



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2021

**Il procedimento legislativo
in ostaggio della questione di fiducia**

di Daniele Casanova

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO IN OSTAGGIO DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA

Daniele Casanova

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Brescia

SOMMARIO: 1. IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA E LE SUE CONSEGUENZE; 2. L'EMERSIONE IN VIA DI PRASSI NELLE PRIME LEGISLATURE; 3. I LIMITI SOSTANZIALI ALLA POSIZIONE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA NELLE RAZIONALIZZAZIONI INTRODOTTE DAI REGOLAMENTI PARLAMENTARI A PARTIRE DEL 1971 E LA LORO COMPATIBILITÀ CON LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DEL RAPPORTO FIDUCIARIO; 4. LA PROCEDURA DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA ALLA CAMERA DEI DEPUTATI: LE INTERPRETAZIONI DEL DETTATO REGOLAMENTARE E LE LORO RICADUTE SUL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO; 4.1. LA QUESTIONE DI FIDUCIA SULL'APPROVAZIONE O REIEZIONE DI UN EMENDAMENTO; 4.2. LA QUESTIONE DI FIDUCIA SUL MANTENIMENTO DI UN ARTICOLO; 5. LA QUESTIONE DI FIDUCIA AL SENATO DELLA REPUBBLICA; 6. LA STRUMENTALIZZAZIONE PROCEDURALE DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA E LO SNATURAMENTO DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO.

1. Il fondamento costituzionale della questione di fiducia e le sue conseguenze

L'art. 94 della Costituzione richiede che il Governo per poter esercitare le proprie funzioni debba godere della fiducia da parte di entrambe le Camere. Questo rapporto, che si pone a fondamento della forma di governo parlamentare, si instaura mediante l'approvazione di una mozione motivata di fiducia che deve essere deliberata con scrutinio palese ad appello nominale da parte della maggioranza dei presenti in ciascuna Camera. La fine del rapporto fiduciario può derivare, oltre che dalle dimissioni volontarie del Governo, dall'approvazione da parte di una delle due Camere di una mozione motivata di sfiducia che deve essere presentata da un decimo dei componenti della Camera e votata, non meno di tre giorni prima della sua presentazione, con le medesime modalità di espressione del voto previste per la mozione di fiducia.

Accanto a questa disciplina costituzionale, come è noto, è sorto il

tema di poter ammettere il Governo di promuovere in Parlamento una votazione di natura fiduciaria attraverso la c.d. questione di fiducia, che sarebbe da qualificarsi come «una votazione fiduciaria provocata spontaneamente da un Governo già in carica»¹.

Nel silenzio della Costituzione, la possibilità per il Governo di adottare un atto in tal senso è stata giustificata su vari fronti, anche se non sono mancate posizioni dottrinali – per lo più risalenti – che hanno cercato di confutare la legittimità costituzionale della questione di fiducia.

Alcuni Autori, infatti, hanno ritenuto impossibile l'utilizzo di un tale strumento da parte del Governo poiché le votazioni di carattere fiduciario sarebbero esclusivamente quelle disciplinate nell'art. 94 della Costituzione (che racchiuderebbe un numero chiuso di fattispecie relative al rapporto di fiducia tra le Camere e il Governo) e sarebbe quindi la sola Assemblea a poter mettere in discussione, mediante la mozione², la continuazione del rapporto fiduciario³.

¹ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p. 1.

² Il richiamo stesso della Costituzione alla «mozione» quale atto di organizzazione del rapporto fiduciario impedirebbe al Governo l'utilizzo di tale strumento. Secondo R. ASTRALDI, *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, n. 2/1953, pp. 67 ss., la mozione sarebbe da configurarsi, nella sua natura, come «un invito al Governo di prendere una deliberazione o di adottare un provvedimento, di assumere la responsabilità di compiere determinati atti», e nel contesto fiduciario sarebbe da considerarsi come «un invito al Governo [ad] andarsene». Pertanto, secondo l'Autore, «come espressamente stabilisce la Costituzione, la fiducia o la sfiducia non possono estrinsecarsi se non attraverso una mozione» che, per le ragioni anzidette, non sarebbe uno strumento nella disponibilità del Governo. In termini più dubitativi si veda anche P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1962, p. 114, il quale mette in evidenza che «è lecito avere qualche dubbio» circa la legittimità costituzionale della questione di fiducia «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*».

³ In questo senso si veda specialmente R. ASTRALDI, *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, cit., pp. 67 ss., il quale sottolinea che «dove la legge volle disse» e la Costituzione, invece, «non solo ha taciuto, ma ha dettato disposizioni incompatibili con una diversa interpretazione perché è ovvio che, se avesse voluto accogliere tutta la precedente prassi, avrebbe soggiunto che il Governo ha sempre il diritto, indipendentemente da una mozione, di porre di sua iniziativa la questione di fiducia e su qualsiasi argomento oggetto di una deliberazione». Sembrano analoghe le considerazioni di A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1954, p. 615, il quale

A coloro che ritenevano non ricevibile una questione di fiducia proposta dal Governo, possono essere sostanzialmente accomunati anche quegli Autori che, pur non contestando la facoltà per il Governo di utilizzare in sede parlamentare uno “strumento fiduciario”, qualificano la questione di fiducia come una *mera dichiarazione politica* con la quale il Governo, prima di una deliberazione parlamentare, avverte la Camera che in caso di votazione avversa a quanto desiderato provvederà a spontanee dimissioni. Questa resterebbe però una dinamica tra Parlamento e Governo che si giocherebbe esclusivamente in ambito politico. Con ciò, dalla posizione della questione di fiducia non ne dovrebbero discendere conseguenze procedurali interne alle Camere, in armonia con l’art. 94, quarto comma, della Costituzione, dove si prevede che «il voto contrario di una o d’entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni», non vi sarebbe nemmeno un obbligo per il Governo di dimettersi⁴.

