dei c.d. maxi-emendamenti.

L'accorpamento di più emendamenti in un singolo maxi-emendamento non si sviluppa infatti solo in funzione anti-ostruzionistica, anzi si sono manifestati casi di vera e propria «necessità» di ricorso a tale associazione.³⁹ È bene chiarire infatti che i maxi-emendamenti abbinati alla questione di fiducia vengono a costituire un «*unicum* concettualmente inscindibile», proprio perché il maxi-emendamento si avvale dell'indivisibilità determinata dalla posi-

³⁸ Così *ibidem*, p. 57.

³⁹ Per esempi si v. R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2010, pp. 1-11.

zione della fiducia, al fine di mantenere l'integrità in sede di votazione ed evitare la votazione per parti separate, con il rischio di uno snaturamento dell'originaria proposta del Governo.

Con l'abbinamento – maxi-emendamenti e questione di fiducia – si verifica però un aggiramento del vincolo costituzionale dell'esame, nel procedimento legislativo, articolo per articolo.⁴⁰ Perché «è il Governo a definire il testo da sottoporre alla votazione fiduciaria dell'Assemblea, composto dalla parte non ancora votata del disegno di legge, modificato in accoglimento di alcuni emendamenti già presentati (e di uno, sull'entrata in vigore, presentato dal governo contestualmente alla posizione della fiducia)».⁴¹

Come si ricordava, il primo caso di tale simbiosi è rinvenibile già nell'episodio del gennaio 1953 durante la discussione per l'approvazione della nuova legge elettorale, ma è nelle legislature del maggioritario che tale fenomeno assume maggior rilevanza. Il "clima" parlamentare, dopo il 1994, è infatti profondamente mutato: se nell'esperienza in regime proporzionale l'uso preponderante della questione di fiducia era stato quello della c.d. "fiducia tecnica"⁴², ai tempi del maggioritario il Governo pone come obiettivo primario quello di veder garantiti tempi certi per l'attuazione del proprio programma, nonostante la disponibilità di strumenti più ampi e più incisivi rispetto al passato, per sollecitare il Parlamento ad esprimersi su una proposta di legge.

Proprio l'uso del maxi-emendamento è apparso così lo strumento ideale, anche simbolicamente, per un parlamento "decidente"⁴³: una scorciatoia delle procedure parlamentari che «dà la sensazione di poter decidere tutto e subito [...] finendo per convenire a tutti: ai parlamentari di maggioranza chiamati a "ingoiare qualche rospo" sotto la motivazione di "non poter far cadere il Governo", agli stessi parlamentari di opposizione [liberi così] di assumersi qualsivoglia responsabilità nella formazione di un testo legislativo approvato "a colpi di fiducia"».⁴⁴

L'uso dei maxi-emendamenti, sempre più spesso abbinati al ricorso alla questione di fiducia, accelera sì le procedure parlamentari ma produce anche distorsioni, veri e propri "frutti avvelenati", facili da cogliere ma letali per le loro conseguenze.⁴⁵

Tali distorsioni si sono inoltre avvertite sui profili inerenti alla qualità della legislazione: il Governo ha spesso "blindato" leggi, obbligando il Parlamento ad esprimere semplicemente un sì oppure no su norme consistenti, in pratica, in una riscrittura dell'intera legge, con

⁴⁰ Come nota G. GUZZETTA, *Maxi-emendamenti e ruolo della Corte costituzionale*, in N. LUPO, *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova, 2010, p. 52.

⁴¹ Così N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia...*, cit., p. 92.

⁴² Il riferimento è questioni di fiducia poste sui disegni di legge di conversione di decreti-legge, cfr. N. LUPO, *Il «fattore tempo» nella conversione dei decreti-legge*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 3, Seminario 1992*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 365 e ss. Sul punto anche V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari...*, cit., pp. 227 e ss.

⁴³ N. LUPO, *I "tempi" nella decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Amministrazionecammino.it*, n. 10/2010, p. 2.

⁴⁴ *ibidem*, p. 12.

⁴⁵ Così G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, 2009, pp. 301 e ss.

l'espedito di votare un solo articolo contenente centinaia se non migliaia di commi.⁴⁶ Generando un problema grave di redazione degli atti normativi, in violazione del principio della certezza del diritto. Senza un contenuto preciso si rischia infatti di scivolare nella c.d. «trappola delle leggi», in leggi «oscuere e complicate» che possono dar luogo a non pochi problemi di interpretazione.⁴⁷

A sostenere tale allarme sono stati diversi soggetti istituzionali: in primo luogo i vertici delle Assemblee parlamentari, come il Presidente della Camera che nel 2003 dichiara inammissibile un maxi-emendamento «che accorpi l'intero testo della legge finanziaria che [...] è costituito da diverse parti normative e da diverse tabelle, ciascuna delle quali corrisponde a diverse finalità».⁴⁸

Dello stesso avviso il presidente del Senato con l'invito, in particolare al Governo, «a presentare emendamenti su cui poi viene posta la fiducia meglio preparati e forse anche meditati»,⁴⁹ sulla scia di alcune valutazioni contrarie espresse dalla 5^a Commissione Bilancio del Senato.

Già una circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio il 20 aprile 2001 ricordava come «sia opportuno che ciascun articolo sia costituito da un numero limitato di commi». Circolare poi recepita in un identico provvedimento della Presidenza del Consiglio, datato 2 maggio 2001, contenente la *Guida alla redazione dei testi normativi* con l'ambizioso scopo di fissare un ipotetico limite massimo di commi collocabili all'interno di ciascun articolo («orientativamente è eccessivo un numero di commi eccedenti dieci»)⁵⁰.

Non sono infine mancati i moniti della suprema magistratura dello Stato: il Presidente della Repubblica Ciampi sceglieva di rinviare alle Camere la riforma dell'ordinamento giudiziario (poi legge 25 luglio 2005, n. 150), poiché riteneva «opportuno rilevare quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo».⁵¹ E ancora il Presidente della Repubblica Napolitano,

⁴⁶ Si pensi, ad esempio, alle leggi finanziarie per il 2005 e il 2006, composte da un solo articolo e centinaia di commi (e approvate grazie al ricorso alla questione di fiducia), fino al vero e proprio "record" della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007): un solo articolo e ben 1364 commi. Cfr. *ibidem*, p. 280, nota n. 63.

⁴⁷ Il riferimento è a B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Il Mulino, Bologna, 2011. Si v. anche P. AQUILANTI, *Il riordino normativo: tempi, problemi e prospettive*, in *Il foro italiano* n. 3/2000, pt. 5, pp. 102-107.

⁴⁸ A.C., XIV legisl., res. sten. 10.12.2003, p. 80.

⁴⁹ A.S., XIV legisl., res. sten., 2.02.2006, p. 32.

⁵⁰ Per i testi di entrambe le circolari si v. Gazzetta ufficiale, serie generale, 27.04.2001, n. 97, pp. 56 e ss.

⁵¹ «A tale proposito – prosegue la nota del Presidente – ritengo che questa possa essere la sede propria per richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata "articolo per articolo e con votazione finale"». Secondo parte della dottrina la nota del Presidente Ciampi sarebbe da considerarsi un *obiter dictum* perché riconducibile tra le potestà di cui all'articolo 87 della Costituzione e dunque nell'alveo dei messaggi presidenziali alle Camere e non al potere di rinvio delle leggi ex art. 74. Si v. ampiamente L. CUOCOLO, *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2004; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2005, pp. 265-290.

che nel dicembre 2006 e nell'ottobre 2007 lamentava gli effetti negativi originati da leggi finanziarie «ridotte ad articoli unici di dimensioni abnormi», avvertendo come fosse «interesse comune ed urgente porre termine a simile prassi».⁵²

I maxi-emendamenti pongono dunque un problema di legittimità e leggibilità della legge: se un testo normativo è illeggibile è configurabile anche una sua illegittimità, proprio per via di quella «assoluta oscurità del testo legislativo» che rende «scusabile» l'ignoranza della legge.⁵³

Se infatti è possibile dare un'interpretazione di “salvaguardia politica” del fenomeno dei maxi-emendamenti abbinati alla questione di fiducia, appaiono di contro evidenti le degenerazioni di una prassi decisionale divenuta, in tempi recenti, uno strumento che – soprattutto se abbinato al ricorso al decreto-legge – rischia di comprimere «in modo assolutamente grave la possibilità di intervento e di discussione del Parlamento».⁵⁴

Ai fini della presente analisi è doveroso infatti notare che quando le Camere hanno voluto decidere in tempi rapidi, sono riuscite ad approvare un provvedimento senza dover ricorrere a strumenti speciali quali la questione di fiducia, i maxi-emendamenti o addirittura il decreto-legge⁵⁵, dimostrando come il Parlamento disponesse di buoni mezzi per svolgere a pieno i propri lavori e al contempo come il Governo abbia strumenti per attuare il proprio indirizzo politico, senza forzature di tempi e procedure.

Se dunque vi sarebbero i presupposti per far presto e per fare anche bene, vanno allora ricercate le ragioni che inducono oggi alla perpetuazione della “cattiva” prassi dei maxi-emendamenti e al loro abbinamento con l'istituto della questione di fiducia. Una prassi che produce distorsioni giuridiche a catena. A partire dalla XIV legislatura si sono registrati, nuovamente, maxi-emendamenti perfino nel caso di disegni di legge di delega: con gravi dubbi

⁵² A.C., XV legisl., res. sten., 21.12.2006, p. 92.

⁵³ Così A. MANZELLA, *Introduzione ai lavori. Cinque interrogativi, tra legittimità e leggibilità della legge*, in N. LUPO, *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., pp. 11-13. Di «assoluta oscurità del testo legislativo» e di «scusabilità» dell'ignoranza della legge fa menzione la Corte costituzionale nella sent. n. 364 del 1998.

⁵⁴ Come sottolineato ancora una volta dal Presidente Napolitano in un messaggio al Presidente della Camera il 21 febbraio 2011.

⁵⁵ È il caso ad esempio della legge 23 luglio 2008, n. 124, il c.d. “lodo Alfano”, presentato alla Camera dei Deputati il 2 luglio 2008, inserito in calendario nella seconda settimana del mese, approvato il 10 luglio, trasmesso al Senato e da questo a sua volta approvato - senza modifiche - il 22 luglio. Totale della durata dell'*iter legis*: ventidue giorni. Che le Camere abbiano fatto presto non vi è dubbio, che abbiano fatto bene o no nel merito della legge non è questa la sede per valutarlo; quel che interessa è l'analisi delle procedure. L'approvazione del c.d. “lodo Alfano” prevaricava così l'esame, già in calendario, del disegno di legge di conversione del decreto-legge 23 maggio 2009, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica. Un sorpasso “non causale” – come nota N. LUPO, *I “tempi” nella decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi...*, cit., p. 3 – poiché tale decreto conteneva una norma, la c.d. “blocca-processi”, che prevedeva la sospensione dei processi penali in corso relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002. La mancata approvazione del disegno di legge Alfano (*Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato*) sarebbe stata così eventualmente contemperata dal decreto, la cui conversione in legge sarebbe dovuta avvenire non oltre il 25 luglio 2008.

Per un'analisi critica si v. N. LUPO, *Una legge approvata in gran fretta, sulla base dei “peggiori precedenti”*, in R. BIN-G. BRUNELLI, A. GUAZZAROTTI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Il lodo ritrovato. Una quaestio e un referendum sulla legge n. 124 del 2008. Atti del Seminario di Ferrara, 27 marzo 2009*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 163 e ss. *Ibidem* si v. anche C. BERGONZINI, *A proposito dell'iter parlamentare della legge n. 124 del 2008*, pp. 47 e ss.; S. CURRERI, *Sui vizi procedurali del c.d. lodo Alfano*, pp. 101 e ss.

sulla correttezza costituzionale di una procedura che svuota il Parlamento del suo libero potere di autorizzazione della delega all'esercizio della funzione legislativa.⁵⁶

2.2. La questione di fiducia sull'articolo di un disegno di legge elettorale: il dibattito sul c.d. *Italicum* (legge n. 52 del 2015)

Quanto alla seconda fattispecie che qui si intende richiamare, la questione di fiducia può essere posta anche sul mantenimento dell'articolo di un progetto di legge, con alcune importanti differenze, però, nella disciplina regolamentare tra Camera e Senato.

Alla Camera, se il progetto consiste di un solo articolo e su questo è posta la questione di fiducia, va comunque effettuata la votazione finale del progetto stesso (a scrutinio non più segreto ma, di regola, palese).

Già si è detto come il temperamento di cui al primo comma dell'art. 116 r.C. (la non modificazione dell'ordine delle votazioni) sia stato superato nella prassi, ribadendo il principio della priorità di votazione che si era affermato nel 1951, prima della codificazione della questione di fiducia nei regolamenti parlamentari.

