



2022 FASC. II

(ESTRATTO)

ANTONIO IGNAZIO ARENA

**LA QUESTIONE DI FIDUCIA NELLA FORMAZIONE DELLE LEGGI ORDINARIE:
QUALI LIMITI COSTITUZIONALI?**

28 GIUGNO 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ignazio Arena
**La questione di fiducia nella formazione delle leggi ordinarie:
 quali limiti costituzionali?***

ABSTRACT: *The paper concerns the “matter of confidence” and its constitutional limits in Italy. In the paragraphs 2-3 it focuses on thesis based on the symmetrical character of bicameralism and on the supermajority rule. In the paragraphs 4-7 it is argued that Government could not designate a particular vote to be a matter of confidence in proceedings through which the Parliament controls the executive. It is doubtful instead that a matter of confidence on a “total amendment” is unconstitutional. In the third and last part of the essay (paragraphs 8-10) are analyzed constitutional limits to the matter of confidence in the regional order.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'impossibilità di far discendere dal carattere paritario del bicameralismo limitazioni in ordine al ricorso alla questione di fiducia. – 3. L'impossibilità di ricavare dalla previsione delle maggioranze speciali il divieto per il Governo di apporre la questione di fiducia. – 4. L'inammissibilità della questione di fiducia nel procedimento di formazione delle leggi di delegazione legislativa. – 5. L'inammissibilità della questione di fiducia nel procedimento di formazione delle leggi di conversione. – 6. Il tandem maxi-emendamento/questione di fiducia. – 7. L'inammissibilità della questione di fiducia in occasione del procedimento di formazione della legge di bilancio. – 8. La questione di fiducia a livello regionale: critica dell'argomento per il quale l'inammissibilità si legherebbe alle maggioranze speciali previste in alcuni procedimenti. – 9. (segue): critica dell'argomento per il quale l'inammissibilità dipenderebbe dalle peculiarità del procedimento di formazione delle leggi di modifica/approvazione degli statuti o del procedimento misto. – 10. L'illegittimità della questione di fiducia a livello regionale come conseguenza della forma di governo neoparlamentare?

1. Introduzione.

Non è in discussione che la questione di fiducia – ancorché non prevista nella Carta costituzionale – sia legittima¹. Essa si è affermata in via di prassi, per poi essere disciplinata nei regolamenti parlamentari ed è del tutto interna alla “logica”, se così la si può definire, della forma di governo. Ciò è riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale².

Occorre interrogarsi, però, sui limiti che, direttamente dalla Costituzione, possano desumersi in relazione all'impiego di questo strumento, del quale il Governo dispone per condizionare i lavori del Parlamento e, per quanto adesso interessa, il procedimento di formazione delle leggi ordinarie; strumento “incisivo”, naturalmente, non solo per le conseguenze sul piano politico derivanti dalla paventata possibile conclusione dell'esperienza di governo in caso di mancata approvazione dell'atto, ma anche (e soprattutto) per gli effetti giuridici sullo svolgimento del procedimento che, come noto,



¹ Un tempo, però, in senso difforme si orientava parte della politica (sulle critiche alla questione di fiducia, soprattutto dalle forze politiche di sinistra, prima della riforma dei regolamenti del 1971 v. F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989, 233) e parte della dottrina: v., per tutti, P. BARILE (*Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1982, 177), per il quale sulla legittimità costituzionale della questione di fiducia «è lecito avere qualche dubbio, perché la costituzione dice che la fiducia va posta su una mozione, per cui il porre la fiducia su un atto diverso da una mozione può essere almeno *praeter constitutionem*». Nella direzione indicata nel testo, tra gli altri, v. M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 367 ss.; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 5-6/1969, 39 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 225 s.; G.U. RESCIGNO, *Responsabilità* (diritto costituzionale), in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988, 1351; L. VENTURA, *La questione di fiducia: spunti problematici*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 22/1973, 21 ss.

² Si v. C. cost., ordd. nn. [60](#), [196](#) e [197](#) del 2020.

la posizione della questione di fiducia determina³, indipendentemente dalle diversità di disciplina riscontrabili nei regolamenti delle due Camere⁴.

Nella prima parte di questo lavoro si prenderanno in considerazione, criticamente, alcune tesi volte a limitare l'impiego della questione di fiducia per ragioni che non sembrano condivisibili: esse sono basate sull'esigenza di preservare il carattere paritario del bicameralismo e sulla previsione di maggioranze speciali. Nella seconda parte, invece, pur escludendo che in generale possa dirsi certamente illegittimo il ricorso al maxi-emendamento accompagnato dalla questione di fiducia, si offriranno alcuni possibili argomenti per limitare l'impiego di quest'ultima in peculiari procedimenti nei quali la legge del Parlamento assolva ad una funzione di controllo dell'attività del Governo. Nella terza e ultima parte, infine, si rifletterà sui limiti nel ricorso alla questione di fiducia a livello regionale.

2. L'impossibilità di far discendere dal carattere paritario del bicameralismo limitazioni in ordine al ricorso alla questione di fiducia.

Dalla paritaria posizione delle due Camere potrebbe sostenersi derivare l'esclusione della possibilità, da parte del Governo, di apporre la questione di fiducia nel secondo dei rami che prendono in esame una proposta, così rendendo meramente formale il "passaggio" della stessa dopo l'approvazione presso l'altra Camera.

Polemiche al riguardo si sono avute in occasione dell'approvazione della legge di bilancio, allorché in uno dei due rami, in particolare, l'esame del testo è risultato sacrificato per la decisione da parte del Governo di far uso del *tandem* questione di fiducia-maxiemendamento. La Corte costituzionale, con l'ord. [n. 60 del 2020](#) è sembrata giustificare questa prassi, dichiarandosi «pregiudizialmente incompetente a sindacare la questione di fiducia apposta dal Governo al fine di evitare che la legge già approvata da una Camera sia sottoposta ad emendamenti nell'altra», ma – si

³ Sulle conseguenze procedurali della questione di fiducia (priorità, indivisibilità e inemendabilità dell'atto sul quale è posta), per tutti, v. A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza ed opposizione*, cit., 42.