Per quanto riguarda, invece, la legittimità costituzionale della questione di fiducia, si è sostenuto, a contrario, che il contenuto dell’art. 94 della Costituzione non rappresenti in realtà una fattispecie chiusa e che con esso il Costituente abbia «voluto disciplinare la “concessione” e la “revoca” della fiducia da parte delle Camere, ma

sottolinea che «L’antico brocardo: *lex libi voluit dixit, ubi noluit tacuit*, che contiene un principio di interpretazione tuttora vigente, deve trovare applicazione anche in una materia così delicata».

⁴ In questo senso specialmente L. LUZZATO, *Voto di fiducia al Governo e ordinamento costituzionale*, in *Mondo operaio*, 16 febbraio 1952, pp. 12 s. Sul punto anche le considerazioni di F. COLONNA, *La «fiducia» e il voto per appello nominale*, in *Democrazia e Diritto*, n. 7/1966, pp. 430 s., il quale ritiene che la questione di fiducia è un dichiarazione con la quale il Governo avverte «che se le Camere voteranno in modo a lui sfavorevole egli ne trarrà delle conseguenze politiche (che possono anche non essere le dimissioni)», questo perché, secondo l’Autore, con la questione di fiducia «il governo assume un *impegno che può essere considerato solo politico e non giuridico* a dimettersi» (corsivo dell’A). Più recentemente rispetto alla dottrina citata si possono vedere le argomentazioni di G.U. RESCINGO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 10, il quale, ragionando attorno ai poteri del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo, sostiene che se «non vi è stata formale mozione di sfiducia e il Governo ha presentato le dimissioni, niente impedisce al Capo dello Stato di invitare il Governo a ripresentarsi davanti alle Camere per verificare se è possibile superare la crisi, *anche nel caso in cui il Governo si sia dimesso perché sconfitto sulla questione di fiducia da lui stesso posta*» (enfasi aggiunta). In questo ultimo senso si veda anche S. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, 1962, p. 234.

non ha escluso che l'esistenza o meno della fiducia po[ssa] accertarsi diversamente»⁵.

In questa prospettiva, la legittimità della questione di fiducia dovrebbe essere concettualizzata attraverso una vera e propria simmetria con la mozione di sfiducia: come è concesso al Parlamento sfiduciare il Governo, allo stesso tempo deve essere riconosciuta al Governo la possibilità di mettere in discussione il rapporto fiduciario⁶ nel corso di una qualsiasi deliberazione parlamentare⁷.

Il potere del Governo di ricorrere alla questione di fiducia sarebbe da individuarsi, in negativo, anche nella regola generale che vuole, come ricordato, l'assenza di effetti giuridici nel caso di una votazione

⁵ P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano, 1948, pp. 69 ss. Espresamente in questo senso si vedano le riflessioni di G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, pp. 290 ss. Anche per V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in AA.Vv., *Studi in onore di G.M. De Francesco*, vol. I, Milano, 1957, pp. 623 s., la circostanza che l'art. 94 della Costituzione preveda solamente la mozione di fiducia e quella di sfiducia non pone «alcun vincolo o limite relativamente alla richiesta da parte del Governo di un voto di fiducia collegato ad una questione particolare».

⁶ In questo senso si veda L.M. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1991, p. 345, la quale chiaramente parla di «reciprocità nel potere di verifica del rapporto fiduciario» sicché «alla mozione di sfiducia presentata dal parlamento corrisponde un analogo potere del governo». Sulla reciprocità tra questione di fiducia e mozione di sfiducia si vedano anche M. GALIZIA, voce *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962, pp. 379 ss., e A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, n. 5-6/1969, pp. 54 ss. Secondo G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, in AA.Vv., *Studi in onore di Antonio Amorth. Vol. 2. Scritti di diritto costituzionale e altri*, Milano, 1982, p. 538, ricostruito in questo modo il rapporto fiduciario, si realizza «pienamente il carattere circolare e paritario della relazione fiduciaria» (corsivo dell'A.). Altri autori hanno collegato la questione di fiducia, oltre che alla mozione di sfiducia, anche a quella di fiducia. Per esempio, F. MOHRHOFF, *Rapporti fra parlamento e governo nella Costituzione italiana (Scioglimento delle Camere – Questione di fiducia)*, Milano, 1953, pp. 95 ss., riferisce espressamente l'esistenza di una «identità concettuale fra la mozione di fiducia, conseguente alle dichiarazioni di un Governo di nuova formazione, e [...] la questione di fiducia».

⁷ Si tratterebbe quindi di una questione di fiducia c.d. concreta. Sulla differenza tra la questione di fiducia «concreta» (che si caratterizzerebbe per essere posta appunto su un atto che il Parlamento si trova a deliberare) e «astratta» (che viceversa sarebbe inerente ad una questione di politica generale), si veda, per tutti, M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2017, pp. 40 ss.

contraria ad una proposta del Governo⁸. È stato sostenuto che questa disposizione non vieta ovviamente al Governo di attribuire un «significato politico ad un voto contrario [...] rassegnando le dimissioni», e di conseguenza – a maggior ragione – dovrebbe riconoscersi la possibilità per il Governo di «annunciare preventivamente il particolare valore che assegna alla votazione, impegnando in maniera consapevole e chiara le forze parlamentari», obbligandosi alle dimissioni nel caso di un risultato della votazione diverso da quello indicato dal Governo stesso⁹.

In quest’ottica, il rapporto fiduciario non sarebbe esclusivamente un rapporto che si costituisce in due momenti – quello iniziale e quello finale – ma sarebbe un evolversi continuo nel quale la fiducia si ritiene presunta e, all’interno di questo rapporto, bisognerebbe riconoscere al Governo la possibilità di sottoporre «a controllo quella presunzione relativa di consonanza politica che deriva dal conferimento iniziale» della fiducia da parte delle due Camere¹⁰.

Il Governo, quindi, avrebbe il diritto di elevare a “rapporto fiduciario”, fatti salvi specifici casi¹¹, una qualsiasi deliberazione parlamentare rispetto alla quale esso ritiene di dover verificare la permanenza del rapporto fiduciario o, per meglio dire, in relazione alla quale intende “forzare la mano” nei confronti della maggioranza, mettendola davanti all’alternativa tra votare nel senso indicato dal Governo o l’esplicita sfiducia all’Esecutivo.