A norma del secondo comma dell'art. 116 r.C. «se il Governo pone la questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, si vota sull'articolo dopo che tutti gli emendamenti presentati siano stati illustrati». Anche tale principio è stato superato con il c.d. lodo Lotti del 1980. Dal momento che la questione di fiducia dà vita ad un «*iter* autonomo e speciale», nella fase successiva alla posizione della questione di fiducia possono prendere la parola, per una sola volta e per un tempo non superiore a trenta minuti, i presentatori delle proposte emendative non ancora illustrate. Secondo l'interpretazione data dal Presidente della Camera il parametro di riferimento non è l'art. 85 r.C. sulla discussione degli articoli, bensì le disposizioni generali dell'art. 43 r.C., secondo le quali ciascun deputato può prendere la parola una sola volta nella stessa discussione. L'illustrazione degli emendamenti assume così «carattere di una discussione politica, tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia».

Nell'ultimo periodo del secondo comma è presente una disposizione che fino alla riforma del voto segreto nel 1988 comportava rilevanti conseguenze procedurali: «se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Governo può porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto». Questa si teneva obbligatoriamente a scrutinio segreto generando un evidente paradosso. Aveva luogo infatti una "doppia votazione": una prima votazione a scrutinio palese e una seconda e ultima votazione, questa volta a scrutinio segreto. Il tutto in violazione di uno dei principii-cardine del processo decisionale regolato dal diritto, quello del *ne bis in idem*. Votandosi infatti due volte sullo stesso oggetto, era ben facile che ne scaturissero due esiti diversi e dunque contrastanti, vista l'obbligatorietà del voto finale a scrutinio segreto e la relativa facilità con la quale

⁵⁶ I precedenti governi della XIII legislatura si erano infatti impegnati a non porre più la fiducia in un caso del genere, cfr. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 15 e ss.

era possibile richiederlo.⁵⁷ In tal modo veniva infatti lasciato campo libero ai c.d. “franchi tiratori”, in grado di “affossare” il Governo sulla votazione finale, dopo aver magari confermato palesemente la fiducia nella votazione immediatamente precedente, articolo per articolo.

Un paradosso, secondo la dottrina, un vero e proprio «*monstrum* giuridico».⁵⁸ Nell’esperienza parlamentare l’ipotesi di una doppia votazione con esiti contrastanti si è verificata solamente in due occasioni, con l’inevitabile conseguenza di costringere i governi Cossiga II e Craxi I alle dimissioni.⁵⁹

In tale eventualità, infatti, qualunque scelta da parte del Governo poteva essere ricondotta ad una violazione costituzionale. Non dimettendosi avrebbe violato l’obbligo delle dimissioni in caso di voto contrario nell’ambito del rapporto fiduciario. Rassegnando le proprie dimissioni, avrebbe sminuito la portata della volontà del Parlamento, non tenendo conto del voto fiduciario ad esito positivo.⁶⁰

Per questi motivi, l’opposizione parlamentare alla Camera era stata molto critica sulla codificazione della disciplina della questione di fiducia nel nuovo Regolamento del 1971, temendo che questa potesse essere posta non su un articolo unico bensì su un intero disegno di legge, «limitando così l’autonomo potere del Parlamento e attribuendo al Governo poteri di impatto enormemente più grandi di quelli che di solito esercita».⁶¹

Ciò premesso, appare dunque rilevante il raffronto con il recente dibattito parlamentare sviluppatosi intorno all’approvazione in terza lettura del progetto di legge volto a modifica-

⁵⁷ Il riferimento è al vecchio art. 93 r.C. che nel testo del 1948 recitava: «il voto finale sui progetti di legge si dà a scrutinio segreto. Gli altri voti si danno per alzata e seduta salvo che dieci deputati chiedano la votazione per divisione nell’aula, quindici la votazione per appello nominale, venti la votazione a scrutinio segreto [...]. Nel concorso di diverse domande, quella dello scrutinio segreto prevale su tutte le altre». Dopo la riforma del 1971 il numero minimo per ottenere lo scrutinio segreto fu elevato a trenta deputati e il nuovo riferimento sarà l’art. 51, comma 2, del Regolamento.

⁵⁸ Così S. TRAVERSA, *Le modificazioni al Regolamento della Camera dei Deputati, con particolare riguardo al nuovo regime del voto segreto*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 1, Seminari 1989-1990*, Giuffrè, 1991, p. 167.

⁵⁹ Il governo Cossiga II rassegnò le proprie dimissioni il 28 settembre 1980 a seguito del voto finale contrario sul disegno di legge finanziaria (decreto-legge 30 agosto 1980, n. 503). Il governo Craxi I si dimise invece il 27 giugno 1986 a causa della mancata approvazione di un provvedimento in materia di finanza locale (decreto-legge 1 luglio 1986, n. 318). Cfr. G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell’esecutivo*, in *Diritto e società*, n. 1/1981, pp. 148-158.

⁶⁰ A notare la contraddizione in termini è B. PEZZINI, *La questione del voto segreto in Parlamento*, in *Diritto e società*, n. 1/1985, *passim*.

⁶¹ M. CAPRARA in CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *Il Regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Servizio documentazione e statistiche parlamentari - Camera dei Deputati, Roma, 1971, pp. 912-913.

Nel caso invece di una questione di fiducia posta su un disegno di legge di conversione di un decreto-legge la disciplina regolamentare è più puntuale: secondo l’art. 87 r.C., ultimo comma, quando «un progetto di legge consiste in un solo articolo, dopo la votazione degli emendamenti non si fa luogo alla votazione dell’articolo unico ma si procede direttamente alla votazione finale del progetto stesso, salvo il caso di richiesta di votazione per parti separate, di presentazione di articoli aggiuntivi o di posizione della questione di fiducia a norma del secondo comma 2 dell’articolo 116». Ad ogni modo non è mai sembrata praticabile la previsione di un divieto di porre la questione di fiducia su un articolo unico. Anche a fronte di un esplicito divieto, il Governo avrebbe sempre potuto dividere l’articolo unico in due articoli distinti e porre la questione di fiducia su entrambi, arginando così i tentativi di chi, dai banchi dell’opposizione, tentava di giocare l’ultima carta del fronte ostruzionista, cfr. G. ANDREOTTI, *ibidem*, pp. 916-917.

re le norme per l'elezione della Camera dei deputati e alla reintroduzione del voto di preferenza (c.d. *Italicum*, poi legge n. 52 del 2015).⁶²

Dinanzi alla scelta del Governo di porre, in terza lettura, la questione di fiducia su tre dei quattro articoli che componevano il progetto di legge (il quarto era già stato approvato senza modifiche in seconda lettura) l'opposizione contestava la procedura seguita, deducendo violazioni del Regolamento e della Costituzione.

Per il Gruppo Movimento 5 Stelle (M5S) la posizione della questione di fiducia su un disegno di legge in materia elettorale costituiva una violazione dell'articolo 72, comma 4, della Costituzione che prescrive obbligatoriamente la procedura "normale" d'esame per tali disegni di legge. In senso contrario si è fatto valere però che la norma costituzionale è da intendersi riferita al divieto di approvare il progetto di legge in Commissione in sede deliberante e non alla possibilità che il Governo, a mezzo della questione di fiducia, investa di valore politico una singola votazione vincolandovi la propria permanenza in carica.⁶³

Nella stessa seduta anche il Gruppo Sinistra Ecologia e Libertà (SEL) avanzava, con diverse motivazioni, un richiamo al Regolamento. Respingeva la tesi interpretativa dell'articolo 49 del Regolamento secondo la quale vi sarebbero votazioni indiscutibilmente a scrutinio segreto e votazioni segrete a richiesta. Da una parte, quelle «votazioni riguardanti persone, quelle che incidono sui principii e sui diritti di libertà, sui diritti della famiglia, sui diritti della persona umana»; dall'altra parte, quelle «sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato, agli organi delle Regioni, nonché sulle leggi elettorali». Per il Gruppo SEL, tale distinzione non potrebbe essere fatta valere, una volta avanzata richiesta di scrutinio segreto. In tale caso, l'Assemblea sarebbe vincolata allo scrutinio segreto.

In secondo luogo, il Gruppo SEL richiamava l'articolo 51, comma 3, del Regolamento secondo cui «nel concorso di diverse richieste prevale quella di votazione per scrutinio segreto».⁶⁴ Una questione mal posta secondo la tesi degli oppositori: perché se le opposizioni potessero "scudare" col voto segreto un provvedimento sul quale è stata posta la questione di fiducia, si determinerebbe una conseguenza incompatibile con tutto l'impianto dell'articolo 94 della Costituzione.

⁶² Disegno di legge C. 3 e abbinati, approvato in via definitiva il 4 maggio 2015. Si v. in particolare A.C., XVII legisl., res. sten. 28.04.2015, pp. 42 e ss. Sul dibattito e le relative posizioni si v. anche S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 11.05.2015.

⁶³ Dalla scheda dei lavori parlamentari del provvedimento ben si evince come questo abbia seguito il procedimento legislativo ordinario – seppur con vicissitudini diverse – in entrambi i rami del Parlamento. Nel corso dell'esame in Commissione, e poi in Assemblea, nel gennaio 2015 al Senato della Repubblica, a fronte di altissimo numero di emendamenti presentati in chiave ostruzionistica – circa 50.000 – veniva approvato l'emendamento 01.103, a prima firma sen. Esposito (PD), contenente un articolo premissivo con i principii essenziali della legge elettorale. Con l'approvazione di tale emendamento l'immediata conseguenza è stata quella di vedere preclusi circa 35.800 emendamenti su 48.000 presentati. Ben ricostruiscono la vicenda G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principii dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30.01.2015; L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2015. Più limitatamente si v. *ibidem* anche A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto 'bloccato' sulla proposta di legge*.

⁶⁴ Provano ad avvalorare tale tesi M. VILLONE, *L'ossimoro della fiducia segreta*, Il Manifesto, 15.04.2015 e G. AZZARITI, *Il passo falso della Presidente*, Il Manifesto, 01.05.2015.

Non si tratta dunque di un conflitto tra diritti equi-ordinati: tra il diritto del Governo a verificare la fiducia e il diritto del singolo parlamentare a votare in segreto. Quest'ultimo diritto cede infatti dinanzi alla questione di fiducia, che il Governo "pone" (e non "chiede") e che dunque è da considerarsi preclusiva di tutte le altre richieste, comprese quelle di voto segreto (tant'è che l'utilizzo della questione di fiducia si afferma in regime proporzionale proprio per imporre il voto palese).

Di fronte a tali problemi, una pronuncia presidenziale, alla Camera, ha chiarito che i casi di divieto della questione di fiducia sono da intendersi esclusivamente quelli di cui all'art. 116, comma 4, r.C. i quali «non possono essere che di stretta interpretazione». La possibilità di porre la questione di fiducia è dunque esclusa per i casi sui quali il regolamento "prescrive" il voto segreto secondo la testuale disposizione dell'art. 116, comma 4, r.C., ma non su quelli dove tale modalità di votazione è prevista soltanto su richiesta.⁶⁵

Il precedente più importante è quello già richiamato del 1953 quando la questione di fiducia fu posta, alla Camera dei Deputati, proprio su un articolo di un progetto di legge elettorale (risolto secondo la prassi poiché la disciplina non era stata ancora codificata nel Regolamento).

Ma il caso del c.d. *Italicum* presenta forti analogie soprattutto con la discussione svoltasi nel gennaio 1990 sul disegno di legge sull'ordinamento delle autonomie locali (poi legge 8 giugno 1990, n. 142). In tale occasione veniva discusso un emendamento all'articolo 4 che introduceva l'elezione diretta del Sindaco mentre il Governo (im)poneva la questione di fiducia sul mantenimento senza modificazioni dell'intero articolo. Il Gruppo del Partito Comunista nel corso del dibattito interveniva proprio per un richiamo al regolamento, sostenendo (come farà nel 2015 il Gruppo SEL) che in presenza di un voto prescritto a carattere segreto, la questione di fiducia non era da ritenersi ammissibile (lamentando peraltro un mancato coordinamento con la riforma regolamentare intervenuta, nel 1988, ad invertire la regola delle modalità normale di votazione).⁶⁶

In quell'occasione, nel gennaio 1990, il presidente Lotti, con una dettagliata esposizione ribadì la possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia su progetti di legge «[ma non] nel loro complesso», pur ripromettendosi di affrontare in futuro in seno alla Giunta il tema del combinato disposto – e di un necessario coordinamento (in verità poi mai attuato) – tra art. 49 e art. 116 del Regolamento.

Nel dibattito del maggio 2015 sul c.d. *Italicum*, meno solido è apparso invece il riferimento della Presidenza della Camera, nel motivare la propria decisione, ai lavori ancora *in itinere* della Giunta sul progetto di riforma del Regolamento (v. *infra* par. 4.1) per affermare la

⁶⁵ A sostegno la stessa Presidenza richiama proprie precedenti affermazioni nelle sedute del 24 gennaio 1990, 29 giugno 2004, 24 novembre 2004 e 12 maggio 2009. Cfr. R. IBRIDO, *Ragionando sull'iter di approvazione dell'Italicum: la materia elettorale nel regolamento della Camera*, in N. LUPO e G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 53-84. *Contra* v. L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, *ibidem*, pp. 103-132. Più ampiamente, si v. anche M. PODETTA, *Il "fattore tempo" nel c.d. Italicum: applicabilità differita e sottoponibilità a referendum*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22.11.2015.