⁴ A differenza dell'art. 161 del regolamento del Senato (reg. Sen.) che prevede seccamente la priorità di votazione e la non emendabilità dell'oggetto sul quale è stata posta la questione di fiducia, l'art. 116 del regolamento della Camera (reg. Cam.) sembra distinguere la questione di fiducia su una proposta di emendamento, che dovrebbe lasciare inalterato l'ordine degli interventi e delle votazioni, dalla questione di fiducia su di un articolo (nel qual caso rimane comunque possibile l'illustrazione delle altre proposte di emendamento: queste ultime, in caso di approvazione di quella presidiata dalla questione di fiducia, si intenderanno respinte). Nella prassi, però, la previsione relativa alla questione di fiducia sulle proposte di emendamento non produce gli effetti che sarebbe possibile attendersi dalla lettura dell'art. 116, comma 1, reg. Cam. Ciò per varie ragioni, tra le quali: l'equiparazione delle votazioni sulle proposte di emendamento interamente sostitutivo e di articolo aggiuntivo alle votazioni di un articolo; lo scarso ricorso del Governo alla questione di fiducia su "semplici" proposte di emendamento; il fatto che il Governo potrebbe porre la questione di fiducia sulla reiezione delle proposte di emendamento diverse da quella che ritiene indispensabile approvare. Tutto questo ha condotto a una sistematica disapplicazione del comma 1 e conseguente estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 116, comma 2, con votazione prioritaria della proposta di emendamento sulla quale è stata posta la questione di fiducia in ogni caso e con la sola eccezione, poco significativa, della previa votazione della sola proposta di emendamento interamente soppressiva dell'articolo. Quanto alle proposte di emendamento illustrate prima della votazione dell'articolo, secondo quanto previsto proprio dall'art. 116, comma 2, reg. Cam., l'illustrazione non toglie ovviamente che la questione di fiducia alteri l'ordine delle votazioni. Essa potrebbe in linea teorica concorrere a indurre i deputati a votare contro il Governo, ma in realtà finisce per avere scarsa utilità pratica. Spesso le proposte di emendamento non sono comunque illustrate per scelta dei proponenti. Inoltre, i possibili effetti dilatori conseguenti alla scelta di illustrare comunque le proposte di emendamento sono limitati dall'interpretazione per la quale ogni deputato può intervenire, indipendentemente dal numero di proposte di emendamento di cui sia firmatario, per una sola volta e per un tempo limitato (non oltre i trenta minuti). Pertanto, la questione di fiducia determina comunque – sia posta su una proposta di emendamento o sull'articolo – l'effetto di limitare il dibattito parlamentare, alterando l'ordine delle votazioni. Cionondimeno, se la questione di fiducia viene posta nel corso della discussione può anche, accidentalmente, non incidere sull'illustrazione o votazione di altre proposte di emendamento.

è scritto – «il punto non è affatto incontroverso»⁵, anche per l'alleggerimento della *navette* che ne conseguirebbe.

In verità, però, che il porre la questione di fiducia in uno dei rami dopo l'approvazione da parte dell'altro, al fine di evitare qualsiasi modifica, sia un alleggerimento della *navette* è dubbio: infatti, l'argomento sembra provare troppo. A ragionar così, ogni volta che il Governo ponga la questione di fiducia in uno dei due rami potrebbe discutersi di alleggerimento della *navette*, almeno relativamente alla porzione del testo interessata dalla questione di fiducia. Ciò condurrebbe quindi a escludere del tutto la legittimità della questione di fiducia. Il che non pare condivisibile.

3. L'impossibilità di ricavare dalla previsione delle maggioranze speciali il divieto per il Governo di apporre la questione di fiducia.

Parimenti discutibile è la tesi per la quale la questione di fiducia non potrebbe essere legittimamente posta in tutti i casi nei quali a livello costituzionale è prescritta per la decisione parlamentare una maggioranza speciale.

Non pare che laddove siano previste maggioranze speciali sia escluso per ciò solo che il Governo ponga la questione di fiducia⁶. Benché, infatti, il *quorum* speciale rimandi all'esigenza di un'ampia condivisione in Parlamento, e sia concepito nel contesto contemporaneo come mezzo per tutelare le minoranze, esso garantisce queste ultime (e dunque l'opposizione) soltanto accidentalmente e cioè quando esse abbiano una consistenza numerica (e una coesione) tale da impedire la decisione. Pertanto, non c'è "contraddizione" tra consentire che venga posta la questione di fiducia e prevedere una maggioranza speciale per la deliberazione.

Pertanto, tra i *quorum* speciali sembrano da annoverare anche le maggioranze assolute, di modo che – se si esclude il caso dei cc.dd. "Governi di minoranza" – tale *quorum* è generalmente nella disponibilità dalla sola maggioranza che sostiene il Governo.

4. L'inammissibilità della questione di fiducia nel procedimento di formazione delle leggi di delegazione legislativa.

Quanto appena osservato non implica, però, che non esistano limiti costituzionali al ricorso alla questione di fiducia nel procedimento di formazione delle leggi ordinarie. Tali limiti sembrano potersi ricollegare a procedimenti mediante i quali il Parlamento, modificando e approvando proposte di legge, controlla il Governo. È questo il caso della legge di cui all'art. 76 Cost.

Agevolmente si comprende quanto sia importante che il procedimento di formazione della legge di delega si svolga in modo tale da consentire un adeguato e libero confronto sui contenuti della delega in Parlamento. Se, in nome di un mal inteso concetto di "governabilità"⁷, non si garantisce che il Parlamento possa definire con modalità consone al ruolo che la Costituzione gli assegna i contenuti della legge di delega, l'equilibrio dei poteri è messo a repentaglio e con ciò anche la libertà dei cittadini. Affermare che, per garantire tale equilibrio, debba escludersi la possibilità da parte del Governo di modificare la legge di delega con un proprio decreto, come comunemente si sostiene⁸, e

⁵ M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2001, 543.

⁶ *Contra* M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 181.

⁷ Rilievi critici sui fraintendimenti legati al concetto di "governabilità" in G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in Costituzionalismo.it, n. 1/2013, 2 e A. PISANESCHI, *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), n. 4/2015, 4 ss.

⁸ La previsione della delega con decreto-legge è in aperto contrasto con il principio della separazione dei poteri. Proprio in quanto per il tramite della delega da parte del Parlamento quest'ultimo controlla *ex ante* l'operato del Governo, è inammissibile immaginare che con decreto-legge il Governo possa modificare la delega o – come si è già osservato –

poi consentire al Governo stesso di incidere, in modo determinante, sul procedimento di sua formazione appare per molti versi contraddittorio.

È frequente, a dispetto di ciò, vedere il Governo apporre la questione di fiducia sulle proposte di legge di delegazione⁹. Il problema non risiede – sia chiaro – nella scelta di legare la sopravvivenza dell'esecutivo all'approvazione di una legge di delega, ma nella inemendabilità conseguente alla decisione di ricorrere alla questione di fiducia¹⁰.

Negli ultimi anni il percorso seguito per importanti riforme è stato veramente difficile da giustificare in termini di diritto costituzionale. Si pensi al c.d. *Jobs Act*. In quella occasione, l'emanazione di un decreto-legge (sulla sussistenza dei presupposti del quale si potrebbe a lungo disquisire) fu seguita dalla presentazione di una proposta di legge di delega (sulla determinatezza dei contenuti della quale sono state avanzate perplessità), per consentire al Governo l'adozione di otto decreti legislativi (a loro volta rinviati ad ulteriori decreti). Venne posta la fiducia sia nelle due letture alla Camera, sia in quella al Senato, dove la proposta di legge-delega venne modificata con un maxi-emendamento assistito dalla questione di fiducia¹¹. Il caso, vale la pena di ripetere, non è isolato.

In dottrina si è rilevato come, non di rado, il Governo abbia posto la questione di fiducia in relazione a deleghe legislative¹². E, anzi, si è osservato come «nell'esperienza delle ultime Legislature, la questione di fiducia è stata sempre più utilizzata [...] in sede di conversione dei decreti-legge contenenti disposizioni di delega: prassi che al Senato è rimasta ammissibile – a differenza della Camera, la quale, pertanto, finisce per subirla – e che consegna, com'è evidente, un'autonomia straordinaria all'Esecutivo»¹³. È stato scritto che «si tratta di prassi che sottopongono a forte tensione il modello costituzionale della delegazione legislativa» e fanno sorgere almeno dei «dubbi circa la piena conformità costituzionale di questa procedura»¹⁴. Ciò non perché la legge di delega sia menzionata all'art. 72, comma 4, Cost. (del resto, la questione di fiducia venne posta su una legge ivi menzionata, in materia elettorale, sia pur tra le polemiche, già nel 1953); e neppure perché la questione di fiducia faccia venire meno la votazione articolo per articolo; ma in quanto essa comprime lo spazio del dibattito parlamentare rendendo inemendabile la proposta. E così – se come generalmente si sostiene la legge di delega è preordinata, per l'appunto, a un controllo *ex ante* del Parlamento sul Governo – viene a determinare un'ingerenza del “soggetto controllato”, il Governo, nell'opera del “soggetto controllore”, il Parlamento.