Nelle articolate argomentazioni – qui sommariamente riprese – che la dottrina ha proposto in favore della legittimità della questione di fiducia vi è, inoltre, il necessario collegamento con l’obbligo di dimissioni da parte del Governo nel caso in cui la votazione, rispetto alla quale il Governo ha posto la questione di fiducia, abbia un risultato diverso da quello da questi desiderato¹².

⁸ Cfr. sul punto L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 248.

⁹ M. GALIZIA voce *Crisi di gabinetto*, cit., p. 380.

¹⁰ A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1960, p. 904.

¹¹ Circa i limiti alla possibilità per il Governo di provocare una votazione di carattere fiduciario si veda *infra* § 3.

¹² Sull’obbligo di dimissioni si veda M. GALIZIA, voce *Crisi di gabinetto*, cit., p. 381. In tema anche P.G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1979, pp. 166 s.; V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 154; M. STRAMACCI, *Contributo ad una teoria delle crisi ministeriali in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1960, pp. 924, i quali

Il tema assume una certa rilevanza perché nel caso in cui si riconoscesse l'obbligatorietà delle dimissioni, il Governo non solo *potrà* dimettersi ma, trattandosi di sostanziale sfiducia da parte dell'Assemblea, esso *dovrà* procedere alle dimissioni con conseguente apertura di una crisi di governo. Viceversa, nel caso di equiparazione della questione di fiducia ad una dichiarazione politica, il Governo potrebbe non dimettersi e attendere eventualmente una mozione in tal senso da parte di una delle due Camere o comunque anche in caso di dimissioni resterebbe aperta la possibilità per il Presidente della Repubblica di non accettare le dimissioni.

Indipendentemente dalle posizioni dottrinali, va osservato che, in assenza di una specifica disciplina costituzionale, l'istituto della questione di fiducia può essere considerato a tutti gli effetti una consuetudine costituzionale che si è cristallizzata nel tempo, sancendo appunto la facoltà del Governo di mettere in gioco dinanzi al Parlamento la propria permanenza in carica¹³.

collegano espressamente le dimissioni del Governo conseguenti alla posizione della questione di fiducia a quelle derivanti dalla mozione di sfiducia. In senso analogo, tra gli altri, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 175, e la dottrina *ivi* richiamata alla nota 93.

¹³ Che la questione di fiducia possa essere un esempio di consuetudine costituzionale sembra essere pacifico in dottrina. Qualificano come tale l'istituto, tra gli altri, V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2011, pp. 243; ID., *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, pp. 43; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 95; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 400 s.; ID., *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 28; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 225 s.; C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, pp. 212 ss. e, da ultimo, A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 3 ss. Di «norma consuetudinaria» parlano S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, p. 297. In senso parzialmente diverso M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010, p. 84, ritiene che tale consuetudine sia venuta meno dal momento in cui il legislatore ordinario è intervenuto con la legge n. 400 del 1988 disciplinando alcune caratteristiche della questione di fiducia. Dall'annotazione dell'Autore sembrerebbe in realtà che la questione di fiducia come consuetudine costituzionale sia venuta meno già con

A questa possibilità sono state connesse, nella prassi prima e nei Regolamenti parlamentari poi, anche precise conseguenze sul procedimento legislativo.

Prima però di analizzare questi effetti sul procedimento, vi è da sottolineare che ci sono alcune conseguenze sul piano procedurale che sembrerebbero discendere direttamente dal dettato costituzionale e dall'intima relazione che esiste, come ricordato, tra la questione di fiducia e la mozione di sfiducia. Quest'ultima, nella Costituzione è caratterizzata da tre particolarità per la sua deliberazione: *votazione palese con appello nominale, motivazione* e, infine, la previsione di un *termine dilatorio* tra la presentazione della mozione e la sua votazione.

Nella prassi prima e nei Regolamenti poi ha trovato però applicazione solo la prima di queste peculiarità. Il regime del voto palese con appello nominale è stato infatti giustificato sulla base della necessità di applicare le regole previste per la mozione di sfiducia, come diretto automatismo del riconoscimento al Governo di porre la questione di fiducia discendente dall'art. 94 della Costituzione¹⁴. Più in generale, si è ritenuto essenziale il voto palese anche per la questione di fiducia perché esso rappresenterebbe un elemento intrinseco delle votazioni di carattere fiduciario¹⁵.

il recepimento dell'istituto nei Regolamenti parlamentari delle due Camere (e quindi dal 1971 con le modifiche al Regolamento della Camera dei deputati). Secondo P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1975, p. 232, anche dopo l'introduzione nel Regolamento di specifiche disposizioni riguardanti la questione di fiducia, «non sembra però che [queste] abbiano fatto venir meno l'originaria natura convenzionale della questione di fiducia». In tema si vedano anche le considerazioni di L. ELIA, *Consuetudini costituzionali e Regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008, p. 157, il quale, nel tentativo di distinguere norme regolamentari «più forti» e norme invece «di carattere strumentale», individua le norme che riconoscono la questione di fiducia tra le prime, perché la questione di fiducia «è già in vigore come regola di natura consuetudinaria». Da questo ne deriverebbe, secondo l'Autore, che «in sede di revisione del regolamento, non sarebbe così facile, anzi, non dovrebbe essere addirittura possibile cambiare quella norma». Lo stesso L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 639, nota 20, qualificava, prima della modifica dei Regolamenti parlamentari nel 1971, la questione di fiducia tra le «consuetudini o convenzioni interne al sistema».

¹⁴ Cfr. in tal senso, per tutti, M. GALIZIA, voce *Crisi di Gabinetto*, cit., pp. 381 s.