⁶⁶ Così gli interventi degli onn. L. Violante e F. Bassanini (PCI, Indip.) in A.C., X legisl., res. sten. 24.01.1990, pp. 46659 e ss.

contrarietà dello *ius novum* al diritto vigente. Il richiamo del nuovo testo dell'art. 116 – nella parte in cui prevede espressamente che «la questione di fiducia non può essere posta su progetti di legge costituzionale o elettorale» – presenta infatti due ordini di criticità: a) impone, come base della decisione, una norma non ancora in vigore che potrebbe produrre effetti solo per il futuro (sempre che sia approvata nell'esatta forma testuale cui si fa riferimento); b) rischia di non tenere conto che le proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari generalmente recepiscono quella che è la prassi, tendendo a codificarla con precise norme e limiti (le ben note modificazioni e aggiunte «che l'esperienza dimostri necessaria», art. 16, comma 3, r.C.).⁶⁷ Appare dunque cedevole a questo ragionamento la motivazione espressa dalla Presidenza secondo cui fintanto che tale riforma (e tale divieto) non entri in vigore la questione di fiducia su progetti di legge elettorale sia da ritenersi ammissibile.⁶⁸ Al contrario, questa trova il suo fondamento e la sua ammissibilità nelle norme *già* vigenti.

È interessante notare, infine, che nello stesso dibattito sia stata sollevata un'importante questione di "giurisdizione" parlamentare: il Gruppo Fratelli d'Italia (Fdi) ha chiesto la convocazione della Giunta per il Regolamento contestando la doppia natura del voto segreto (obbligatorio/su richiesta) sostenendo che il termine «prescrive», di cui sempre all'art. 49 r.C., si sarebbe dovuto intendere come «obbligo non soltanto per una parte, [ma] per tutto il modo di votare». Di fronte a tale richiesta, la Presidenza opponeva la non necessità di convocare la Giunta, vista l'insussistenza di «dubbi interpretativi». Un parere della Giunta per il Regolamento avrebbe infatti imposto una giuridificazione troppo rigida della decisione su un argomento politicamente molto sensibile, come la legge elettorale. Decisione che perciò si è intesa mantenere nel potere di interpretazione proprio della *iuris dictio* del Presidente d'Assemblea.⁶⁹

3. I molti volti della questione di fiducia

L'uso della questione di fiducia nel regime maggioritario⁷⁰ è caratterizzato da molteplici profili teleologici, con mutamenti connessi alla legislazione elettorale.

Alla concomitante "crisi" dei partiti politici "storici" dell'arco costituzionale, la questione di fiducia ha infatti reagito mostrando tutta la sua elasticità, prestandosi a scopi differenziati.

⁶⁷ Cfr. F. COSENTINO, *Regolamento della Camera e prassi parlamentare*, in G. CONTINI e P. MARIUZZO (a cura di), *L'indirizzo politico del nuovo regolamento della Camera dei Deputati. Seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1971*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 55.

⁶⁸ Così L. BOLDRINI, *Le regole della Camera*, La Repubblica, 30.04.2015. Critico invece su tale interpretazione A. PACE, *Quei dubbi sulla fiducia*, La Repubblica, 03.05.2015.

⁶⁹ Il riferimento è a A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., cit., pp. 51-53 sul ruolo del Presidente-*praetor*. Per completezza si v. ampiam. V. LIPPOLIS e N. LUPO, *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri - Quaderno 2012-2013*, Jovene, Napoli, 2013; E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOCCHI (a cura di), *I presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014.

⁷⁰ Si intende per "regime" il riferimento alla «polivocità [...] di norme, valori, regole del gioco e strutture di autorità che legano il rapporto tra governanti e governati nei loro concreti ordinamenti», cfr. F. LANCHESTER, *Stato (forme di) (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 804.

Se nel periodo statutario gli esecutivi erano soliti reggersi in un clima che si potrebbe qualificare di “non sfiducia”⁷¹, al contrario, nella forma di governo parlamentare repubblicana, il punto cardine è stato il c.d. accordo di coalizione, quale «valore normativo di riferimento [...] nella parte in cui regola il rapporto fiduciario tra parlamento e governo».⁷² In regime proporzionale la fiducia era la ratifica di un accordo che ponevano in essere i partiti, vere e proprie parti di un negozio, quello fiduciario⁷³, che investiva non soltanto le modalità di formazione, ma anche quelle di verifica. Se la centralità era del programma, la questione di fiducia si poneva come strumento ideale di controllo dell’investitura fiduciaria in base alla sua aderenza al patto di coalizione.⁷⁴

Di contro, in regime maggioritario, la coalizione di governo si forma in via preventiva, l’accordo è *ex ante* e non *ex post*, eventualmente con la previsione aggiuntiva di indicare già prima delle elezioni un candidato leader per la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La “maggioranza nel maggioritario” gode così di una legittimazione popolare diretta e non necessita più di questioni di fiducia volte a ratificare e a garantire l’accordo di governo. L’istituto diventa piuttosto uno strumento da utilizzare nei confronti della maggioranza stessa, ad efficacia interna più che esterna, in presenza di una compagine “indisciplinata” di cui si invoca il ricompattamento.⁷⁵

Con la transizione al maggioritario, oltre al sistema elettorale, è mutato infatti anche il sistema dei partiti. Quando nel 1994, all’indomani del referendum e delle elezioni politiche con nuova legge elettorale, si era tentato di affermare il c.d. bipolarismo, si era creduto di poter uscire dalla situazione di frammentazione dei partiti e di instabilità che aveva caratterizzato quasi cinquant’anni di vita repubblicana.⁷⁶ In realtà il mito del bipartitismo inglese – nonostante le sue recenti vicissitudini in patria – sembra essere stato smentito (e reso inapplicabile) nel sistema italiano maggioritario: sintomo ne è il fatto che nessun governo è mai riuscito a concludere interamente, dall’inizio alla fine, una legislatura.⁷⁷

⁷¹ Per via dell’onnipotente potere di revoca del Re, una sorta di «doppia fiducia» cui ogni Governo era tenuto a sottostare. Così nell’interpretazione che ne dà S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano, dall’unità ad oggi*, Donzelli, Roma, 1995, pp. 9 e ss.

⁷² Così M. CARDUCCI, *L’«accordo di coalizione»*, Cedam, Padova, 1989, pp. 176 e ss. *contra* A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra «regole» costituzionali e «regolarità» della politica*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 84 e ss.

⁷³ Il richiamo è a G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 130 e ss.

⁷⁴ In questo senso C. LAVAGNA, *Maggioranze al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, n. 6/1974, p. 673, oggi in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 257 e ss.

⁷⁵ Rileva ancora G. RIVISECCHI, *Fiducia parlamentare...*, cit., p. 28, nota 207, come l’istituto della questione di fiducia dilaghi proprio in regime maggioritario: «alla Camera, in regime proporzionale, dalla I alla XI Legislatura repubblicana, la questione di fiducia è stata posta “soltanto” 100 volte, con un più incisivo ricorso all’istituto, peraltro, nella parte conclusiva della XI Legislatura, da parte dei governi che vedevano profilarsi la “crisi” del sistema tradizionale dei partiti (Andreotti VII, 10 volte), o che si ponevano già come governi di “transizione” (Amato I, 5 volte), mentre, in regime maggioritario, nel più limitato periodo che intercorre dalla XII (aprile 1994) alla XV Legislatura (dicembre 2007), è stata posta ben 70 volte. Al Senato, dalla I alla XI Legislatura, il Governo ha fatto ricorso alla questione di fiducia soltanto 49 volte, mentre nel periodo delle legislature “maggioritarie” (aprile 1994-dicembre 2007) ben 42 volte».

⁷⁶ G. SARTORI, *Il bipartitismo non si uccide*, Corriere della Sera, 21.11.2007.

⁷⁷ Persino nella XIV legislatura, che ha visto affermarsi il governo più longevo della storia repubblicana (Berlusconi II, 2001-2006, in carica per ben 3 anni, 10 mesi e 12 giorni) è stato necessario operare un c.d. rimpasto, dando luogo alla formazione del Governo Berlusconi III, come conseguenza della fuoriuscita dal precedente dei Ministri in quota UDC e Nuovo PSI, cfr. *Si è dimesso il governo Berlusconi*, La Repubblica, 20.04.2005.

Nonostante il mutamento del sistema politico, infatti, la prassi parlamentare è stata sempre caratterizzata da fragilità decisionali della maggioranza e da frequente ricorso all'ostruzionismo da parte dell'opposizione. Sebbene vi sia una molteplicità di strumenti regolamentari per accelerare le decisioni (contingentamento dei tempi, selezione degli emendamenti ad opera degli stessi Gruppi, "regola del canguro", "ghigliottina"⁷⁸), la questione di fiducia ha continuato ad essere considerata un istituto indispensabile per l'attuazione del programma di governo.

Con molteplici finalità, come si è detto: una "*fiducia-necessitata*" da scadenze costituzionali (conversione in legge di decreti-legge); una "*fiducia-garanzia*" come strumento per assicurare tempi certi di approvazione secondo il cronoprogramma di governo; una "*fiducia-ricatto*" come arma del Governo contro la propria maggioranza per imporre la linea su un determinato provvedimento; una "*fiducia-collante*", imposta a coesione e tenuta di una coalizione di maggioranza magari ampia ma non omogenea.

3.1. La "*fiducia-necessitata*" e la "*fiducia-garanzia*" come strumento contro le scadenze costituzionali

Alla luce delle disposizioni attualmente vigenti, il Governo sembrerebbe ormai poter disporre di efficaci strumenti procedurali per veder garantita l'approvazione di determinati provvedimenti che considera essenziali per il proprio indirizzo politico o per lo svolgimento del proprio programma contro ogni dell'ostruzionismo.⁷⁹

I provvedimenti che il Governo (o la sua maggioranza) assume come qualitativamente rilevanti in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, sul piano della programmazione dei lavori vengono infatti calendarizzati e poi votati in tempi relativamente non lunghi. Ciò grazie soprattutto all'estensione sistematica del "contingentamento", all'adozione di una di-

⁷⁸ Termine di derivazione dalla lingua inglese ("*kangaroo*"), indicante un sistema di selezione degli emendamenti tipico della Camera dei Comuni in Inghilterra, dove «lo speaker decide inappellabilmente quali siano gli emendamenti da sottoporre a discussione mentre gli altri sono votati senza dibattito», cfr. V. LIPPOLIS, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza ex art. 72 Cost., il contingentamento dei tempi di intervento*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati. Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari n. 2*, Camera dei Deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, Roma, 1984, p. 278. Il termine ghigliottina deriva dal francese "*guillotine*", per via degli effetti "trancianti" derivanti dalla sua applicazione, come nota M. OLIVETTI, *La questione di fiducia...*, p. 17, nota 62. Sulla prassi della segnalazione degli emendamenti si v. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006: le fonti statali, lo sviluppo di un decennio*, Giappichelli, Torino, p. 38, nota 15.

⁷⁹ In dottrina si è osservato che il primo esempio di ostruzionismo è da rinvenirsi addirittura nel Senato romano, dove Marco Porcio Catone l'Uticense era solito parlare fino al tramonto, vincendo la resistenza dei Senatori fino a suscitare la reazione di Giulio Cesare, che sopraffatto dall'ira, chiamò i littori per farlo imprigionare. A quell'atto arbitrario, l'intero Senato minacciò di seguire Catone, reagendo a una simile violazione della libertà, e l'ammonimento fu così severo che Cesare, per impedire la manifestazione ostile, ordinò di rilasciarlo. Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento...*, III ed, cit., pp. 155 e ss., ma si v. ampiamente anche N. PEREZ SERRANO JAUREGUI, *La obstruccion parlamentaria*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander, 1981; A. VANNUCCI, *Storia d'Italia Antica*, Poligrafia italiana, Firenze, 1851, Vol. III, p. 408. Nel Senato romano vigeva infatti la regola secondo la quale quando un senatore era chiamato a dare il suo voto poteva parlare liberamente di tutto, cfr. TACITO, *Annales* I, II, c. 36: LXIII, e. 49.

sciplina sui tempi degli interventi, al superamento della regola dell'unanimità nella programmazione dei lavori.⁸⁰

La presenza di scadenze costituzionali, come il termine di sessanta giorni per la conversione dei decreti-legge, riduce però la possibilità di compiere molteplici letture (e quindi modifiche) sullo stesso provvedimento. Con il rischio, per la maggioranza, di non concordare per tempo un testo condiviso e con la tentazione, per l'opposizione, di rallentare i lavori parlamentari per far decadere un decreto-legge.⁸¹

Pur essendoci quindi disponibilità di ampi strumenti anti-ostruzionistici è evidente come la vera ragione del ricorso alla questione di fiducia, in regime maggioritario, sia piuttosto da ricercarsi in quelle conseguenze procedurali sopra richiamate: priorità della votazione, indivisibilità e inemendabilità.

Ciò spiega come l'istituto viva quasi sempre abbinato all'uso del c.d. maxi-emendamento, in "simbiosi" come si è detto. Un abbinamento che però risulta in "elusione" di tutti i limiti imposti dal Regolamento (e al Senato addirittura anche il vaglio presidenziale⁸²) poiché il testo "blindato" con la fiducia (e riscritto per mezzo del maxi-emendamento), essendo considerato interamente sostitutivo, è messo in votazione per primo, con effetto preclusivo su tutte le altre proposte.⁸³

I dati numerici sull'incremento dell'uso della questione di fiducia sono allora direttamente collegati all'incremento dell'uso dei maxi-emendamenti, in "combinato disposto" volto a forzare la decisione parlamentare.