5. L'inammissibilità della questione di fiducia nel procedimento di formazione delle leggi di conversione.

Per ragioni non dissimili limiti al ricorso alla questione di fiducia potrebbero farsi valere anche in relazione al procedimento di formazione delle leggi di conversione dei decreti-legge.

A proposito della questione di fiducia, specialmente quando la proposta di legge di conversione consti di un unico articolo, la dottrina ha manifestato «non poche perplessità», soprattutto per gli effetti negativi sul potere di emendare la proposta stessa che si è definito «ineliminabile senza

conferirsi una delega, e ciò del tutto indipendentemente da ogni valutazione sulla sussistenza o meno dei presupposti di necessità ed urgenza indicati dall'art. 77 Cost. Si tratterebbe, infatti, di una violazione del principio della separazione dei poteri, in quanto il Governo cumulerebbe le funzioni di controllato e controllore. Cfr., per tutti, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, 1984, 245 ss. Diversamente si orienta, invece, A.A. CERVATI, *Legge delega e delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, 1973, 944.

⁹ T. GUARNIER, *La legge delega e la questione di fiducia. Appunti su una convivenza sospetta*, in *Dir. soc.*, n. 1/2015, 51 ss.

¹⁰ Contrario ad ammettere la questione di fiducia in occasione della formazione delle leggi di delega M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 183 s.

¹¹ F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. “Jobs Act”*, in Costituzionalismo.it, n. 1/2015, 10 ss.

¹² U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, 103.

¹³ U. RONGA, *La delega legislativa*, cit., 104.

¹⁴ U. RONGA, *La delega legislativa*, cit., 110.

modificare l'equilibrio tra parlamento e governo a garanzia del quale è posta la disciplina dettata dall'art. 77»¹⁵.

Non dirimente, in senso avverso a quanto qui si sostiene, la sent. [n. 391 del 1995](#) (nella quale la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 72, comma 1, Cost., sollevata con riferimento a una legge di conversione sulla quale il Governo aveva posto la questione di fiducia), potendosi attribuire l'esito del giudizio all'errata individuazione del parametro. Pare, infatti, che a venire in rilievo sia la violazione degli artt. 77 e 71 Cost., nella misura in cui in tale ultimo articolo possa trovare fondamento (come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale) il potere dei parlamentari di presentare proposte di emendamento e dal primo possa ricavarsi la peculiare funzione di controllo insita nell'approvazione parlamentare della legge di conversione.

Non milita in senso contrario neppure la sent. n. [148 del 1999](#), perché in quel caso venne sì denunciata la violazione anche dell'art. 71 Cost., ma la Corte si limitò (discutibilmente) a un rinvio alla sent. n. [391 del 1995](#), senza offrire quindi alcuna motivazione in ordine all'art. 71 Cost. (quest'ultimo, come detto, invece invocato come parametro nella causa decisa nel 1999: v. p. 9 *cons. in dir.*).

Un ruolo significativo nel preservare il Parlamento da forzature scaturenti da questioni di fiducia poste sulle proposte di legge di conversione potrebbe pure giocare il Presidente della Repubblica. Non pare, infatti, che sia da escludere il rinvio della legge di conversione in ragione del breve termine previsto dall'art. 77 Cost.¹⁶: «L'osservazione che il rinvio potrebbe pregiudicare l'approvazione nei termini della legge di conversione si basa su una difficoltà di ordine pratico che non pare in grado di sottrarre la legge di conversione alla disciplina dettata in via generale dall'art. 74»¹⁷. D'altronde, le prerogative presidenziali non sono neppure scalfite, secondo la tesi che pare da preferire¹⁸, dal regime di *prorogatio* nel quale versino, eventualmente, le Camere, anche se dopo il rinvio potrebbe essere difficile, in concreto, arrivare a una nuova approvazione. Né il rischio di un'eventuale reiterazione del decreto, “generata” dal rinvio presidenziale, potrebbe condurre a una diversa conclusione, stante l'illegittimità (di regola) della reiterazione medesima.

6. *Il tandem maxi-emendamento e questione di fiducia.*

Strettamente correlato all'esigenza di un recupero della centralità del Parlamento in funzione della salvaguardia della libertà è l'orientamento per il quale il *tandem* questione di fiducia e maxi-emendamento è illegittimo. Esso davvero dà l'idea di una “signoria” del Governo sul procedimento di formazione delle leggi¹⁹.

Nel 2014 si era prospettata una riforma dei regolamenti parlamentari (part. artt. 79, comma 10 e 86, comma 1-*bis* r.C.) che avrebbe determinato l'irricevibilità degli “emendamenti interamente sostitutivi di un articolo e contestualmente soppressivi di altri o in ogni caso volti a introdurre una

¹⁵ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, 283, che però afferma (280) che «non hanno ragione di esistere perplessità sul potere del governo di porre la questione di fiducia in relazione alla votazione di un emendamento o di un subemendamento al disegno di legge di conversione del decreto legge».

¹⁶ G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 73-74*, in G. Branca, A. Pizzorusso (curr.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 204 s.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 227 (che però ammette anche il rinvio in sede di emanazione del decreto-legge).

¹⁷ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, cit., 236. Contrario, invece, al rinvio della legge di conversione C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 708.

¹⁸ G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 73-74*, cit., 216 s.

¹⁹ Si v. M. CARTABIA, *Il Governo “signore delle fonti?”* e A. SAIITA, *Distorsioni e fratture negli atti normativi del Governo: qualche riflessione di ortopedia costituzionale*, entrambi in AA.VV., *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino, 2011, 485 ss. Secondo T. MARTINES (*Diritto costituzionale*, Milano, 2020, 340), il frequente ricorso alla questione di fiducia di per sé altera il normale svolgimento del rapporto maggioranza-Governo.

pluralità di modifiche, fra le quali non sussista una evidente consequenzialità logico-normativa”. Tale modifica – della quale nuovamente si è discusso nel corso della XVIII Legislatura²⁰ – non venne approvata.

Ma cosa dire del caso in cui il maxi-emendamento è presidiato dalla questione di fiducia?

La stessa Corte costituzionale (v. sent. n. [32 del 2014](#), p. 4.4 *cons. in dir.*), in relazione all’approvazione di un’altra importante legge di riforma (la c.d. “Fini-Giovanardi”), ebbe a sottolineare come «essa avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge *ex art. 72 Cost.*», mentre la presentazione di una proposta di maxi-emendamento accompagnata dalla questione di fiducia, in quella come in altre occasioni, ha precluso «una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina», senza consentire «alle Commissioni di svolgere [...] l’esame referente richiesto dal primo comma dell’art. 72 Cost.».

Il *tandem* maxi-emendamento/questione di fiducia, in quanto tale, è stato aspramente criticato in dottrina²¹. Considerato in contrasto con l’espressione “autentica” della volontà del Parlamento²², è stato giudicato «per più versi in contrasto con l’art. 72, primo comma, Cost., in particolare laddove richiede l’approvazione “articolo per articolo” di ogni progetto di legge (almeno ove alla nozione costituzionale di articolo voglia darsi un qualche significato), e finisca altresì per rinnegare pressoché tutte le caratteristiche che dovrebbero essere proprie del procedimento legislativo parlamentare (pubblicità, partecipazione, responsabilità)»²³.