¹⁵ Cfr. in questo senso M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 173 s. e la dottrina *ivi* richiamata. Ancora più in generale F. COSENTINO, *La Costituzione, il Parlamento e le consuetudini parlamentari*, in *La Politica parlamentare*, n. 4/1951, pp. 52

Per quel che riguarda la motivazione, invece, non è mai stato richiesto al Governo di motivare (oralmente o per iscritto) le ragioni che lo hanno condotto, di volta in volta, ad utilizzare la questione di fiducia. Questa prassi viene considerata sostanzialmente corretta perché la motivazione dovrebbe considerarsi «*in re ipsa*»¹⁶. Per contro, si è sostenuto che la motivazione dovrebbe essere elemento necessario perché, oltre a ricavarci anch'essa dalla simmetria con la mozione di sfiducia¹⁷, dovrebbe essere richiesto al Governo, nel momento in cui decide di trasformare la votazione parlamentare in una votazione sulla propria permanenza in carica, di giustificare l'«essenzialità del provvedimento in esame per il proprio indirizzo politico»¹⁸.

ss., fa discendere l'obbligo del voto per appello nominale «dallo spirito della Costituzione» che il Costituente ha voluto «codificare [...] al fine di consentire al Capo dello Stato, nel caso che il Governo fosse rovesciato, di trarre dal voto le debite conseguenze in sede di consultazioni». Secondo M. VILLONE, *Art. 94*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 299, sarebbe obbligatorio il voto per appello nominale «non per simmetria formale con il regime delle mozioni posto dall'art. 94 Cost.», ma perché «risulta evidente che una questione di fiducia a voto segreto favorirebbe la dissidenza interna ai partiti di maggioranza» e verrebbe quindi meno «la stessa ragion d'essere dell'istituto». Sul tema della prevalenza del voto palese si veda anche A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., p. 68. Per quella dottrina che ritiene la questione di fiducia una mera dichiarazione politica non dovrebbe invece applicarsi il voto per appello nominale. In questo senso, si veda, per tutti, L. LUZZATO, *Voto di fiducia al Governo e ordinamento costituzionale*, cit., p. 13, il quale, coerentemente con l'impostazione dallo stesso adottata (v. *supra* nota 4), ritiene che a seguito della posizione della questione di fiducia si dovrebbe votare secondo le regole che il Regolamento «stabilisce per quel caso» specifico, senza alcuna alterazione dovuta alla dichiarazione del Governo.

¹⁶ V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 250, e, in termini sostanzialmente analoghi anche A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, p. 324. In tema di motivazione si veda anche A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., p. 10, il quale parla di una «previsione che sarebbe però di difficile attuazione pratica» poiché con il regime della motivazione potrebbe sorgere anche «il problema della sua ammissibilità».

¹⁷ Cfr. M. GALIZIA, voce *Crisi di Gabinetto*, cit., p. 381, secondo cui la motivazione dovrebbe «essere autonoma e specifica, in modo da definire solennemente la posizione assunta».

¹⁸ C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2008, p. 632. Sulla necessità della motivazione si vedano anche le riflessioni di F. MOHRHOFF, *Giuridicità e politicità nell'interpretazione parlamentare di questioni costituzionali e regolamentari*, Editore Colombo, Roma, 1962, p. 17.

Per quanto riguarda l'assenza del termine di tre giorni tra posizione della questione di fiducia e la sua votazione essa è stata giustificata sull'assunto che la questione di fiducia si inserisce all'interno di un dibattito politico-parlamentare «già in corso» e, quindi, il termine di ventiquattro ore (salvo diverso accordo tra i Gruppi)¹⁹ indicato dal Regolamento della Camera sarebbe comunque «sufficiente a consentire una discussione adeguatamente preparata»²⁰. In ogni caso, la previsione di un lasso temporale non sarebbe necessaria «poiché la questione di fiducia non è sostanzialmente diretta alla verifica in via di principio del rapporto fiduciario» e, quindi, «si manifesta l'esigenza di evitare votazioni a sorpresa [...] non quella di assicurare spazi di ponderata riflessione»²¹. L'ipotesi di dover applicare le regole procedurali re-

¹⁹ Al Senato, invece, la votazione per appello nominale segue immediatamente la posizione della questione di fiducia.

²⁰ M. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., p. 346.

²¹ M. VILLONE, *Art. 94*, cit., p. 299. Non ritengono necessaria l'applicazione del termine dilatorio sostanzialmente per le medesime ragioni: A. GIANNINI, *Sul voto di fiducia*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1954, p. 385; F. MOHRHOF, *Rapporti fra parlamento e governo nella Costituzione italiana*, cit., p. 97; V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA.Vv., *Discorsi e scritti sulla Costituzione*, II, Milano, 1958, p. 471; G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, 1974, pp. 44 ss.; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 249. Parzialmente diverso l'approccio di A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, cit., p. 323, il quale, pur non escludendo che possa essere introdotto un lasso temporale tra la posizione e la votazione della questione di fiducia, ritiene che non sia applicabile la disposizione contenuta nell'art. 94 poiché, in tal modo, «si dimostrerebbe di grave danno per il Governo, che spesso ricorre alla questione di fiducia per stroncare le manovre ostruzionistiche delle opposizioni». L'Autore, in questo modo, finisce però con il giustificare l'assenza del termine basandosi principalmente sulle ragioni di carattere procedurale che portano il Governo ad utilizzare la questione di fiducia. Anche secondo M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 178, s., il termine dilatorio applicato alla questione di fiducia, pur potendo rappresentare «una opportunità», non sarebbe un «principio desumibile dall'art. 94» ma si tratterebbe «di una scelta disponibile da parte degli operatori interessati e/o dalle fonti subordinate». In merito si veda anche A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., p. 71, il quale, pur partendo dalla circostanza che in linea generale dovrebbero trovare applicazione le previsioni relative alla mozione di sfiducia, conclude che il termine di tre giorni è un termine «assolutamente eccessivo quando la questione di fiducia viene posta durante una discussione già approfondita». Secondo l'Autore, dovrebbe esserci un'obbligatoria «pausa di riflessione» affidata alla determinazione del Presidente della Camera. Tale termine non potrebbe comunque superare i tre giorni perché la disposizione contenuta nell'art. 94 della Costituzione dovrebbe essere letta «a contrario», ovvero sia il termine andrebbe inteso come «non dopo» tre giorni.

lative ai tempi previsti per la votazione della mozione di sfiducia non sarebbe invece del tutto da accantonare, specialmente laddove si ritenesse che il termine dilatorio sia stato previsto in Costituzione anche per concedere ai parlamentari un congruo tempo di riflessione circa una votazione che assume un carattere di rilevanza essenziale sul piano dei rapporti tra organi di governo²².