Non è dunque solamente un problema di rapporto tra Governo e maggioranza. Quest'ultima, unico soggetto che potrebbe porre fine al fenomeno, è invece costretta ad au-

⁸⁰ Pur con alcune eccezioni a tale tempestività di programmazione – anche se in questo caso il documento è di iniziativa parlamentare e non governativa – come la mozione di sfiducia al Governo Berlusconi IV (Mozioni Franceschini, Donadi ed altri n. 1-00492 e Adornato ed altri n. 1-00511 di sfiducia al Governo) presentata il 12.11.2010 ma inserita in calendario e discussa solo il 14.12.2010. La mozione di sfiducia sarà respinta con 314 no, 311 sì e 2 astenuti, v. A.C., XVI legisl., res. sten. 14.12.2010, pp. 27-31.

⁸¹ Pone forse un primo argine a tale fenomeno la disposizione di cui all'art. 14 del recente disegno di legge di revisione costituzionale (C. 2613-D, c.d. d.d.l. Boschi), dove, intervenendo all'art. 74 Cost., dispone che: «il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione. Qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni. Se la legge è nuovamente approvata, questa deve essere promulgata». Cfr. R. DICKMANN, *Le questioni di competenza nel bicameralismo legislativo asimmetrico. Alcuni spunti critici*, in *Federalismi.it*, n. 1/2016; G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale nel "voto a data certa"*, *Astrid*, 09.05.2016.

⁸² Poiché, come si è detto, sul provvedimento sul quale è posta la fiducia il vaglio di ammissibilità rispetto al contenuto proprio e all'omogeneità del testo è prerogativa unicamente del Presidente della Camera e non anche del Presidente del Senato. Ampi riferimenti in N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia...*, cit., pp. 45 e ss.; M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2007, pp. 1035-1056; G. ROMANO, *I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze e un'ipotesi di futuro*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008, spec. p. 316.

⁸³ Come osserva G. SAVINI, *L'attività legislativa tra Parlamento e governo continuità e innovazioni nell'esperienza del governo Monti*, Cedam, 2014, p. 129, nella seduta del 30 maggio 2012, l'allora Ministro per i Rapporti con il Parlamento pose la questione di fiducia su quattro emendamenti governativi, interamente sostituiti di tutti gli articoli del provvedimento, che riproducevano «il testo approvato dalla Commissione, con le sole necessarie modifiche di coordinamento e di redazione normativa e con alcune necessarie revisioni a clausole di copertura finanziarie».

tolimitarsi per garantirsi la sopravvivenza politica. Per di più, anche l'opposizione non ha mai manifestato un atteggiamento risolutivamente critico di tale prassi, anzi ha preferito avvantaggiarsene per cercare di ottenere provvedimenti favorevoli, "patteggiati" all'interno del maxi-emendamento, rifuggendo da un confronto di rottura in Aula.

Per via di tali anomalie, la maggioranza parlamentare conta oggi paradossalmente meno di quanto lo era nel proporzionale, proprio perché costretta ad un *self-restraint* all'interno di un contesto degenerativo del rapporto di fiducia stesso e dell'intero procedimento legislativo.⁸⁴

Il Governo dunque, pur avendo orientato l'attività parlamentare ad un certo «maggioritarismo funzionale» (ma non «strutturale»), non riesce (ancora) a vedersi garantita una vera e propria certezza dei tempi di conclusione del procedimento legislativo.⁸⁵

Il primo sintomo di tale "malessere" è sicuramente rinvenibile nell'abuso, crescente negli anni, della decretazione d'urgenza, divenuta strumento sempre più preponderante cui veicolare l'adozione di un provvedimento ritenuto essenziale in virtù proprio di quella certezza dei tempi di esame che la Costituzione le assegna (art. 77). Ma si tratta pur sempre di procedimenti "eccezionali", giustificati da quei requisiti straordinari di «necessità e urgenza». Ed esposti al rischio della decadenza se non convertiti per tempo.⁸⁶

Un segnale di tale disagio è forse riscontrabile proprio nella recente tendenza «ad istruire (sul piano sostanziale) un determinato provvedimento (soprattutto per i decreti-legge) nel solo ramo del Parlamento che lo esamina in prima istanza, affidando alla seconda Camera un potere formale di veto. [Un vero e proprio] "bicameralismo alternato" o "monocameralismo procedurale"». ⁸⁷

Di contro, il tempo medio di approvazione di disegni di legge ordinari presentati dal Governo rimane notevolmente ancora troppo lungo: 374 giorni nella XIII legislatura, 388 nella XIV, 172 nella XV, 170 nella XVI, 235 nella XVII al pari dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria (297 nella XIII, 414 nella XIV, 52 nella XV, 377 nella XVI, 220 nella XVII).⁸⁸

⁸⁴ G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare...*, cit., *passim*.

⁸⁵ In questo senso R. PERNA, *Tempi della decisione...*, cit., *passim*.

⁸⁶ Fino alla censura della sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale che ha sancito l'illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti non convertiti. La letteratura in materia è ampia, dal recente lavoro di C. BERTOLINO, *La lezione di Leopoldo Elia "Sui possibili rimedi all'abuso della decretazione d'urgenza"*, in M. DOGLIANI (a cura di), *La lezione di Leopoldo Elia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, pp. 21-46; ma si v. anche C. PINELLI, *Un sistema parallelo: decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2009, p. 317-338; A. SIMONCINI, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., pp. 122-151; N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti legge "mil-leproroghe"*, in A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2006, pp. 173-210.

Le sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008 della Corte Costituzionale hanno invece affermato che la legge di conversione di un decreto-legge non sana gli eventuali vizi di costituzionalità derivanti dalla mancanza dei requisiti di necessità e urgenza ex art. 77.

⁸⁷ Così E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia...*, cit., p. 92.

⁸⁸ Escludendo dunque disegni di legge costituzionali, di conversione dei decreti, di ratifica dei trattati internazionali e disegni di legge finanziaria e di bilancio. La stima del tempo medio si intende qui calcolata dalla data di presentazione alle Camere sino all'approvazione definitiva. Per una rassegna dettagliata v. R. PERNA,

Si spiega così la ragione della «fuga» verso i procedimenti speciali (deleghe legislative, decreti-legge) e appunto verso strumenti eccezionali divenuti sempre più ordinari, quali l'uso della questione di fiducia, spesso abbinata ai maxi-emendamenti.⁸⁹ È l'impossibilità di dare un seguito effettivo all'art. 72 Cost. – e quindi a procedimenti abbreviati nell'*iter legis* – che giustificerebbe il ricorso alla questione di fiducia.

Così negli ultimi anni si è sviluppata una sorta di “fiducia-garanzia”, assimilabile ad un vero e proprio “treno”, che corre lungo i binari del procedimento fiduciario: una volta in marcia verso la destinazione finale (l'approvazione del provvedimento), gli unici contenuti titolati a salirne (gli emendamenti con parere favorevole del governo e del relatore) saranno quelli preventivamente contrattati, quei “lasciapassare” metaforicamente acquisiti grazie all'accordo raggiunto nelle riunioni di maggioranza.⁹⁰

3.2. La “fiducia-ricatto”: la questione di fiducia come arma verso la propria maggioranza

Non sempre però il problema è nella velocità di approvazione dei provvedimenti. Spesso lo sono i contenuti, le norme stesse. Può dunque rendersi necessario il cosiddetto uso «procedurale» della questione di fiducia, finalizzato a garantire l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo politico di Governo, uso che può talora eccedere il contenuto degli accordi di coalizione.⁹¹

Non si tratta però di quella “fiducia tecnica” che si era sviluppata in regime proporzionale, strumento compensativo della debolezza del Governo “in Parlamento”, né dell'arma anti-ostruzionistica volta a contenere le “esuberanze” dell'opposizione. È invece uno strumento del Governo “contro” la propria maggioranza, «in quanto il primo, forte di una sorta di legittimazione elettorale diretta, può utilizzarla per “imporre” i suoi provvedimenti».⁹²

Tempi della decisione..., cit., p. 7-8, e più ampiamente i dati riportati nel *Rapporto annuale sulla legislazione*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati.

⁸⁹ *ibidem*.

⁹⁰ Per quanto non è da ritenersi esclusa la possibilità di porre la questione di fiducia in ogni lettura parlamentare e persino su testi tra loro molto diversi, come avvenuto nel caso del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, in tema di disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. Sul punto v. G. PICCIRILLI, *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del processo “taglia-leggi”*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2011.

⁹¹ Così G. RIVISECCHI, *Fiducia parlamentare...*, cit., p. 26; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 232 e ss.

⁹² *ibidem*, p. 26, nota 206, l'A. pone l'accento sull'attività della XIV Legislatura, «caratterizzata dalla più ampia base parlamentare, al Senato, [dove] il ricorso alla questione di fiducia [è] quantitativamente non abnorme, ma significativo sia per i provvedimenti (disegni di legge in materia di finanza pubblica), sia per i tempi (su decreti-legge, spesso in prossimità dell'aggiornamento dei lavori parlamentari in occasione della pausa estiva: v., ad esempio, la questione di fiducia posta nella seduta del 31 luglio 2002 sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recante “interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate” (S. 1626, XIV Legislatura); e, alla Camera, alla questione di fiducia posta per ben due volte (il 29 giugno 2004 e il 19 luglio 2005, sia nella versione precedente che in quella successiva del testo rispetto al rinvio alle Camere del Presidente della Repubblica) sull'approvazione, nella prima occasione, dell'emendamento governativo al disegno di legge di delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario (C. 4636-bis, XIV Legislatura), e, nella seconda, sull'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario (C. 4636-bis-D, XIV Legislatura)».

La questione di fiducia assume in questo caso la caratteristica di “*fiducia-ricatto*”, perché volta a dettare una determinata linea politica su un provvedimento da adottare oppure per “forzare la mano”: non solo sui tempi e sulle decisioni parlamentari – un tempo vittime dell’ostruzionismo, oggi dell’immobilismo – ma anche in ordine ad un contenuto controverso all’interno della stessa maggioranza, con la minaccia di creare le premesse di una crisi.

Esempio recente è rinvenibile nel dibattito parlamentare dell’aprile del 1997 sull’impegno a dare seguito alla risoluzione ONU per l’invio in Albania di una forza multinazionale di protezione, guidata dall’Italia.⁹³

Il Gruppo Rifondazione comunista (RC), facente parte della maggioranza di governo, aveva votato in maniera contraria sulla risoluzione che recepiva la decisione delle Nazioni Unite. Il Presidente del Consiglio Romano Prodi dichiarava di volersi rimettere alle “valutazioni” del Presidente della Repubblica qualora il dissenso del Gruppo RC fosse perdurato. Poiché tale Gruppo votava nuovamente in maniera contraria su una seconda risoluzione di maggioranza sullo stesso argomento, si innescavano le premesse di una crisi di governo. Il Presidente della Repubblica ebbe a valutare tale voto contrario come di «rilevanza esclusivamente politica» e il Governo si presentò nuovamente alle Camere, dove otteneva il voto favorevole di tutti i gruppi di maggioranza, dopo aver posto però la questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento su tale risoluzione. A testimonianza della natura “ricattatoria” dell’uso dello strumento in tale circostanza, la dichiarazione di voto del Gruppo RC confermeva la volontà di rinnovare la fiducia al Governo pur mantenendo il dissenso sulla missione militare in Albania.

La situazione si ripeterà nel settembre 1997 con l’approvazione di un documento del Gruppo RC in cui si annunciava la volontà di non votare a favore della legge finanziaria per l’anno 1998. Avendo il Presidente del Consiglio chiarito alla Camera che avrebbe interpretato il voto della legge finanziaria «come un voto di fiducia»⁹⁴, in tale contesto – “ricattatorio” per l’opposizione, “emergenziale” per la maggioranza – il Gruppo di Rifondazione comunista decideva infine di votare una fiducia “critica” al Governo pur «non avendo rinvenuto, nell’intervento del Presidente del Consiglio, la svolta politica idonea a determinare l’avvio di un processo di riforma sociale diretto ad eliminare le disuguaglianze sociali e superare le nuove povertà».⁹⁵

⁹³ Ben ricostruisce i lavori parlamentari sulla vicenda C. DI ANDREA, *Questioni relative al rapporto fiduciario con il Governo nelle ultime legislature*, cit., pp. 821 e ss.

⁹⁴ A.S., XIII legisl., res. sten., 09.10.1997, p. 11.

⁹⁵ Così l’intervento dell’on. F. Bertinotti (PCI), A.C., XIII legisl., res. sten., 07.10.1998, pp. 20 e ss.