E ancora, si è scritto che, con il maxi-emendamento accompagnato dalla questione di fiducia, il Parlamento rischia di essere ridotto a «organo di mera ratifica»²⁴ e che viene meno «la necessaria verifica sulla sussistenza di una maggioranza che supporti ogni singola disposizione [...] e, impedendosi ogni forma di “tracciabilità” quanto alla paternità delle singole disposizioni legislative approvate, si ostacola altresì l’attribuzione delle relative responsabilità politiche»²⁵.

Al tempo stesso, però, si è rilevato che «di esso nessun Governo ha saputo fare a meno» e che «la stessa Corte costituzionale ha in qualche modo avallato lo strumento dei maxiemendamenti per come si è venuto configurando. In particolare, con la sentenza n. [391 del 1995](#) ha ritenuto derogabili i principi sanciti dall’art. 72, primo comma, Cost. ove il Governo ponga la questione di fiducia, così dando origine ad un procedimento “speciale” ai sensi del successivo secondo comma»²⁶. Pur non inquadrando il procedimento nel quale si ricorra al *tandem* maxi-emendamento/questione di fiducia come procedimento abbreviato *ex art. 72, comma II, Cost.*, è ciò nondimeno innegabile che l’argomento basato sulla nozione di articolo, invero non irresistibile, si scontra non solo con la prassi (dalla quale, si è scritto, «tutti gli attori del procedimento legislativo – al di là delle rituali

²⁰ Cfr. la proposta a prima firma dell’on. Giorgis, Doc. II, n. 22, per cui sono da considerare irricevibili le proposte di emendamento interamente sostitutive di un articolo e contestualmente soppressive di altri, nonché quelle volte a modificare uno o più articoli senza che fra le modifiche proposte sussista una evidente consequenzialità logico-normativa, così da codificare espressamente il divieto di presentazione dei maxiemendamenti sia in assemblea che in commissione, anche a prescindere dalla posizione della questione di fiducia.

²¹ G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018, *passim* e A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in AA.VV., *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Padova, 2010, 19 s., nonché ID., *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 606.

²² M. LUCIANI, *Il “principio di sincerità” nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. dir.*, n. 4/2010, 582 s.

²³ N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l’impossibile qualità delle regole*, in *Anal. giurid. economia*, n. 2/2013, 428. Si v. anche S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del giusto procedimento legislativo: tanto tuonò che piovve?* in *Quad. cost.*, n. 2/2016, 371, per il quale i ricorsi presentati negli ultimi anni alla Corte dai parlamentari pongono «il problema di quale sia il contenuto minimo ed immediatamente precettivo dell’art. 72 Cost. in tema di iter legislativo».

²⁴ L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell’ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell’universalismo procedurale*, Napoli, 2012, 286.

²⁵ N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l’ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, 18.

²⁶ N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l’impossibile qualità delle regole*, cit., 428 s.

dichiarazioni rese pubblicamente – finiscono per ricevere un qualche tornaconto»²⁷), ma anche con la giurisprudenza costituzionale²⁸.

Benché in alcune sentenze (es. n. [171 del 2007](#) e n. [22 del 2012](#)) possano scorgersi indicazioni per un mutamento di orientamento, altre sentenze corroborano quello poc' anzi richiamato (a partire dalla sentenza n. [237 del 2013](#)). Naturalmente, ciò non è in assoluto dirimente, ma sembra suggerire cautela nella considerazione del *tandem* come *tout court* incostituzionale. Ciò non dipende dal fatto che i maxi-emendamenti governativi talvolta riprendono i lavori in commissione (il che ha portato impropriamente a un accostamento al procedimento misto), perché ciò avviene unicamente per via della volontà del Governo; ma dal fatto che il vigoroso intervento di quest'ultimo nel procedimento legislativo potrebbe ancora (...al limite) ricondursi alle dinamiche proprie della forma di governo parlamentare (e a un procedimento di formazione delle leggi pure non caratterizzato da una "preminenza governativa"²⁹, ma nel quale comunque il Governo non è neppure «"comitato esecutivo" del parlamento»³⁰ e può discutersi di suoi poteri «ampi, per quanto sempre limitati, sullo svolgimento del lavoro legislativo»³¹).

Infatti, «in un sistema costituzionale come il nostro, che realizza la forma di governo parlamentare e che si ispira quindi ad un principio di costante cooperazione e quasi compenetrazione tra Governo e Parlamento, il Governo pur non ponendosi come il titolare diretto della funzione legislativa, che è attribuita alle Camere, ne è, in un modo tutto speciale, collegato strutturalmente all'esercizio»³².

D'altro canto, in alcuni casi l'intervento del Governo nel procedimento legislativo è stato inteso a comprimere (o addirittura saltare) l'esame in commissione (si pensi alla riforma sulle unioni civili e al ricorso presentato da alcuni senatori³³). In altri casi ancora, è stata la stessa commissione parlamentare a predisporre il maxi-emendamento sul quale poi il Governo ha apposto la fiducia, con ciò dando luogo (anche in occasione dell'approvazione della legge di bilancio) «ad una sorta di impropria redigente estrema»³⁴. In molte circostanze, poi, la previsione di un unico articolo dal contenuto estremamente eterogeneo in commissione ha consentito al Governo di limitarsi a porre la questione di fiducia sul suo mantenimento³⁵. In definitiva, dunque, è dubbio che il *tandem* maxi-emendamento/questione di fiducia sia, in quanto tale, compatibile a Costituzione.

7. L'inammissibilità della questione di fiducia in occasione del procedimento di formazione della legge di bilancio.

Se, in generale, possono aversi dubbi sulla legittimità costituzionale dell'uso congiunto di strumenti così incisivi rispetto ai lavori parlamentari, in casi particolari, e cioè quando per il tramite della formazione delle leggi, secondo quanto si è già osservato, si esercita la funzione di controllo del

²⁷ N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale*, cit., 3.

²⁸ Si v. anche la sent. n. [398 del 1998](#) (sulla quale v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2009, 284) e la sent. n. [148 del 1999](#).

²⁹ A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. Branca, A. Pizzorusso (curr.), *Commentario della Costituzione*, cit., 145. Sulla classificazione delle forme di governo parlamentari in base ai rapporti tra rappresentanze popolari elettive e governo v. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, 348 ss.; si v. anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, 172 ss.

³⁰ A. BALDASSARRE, *Le prospettive istituzionali per una "originale democrazia di popolo"*, in *Dem. dir.*, n. 3/1976, 479.

³¹ L. ELIA, *Il governo come comitato direttivo del parlamento*, in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 16.

³² S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 371.

³³ Cfr. S. CERRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del "giusto procedimento legislativo": tanto tuonò che piovve?* cit., 369 ss.

³⁴ G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, 563.

³⁵ D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2/2021, 70 ss.

Parlamento sul Governo, il ricorso alla questione di fiducia (a maggior ragione se posta su un maxi-emendamento) pare senz'altro doversi escludere. O, almeno, così dovrebbe essere quando tale controllo si unisca, per Costituzione, al potere di apportare al testo da approvare delle modifiche sostanziali.