Le argomentazioni volte ad escludere l'applicazione per la questione di fiducia del regime della motivazione e del termine dilatorio non sembrano del tutto condivisibili.

Se si collega la legittimità costituzionale della questione di fiducia al rapporto fiduciario previsto dall'art. 94, come è stato osservato, «il regime giuridico della *questione* non solo può ma [...] deve modellarsi su quello dettato per la mozione di fiducia iniziale e per le mozioni di sfiducia»²³. In particolare, la questione di fiducia sarebbe da ricollegarsi in modo specifico, come accennato in precedenza, proprio alla *mozione di sfiducia*, in quanto entrambe queste figure rappresentano un momento nel quale è possibile troncare una relazione fiduciaria già in atto.

Sembrerebbe, in definitiva, difficile dimostrare – al contempo – che la legittimità della questione di fiducia si debba rintracciare nell'art. 94 della Costituzione ma che di quel regime procedimentale debba trovare attuazione solamente lo scrutinio per appello nominale. Come sottolineava Mario Galizia, infatti, la questione di fiducia «deve adeguarsi a quei medesimi requisiti formali stabiliti per la mozione di sfiducia [...]». *Solamente in questa maniera la votazione sulla fiducia viene effettivamente ad avere un identico carattere sia se promossa dalle Camere che dal gabinetto e si mantiene fermo quell'equilibrio paritario fra Parlamento e Governo che costituisce il pilastro della relazione fiduciaria*²⁴.

Muovendo da queste premesse, l'obiettivo di questo saggio è quello di mettere in luce le criticità della questione di fiducia nell'ordina-

²² Cfr. M. GALIZIA, voce *Crisi di gabinetto*, cit., p. 381. Sul tema si veda anche C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., p. 634, il quale, partendo dal riconoscimento della specularità tra mozione di sfiducia e questione di fiducia, conclude che «è agevole comprendere come un termine dilatorio di tre giorni, tra la presentazione e la discussione sulla questione di fiducia, sarebbe in questo caso posto a tutela del Parlamento». In senso analogo G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, cit., p. 540.

²³ A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., p. 78. In questo senso M. GALIZIA, voce *Crisi di gabinetto*, cit., pp. 379 ss., e C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., pp. 631 ss.

²⁴ M. GALIZIA, voce *Crisi di gabinetto*, cit., p. 380, enfasi aggiunta.

mento italiano, affrontando un duplice ordine di questioni: da un lato, interrogandosi sulla legittimità dei limiti all'utilizzo di tale strumento e, dall'altro, analizzando le conseguenze procedurali interne alle Camere derivanti dal suo utilizzo, per chiedersi se esse sono in grado di garantire quei requisiti minimi che la Costituzione richiede per l'approvazione di una legge.

2. L'emersione in via di prassi nelle prime legislature

Nel silenzio della Costituzione, la tappa di apertura della lunga prassi della questione di fiducia, che si è protratta per certi versi sino ai giorni nostri²⁵, è da far risalire al 6 marzo 1951.

Durante un vivo dibattito parlamentare riguardante l'approvazione di due disegni di legge in materia di "*Autorizzazione alla spesa straordinaria per il Ministero della difesa per il potenziamento della difesa del paese*"²⁶, l'allora Presidente del Consiglio De Gasperi dichiarò apertamente che «ho fiducia altresì che la risposta [del Parlamento] implichi, contenga e confermi la fiducia nel Governo. Confido pertanto che la Camera saprà e vorrà dare questa risposta» e immediatamente dopo aggiunse, come risposta alla richiesta del Presidente della Camera di esprimere il parere del Governo sull'ordine del giorno: «accetto quest'ordine del giorno, perché non soltanto approva in via di massima la legge e quindi il passaggio agli articoli, ma *conferma anche quella fiducia che prima ho invocato*, riguardante soprattutto le basi essenziali della politica internazionale e interna del Governo»²⁷.

L'atto sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia era,

²⁵ Sulle differenze che dovrebbero intercorrere tra la prassi sorta nella I Legislatura e il dettato dei Regolamenti parlamentari, in particolare di quello della Camera dei deputati, si veda *infra* §§ 4 e ss.

²⁶ Diversamente A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., p. 5, riporta che in questa occasione la questione di fiducia era stata posta in sede di conversione di un «importante decreto-legge sulla giacenza delle materie prime», e da qui, secondo l'Autore, «la necessità di convertire urgentemente in legge il provvedimento». Il riferimento dell'Autore è al decreto-legge n. 1 del 1951, relativo alla "*Richiesta di dati sulla giacenza di alcune merci e sul potenziale produttivo di alcuni settori industriali*", il quale, però, il 6 marzo 1951 era già stato approvato dalla Camera dei deputati ed era in discussione presso l'altro ramo del Parlamento.

²⁷ *I Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta pomeridiana del 6 marzo 1951*, p. 26795 (enfasi aggiunta).

infatti, un ordine del giorno di passaggio alla discussione e votazione degli articoli del disegno di legge, con il quale la Camera avrebbe provveduto ad approvare le dichiarazioni del Governo e deliberare il passaggio alla discussione sugli articoli del disegno di legge²⁸.