3.3. La “fiducia-bis” e la “fiducia-collante”: anomalie nella prassi del secondo governo Prodi e del governo Monti

In anni più recenti si è assistito, in ragione della sua frequenza, ad una vera e propria “normalizzazione” del ricorso alla questione di fiducia, «ad uso continuo e ripetuto anche su problemi secondari».⁹⁶

Esemplari le “anomalie” di due esecutivi (Prodi II, 2006-2008; Monti, 2011-2013), in pieno regime maggioritario, dove, nonostante il mutamento del contesto politico-istituzionale, i Governi non sono riusciti a trovare la forza e gli strumenti di attuazione del proprio programma, trovandosi costretti a far (ab)uso della questione di fiducia e dei maxi-emendamenti.

Il primo caso è quello del secondo governo Prodi (2006-2008), l'unico nella XV legislatura – una delle più brevi della storia repubblicana – che fin dal momento della sua nomina si reggeva su un'esigua maggioranza, soprattutto al Senato dove aveva ottenuto la fiducia, nel maggio 2006, con soli 165 sì contro 155 no. Appena pochi mesi dopo, sempre al Senato, il 21 febbraio 2007, una risoluzione del Governo sulla politica estera non raggiungeva il *quorum* di maggioranza di 160 votanti, provocando le dimissioni dell'Esecutivo. Non essendosi verificato però né un voto di sfiducia né la reiezione di una questione di fiducia, il Presidente della Repubblica riteneva di dover rinviare il Governo alle Camere per una verifica della fiducia. Questa veniva confermata al Senato ma con soli 162 sì contro 157 no, assottigliando ulteriormente il margine tra maggioranza ed opposizione. Non a caso, nemmeno un anno dopo, il Governo cadrà al Senato proprio per la reiezione di una questione di fiducia, respinta con 161 voti contrari, 156 voti favorevoli, 1 astenuto.⁹⁷

Proprio per via di tale debolezza intrinseca sui numeri, in un sistema di bicameralismo perfetto – fondato su un'assurda doppia fiducia, dove «il Senato fa crisi»⁹⁸ – il secondo governo Prodi, veniva così costretto a porre continuamente la fiducia per assicurare *in primis* la propria sopravvivenza ma soprattutto l'approvazione di provvedimenti di fondamentale importanza. Si pensi, su tutti, alla contestata votazione in Senato della legge finanziaria per l'anno 2008, approvata con 161 sì e 157 no proprio per mezzo di ben tre voti di fiducia (che saranno trentatré in otto mesi).⁹⁹ Il Presidente della Repubblica Napolitano coglierà

⁹⁶ Lo notavano già M. OLIVETTI, *La questione di fiducia...*, cit., p. 339; M. VOLPI, *Le forme di Governo*, in G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. REPOSO-M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, 1995; contra T. MARTINES, *La posizione e il ruolo del Parlamento*, in T. MARTINES-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare...*, cit., p. 23.

⁹⁷ Dal sito web della Camera dei Deputati: «Al Senato, la risoluzione n. 6-00021, presentata dalla maggioranza, con la quale si approvano le comunicazioni del ministro degli esteri D'Alema sulle linee di politica estera del Governo, viene respinta con 158 voti favorevoli, 136 contrari e 24 astenuti. Il Presidente del Consiglio Prodi, tenuto conto del voto espresso dal Senato, rassegna le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente della Repubblica Napolitano si riserva di decidere e invita il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti», cfr. <http://leg15.camera.it/organiparlamentarism/241/4405/5339/13853/documentotesto.asp>

⁹⁸ Al contrario della formula invalsa nel periodo 1848-1922 dove il Senato «non faceva crisi» perché una questione di sfiducia era inammissibile per via della nomina regia e a vita dei senatori stessi, come ricorda A. MANZELLA, *La questione di fiducia*, La Repubblica, 04.08.2006.

⁹⁹ Disegno di legge S. 1817-B, poi legge 24 dicembre 2007, n. 244.

l'occasione per rilevare «l'uso "abnorme" di uno strumento, [...] che dovrebbe costituire l'eccezione, indotto proprio dall'asprezza dello scontro politico».¹⁰⁰

Dall'esperienza del secondo governo Prodi, si potrebbe essere allora indotti a pensare che un esecutivo ricorra allo strumento della questione di fiducia perché seriamente impossibilitato appunto "a governare", proprio a causa di un'esigua maggioranza. Ma il caso del governo Monti (2011-2013) sembra aver smentito del tutto tale interpretazione.

Senza scendere nel merito della natura di tale governo ("tecnico" o politico¹⁰¹) è possibile qualificarlo sicuramente come l'esecutivo poggiato sulla più ampia maggioranza parlamentare della storia repubblicana, con una fiducia iniziale, il 17 e 18 novembre 2011, di 281 sì e 25 no al Senato e 556 sì e 61 no alla Camera.¹⁰²

Ebbene, nonostante tali numeri – e il largo consenso ottenuto dal disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio nella sua approvazione in prima lettura alla Camera pochi giorni dopo¹⁰³ – per il primo "vero" provvedimento del governo Monti sarà posta ugualmente la questione di fiducia. Si trattava della c.d. manovra salva-Italia (decreto-legge n. 201 del 2011), che però, sia alla Camera e sia al Senato, otteneva comunque un ottimo risultato, rispettivamente con 402 sì, 75 no, 22 astenuti e con 257 sì e 41 no.

La scelta di ricorrere alla questione di fiducia in tale occasione non sembra trovare alcuna spiegazione, né in una debolezza di governo, né nella particolare congiuntura economica che sta(va) attraversando il Paese (la cui «urgenza» a provvedere tra l'altro era stata già sancita dalla scelta di ricorrere ad uno strumento eccezionale quale il decreto-legge), né nel timore di non avere i numeri necessari per l'approvazione. Tale provvedimento finanziario, proprio per via della straordinarietà e dell'assoluta necessità richiamata per la sua emanazione, difficilmente avrebbe potuto incontrare il dissenso delle forze parlamentari. È uno dei casi in cui la richiesta di votare la fiducia sembra dunque porsi come un vero e proprio utilizzo "normalizzato".

Nel corso del mandato, il governo Monti ha continuato ad avvalersi della questione di fiducia in molteplici occasioni, addirittura intensificandone l'uso quasi come se fosse spinto ad adeguarsi ad una prassi parlamentare ormai invalsa, ma in realtà solo all'inseguimento del «peggior precedente».¹⁰⁴

¹⁰⁰ N. CONTE, *Il Capo dello Stato tuona contro la finanziaria monstre*, Il Sole 24 Ore, 20.12.2007.

¹⁰¹ Il Presidente del Consiglio Mario Monti, nel suo primo discorso al Senato, lo ha definito un «governo di impegno nazionale», cfr. A.S., XVI legisl., res. sten., 17.11.2011, p. VI. Una prima definizione di "governo tecnico" è forse rinvenibile già in A. LABRIOLA, *Del materialismo storico*, Il ed., Loescher, Torino, 1902, dove si parla di «governo tecnico e pedagogico dell'intelligenza», p. 26. Più nel dettaglio, e con particolare riferimento a tale Esecutivo, si v. M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del Presidente*, in *Il Mulino*, n. 2/2012.

¹⁰² Forbice poi assottigliata, dal 16 dicembre 2012, con il passaggio all'opposizione dei gruppi "Italia dei Valori – IDV" e "Popolo e territorio".

¹⁰³ Il disegno di legge C. 4620, recante l'aggiunta di un ulteriore comma all'art. 81 Cost. (ora comma 4 dell'art. 81 Cost. vigente): «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

¹⁰⁴ L'espressione è in N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia...*, cit., p. 44, ma si v. ampiamente anche G. FILIPPETTA, *La raccolta ermeneutica dei precedenti parlamentari tra archivistica, codicistica ed ermeneutica*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna,

Trentaquattro voti di fiducia, in meno di un anno di governo, con una media di tre questioni di fiducia al mese, che hanno suscitato notevoli perplessità in tutte le forze politiche¹⁰⁵ ma anche nel Presidente della Repubblica, il quale in un comunicato dell'8 agosto 2012 avanzava le sue «preoccupazioni».¹⁰⁶ Proprio un utilizzo così intenso della questione di fiducia da parte di un governo “tecnico” per definizione, soprattutto riguardo l'approvazione della legge di stabilità, ha contribuito a rendere sempre più “normale” la c.d. prassi della “*fiducia-bis*”, «un meccanismo di “quasi-fiducia” affermatosi in Senato nelle ultime leggi finanziarie.

Ponendo la fiducia sul testo complessivo (spesso viziato per l'imposizione di un articolo unico con un numero abnorme di commi) il Governo non chiude più, ma “socchiude”, la porta a successivi interventi parlamentari. La prassi del Senato vuole infatti che il testo “stabilizzato” dal Governo, sia riportato in Commissione Bilancio con la possibilità di nuovi emendamenti (com'è evidente, non solo di maggioranza). Il Consiglio dei Ministri è dunque costretto a riunirsi per porre la fiducia (*bis*) sul testo “uscito” dalla Commissione Bilancio».¹⁰⁷

Non è questa la sede per affrontare un esame dettagliato dei singoli casi di posizione di fiducia avanzati dal Governo Monti¹⁰⁸, ma appare rilevante notare che durante tale esperienza la questione di fiducia è stata prevalentemente posta sul testo uscito dalla Commissione, come sede in grado di conciliare gli interessi della maggioranza largamente eterogenea a sostegno di tale esecutivo.¹⁰⁹

2012; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2007, pp. 533 e ss.

¹⁰⁵ In questo senso i rilievi del Presidente della Camera Fini: «a Monti ricordo che 34 fiducie in otto mesi pongono un problema che andrà affrontato con i vertici del Parlamento» (*Intervista al Tg2*, 07.08.2012); del vicepresidente del Senato Chiti: «in Italia passa quasi sotto silenzio un susseguirsi pressoché continuo di decreti legge del governo, approvati con il voto di fiducia. Così non si può continuare. Il ruolo del Parlamento diviene inesistente. È indispensabile un passo nei confronti del governo da parte dei presidenti di Camera e Senato. Spetta a noi, non ad altri, tutelare la funzione del Parlamento» (*Governo: le troppe fiducie di Monti, Berlusconi e Prodi*, Asca, 09.08.2012).

¹⁰⁶ «In quanto al frequente ricorso alla decretazione d'urgenza e alla posizione di questioni di fiducia, si tratta - come è noto - di una prassi di antica data, su cui il presidente Napolitano ha espresso le sue preoccupazioni, tendendo a porvi freno, fin dall'inizio e in tutto il corso del suo mandato [...]», cfr. *Comunicato del Presidente della Repubblica*, 8 agosto 2012, www.quirinale.it.

¹⁰⁷ Così A. MANZELLA, *Lo Stato del parlamento*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 19*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 5.

¹⁰⁸ Cfr. ampiamente G. SAVINI, *L'attività legislativa tra parlamento e governo...*, cit.

¹⁰⁹ Rilevano a tal proposito le dichiarazioni del Ministro della Giustizia in occasione della posizione della questione di fiducia sul c.d. disegno di legge anticorruzione il 7 giugno 2012 (C. 4434-A, poi legge 6 novembre 2012, n. 190): «Se non ci saranno passi in avanti, se non ci sarà alcuna iniziativa da parte dei partiti per sbloccare la situazione, il governo dovrà chiedere la fiducia sul testo uscito, con ampi consensi, dalla Commissione congiunta Giustizia e Affari Costituzionali della Camera». Più critici però gli stessi esponenti della maggioranza, come il capogruppo PDL in commissione Giustizia alla Camera: «[il partito] voterà la fiducia [sul disegno di legge anticorruzione anche se] è una scelta che soffoca il dibattito. [...] Avremmo potuto ancora fare le nostre argomentazioni [...] La fiducia non credo che sia la scelta migliore per il dibattito e il dialogo: il Parlamento è la sede del confronto. Il Pd segue definendola una “fiducia” accettabile, ma solo sul testo “uscito dalle commissioni”. È quanto riferisce il capogruppo del PD in Commissione Giustizia alla Camera dei Deputati nella XVI legislatura: «certo, quel testo sarebbe ancora migliorabile. In ogni caso, il nostro consenso sarà sul testo delle commissioni e non accetteremo alcun intervento sui processi in corso», cfr. *La Repubblica, Corruzione, il Governo verso la fiducia*, 08.06.2012, p.2.

La questione di fiducia nell'esperienza del Governo Monti potrebbe allora anche configurarsi come strumento necessitato per la perduranza della maggioranza: una “*fiducia-collante*”, come unico “laccio” in grado di tenere uniti i gruppi parlamentari. A fronte di una maggioranza così ampia e trasversale il ricorso alla questione di fiducia ha finito così per rilevare non più sul piano dei rapporti Governo-Parlamento, spostandosi paradossalmente sul mantenimento dell'asse tra le forze politiche all'interno delle Camere.

4. I possibili percorsi di razionalizzazione: riforma dei regolamenti parlamentari, revisione della Costituzione, sanzione del giudice costituzionale

Visti i problemi sopraesposti, la dottrina da tempo ha suggerito di porre un rimedio alle gravi anomalie cui dà luogo l'uso “normalizzato” della questione di fiducia: soprattutto a quelle generate dall'abbinamento questione di fiducia/maxi-emendamenti. E lo ha fatto indicando principalmente tre strade: una *riforma dei regolamenti parlamentari*, una *revisione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo*, un *intervento diretto del giudice costituzionale*.