Questo, per fare un altro esempio, varrebbe per il caso della legge di bilancio. Le Camere, infatti, dovrebbero essere chiamate ad approvare il bilancio dello Stato, non a ratificare delle decisioni prese altrove³⁶. La complessità della manovra di bilancio costituisce già un ostacolo non di poco rilievo all'effettività del controllo. Se a questo si aggiunge un uso spregiudicato da parte del Governo della questione di fiducia (a maggior ragione se posta su una proposta di maxi-emendamento), allora il controllo da parte del legislativo è escluso e quello in Parlamento si riduce a un mero passaggio rituale³⁷.

La Corte costituzionale, del resto, ha riconosciuto la peculiarità del procedimento volto all'approvazione della legge di bilancio (v. sentt. nn. [184 del 2016](#) e [61 del 2018](#)), la cui importanza è accresciuta per via della ricomprensione in essa, in attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, di una sessione a legislazione variata (cioè con contenuti in larga parte prima collocati nelle leggi finanziarie o di stabilità). Nell'ordinanza n. [17 del 2019](#), l'organo di giustizia costituzionale ha ricordato come per il tramite di questo procedimento vengano assunte decisioni che «costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare». E il fatto che oggi l'approvazione della legge di bilancio si inserisca nel quadro di una programmazione economica sovranazionale rende ancor più pressante l'esigenza di preservarle³⁸.

Si deve tener conto che il potere di presentare proposte di emendamento dei parlamentari è già limitato dai regolamenti parlamentari. Il regolamento della Camera (art. 121) prevede che in aula possano essere ripresentate solo le proposte di emendamento respinte in commissione o riferite a parti della proposta di legge modificate in commissione. Anche in Senato, possono essere presentate in assemblea solo le proposte di emendamento già respinte in commissione, ma il Presidente può ammetterne di nuove correlate a modifiche intervenute successivamente.

A fronte di ciò, però, l'orientamento della Corte volto a circoscrivere l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione presentato da singoli parlamentari, esclusa non solo nel caso di censure concernenti violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari, ma anche in quello di violazioni della Costituzione "non evidenti", appare discutibile³⁹. La Corte, per quanto qui interessa, avrebbe potuto distinguere tra approvazione delle leggi di bilancio e di altre leggi. Si è scritto che «si possono ben comprendere, da un lato, le ragioni che hanno portato la Corte a non utilizzare questa come l'occasione più propizia per colpire i maxi-emendamenti. Ancorché le violazioni registratesi in questo caso siano state particolarmente marcate (anche se almeno in parte legate ad un contesto istituzionale per più versi peculiare), una pronuncia siffatta avrebbe determinato rilevantissimi effetti

³⁶ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II-1, Padova, 1971, 65 s., distingueva tra approvazione (che «si dà o non si dà») ed autorizzazione. L'uso dei vocaboli appare dunque qui rovesciato, in quanto il potere di presentare emendamenti è inteso come implicito nell'approvazione ed escluso, invece, nella mera autorizzazione (non il contrario).

³⁷ Non costituisce un rimedio la trasmissione della proposta di maxi-emendamento governativa alla commissione bilancio affinché informi l'assemblea (prassi che talora conduce il Governo a riformulazioni per adeguarsi ai rilievi della commissione): v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 520. L'effetto prodotto dalla questione di fiducia sulla votazione delle proposte di emendamento può essere riguardato anche muovendo da un raffronto con gli effetti ascritti al parere contrario della commissione bilancio in Senato (motivato *ex art.* 81 Cost.), inidoneo a rendere non votabile la proposta di emendamento se quindici senatori facciano richiesta di metterla in votazione (art. 102-*bis*, reg. Sen.).

³⁸ Si v. part. G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 1/2019, 6.

³⁹ Cfr. E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Torino, 2020, 237 s., che denuncia «il rischio di porre, agli effetti, una camicia troppo stretta per le ipotesi di ricorso a venire». Come rilevato da A. RUGGERI, A. SPADARO (*Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022, 350), a seguire la giurisprudenza costituzionale, peraltro, «il carattere *manifesto* della violazione deve apparire già in sede di giudizio di ammissibilità, con un evidente anticipo del giudizio di merito».

a cascata, dei quali la Corte avrebbe finito per portare una quota significativa di responsabilità»⁴⁰. Una responsabilità che, in vero, anche il Parlamento potrebbe assumersi⁴¹ (sebbene questo, come anche la giurisprudenza in tema di decretazione d'urgenza dimostra, di per sé, non escluda l'intervento della Corte⁴², né implichi una visione del Parlamento come mero «luogo di discussione di scelte politiche sostenute dall'istituzione-Governo»⁴³).

D'altronde, le argomentazioni impiegate dalla Corte sono in linea con alcune esternazioni del Presidente della Repubblica relative proprio alla legge di bilancio 2019. In sede di autorizzazione alla presentazione del relativo disegno di legge, il Capo dello Stato indirizzò al Presidente del Consiglio dei ministri una lettera, invitando il Governo a sviluppare, anche nel corso dell'esame parlamentare, un dialogo costruttivo con le istituzioni europee (lettera del 10 novembre 2018). Successivamente, in occasione del messaggio di fine anno, il Presidente sottolineò l'importanza di «avere scongiurato la apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione europea per il mancato rispetto di norme liberamente sottoscritte», oltretutto di avere evitato l'esercizio provvisorio, pur auspicando per il futuro «condizioni adeguate di esame e confronto» ([messaggio del 31 dicembre 2018](#)).

Ed è davvero il caso di auspicarle, se si condivide il giudizio d'insieme di parte della dottrina, per la quale si assiste a «un procedimento legislativo che è senz'altro guidato dall'iniziativa governativa, ma nello stesso tempo sempre più esausto e robotizzato. Esausto, perché la produzione delle leggi è stata privata di quelle potenzialità che sono proprie della costante – seppure sempre faticosa – ricerca di posizioni comuni sulla base del dialogo e del confronto tra i diversi punti di vista. E robotizzato, perché la formazione delle leggi è stata impostata sull'impiego dei percorsi e degli strumenti procedurali sopra sintetizzati – decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia – che hanno devitalizzato il confronto tra le forze parlamentari, al fine di assicurare «comunque» la produzione conclusiva del risultato prescrittivo»⁴⁴.

8. La questione di fiducia a livello regionale: critica dell'argomento per il quale l'inammissibilità si lederebbe alle maggioranze speciali previste in alcuni procedimenti.

Si è soliti sostenere l'ammissibilità della questione di fiducia nell'ordinamento delle regioni: sia pur incidentalmente, la Corte costituzionale (v. sent. [n. 2 del 2004](#)) è sembrata orientarsi in tal senso; del resto, la questione di fiducia è esplicitamente prevista in alcuni statuti (v. art. 34, comma 1, lett. f, St. Calabria, previa deliberazione della Giunta; art. 49 St. Campania e art. 44 St. Liguria, sulla base di una decisione del solo Presidente della Giunta)⁴⁵.

Come visto, parte della dottrina, con riferimento al livello nazionale, ha ritenuto di escludere la possibilità del ricorso alla questione di fiducia nel caso di proposte di legge da approvare con una maggioranza speciale⁴⁶. Tale tesi ha naturalmente delle implicazioni di sistema⁴⁷, in quanto ove

⁴⁰ N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale*, cit., 8.

⁴¹ M.P. IADICICCO, *Rappresentanza politica e funzione di governo: brevi note sulle trasformazioni del sistema delle fonti*, in *Dem. dir.*, n. 3/2017, 143, che scrive di una «corresponsabilità» del Parlamento nella sua crisi.