Le affermazioni del Presidente del Consiglio, che hanno introdotto per la prima volta nell'allora infante Repubblica italiana il problema della possibilità per il Governo di porre dinanzi alla Camera una questione formale relativa alla propria permanenza in carica, sono state accolte con un accurato dibattito parlamentare. L'argomento principale di discussione riguardava proprio la possibilità di utilizzare uno strumento con un impatto sul rapporto fiduciario non previsto dalla Costituzione²⁹.

Dopo un acceso dibattito tra i parlamentari delle diverse forze politiche, nel quale si contrapponevano le tesi a favore dell'ammissibilità o della preclusione all'utilizzo della questione di fiducia³⁰, il Presidente della Camera Gronchi pose in votazione il richiamo al Regolamento del deputato Leone-Marchesano, secondo cui l'ordine del giorno non poteva essere dichiarato ammissibile perché inerente al rapporto fidu-

²⁸ L'ordine del giorno recitava: «La Camera, udite le dichiarazioni del Governo in occasione della discussione dei disegni di legge 1581 e 1761, concernenti autorizzazioni di spese straordinarie per il potenziamento della difesa del paese, *le approva e delibera di passare agli articoli*». Come sottolinea N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 88, l'atto in questione è «piuttosto atipico, che si inserisce sì all'interno di un procedimento legislativo – a mo' di un ordine del giorno di passaggio agli articoli, con il quale cioè si chiude la discussione generale, altrimenti tendenzialmente illimitata – ma che contiene altresì una valutazione positiva delle dichiarazioni rese dal Governo, con una formula che richiama quella utilizzata dalle mozioni di fiducia».

²⁹ Allo stesso modo anche nell'allora Regolamento della Camera dei deputati non vi era alcuna previsione circa la questione di fiducia. Il Regolamento, come veniva ricordato a più riprese nel corso del dibattito, in completa adesione al dettato costituzionale prevedeva due sole fattispecie di "votazione fiduciaria": la mozione di fiducia e quella di sfiducia.

³⁰ Chi si opponeva all'ammissibilità della questione di fiducia nel caso specifico utilizzava anche l'argomentazione ricavabile dall'art. 69 del Regolamento, ai sensi del quale «Per discutere e deliberare sopra materie che non siano all'ordine del giorno, sarà necessaria una deliberazione della Camera con votazione a scrutinio segreto ed a maggioranza dei tre quarti». In questo senso andava specialmente l'intervento dell'on. Leone-Marchesano, il quale chiedeva una deliberazione in tal senso da parte dell'Assemblea (*I Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta pomeridiana del 6 marzo 1951*, pp. 27796 ss.).

ciario tra Parlamento e Governo che, invece, poteva essere organizzato solamente nelle forme previste espressamente dalla Costituzione.

Dopo la bocciatura da parte della Camera del richiamo al Regolamento, e superato quindi l'aspetto della proponibilità della questione di fiducia su un ordine del giorno, il dibattito parlamentare si concentrava sulla necessità di porre immediatamente al voto l'ordine del giorno sul quale il Presidente del Consiglio aveva posto la questione di fiducia, e sancire così la prevalenza di quella votazione rispetto agli altri ordini del giorno presentati. Sollecitato dalla questione, il Presidente della Camera ritenne di dover porre in votazione immediatamente e prioritariamente l'ordine del giorno perché esso era accompagnato da una votazione di tipo fiduciario. Per il Presidente, tale votazione «evidentemente condiziona la votazione degli altri ordini del giorno o di alcune parti di essi, almeno in ordine di priorità» poiché, in sostanza, «non avrebbe significato votare su questi ordini del giorno prima che si sappia se il Governo gode ancora la fiducia della Camera»³¹.

Successivamente la Camera affrontava un altro problema di carattere procedurale che riguardava la modalità di espressione del voto da parte dell'Assemblea. Nel caso di specie, infatti, era stata avanzata la richiesta di votazione per scrutinio segreto e, pertanto, a norma del Regolamento, si sarebbe dovuto procedere alla votazione con tale modalità³². Il tema, che suscitava grande dibattito in seno all'Aula, veniva affrontato con l'argomento "forte" della maggioranza di allora che ricordava come nella Costituzione «tutte le volte che si parla di fiducia, si vota per appello nominale»³³.

³¹ *I Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta pomeridiana del 6 marzo 1951*, pp. 26800 ss.

³² Ai sensi dell'art. 90 dell'allora vigente Regolamento della Camera – mutuato senza sostanziali modifiche dal Regolamento adottato in epoca statutaria – si prevedeva, infatti, che ogni votazione avvenisse per alzata di mano, tranne nel caso in cui «dieci deputati chiedano la votazione per divisione nell'Aula, quindici la votazione per appello nominale, venti la votazione a scrutinio segreto».

³³ Queste le dichiarazioni dell'on. Resta (*I Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta pomeridiana 6 marzo 1951*, p. 26807). In senso analogo anche le osservazioni dell'on. Leone, secondo il quale, la Camera, avendo sancito l'ammissibilità dell'ordine del giorno, ha assegnato ad esso una funzione «identica [...] alla funzione della mozione di fiducia prevista dall'articolo 94 della Costituzione» e, in questa logica, «non vi è che una sola forma di votazione: l'appello nominale» (*ivi*, p. 26810). A questa posizione si opponeva l'on. Basso, il quale ricordava che l'articolo 94 della Costituzione enuncia che la fiducia con appello nominale

Per risolvere la questione, il Presidente della Camera pose di nuovo la controversia al *plenum* che respingeva il richiamo al Regolamento dell'on. Laconi, secondo il quale l'ordine del giorno di fiducia non poteva essere considerato alla stregua della mozione di fiducia o di sfiducia di cui all'articolo 131 del Regolamento e che per tale ragione non si potesse procedere con la votazione palese con appello nominale.

Alla luce di questo primo dibattito parlamentare vennero impresse quelle che possono essere identificate come le prime due conseguenze procedurali derivanti dalla scelta del Governo di "mettere in gioco" il rapporto fiduciario nel corso di un dibattito parlamentare: *priorità della votazione*³⁴ e *votazione per appello nominale*.