Sebbene la via della riforma dei regolamenti parlamentari sia quella preferibile, appare oggi subordinata temporalmente alla riforma costituzionale in corso. Al contrario, la seconda via, seppur più difficile in linea teorica per il procedimento aggravato di revisione costituzionale, sembra oggi giunta ad un punto maturo.¹¹⁰

Se dovessero però fallire queste soluzioni, l'unica via percorribile, in tempi relativamente brevi, sarebbe quella di una decisione della Corte costituzionale, la quale, da alcuni anni, sta dimostrando notevole interventismo per la “messa in sicurezza” del sistema dinanzi alla paralisi delle riforme, alla reiterazione degli abusi e all'inerzia del legislatore.¹¹¹

¹¹⁰ Testimone ne è il disegno di legge costituzionale Boschi (C. 2613-D), dal nome della sua presentatrice, il Ministro per le Riforme costituzionali e per i Rapporti con il Parlamento nel Governo Renzi. Il provvedimento è giunto, nel momento in cui si scrive, alla pubblicazione provvisoria in Gazzetta Ufficiale, in attesa dello svolgimento del referendum popolare ex art. 138 Cost.

L'approvazione del testo è avvenuta dopo un lungo approfondimento in entrambi i rami del Parlamento per mezzo di ampie indagini conoscitive, che hanno visto in tal sede gran parte della dottrina esprimersi in favore del testo (e del superamento del bicameralismo paritario). Il tema era stato già ampiamente discusso, sempre in tempi recenti, dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita nel 2013, cfr. *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio – Dipartimento per l'Editoria, Roma, 2013.

¹¹¹ Ne è un chiaro esempio la già “storica” sentenza n. 1/2014, intervenuta a dichiarare la parziale incostituzionalità del sistema elettorale allora vigente, la legge 31 dicembre 2005, n. 270 (c.d. legge Calderoli), enunciando una normativa elettorale “di ritaglio”, al fine di garantire lo svolgimento delle elezioni politiche (c.d. *Consultellum*). Al contempo la Corte ha invitato il legislatore ad intervenire quanto prima con una nuova disciplina elettorale organica. Per una ampia lettura critica vedi gli interventi in *Nomos - Le attualità del diritto*, n. 3/2013.

Pochi mesi dopo, la Corte costituzionale ha aperto un ulteriore “spiraglio” con la sent. n. 120/2014, ritenendo di poter compiere una valutazione in tema di autodichia parlamentare in sede di giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato.

4.1. La questione di fiducia nelle proposte di riforma regolamentare nella XVII legislatura

Il concetto di “reattività” parlamentare indica la possibilità che i Regolamenti delle Camere – in via interpretativa da una parte e attraverso esplicite modifiche dall’altra – possano adattarsi alle contingenze politiche, in continuo rapporto di osmosi.

Ciò premesso, appare interessante analizzare, in merito alla disciplina della questione di fiducia, l’ampio *Progetto organico di riforma del Regolamento della Camera dei Deputati*, discusso nella seduta della Giunta del 12 dicembre 2013.

Si tratterebbe del primo grande intervento ad oltre quindici anni dall’ultima riforma del Regolamento della Camera, scaturente dai lavori di un apposito Gruppo costituito in seno alla Giunta stessa in base all’art. 16, comma 3, r.C. (secondo il quale la Giunta propone all’Assemblea «le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l’esperienza dimostri necessaria»).

Con particolare riferimento alla questione di fiducia e al suo abbinamento con i c.d. maxi-emendamenti, l’ipotesi di riforma predisposta da tale Gruppo prevede innanzitutto una disciplina più dettagliata dell’istituto della questione di fiducia, mediante l’inserimento di ulteriori commi all’art. 116.

Nello specifico al comma 1 viene esplicitamente indicato che la questione di fiducia può essere posta sul mantenimento di uno più articoli e che si procede prioritariamente alla votazione dell’oggetto su cui la questione di fiducia è posta, ma solo dopo che l’Assemblea sia passata all’esame degli articoli.

Si prevede un nuovo comma, 1-bis, che prevede che sia la Conferenza dei Capigruppo, a maggioranza dei Presidenti che rappresentino almeno i due terzi dell’Assemblea (o, in mancanza di tale maggioranza, il Presidente di Assemblea), a stabilire: a) i tempi e le modalità di svolgimento della discussione sulla questione di fiducia; b) l’orario, i tempi e le modalità relative alle dichiarazioni di voto (art. 116, comma 3); c) i tempi e le modalità di svolgimento della discussione degli ordini del giorno (art. 116, comma 2-bis); d) l’individuazione delle fasi oggetto della ripresa televisiva.

Il comma 2, viene riscritto per semplificare e velocizzare le procedure di votazione: laddove infatti, come si è visto, a norma del testo ora vigente, è necessario illustrare tutti gli emendamenti prima di votare sull’articolo su cui è posta la questione di fiducia, nel nuovo testo gli emendamenti si intendono respinti se il voto sull’approvazione dell’articolo “fiduciato” è favorevole, mentre si intendono preclusi tutti gli emendamenti riferiti alla medesima porzione di testo se il voto è favorevole all’approvazione di un emendamento “fiduciato”.

Analogamente il nuovo comma 2-bis rende più veloce la fase di votazione: se il progetto di legge consiste in un solo articolo e il Governo pone la fiducia sulla sua approvazione, l’Assemblea procede direttamente alla votazione finale del progetto e allo stesso modo si procede se il Governo – terminato l’esame degli articoli – pone la questione di fiducia sull’approvazione nel suo complesso di un progetto di legge.

Al comma 3 viene eliminata l’attuale pausa di ventiquattro ore tra la posizione della questione di fiducia e la votazione in Aula, prevedendo tra l’altro un tetto massimo al tempo

per la dichiarazione di voto per i singoli Gruppi, fissandolo a dieci minuti, e superando così la disparità con il Regolamento del Senato che non prevede tale intervallo.

Il nuovo *comma 3-bis* ha un carattere preclusivo: se la questione di fiducia è posta infatti su un ordine del giorno, una mozione o su una risoluzione si procede direttamente alla votazione, previo svolgimento delle dichiarazioni di voto ai sensi dell'articolo 116, comma 3 e si intendono respinti tutti gli altri documenti oggetto di esame congiunto.

Al *comma 4* viene fatto esplicito divieto di porre la questione di fiducia sui progetti di legge costituzionale o elettorale. Una disposizione evidentemente volta a riservare a tali materie il pieno esame del Parlamento, evitando che il Governo possa distorcere l'approvazione di tali leggi, vincolandovi la sua stessa permanenza in carica (contrariamente con la prassi, già richiamata, dei casi del 1953, 1990 e 2015).

All'art. 116 viene infine inserito il nuovo *comma 5* per precisare che la posizione della questione di fiducia nel corso dell'esame di un progetto di legge ne sospende la trattazione, la quale riprende a decorrere al termine della votazione fiduciaria.¹¹²

Come utile elemento di comparazione con quanto avviene nell'altro ramo del Parlamento, appare doveroso rilevare come anche tra le proposte di riforma del Regolamento del Senato, presentate da vari Gruppi nella XVII legislatura, si preveda di disciplinare ulteriormente l'istituto della questione di fiducia e il suo abbinamento con i maxi-emendamenti. Ad esempio, nella proposta *Buemi-Longo (Doc. II, n. 19)*, nella nuova formulazione dell'articolo 102 r.S. si codifica la "regola del canguro". Si elimina l'improprio riferimento alla votazione riassuntiva o per principi e viene invece respinta ogni ipotesi di «votazione prioritaria», perché sconvolgerebbe la regola della priorità di votazione del testo più lontano dall'originale e, nei fatti, conseguirebbe «il risultato del maxiemendamento senza porre la fiducia»: se il Governo vuole ottenere il risultato di accelerare il procedimento legislativo fino a tal punto, deve accettarne le conseguenze, con la formale chiamata a raccolta della propria maggioranza, a tutela della propria sopravvivenza.

Si propone inoltre un'apposita norma che prevede la possibilità del Governo di chiedere la fiducia: anziché introdurre una «votazione prioritaria, che comporterebbe seri pro-

¹¹² Anche nella parallela proposta di riforma presentata dal Gruppo Movimento 5 Stelle (*Toninelli e altri*) si è posta l'attenzione sul fenomeno dei maxi-emendamenti e sull'istituto della questione di fiducia, v. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., 8.01.2014, pp. 4 e ss.

Non è questa la sede per una disamina approfondita di tale testo, si rileva ad ogni modo la previsione del divieto di porre in votazione gli emendamenti presentati in Aula prima che sia trascorso un giorno dal loro deposito (mutuando, a dire il vero, una disposizione già presente all'art. 86, comma 5-*bis*, in merito agli emendamenti che comportano conseguenze di carattere finanziario) e la possibilità di riaprire, per i deputati, il termine di presentazione degli emendamenti qualora il Governo e la Commissione decidano di presentare i cosiddetti emendamenti "fuori sacco", volti a tagliare «drasticamente i subemendamenti presentabili dai Gruppi».

Per il superamento dell'(ab)uso della questione di fiducia, si propone invece di dare maggior rilievo alla possibilità della sede redigente in Commissione quale sede ordinaria per l'esame degli emendamenti, limitando così la discussione in Assemblea e dunque la possibilità per il Governo di veicolare l'approvazione di un testo con la posizione della fiducia. Non viene condivisa invece la proposta di mantenere in capo al Presidente di Assemblea il vaglio di ammissibilità dei maxi-emendamenti, che dovrebbero essere vietati in base a criteri «oggettivamente incontrovertibili» e non sulla base della giurisprudenza presidenziale. Per una nota critica v. R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, n. 2/2014.

blemi di costituzionalità perché sacrificherebbe eccessivamente il potere di iniziativa dei singoli parlamentari e lo stesso principio previsto dall'articolo 64 della Costituzione. Viene prevista una modalità di «fiducia dal banco», ricordando che il vincolo costituzionale dell'appello nominale per la questione di fiducia non contempla termini minimi (essi sono previsti solo dal Regolamento della Camera, e comunque comprimibili per via di programmazione dei lavori) e facendo un riferimento comparativo anche che gli articoli 167 e 168 del Regolamento del Parlamento europeo, che già definiscono “appello” la votazione elettronica palese.

Al di là di tale progetto della Giunta, anche la proposta *Bruno, Palma e Bernini* (Doc. II, n. 20), presentata al Senato, parte dalla premessa che «l'uso improprio del ricorso alla votazione di fiducia ha determinato un netto peggioramento della qualità e della trasparenza delle decisioni parlamentari». Propone perciò di inserire un nuovo comma 8 dell'art. 128 r.S. secondo cui gli emendamenti sull'approvazione dei quali il Governo preannunci la posizione della questione di fiducia sono immediatamente trasmessi, insieme con la relazione tecnica di cui all'articolo 76-bis, comma 1, alla 5^a Commissione permanente. Questa accerta se gli emendamenti introducano materie nuove rispetto a quelle già valutate dalla Commissione stessa e se rechino disposizioni non ammissibili ai sensi del comma 7 dello stesso art. 128 r.S. La Commissione riferisce all'Assemblea nel termine stabilito dal Presidente del Senato, il quale adotta le conseguenti determinazioni.

La proposta dei senatori *Cioffi e altri* (Doc. II, n. 27) mira invece ad introdurre il divieto della posizione della questione di fiducia sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, operando una modifica all'art. 161 r.S. con la previsione di un nuovo comma, lamentando che l'attuale prassi violerebbe «sia gli articoli 70 e 77 della Costituzione, sia le norme di primaria rilevanza ordinamentale (quale la legge n. 400 del 1988), sia numerose sentenze della Corte costituzionale (tra tutte: sentenza n. 29 del 1995, n. 22 del 2012 e n. 220 del 2013)»

4.2. La via regolamentare e la trappola del riformatore

Su un piano generale, si deve però osservare che dietro il “sipario” delle ambizioni di revisione globale dei regolamenti, dietro le proposte di ampie modifiche di sistema (le c.d. “palingenesi” di riforma) si sono spesso celati ostruzionismi politici che hanno fatto sì che negli ultimi quindici anni non si sia riuscito a modificare i regolamenti parlamentari né per la sola manutenzione specifica e puntuale del sistema, né per aumentare le garanzie delle opposizioni.¹¹³

Oggi la riforma dell'istituto della questione di fiducia si trova di fronte ad un dilemma rilevante: va riformata la Costituzione e l'intero impianto del procedimento legislativo oppure vanno modificati i regolamenti per adeguarli al tempo presente?

¹¹³ Escludendo la riforma della disciplina dei Gruppi parlamentari in tema di controlli sui bilanci. Sul punto si v. in dettaglio F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2012.

La possibilità di votare a scrutinio segreto una modifica regolamentare di tale portata è certamente l'ipotesi più garantista. Ma lo scrutinio segreto sulle riforme dei regolamenti parlamentari può essere letto anche secondo una prospettiva di funzionalità procedimentale: se la modifica regolamentare ha lo scopo di miglioramento delle norme che regolano il “buon andamento” del Parlamento, ammettere il voto a scrutinio segreto su tali modifiche sarebbe contraddittorio perché, in contrasto con esigenze oggettive di funzionalità, potrebbe dare campo a distorsioni di natura politica contingente.