⁴² Cfr. M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008, 837 (che anzi, a proposito della sent. n. [171 del 2007](#), scrive dell'assunzione da parte della Corte costituzionale di un impegno «irretrattabile» a «custodire il ruolo del Parlamento») e M. RUBECCHI, *Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI Legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 3/2009, 682.

⁴³ M.P. IADICICCO, *Rappresentanza politica e funzione di governo*, cit., 145.

⁴⁴ G.M. SALERNO, *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, in [federalismi.it](#), n. 2/2017, 9.

⁴⁵ Gli statuti prevedono talora anche altri strumenti incisivi a disposizione dell'esecutivo: nello St. Piemonte, ad esempio, è previsto il c.d. «voto prioritario» su richiesta dell'esecutivo.

⁴⁶ Cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 181.

⁴⁷ In tal senso A. D'ATENA (*Diritto regionale*, Torino, 2019, 321) che dopo aver richiamato la tesi di Olivetti, scrive: «Tra l'istituto della questione di fiducia e la regola della maggioranza assoluta sussiste un'inconciliabilità insuperabile. In conseguenza di ciò, al primo può riconoscersi diritto di cittadinanza a livello regionale alla sola condizione che se ne neghi la soggezione alla seconda (assumendo, ad esempio, che questa, essendo stabilita per le mozioni di sfiducia, non possa applicarsi analogicamente alle questioni di fiducia). In caso contrario – se, cioè, si ritiene che la regola della

accolta dovrebbe essere riferita anche all'ordinamento regionale⁴⁸. Pertanto, il ricorso alla questione di fiducia dovrebbe essere escluso in riferimento a tutte le leggi regionali per le quali è prescritto un *quorum* speciale. Questo sarebbe il caso delle leggi di approvazione e di modifica degli statuti ordinari (art. 123 Cost.)⁴⁹, ma anche delle leggi per le quali siano gli statuti stessi a prescrivere maggioranze speciali⁵⁰.

Il presupposto dell'intero ragionamento è nel significato attribuito al *quorum* speciale. Anzitutto, se – come già osservato – tra i *quorum* speciali deve essere ricompresa la maggioranza assoluta, va detto che essa non è ordinariamente fuori dalla portata della maggioranza di governo (a livello regionale per sfiduciare il Presidente serve, peraltro, la maggioranza assoluta). In secondo luogo, va rilevato che le maggioranze speciali tutte tutelano le minoranze soltanto *per incidens*, cioè relativamente alla loro consistenza numerica (idonea o meno, secondo i casi, a impedire il raggiungimento del *quorum*). Sembra quindi che dalla semplice previsione di maggioranze speciali non possa farsi discendere il divieto di porre la questione di fiducia, poiché tra le logiche sottese ai due istituti non c'è contraddizione. Per di più, se il *quorum* speciale non viene raggiunto l'esecutivo è costretto alle dimissioni: esso pone dunque la questione di fiducia “a suo rischio e pericolo”.

9. (segue): *critica dell'argomento per il quale l'inammissibilità dipenderebbe dalle peculiarità del procedimento di formazione delle leggi di modifica/approvazione degli statuti o del procedimento misto.*

Ci si potrebbe, tuttavia, chiedere se le “affinità” tra il procedimento di cui all'art. 123 Cost. e quello di cui all'art. 138 Cost. non debbano suggerire l'esclusione della questione di fiducia almeno in relazione al procedimento di formazione delle leggi regionali di approvazione e modifica degli statuti ordinari.

Invero, dando pure per acquisito che la questione di fiducia non possa essere posta nel caso della formazione delle leggi costituzionali (il che rimane comunque discusso), l'accostamento dei due procedimenti (*ex artt. 123 e 138 Cost.*) è solo in via approssimativa appropriato. Né a una diversa conclusione sembra dover condurre il fatto che, per alcuni aspetti, il procedimento previsto per la

maggioranza assoluta debba valere anche per le questioni di fiducia – non può sfuggirsi alla conclusione che queste ultime non siano ammissibili a livello regionale».

⁴⁸ Benché questo sia previsto espressamente soltanto per i legislativi sardo e valdostano (artt. 21 St. Sardegna e 21 St. Valle d'Aosta), anche le leggi regionali sembrano infatti doversi approvare per Costituzione, di regola, a maggioranza semplice. Questo non solo deriva dalla previsione delle maggioranze speciali come elementi di aggravio, ma anche dal fatto che il principio di maggioranza rispecchia l'eguale dignità dei componenti del collegio. Non pare dunque che gli statuti ordinari o i regolamenti consiliari possano disporre diversamente.

⁴⁹ Ci si è chiesti se la maggioranza assoluta richiesta dall'art. 123 Cost. per la prima e per la seconda approvazione, sia necessaria anche per l'approvazione dei singoli articoli e per le proposte di emendamento. Le soluzioni sposate dalle regioni sono eterogenee e alcuni statuti hanno preteso la maggioranza assoluta anche per il voto sui singoli articoli. Ad ogni modo, quest'ultima non è una soluzione costituzionalmente obbligata, ma «disponibile da parte della regione» (così R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2018, 152).

⁵⁰ Negli statuti ordinari non di rado si prevede che alcune leggi debbano essere approvate con una procedura aggravata: a titolo meramente esemplificativo, può ricordarsi che in Abruzzo è richiesta la maggioranza assoluta, tra l'altro, per l'approvazione delle leggi elettorali e di bilancio. Maggioranze speciali (assolute) sono poi previste dallo Statuto siciliano per le leggi di cui agli artt. 8-*bis* (legge sulla conclusione anticipata della legislatura), 9 (leggi relative alla forma di governo), 13-*bis* (leggi relative ai *referendum*) e 41-*bis* (leggi statutarie di modifica dell'art. 9, commi 1, 2 e 4 e dell'art. 10). Lo Statuto della Sardegna, a sua volta, prevede maggioranze speciali per le leggi di cui all'art. 15. Lo Statuto del Trentino prevede la maggioranza assoluta per la legge provinciale che determina la forma di governo della Provincia autonoma e un aggravio del procedimento volto a sottoporla a *referendum* se approvata a maggioranza dei due terzi (art. 47). Nella Provincia autonoma di Bolzano, la stessa legge deve essere approvata a maggioranza dei due terzi, qualora preveda l'elezione del Presidente della Provincia a suffragio universale e diretto. Nello Statuto della Valle d'Aosta, l'art. 15 prevede la maggioranza assoluta per le leggi relative alla forma di governo (art. 15) e l'aggravio per sottoporle a *referendum* ove approvate a maggioranza dei due terzi (anche lo Statuto del Friuli, all'art. 12, prevede lo stesso).

formazione delle leggi di approvazione e modifica degli statuti ordinari è anche più aggravato rispetto a quello di cui all'art. 138 Cost. (la maggioranza assoluta è richiesta infatti non solo per la seconda, ma anche per la prima approvazione da parte del Consiglio e, indipendentemente dai voti a favore, è sempre possibile richiedere il *referendum*). Ciò in quanto il procedimento di cui all'art. 138 Cost. è volto all'approvazione di leggi idonee a modificare il sistema costituzionale, a differenza del procedimento di cui all'art. 123 Cost. (gli statuti ordinari sono atti sub-costituzionali). Una particolare esigenza di assicurare pienamente presentazione, illustrazione e votazione delle proposte di emendamento può riscontrarsi nel caso delle leggi *costituzionali*; non, invece, in relazione alle leggi ordinarie (statali e) regionali, ancorché approvate con un procedimento che contempla *quorum speciali*.