Questo mutamento nei rapporti tra Parlamento e Governo veniva confermato un anno più tardi: nella seduta del primo febbraio 1952 il Presidente del Consiglio De Gasperi, chiudendo un suo intervento sull'ordine del giorno del deputato Bettiol, affermava: «chiedo che il voto della Camera sia considerato alla stregua del voto di fiducia»³⁵.

Pur trattandosi nominalmente dello stesso atto (ordine del giorno) sul quale il Governo aveva posto nell'occasione precedente la questione di fiducia, la deliberazione in questo caso non era diretta al passaggio degli articoli e non contemplava nemmeno una "approvazione" delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, ma era un ordine del giorno con il quale il *plenum* della Camera indirizzava la Commissione competente per il prosieguo dell'*iter legis* in sede redigente³⁶.

deve essere su una mozione; ma siccome la procedura che la Camera stava utilizzando non era riferita ad una mozione, di conseguenza, non poteva essere «invoca[to] l'appello nominale su un ordine del giorno, che non è mozione» (*ivi*, pp. 26808 s.).

³⁴ Priorità della votazione che comunque era, al momento, limitata a sancire la precedenza della votazione dell'oggetto sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia rispetto ad altre votazioni di ugual tenore e non, come sarebbe accaduto in casi successivi, tale da modificare addirittura l'ordinario procedimento legislativo (v. *infra* nel testo).

³⁵ *I Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 1° febbraio 1952*, p. 35175.

³⁶ Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 89. Questo si evince, oltre che dalla discussione in generale, dal preambolo dell'ordine del giorno che recitava: «la Camera, considerata l'urgenza di provvedere nell'interesse degli statali, deferisce ai sensi e per gli effetti dell'articolo 85 del regolamento i restanti articoli del disegno di legge alla competente Commissione, la quale dovrà uniformarsi alle seguenti direttive: [...]». Nello specifico, la questione di fiducia non venne posta nemmeno su tutto il testo dell'ordine del giorno del deputato Bettiol, ma esclusivamente sulle parole «somma globale non superiore ai 61 miliardi». In modo parzial-

Proprio la diversità dell'atto in esame rappresentava una novità foriera di forti frizioni non solo tra forze politiche ascrivibili rispettivamente alla maggioranza e all'opposizione, ma anche all'interno della stessa maggioranza di Governo e che produssero addirittura le dimissioni – successivamente ritirate – del Presidente della Camera dei deputati Gronchi, il quale non condivideva la posizione espressa in particolare dal vicepresidente della Camera Leone³⁷.

La questione dirimente, in quell'occasione, riguardava di nuovo la modalità di espressione del voto dell'ordine del giorno³⁸. La logica dalla quale muovevano coloro che chiedevano la votazione per scrutinio segreto, con l'abbandono dell'unico precedente fino ad allora registrato, si stanziava nella circostanza che in questo caso l'oggetto posto in votazione non facesse alcun riferimento esplicito al Governo o alle

mente diverso A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., p. 6, identifica l'oggetto sul quale era stata posta la questione di fiducia come un «ordine del giorno d'istruzione al Governo, che dettava principii per la fase redigente in Commissione».

³⁷ Per il Presidente della Camera, infatti, le problematiche sorte intorno alla volontà del Governo di porre la questione di fiducia toccavano appieno «i rapporti tra legislativo ed esecutivo [ed] esula da ristretti confini di forma e di procedura, supera quindi il carattere di un richiamo al regolamento, per assumere un'importanza squisitamente costituzionale. Si tratta di interpretare la Costituzione, di sapere come questa va applicata per una generalità di casi assai più vasta del caso singolo [...]. Ed è perciò che la discussione, a mio giudizio, deve essere libera, augurabilmente ampia, considerate l'importanza e la natura dell'argomento» (*Camera dei deputati – I legislatura – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 1° febbraio 1952*, p. 35182). La discussione, quindi, non avrebbe dovuto ridursi – come invece avvenne a seguito di una votazione in tal senso da parte della Camera – ad un “mero” richiamo interpretativo del Regolamento (come proposto da Leone) che avrebbe permesso solamente l'intervento di un oratore a favore ed uno contro al richiamo.

³⁸ Non venivano ancora in gioco, invece, le altre peculiarità derivanti dalla posizione della questione di fiducia e, in particolare, la questione circa l'emendabilità del testo sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia. In quella sede, in realtà, la questione era appena accennata in quanto era stato presentato un emendamento sostitutivo da parte dell'on. Targetti. A seguito di una discussione circa la priorità di votazione di tale emendamento il proponente però lo ritirava. Inoltre, vi era stata la presentazione anche di un altro emendamento volto a sostituire le parole “61 miliardi” con le parole “66 miliardi”. Il Presidente però non poneva in votazione l'emendamento poiché ritenne che questo non fosse riferito al testo dell'ordine del giorno, ma fosse stato presentato come emendamento sostitutivo all'emendamento Targetti e, dopo il ritiro di quest'ultimo, doveva quindi considerarsi precluso (*I legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 1° febbraio 1952*, pp. 35177 s.).

dichiarazioni comunque rese dallo stesso³⁹. La tesi avversa, sostenuta dal vicepresidente Leone, era invece quella di ritenere che in ogni caso dovesse svolgersi la votazione a scrutinio palese trattandosi di una votazione con carattere fiduciario. Dopo la votazione favorevole della Camera sul richiamo al Regolamento dell'on. Leone, per il quale «questo caso [è] uno di quelli nei quali alla richiesta di voto di fiducia consegue la votazione per appello nominale»⁴⁰, si poté procedere alla votazione della questione di fiducia e venne così sancita ancora una volta la prevalenza del voto palese, iniziandosi così a creare una vera e propria prassi in tal senso.

Un altro momento cruciale, forse quello fondamentale, per la “vita” della questione di fiducia nell’ambito del procedimento legislativo è quello, maggiormente noto, dell’approvazione alla Camera dei deputati della riforma elettorale nel 1953.