Appare ad ogni modo evidente come la revisione del regolamento parlamentare debba essere il terreno sul quale vi sia convergenza di maggioranza e opposizione:¹¹⁴ è preferibile infatti che su di esso si coaguli un consenso più ampio di quello che supporta l'esecutivo.

Tutti i tentativi di riforma regolamentare negli anni recenti sono, inoltre, falliti, perché assorbiti nel più ampio contesto delle c.d. “riforme eroiche”.¹¹⁵ A partire dalla XIII legislatura infatti tutte le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate hanno sofferto di una profonda alternativa tra le revisioni puntuali e le revisioni organiche-strutturali.

Il primo gruppo – dalla proposta di parificare i sistemi di verifica del numero legale tra Camera e Senato, a quella di modificare l'organizzazione e il riparto di competenze delle Commissioni permanenti – comprende anche il tentativo di introdurre uno o altri istituti, come quello recente che ha interessato gli istituti di partecipazione (con proposte di modifica riguardanti l'iniziativa legislativa popolare, la petizione, la partecipazione di terzi ai lavori delle Commissioni permanenti, la pubblicità degli organi collegiali minori come il Consiglio di Presidenza), tentando di favorire la partecipazione “diretta” del corpo elettorale in parlamento.

Il secondo gruppo ricomprende invece autentici tentativi di far partire, su una sorta di canale privilegiato, proposte di modifica regolamentare ad amplissimo spettro, che sono in grado naturalmente – in linea teorica – di cambiare radicalmente le modalità di funzionamento delle Assemblee parlamentari.

Ricordando allora la lezione di Pietro Scoppola sulla Costituzione¹¹⁶ e applicandola *in minus* ai regolamenti parlamentari, più si parla di riforme palingenetiche, di stravolgimenti, di cambiamenti, di straordinarie trasformazioni e più si svilisce, di fatto, la forza del regolamento vigente.

Le grandi “proposte eroiche” hanno infatti una fortissima componente di delegittimazione: cercando di avviare grandi riforme strutturali dei regolamenti parlamentari, vengono agitate troppo spesso come bandiere politiche, delegittimando non solo il regolamento vigen-

¹¹⁴ Il riferimento obbligato è ampiam. a S. CURRERI, *La procedura di revisione nei regolamenti parlamentari*, cit. Si v. almeno anche R. CERRETO, *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in R. DICKMANN e S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 25-64. Cfr. anche A.C., XVI legisl., Doc. II, n. 3; A.S., XVI legisl., Doc. II, n.6. e più nel dettaglio si v. M. RUBECCHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI Legislatura*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, pp. 31-48.

¹¹⁵ Sul punto v. D. PICCIONE, *Un istante rivelatore nella XVI legislatura: miti e paradossi delle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2012.

¹¹⁶ P. SCOPPOLA, *La Costituzione contesa*, Einaudi, Torino, 1998.

te ma le stesse revisioni puntuali, che così vengono archiviate in attesa di una riforma *maior*, che sia panacea di tutti i “mali” del funzionamento del parlamento.

Si forma così una specie di “trappola del riformatore”: le riforme puntuali accantonate in virtù di una riforma generale di volta in volta rinviata a tempi migliori.¹¹⁷

4.3. La via costituzionale nelle recenti proposte di modifica del procedimento legislativo

Ad ogni modo, l'istituto della questione di fiducia (e in senso più ampio il procedimento legislativo) necessita oggi di un intervento riformatore, quantomeno di “manutenzione” per adattarla al nuovo contesto politico generato dal regime maggioritario.¹¹⁸

La proposta alternativa alla riforma regolamentare, seppur a fronte di un procedimento aggravato ai sensi dell'art. 138 Cost., può essere quella di una revisione costituzionale.

Per quanto riguarda l'istituto della questione di fiducia, il progetto di riforma costituzionale approvato nel 2005 ma poi non confermato dal referendum del 2006¹¹⁹, all'art. 32, capo III operava una sostanziale riforma dell'art. 94 della Costituzione.

Si prevedeva che: *«il Primo ministro può porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo, nei casi previsti dal suo regolamento. La votazione ha luogo per appello nominale. In caso di voto contrario, il Primo ministro si dimette. Non è comunque ammessa la questione di fiducia sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale».*

Con una previsione di tale portata si sarebbero costituzionalizzati gli effetti procedurali della questione di fiducia come la priorità di votazione, l'inemendabilità dell'oggetto, la votazione per appello nominale, e persino alcuni limiti per materia. Di contro però non sarebbe stato più necessario l'assenso del Consiglio dei Ministri per la posizione della fiducia (ex art. 2, comma 3, della legge n. 400 del 1988), rimettendo nelle mani del solo Presidente del Consiglio una decisione che avrebbe coinvolto l'intera compagine governativa. Soprattutto sarebbe stata superata la norma di cui all'art. 116 r.C. che non consente la questione di fiducia sul disegno di legge nel suo complesso, ma solo su articoli o emendamenti ad esso.

Il profilo che appariva però più discutibile era sicuramente quello secondo il quale *«nel caso di approvazione [di una mozione di sfiducia], il Primo ministro si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni»*, poiché avrebbe reso l'annuncio di una questione di fiducia una vera e propria “minaccia

¹¹⁷ G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, 1985, pp. 915 e ss.

¹¹⁸ La legge elettorale 31 dicembre 2005, n. 270, pur essendo di stampo proporzionale, era da considerarsi – almeno per quanto riguarda l'elezione alla Camera dei Deputati e, come già detto, fino all'intervento della sent. n. 1 del 2014 della Corte costituzionale – una legge «ad effetto maggioritario», per via dell'ampio premio di maggioranza *majority assuming* (che stabilisce una soglia minima per accedervi ma non una soglia massima), nonché per via della presenza di soglie di sbarramento e di liste “bloccate” che non prevedono la possibilità di esprimere preferenze. In questo senso si v. ampiamente L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare...*, cit., p. 95 e ss.

¹¹⁹ Si v. la legge costituzionale concernente “Modifiche alla Parte II della Costituzione” approvata dal Parlamento e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005.

di scioglimento anticipato” e non più di semplici dimissioni, dilatando a dismisura il potere di pressione di un Esecutivo sulla propria maggioranza. Questa sarebbe stata “costretta” a votare provvedimenti (magari “blindati” con maxi-emendamenti) sotto la costante minaccia di andare a nuove elezioni e di non rivedere ricandidati gli esponenti del dissenso “interno”, se si pensa alla previsione allora vigente di “liste bloccate”, introdotta dalla legge elettorale 31 dicembre 2005, n. 270 (c.d. legge Calderoli).

La dottrina rilevava così la deriva di quel disegno di legge costituzionale verso un «premierato assoluto» dove tutto era rimesso nelle mani del Presidente del Consiglio, all’insegna di una *voluntas reformandi* e non piuttosto di una *voluntas adeguandi* degli istituti già esistenti nel seppur nuovo contesto politico del maggioritario.¹²⁰

Quanto ad altre proposte di revisioni costituzionali della disciplina del procedimento legislativo è stata inoltre considerata l’ipotesi del c.d. *vote bloqué*, già previsto dall’art. 44 della Costituzione francese del 1958: «*se il Governo lo richiede, l’Assemblea si pronuncia mediante un solo voto su tutto o parte del testo in discussione con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo*». Tale istituto appare decisamente meno efficace della questione di fiducia-*question de confiance*, poiché – non prevedendo l’obbligo di dimissioni del Governo in caso di reiezione – non assicura l’approvazione del testo proposto.¹²¹

D’altra parte il c.d. voto bloccato, se introdotto nel contesto parlamentare italiano, potrebbe paradossalmente comportare meno garanzie per l’esame in Commissione e meno tutele per l’opposizione. «Da un lato, infatti, si andrebbe in Aula con il testo presentato dal Governo e, dall’altro, si voterebbe in Assemblea in via prioritaria il testo del Governo, con effetti preclusivi su ogni altra iniziativa emendativa, con taluni profili di dubbia compatibilità con la forma di governo parlamentare, essendo potenzialmente preclusa, in via ordinaria, la messa in votazione del complesso degli emendamenti presentati ad un provvedimento».¹²²

Comunque, nel settembre 2013, la *Commissione per le riforme costituzionali* istituita dal Presidente della Repubblica, nella sua relazione finale, ha sottolineato la necessità di introdurre «procedure abbreviate che rispondano all’esigenza del Governo di disporre in tempi brevi e certi dei deliberati del Parlamento su questioni particolarmente urgenti». Il riferimento è stato letto come l’ “introduzione” del “voto a data certa”, nel quale il Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può chiedere che la Camera appro-

¹²⁰ L’espressione originaria è di L. ELIA, *Relazione al Seminario ASTRID sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione*, 22.09.2003, ma per un’interpretazione in tal senso si v. anche M. OLIVETTI, *La questione di fiducia e il “premierato assoluto”*, Fondazione Astrid, Roma, 26.09.2003.

¹²¹ Così M. LASCOMBE, *Le Premier Ministre, clef de voute de la Vème République*, in *Revue de Droit Public*, Lextenso, Paris, 1980, p. 140 che parla di «*pétite question de confiance*»; D. CHAGNOLLAND e J.L. QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la Vème République*, IV ed., Dall’oz, Paris, 1991, p. 238 *contra* A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con “voto bloccato” nella quinta Repubblica francese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1969, pp. 2711 e ss., il quale lo definisce come «una delle più illimitate potestà di ingerenza nella attività della Camera che l’ordinamento oggi vigente conosca».

¹²² Così G. RIVOCCHI, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura, ovvero una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le proposte di riforma sui regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 1/2009. Si v. anche *Proposta di modificazione del Regolamento: Quagliariello e Zanda – Riforma organica del Regolamento del Senato* (Doc. II, n. 29), XVI legislatura.

vi la sua proposta diretta ad iscrivere all'ordine del giorno, con priorità, un disegno di legge e ad ottenere il voto finale entro un tempo determinato. Decorso il termine senza che la Camera abbia proceduto al voto finale, il testo della proposta di legge presentato o accolto dal Governo e suddiviso in articoli è comunque sottoposto alla votazione finale.¹²³

L'istituto del "voto a data certa" è stato così ripreso dal disegno di legge costituzionale per il superamento del bicameralismo perfetto (c.d. *riforma Boschi*), pubblicato nella Gazzetta ufficiale, e ora in attesa dello svolgimento del referendum popolare ex art. 138 Cost. Pur demandando necessariamente ad una sede più specifica l'esame di tale progetto di revisione costituzionale, appare interessante notare come nel testo si preveda che: «esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di ratifica dei trattati internazionali e le leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale, il Governo può chiedere alla Camera dei Deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei Deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà. Il termine può essere differito di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi d'esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge». Al Regolamento della Camera è poi demandato di stabilire le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.¹²⁴

4.4. La via giurisprudenziale tra "momenti di svolta" e rischi di giurisdizionalizzazione

Il fallimento, finora, dei tentativi di riforma per via regolamentare o per revisione costituzionale potrebbe aprire la strada ad un intervento della Corte costituzionale contro le degenerazioni legate alla prassi instaurata.¹²⁵ Fin dalla sentenza n. 9 del 1959 la Corte ha chiarito che spetta ai regolamenti parlamentari disciplinare in dettaglio le norme della Costituzione sul Parlamento. Tuttavia una decisione sul tema questione di fiducia/maxi-emendamenti

¹²³ Così gli atti dei lavori della Commissione, *Per una democrazia migliore...*, cit., p. 44.

¹²⁴ Disegno di legge C. 2613-D, art. 12, u.c. Per una disamina del tema si v. almeno E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in A. CARDONE, *Le proposte di riforma della Costituzione*; Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pp. 301-312, 2014; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Giappichelli, 2016; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, 2016.

¹²⁵ Ritengono ammissibile e maturo un intervento della Corte costituzionale in materia: A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questione di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*; D. RAVENNA, *La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi*; F. SORRENTINO, *Per una soluzione giurisprudenziale al problema dei maxi-emendamenti*; G. GUZZETTA, *Maxi-emendamenti e ruolo della Corte costituzionale nella democrazia maggioritaria*; G. DE CESARE, *Maxi-emendamenti e forma di governo*; D. PICCIONE, *I molti paradossi dei maxi-emendamenti e le (poche) soluzioni possibili agli effetti da questi generati*. Ritengono invece tale soluzione «inconveniente» e poco praticabile: P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*; C. ROSSANO, *L'impasse dei maxi-emendamenti*. Tutti gli interventi sono raccolti in N. LUPO, *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia...*, cit., p. 2 e ss.

non costituirebbe il primo caso di intervento della giurisprudenza costituzionale nel campo del procedimento legislativo.