L'esclusione della questione di fiducia non può, poi, ricollegarsi nemmeno all'opzione, da parte del Consiglio regionale, per il procedimento misto. Essa potrebbe semmai essere argomentata unicamente per il procedimento decentrato (che tuttavia non pare dovrebbe prevedersi a livello regionale) in quanto in tale sede l'intero *iter* di formazione della legge regionale si svolge in commissione, e quindi in una sede ristretta (ancor più dopo la riduzione del numero dei consiglieri⁵¹) e con un regime di minor pubblicità dei lavori. Elementi questi, rispetto ai quali l'aggiunta della questione di fiducia si configurerebbe come un ulteriore (e perciò inaccettabile) indebolimento della dialettica interna al legislativo.

10. *L'illegittimità della questione di fiducia a livello regionale come conseguenza della forma di governo neoparlamentare?*

È, ciò nonostante, dubbio che, a livello regionale, possa ammettersi l'effetto che la questione di fiducia determina sul dibattito parlamentare.

Dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentt. nn. [2](#) e [379 del 2004](#)) si apprende che gli effetti della questione di fiducia sarebbero da considerarsi «certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario» (p. 9 *cons. in dir.*). In verità, anche se «non vi è “silenzio” costituzionale (o, nel nostro caso, statutario) e forse neanche divieto esplicito che sia in grado di impedire ad un esecutivo di dimettersi a seguito di un voto contrario dell'assemblea su di una questione dichiarata cruciale per l'indirizzo politico»⁵², va riconosciuto che nel contesto di una forma neoparlamentare di governo «la capacità di “disciplinamento” della questione di fiducia nei confronti della maggioranza di sostegno del Presidente risulta amplificata se si considera che la sua eventuale reiezione determina l'operatività del *simul simul* e, quindi, lo scioglimento del Consiglio»⁵³.

⁵¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali: i Consigli regionali in Italia*, in *le Regioni*, n. 6/2020, 1317, che ritiene che il numero particolarmente basso di componenti delle commissioni in alcune regioni (es. Molise, Calabria) sia «tale da suscitare non pochi dubbi in punto di rappresentatività delle commissioni permanenti, a maggior ragione per la centralità riconosciuta alle stesse dagli statuti e dai regolamenti interni dei Consigli regionali, con il riconoscimento di significative attribuzioni» e ricorda quale effetto della contrazione del numero dei consiglieri regionali la previsione della partecipazione degli stessi a più di un organo collegiale interno.

⁵² E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, 5. In tal senso, v. anche P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2019, 146, i quali anzi sottolineano che «le limitazioni poste dagli Statuti circa l'utilizzazione della questione di fiducia non sembrano tali da contenere significativamente l'eventuale ricorso a questo strumento. Ciò vale soprattutto per le limitazioni attinenti all'approvazione di disegni di legge: da un punto di vista politico non è infatti possibile impedire al Presidente di condizionare la propria permanenza in carica (e con ciò anche quella del Consiglio!) all'approvazione di una propria proposta».

⁵³ E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, cit., 3.

Potrebbe forse dirsi, poi, che il rafforzamento del Presidente della Giunta⁵⁴, conseguente all'adozione della forma neoparlamentare di governo, deve trovare un contrappeso adeguato nell'attività di controllo del Consiglio, la quale pure si esplica attraverso l'approvazione di leggi⁵⁵. E, anzi, potrebbe sostenersi che, essendo in una forma di governo neoparlamentare più difficile la strada della sfiducia, dal momento che essa determina lo scioglimento contestuale del Consiglio, e non essendo neppure ammissibile la mozione di sfiducia individuale (sent. [12 del 2006](#)), tale controllo non possa in effetti che passare, in misura preponderante, dall'approvazione delle leggi regionali. Di modo che, per assicurare l'equilibrio tra i poteri a livello regionale, potrebbe forse ritenersi di escludere la questione di fiducia, la quale – a ragionare in tale prospettiva – appare tollerabile unicamente laddove vi sia un rapporto fiduciario, ma non vi sia correlazione giuridicamente necessaria tra dimissioni dell'esecutivo e nuove elezioni per il legislativo⁵⁶.

Peraltro, e benché si tratti di un mero argomento *ab inconvenienti*, ad ammettere la questione di fiducia, si pone il problema di capire se l'atto sul quale è posta debba allora essere approvato con lo stesso *quorum* previsto in Costituzione per la sfiducia (maggioranza assoluta) anziché con la maggioranza semplice di regola prevista. Se si nega l'innalzamento del *quorum* conseguente alla decisione dell'esecutivo di porre la questione di fiducia e l'atto sul quale la questione di fiducia è posta viene respinto a maggioranza semplice, ne dovrebbero seguire le dimissioni dell'esecutivo e lo scioglimento dello stesso Consiglio anche in assenza della maggioranza speciale richiesta dalla Carta costituzionale per la sfiducia⁵⁷. A non minori difficoltà conducono le soluzioni sposate dagli statuti (art. 37, comma 4, St. Calabria, art. 49, comma 3, St. Campania, art. 44, comma 2, St. Liguria) che contemplano per la rieiezione o la approvazione dell'atto sul quale è posta la questione di fiducia la maggioranza assoluta. Si è scritto, infatti, che «l'effetto di tali soluzioni è paradossale. Basti considerare che, nel primo caso (maggioranza assoluta per la rieiezione), la proposta sulla quale è posta la questione di fiducia – ad es. l'articolo di un disegno di legge – può essere *approvata* anche se i voti contrari superano quelli favorevoli; nel secondo caso (maggioranza assoluta per l'approvazione), per contro, la questione di fiducia può essere *respinta* (con conseguente effetto-sfiducia), anche se i voti favorevoli superano i voti contrari»⁵⁸ (cioè l'atto sul quale è stata posta la fiducia, ancorché sostenuto da una maggioranza semplice, non è approvato e l'esecutivo regionale deve dimettersi). Entrambe le soluzioni sono criticabili, ma non perché in contrasto con il principio di maggioranza⁵⁹ (infatti potrebbe dirsi che le maggioranze assolute – e speciali in genere – siano un'eccezione rispetto al principio di maggioranza). Lo sono, invece, la prima, perché riferendo il *quorum* deliberativo alla rieiezione dell'atto sembra determinare uno squilibrio eccessivo tra esecutivo e legislativo. Mutua, infatti, una soluzione talora prevista in altre forme di governo (es. Francia), ma senza le cautele che a essa generalmente si accompagnano e anzi in un quadro istituzionale segnato

⁵⁴ Come osservato da R. BIN, G. FALCON (*Diritto regionale*, cit., 174), l'assetto neoparlamentare della forma di governo suggerisce che proprio al Presidente (e non alla Giunta) debba essere rimessa la decisione di apporre la questione di fiducia.

⁵⁵ Da ultimo si è rilevata, in tal senso, una rinnovata capacità dei consigli regionali (P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 147): «Studi recenti sulla prassi relativa alle ultime legislature regionali non sembrano dimostrare il pieno radicamento della vocazione “presidenzialistica” della forma di governo regionale, né la presunta efficienza dello stesso; sembra cioè che i Consigli abbiano in qualche misura ritrovato un peso non irrilevante quantomeno sul terreno dell'esercizio della potestà legislativa: infatti, molte leggi approvate derivano da iniziative di consiglieri (in non pochi casi di gruppi diversi); le proposte della Giunta sono spesso emendate in sede consiliare e talvolta con il concorso non marginale dei gruppi di opposizione».

⁵⁶ In relazione alla forma di governo neoparlamentare delle regioni si è scritto (v. M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?* in *le Regioni*, n. 1-2/2021, 96) che essa ha creato «un vero e proprio rapporto di sudditanza dei Consigli regionali nei confronti degli organi di vertice che, infatti, si percepiscono e si comportano da esponenti isolati dell'indirizzo politico regionale».

⁵⁷ E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, cit., 17 ss.

⁵⁸ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 321.

⁵⁹ Così, invece, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 322.

dal necessario scioglimento del Consiglio regionale in caso di “reiezione”⁶⁰. La seconda, in quanto «viola la regola di cui intende fare applicazione, l’art. 126, comma II, Cost.»⁶¹, almeno nella misura in cui si sostenga che la razionalizzazione della forma di governo da esso contemplata non si riferisca unicamente al *quorum* speciale, ma al *quorum* unitamente alla (necessaria e unitaria) motivazione (in questo senso la sfiducia dovrebbe essere sempre espressa attraverso l’approvazione della mozione e non risultare dalla mancata approvazione a maggioranza assoluta di un atto sul quale è stata posta la questione di fiducia).

Non mancano quindi elementi per sostenere che la questione di fiducia non dovrebbe aversi nel quadro di una forma di governo neoparlamentare⁶².

Naturalmente, se l’esclusione della questione di fiducia si correla agli equilibri propri della forma di governo neoparlamentare, per coerenza, laddove le regioni optino per una forma di governo diversa⁶³, la questione di fiducia potrebbe ritenersi ammissibile. Questo è, in particolare, il caso della forma di governo parlamentare⁶⁴.

La ridotta composizione numerica dei Consigli regionali non costituisce un ostacolo alla previsione dell’istituto. La tesi per la quale se in una regione si opta per la forma di governo parlamentare la questione di fiducia è ammissibile non è in contraddizione con quella per la quale a livello regionale il procedimento decentrato non potrebbe essere concepito. Infatti, quest’ultima convinzione non si fonda unicamente sulla considerazione del ridotto numero dei componenti della commissione e, peraltro, in aula il numero dei consiglieri è naturalmente più alto che in commissione.

Ciò, però, non implica che in tutti i casi il ricorso da parte dell’esecutivo alla questione di fiducia, con quanto ne consegue in ordine all’esame delle proposte di emendamento, dovrebbe dirsi legittimo.

⁶⁰ La posizione della questione di fiducia in Francia determina l’approvazione dell’atto se l’Assemblea nazionale non approva a maggioranza assoluta una mozione di censura. Anche in questo caso, dunque, a meno che non vi sia una maggioranza assoluta disposta a sfiduciare l’esecutivo, l’atto è approvato (in Francia senza neppure bisogno di una votazione). Tuttavia, in Francia, l’approvazione della mozione di censura non determina lo scioglimento dell’Assemblea nazionale ed esistono precise limitazioni, quantitative e per materia, in ordine al ricorso alla questione di fiducia da parte del Governo. Limitazioni per materia sono in effetti previste dagli artt.: 37, comma 3, St. Calabria (che peraltro contempla anche la necessità dell’assenso da parte della Giunta sulla decisione presidenziale di apporre la questione di fiducia), 44 St. Liguria, 49 St. Campania, art. 52, comma 2, St. Basilicata.

⁶¹ A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 322.

⁶² *Contra*, però, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 145 s., che considerano indubbiamente legittima la previsione negli statuti della questione di fiducia, pur osservando che «sembrano opportune previsioni statutarie o regolamentari dirette a contenere il rischio di un abuso del ricorso a questo strumento, sia allo scopo di non impedire il pieno dispiegarsi delle prerogative consiliari, sia allo scopo di limitare fenomenologie, come quelle dei “maxi emendamenti”, che hanno inciso pesantemente sulla qualità dei testi legislativi».

⁶³ Come osservato in dottrina (v. P. GIANGASPERO, *L’organizzazione costituzionale delle Regioni e il ruolo della legge regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 130), «sotto questo profilo, come è noto, in realtà nulla è stato realizzato, in parte forse per la debolezza politica delle Regioni [...] Nessuna iniziativa [...] è stata concretamente assunta per declinare i rapporti Giunta Consiglio in termini di formule parlamentari (le uniche effettivamente consentite dai vincoli costituzionali inderogabili) realmente differenti, che pure in astratto sarebbero state possibili». Parte della dottrina propone un superamento della forma neoparlamentare di governo: v. M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, cit., 107. Si è pure paventato il rischio che il modello neoparlamentare regionale possa ispirare riforme relative alla forma di governo nazionale: per tutti, v. A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 164 s.

⁶⁴ Prima della riforma del Titolo V, la dottrina (v. per tutti L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1992, 290-293) riteneva che il modo di concepire la responsabilità politica del Governo a livello nazionale avrebbe potuto (non dovuto) riproporsi anche a livello regionale. Quanto all’ordinamento vigente, per una parte della dottrina, in ogni caso la posizione di primazia del Presidente rispetto agli altri componenti della Giunta dovrebbe rimaner ferma anche laddove si optasse per una forma di governo parlamentare: v. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 317. Questo è un elemento avverso all’opzione per una forma di governo parlamentare (a tendenza) assembleare (in tal senso, espressamente, v. 112), ma nasce da un’interpretazione dell’art. 121, comma IV, Cost. che tuttavia potrebbe essere revocata in dubbio. Secondo R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., 171 le regioni possono adottare le forme parlamentare e assembleare – anche se «non sono praticabili [...] nelle forme pure del modello». A parte il tentativo naufragato compiuto in Veneto nel 2002, l’elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio regionale è prevista unicamente in Valle d’Aosta (ed è accompagnata dalla mozione di sfiducia costruttiva: l. reg. 7 agosto 2007, n. 21).

Infatti, per le stesse ragioni esaminate con riguardo al livello nazionale, essa potrebbe comunque non essere ammessa in ipotesi specifiche, come nel caso della formazione delle leggi di bilancio.

io di diritto espresso dal Consesso riunito nella [sentenza n. 9 del 2010](#); appare infatti lecito domandarsi se, in presenza di un sistema sostitutivo maggiormente aderente alle condizioni economiche del reo, non sarebbe corretto giustificare il diniego di sostituzione della pena detentiva con quella pecuniaria anche in forza dalla condizione economica del reo. Se il ragionamento della Corte di cassazione è ragionevole (sia pure non necessariamente condivisibile) al cospetto di un sistema che, nel prevedere il minimo del tasso di conversione nella somma di 250 euro, non consente un'effettiva valutazione della dimensione economica del condannato, quel ragionamento presenta tratti di irragionevolezza se riferito a un meccanismo sostitutivo sensibile alla condizione del reo: qualora le difficoltà economiche in cui versa lo rendano comunque insolubile, sembra opportuno procedere alla sostituzione con le altre sanzioni rinvenibili nell'ordinamento, nell'intenzione di evitare che un eccessivo indulgenzialismo possa ostacolare sia il perseguimento delle finalità cui la pena tende, sia, con riguardo alla sanzione pecuniaria, l'effettiva valorizzazione della stessa all'interno del sistema sanzionatorio.