Molte decisioni, neppure troppo risalenti, possono essere chiamate a fondamento di tale possibilità: la sentenza che ha vietato la reiterazione dei decreti-legge non convertiti (n. 360/1996), la sentenza che ha affermato la competenza della Corte a verificare il rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla pre-esistenza dei presupposti di necessità e urgenza (n. 29/1995), la sentenza con cui è stato sancito che al principio della necessaria intrinseca coerenza del decreto-legge è complementare il principio della necessaria omogeneità sostanziale della legge di conversione, anch'esso imposto dall'articolo 77, comma 2, della Costituzione (n. 22/2012 e n. 237/2013), la più recente con cui la Corte ha mosso una censura al legislatore, responsabile di aver introdotto in sede di conversione una disciplina del tutto estranea all'oggetto del decreto-legge, e di avere in tal modo abusato della speciale procedura prevista dalla Costituzione per la legge di conversione (n. 32/2014).¹²⁶

Eppure la Corte costituzionale ha finora avuto un approccio decisamente "timido" rispetto alla manifesta incostituzionalità dei maxi-emendamenti.¹²⁷ Incostituzionalità più volte sottolineata in dottrina¹²⁸ che avrebbe potuto trovare un primo sbocco già in occasione della sentenza n. 391 del 1995 della Corte costituzionale, avente ad oggetto l'approvazione, con lo strumento della questione di fiducia in entrambe le Camere, di un provvedimento inserito con maxi-emendamento in sede di conversione di un decreto-legge.¹²⁹ La Corte non ha però accolto la critica classica mossa ai maxi-emendamenti di violare il precetto dell'articolo 72 della Costituzione che impone l'approvazione «articolo per articolo» di un progetto di legge. Secondo la Corte, la posizione della fiducia sull'approvazione o la reiezione di un (maxi)emendamento ad un progetto di legge, è qualificabile come un vero e proprio "procedimento speciale", sganciato dai binari preposti dall'articolo 72 e assoggettato di conseguenza all'esclusiva disciplina dei regolamenti parlamentari. E la procedura seguita nella contestata approvazione del decreto-legge oggetto del giudizio sarebbe stata – scrive la Corte – «perfettamente adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari concernenti sia l'uno che l'altro procedimento».¹³⁰

¹²⁶ Su quest'ultima sentenza v. nel dettaglio la recente nota di G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014.

¹²⁷ Così ID., *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia...*, cit., p. 376.

¹²⁸ I riferimenti in dottrina sono molto numerosi, basti citare A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento...*, cit.; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2010; N. LUPO, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quaderni regionali del Consiglio Regionale del Veneto*, vol. 1/2004, pp. 97-119; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005.

¹²⁹ Si tratta dell'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 come convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, recante "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica".

¹³⁰ Cfr. *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1995, pp. 2824 e ss, anche per una nota di G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, pp. 4493 e ss.

È evidente allora come si pongano due problemi: uno sulla competenza della Corte a giudicare sul tema e uno più attinente alla fisiologia dello strumento dei maxi-emendamenti.

Sul primo punto, ritorna l'antica questione dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari. Come è noto, con la storica ma «insoddisfacente» sentenza n. 9 del 1959, la Corte si era dichiarata competente a sindacare esclusivamente le violazioni delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche il mancato rispetto delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari.¹³¹ Era crollato un «antico feticcio», «il dogma degli *interna corporis acta*» che bloccava sull'uscio delle Camere qualsiasi giudice esterno al Parlamento. Nel 1995, invece, la disciplina della questione di fiducia abbinata ai maxi-emendamenti è stata ricondotta nell'alveo dei «procedimenti speciali» ovvero quelli «abbreviati». Un vero e proprio «passo indietro» fatto dalla Corte¹³² in aperto contrasto con gran parte della dottrina che ritiene l'elenco di procedimenti di cui all'articolo 72, comma 1, della Costituzione, tassativo e inderogabile.¹³³ Una retrocessione anche nei confronti della propria giurisprudenza che con la sentenza n. 16 del 1978 aveva sancito la necessità di un quesito referendario omogeneo poiché «un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli articoli 1 e 48 della Costituzione)».¹³⁴ Un'analogia, dunque, assai pertinente.

Nelle più recenti sentenze n. 262 del 1998 e n. 398 del 1998 – in merito al ricorso della regioni Lombardia e Veneto sulla questione di fiducia posta sull'approvazione del provvedimento collegato «di sessione» della manovra finanziaria del 1997 – la violazione dell'articolo 72, così come lamentata dalle due Regioni, è stata giudicata inammissibile «non essendo chiaro nella prospettiva delle ricorrenti in quale modo tale vizio si risolverebbe in invasione o menomazione della competenza regionale».¹³⁵

Il diritto a ricorrere per le Regioni sarebbe dunque possibile solo in merito al contenuto proprio della legge, ma non anche riguardo all'*iter* di formazione e approvazione.¹³⁶ Alle Regioni è inoltre preclusa la possibilità di avvalersi di quella «ignoranza inevitabile» a fronte della «(oggettiva) mancanza di riconoscibilità della disposizione normativa» – nel caso, ad

¹³¹ Così L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare...*, cit., p. 33. La dottrina sulla sent. n. 9 del 1959 è molto ampia, basti citare, per tutti, P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1959, pp. 240 e ss.

¹³² In questi termini N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia...*, cit., p. 80.

¹³³ Sono dell'avviso A.A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale...*, cit., pp. 190 e ss.; C. TUCCIARELLI, *Navette*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n.2/1994, pp. 283 e ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., cit., pp. 309 e ss.

¹³⁴ Cfr. *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1978, pp. 79 e ss.

¹³⁵ La sentenza si è espressa in merito all'art. 2, commi 166-174, della legge n. 662 del 23 dicembre 1996.

¹³⁶ Così G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 379. Più ampiamente C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte Costituzionale*, Cedam, Padova, 2006.

esempio, dell'assoluta oscurità del testo legislativo – che la Corte aveva sancito come “scusabile” appena un momento prima, nella sentenza n. 364 del 1998. La Corte dunque non giudica mai a livello endoprocedimentale ma sempre sul risultato¹³⁷, mai sul *quomodo* ma sempre sull'esito finale.

Il secondo problema in merito alla giustiziabilità costituzionale della prassi dei maxi-emendamenti è quello relativo alla loro fisiologia, o meglio alla loro denominazione intrinseca.

Esiste infatti una nozione costituzionale di articolo?¹³⁸ Se per “articolo” si intende un enunciato normativo che abbia un contenuto omogeneo¹³⁹, per la Corte tale nozione non esiste. Lo afferma chiaramente nella sentenza n. 391 del 1995, con un atteggiamento cauto verso ciò che riguarda la disciplina del procedimento legislativo.¹⁴⁰ Da qui la posizione della Giunta per il Regolamento del Senato (2004) dove il Presidente ha affermato «di poter escludere l'incostituzionalità della prassi fin qui seguita nell'approvazione dei maxi-emendamenti o dei maxi-articoli».¹⁴¹ Di diverso avviso sarà praticamente gran parte di tutta la dottrina negli anni immediatamente precedenti e poi anche a venire.¹⁴²

La prassi si è dimostrata ancora una volta figlia della quotidianità parlamentare che la genera. Così i maxi-emendamenti sono figli di quel «bipolarismo blindato» – caratteristica fondante della c.d. Seconda Repubblica – «che genera “ammucchiate” [costrette a schierarsi per un sì o un no] a norme saldate da maxi-emendamenti, custodite da chiavistelli fiduciari contro ogni possibilità emendativa dell'opposizione e paradossalmente della stessa maggioranza».¹⁴³

Nonostante i tempi possano ormai dirsi maturi per una decisione sul tema dei maxi-emendamenti, è apparso forse ancora troppo timido l'approccio aperto dalla sentenza n. 251 del 2014, in tema di criteri di determinazione dei diritti aeroportuali. Pur avendo dichiarato infondata la questione, la Corte ha evidenziato in un passaggio la «pur problematica prassi del ricorso da parte del Governo ai maxi-emendamenti in sede di conversione dei decreti-legge su cui viene apposta la questione di fiducia».

Un primo spiraglio in ogni modo volto ad anticipare un intervento diretto della Corte costituzionale sul tema? Volendolo leggere con la stessa ottica di moniti simili sulle degene-

¹³⁷ Il riferimento è alla sentenza n. 282 del 1984 in merito all'approvazione, in testo non identico tra Camera e Senato, della legge n. 703 del 1952.

¹³⁸ N. LUPO, *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo...*, cit.

¹³⁹ Secondo quanto già previsto nei lavori preparatori dell'articolo 72 e riprendendo il già ricordato giudizio della Corte costituzionale in merito al quesito referendario, con sentenza n. 16 del 1978.

¹⁴⁰ Ad ogni modo l'art. 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, “salvato” nel 1995, cadrà curiosamente sempre per mano della Corte, con le sentenze n. 348 e 349 del 2007, che avranno come parametro questa volta l'articolo 117, comma 1, della Costituzione così come novellato dalla riforma costituzionale operata dalla legge costituzionale n.3 del 2001.

¹⁴¹ M. PERA, *Relazione di apertura del Presidente*, Giunta per il regolamento del Senato, seduta del 27.12.2004, XIV legisl.

¹⁴² Oltre ai già citati riferimenti si v. anche A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, n. 19/2009, pp. 1-11.

¹⁴³ Così A. MANZELLA, *Introduzione ai lavori. Cinque interrogativi, tra legittimità e leggibilità della legge...*, cit., p. 10.

razioni del sistema elettorale intervenuti prima della sentenza n. 1 del 2014¹⁴⁴ si confermerebbe la possibilità di un ruolo per la Corte costituzionale non solo di giudice delle leggi ma di vero e proprio giudice, questa volta, del procedimento legislativo in tutte le sue fasi, con un approccio certamente più coraggioso e pur tenendo sempre conto del giusto temperamento degli effetti delle proprie pronunce.

Qualora però la Corte volesse intervenire, sfruttando gli spazi concessi dall'“elasticità” dell'articolo 72 della Costituzione, dovrebbe necessariamente sciogliere prima di tutto «due ipotesi tra loro concorrenti o alternative: definire il contenuto minimo dell'articolo di un disegno di legge e enfatizzare (sempre) la doppia sequenza, votazione finale e voto sul singolo articolo».¹⁴⁵

Ma affinché si possa concretizzare un'apertura del genere bisognerà tornare ad interrogarsi, su quella “storica” sentenza n. 9 del 1959 e in che misura questa vada applicata nel contesto odierno, su quanto può essere ampia la violazione costituzionale che la Corte può essere chiamata a giudicare: dove finisce cioè la frontiera delle regole costituzionali e dove inizia quella delle regole parlamentari.

Non è questa la sede per affrontare in dettaglio il tema, ma i tempi potrebbero forse essere maturi – semmai dovesse perdurare l'inerzia del processo di riforme – per uno di quei “momenti di svolta” della giurisprudenza costituzionale.¹⁴⁶ Se cioè la “condizione di precarietà” determinata dal combinato disposto maxi-emendamenti/questione di fiducia sollecciti o meno «un innalzamento delle garanzie».

I primi accenni di una linea di tendenza della Corte ad entrare nel dominio del diritto parlamentare sembrano essere stati tracciati dalla sentenza n. 379 del 1996 sui c.d. parlamentari “pianisti” in cui si è affermato il ruolo del giudice costituzionale di tutela del «confine tra autonomia del Parlamento e principio di legalità». È scritto, infatti, nella sentenza (redattore Carlo Mezzanotte): «nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti dell'autonomia che presidiano la sua libertà».

Analogamente con la sentenza n. 81 del 2012 la Corte costituzionale ha ribadito che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principii di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principii dello Stato di diritto».

¹⁴⁴ Cfr. già A. GIGLIOTTI, *Dalla Corte un secco no ai referendum elettorali e alla reviviscenza in ambito referendario (nota a prima lettura a Corte cost. Sentenza n.13/2012)* e F. PETRINI, *Commento a prima lettura a Corte costituzionale, Sent. 13/2012, in tema di reviviscenza di norme abrogate nessuna replica per il “miracolo di Lazzaro”*, entrambi in *Nomos - Le attualità del diritto*, n. 1/2012.

¹⁴⁵ Così D. PICCIONE, *I molti paradossi dei maxi-emendamenti e le (poche) soluzioni possibili agli effetti da questi generati*, cit., p. 99.

¹⁴⁶ M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti tra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in M. D'AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1154.

Infine con la recente sentenza n. 120 del 2014 si è aperta la via per il giudice costituzionale di compiere una valutazione sull'autodichia delle Camere in sede di giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato.

Nonostante tali spiragli, rimane però sempre valido il monito contenuto nel “momento di svolta” della sentenza n. 360 del 1996: mai cadere nella «tentazione di scaricare sul giudice costituzionale ciò che è compito della rappresentanza». ¹⁴⁷ Anche il problema della questione di fiducia abbinata ai maxi-emendamenti dovrebbe perciò trovare piuttosto una risposta nelle scelte “costituzionali” di riforma. ¹⁴⁸

Qui la tendenza alla “normalizzazione” della questione di fiducia potrebbe e dovrebbe essere incanalata e razionalizzata in precise procedure. Procedure di garanzia che, da un lato, “ripuliscono” l’istituto dalle molte, abusive, incrostazioni accumulate negli anni, dall’altro lo confermino, però, come ricorso di ultima istanza nei momenti “deboli” del rapporto parlamento-governo, nel solco della tradizione parlamentare italiana.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ L. H. TRIBE, *Constitutional choices*, Harvard University Press, Cambridge-London, 1986.