Esso rappresenta un punto di svolta, pur in armonia con i precedenti appena richiamati, in quanto è il primo caso nel quale la questione di fiducia è posta in relazione ad un postulato normativo in sede di approvazione da parte dell’Assemblea.

Questo è anche il primo caso in cui la questione di fiducia è posta dal Governo su un *oggetto diverso* da quello che la Camera stava esaminando. In una fase della procedura parlamentare relativa all’approvazione degli emendamenti presentati all’articolo unico del disegno di legge, infatti, il Presidente del Consiglio poneva la questione di fiducia non sull’approvazione o reiezione degli stessi, ma «sull’accettazione da parte della Camera della residua parte dell’articolo unico del disegno di legge n. 2971, modificato dagli emendamenti [...]; con esclusione di qualsiasi divisione, emendamento, articolo modificativo o aggiuntivo di qualsiasi natura»⁴¹.

In tal modo il Governo chiedeva, da un lato, l’approvazione della parte del disegno di legge ancora da discutere e, dall’altro, lo modificava con gli emendamenti richiamati dal Presidente del Consiglio. È evidente la profonda differenza del caso in esame rispetto ai due pre-

³⁹ In questo senso l’intervento del Presidente della Camera (*Camera dei deputati – I legislatura – Resoconto stenografico dell’Assemblea – Seduta del 1° febbraio 1952*, p. 35181). Si noti infatti che nel caso citato in precedenza vi era nell’ordine del giorno il riferimento all’approvazione delle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio.

⁴⁰ *Ivi*, p. 35184.

⁴¹ *Camera dei deputati – I legislatura – Resoconto stenografico dell’Assemblea – Seduta del 14 gennaio 1953*, p. 45302.

cedenti, non solamente in riferimento all'oggetto sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia ma anche in relazione agli effetti che ne potevano conseguire sul piano procedurale⁴².

Dopo la posizione della questione di fiducia si apriva un lungo scontro tra le forze politiche che terminava solamente dopo tre sedute. Nella seduta del 17 gennaio il Presidente della Camera, dopo aver rifiutato l'«invito» proveniente dai banchi dell'opposizione di stabilire autonomamente l'ammissibilità o meno della richiesta del Governo, decideva di rivolgersi all'Aula sottoponendo tre questioni che vennero tutte approvate.

La prima questione sottoposta all'Aula era di carattere generale e riguardava l'ammissibilità della «posizione della questione di fiducia sulla restante parte dell'articolo unico del disegno di legge in discussione»; il secondo quesito riguardava l'indivisibilità dell'oggetto⁴³ e, infine, il terzo era relativo alla «preclusione di svolgimento, e quindi di votazione, di emendamenti».

Con l'approvazione delle tre questioni, la maggioranza parlamentare, dopo l'abbandono dell'Aula da parte delle opposizioni⁴⁴, indi-

⁴² Come sottolinea N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 90 s.

⁴³ Nello specifico, si chiedeva alla Camera se dalla posizione della questione di fiducia ne dovesse derivare «l'indivisibilità del testo oggetto della questione di fiducia». Questo tema emergeva per la prima volta in ragione della complessità dell'oggetto sul quale era stata posta la questione di fiducia che, in tutta evidenza, non era paragonabile ai due casi occorsi in precedenza. La non divisibilità del testo veniva giustificata, da parte della maggioranza, in relazione anche all'art. 123 del Regolamento, che vietava la votazione per divisione di una mozione di sfiducia. In tal senso l'intervento dell'on. Preti (*I Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 17 gennaio 1953*, p. 45455).

⁴⁴ Alle tre votazioni non parteciparono sostanzialmente tutte le opposizioni perché ritenevano di non poter prendere parte ad una decisione che valutavano come ingiusta ed illegittima. Si vedano in questo senso le dichiarazioni degli on. D'Amore, Terranova, Nitti e Gullo (*I Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 17 gennaio 1953*, pp. 45500 ss.). Dai banchi dell'opposizione, infatti, si contestava a vario titolo l'intervento del Governo. Da certi punti di vista si negava la facoltà per il Governo di giungere in Aula e pretendere una deliberazione su un atto «a sua scelta», senza lasciare la possibilità al Parlamento di discutere e decidere sui singoli aspetti del disegno di legge. In questo senso andavano specialmente gli interventi dell'on. Paolucci e dell'on. Basile (*ivi*, pp. 45476 ss. e p. 45474). Questo, a maggior ragione, se il testo sul quale era posta la questione di fiducia non era nemmeno quello approvato dalla Commissione, ma era un testo che veniva modificato dagli emendamenti richiamati dal Presidente del Consiglio che non erano stati esaminati e

viduava così le altre caratteristiche del procedimento legislativo “con fiducia”: *indivisibilità e inemendabilità*. Allo stesso tempo accentuava, ancor di più rispetto al passato, la priorità della votazione. Queste, insieme alle altre peculiarità già emerse nei primi precedenti, rappresentano le conseguenze procedurali derivanti dalla questione di fiducia che la Camera ha continuato ad adottare sino all’approvazione del Regolamento del 1971.

Per quel che concerne l’altra Camera, il momento iniziale e fondante della questione di fiducia è rappresentato sempre dall’approvazione della legge elettorale nel 1953. Dopo aver approvato il disegno di legge alla Camera dei deputati, la questione di fiducia venne infatti posta anche al Senato durante il primo giorno di dibattito in Aula. In quell’occasione il Presidente del Consiglio, sottolineando la necessità di una rapida deliberazione perché si stava avvicinando la scadenza naturale della Legislatura, pose la questione di fiducia sull’approvazione dell’intera legge costituita in unico articolo.

Nel corso del lungo dibattito, nel quale le posizioni espresse dalle forze politiche rispecchiavano quelle emerse alla Camera dei deputati, si segnala l’approvazione da parte del *plenum* di una questione pregiudiziale⁴⁵ con la quale si sancivano, in un solo voto, le caratteristiche del procedimento legislativo “con fiducia”, che rispecchiavano fedelmente quella adottate dalla Camera dei deputati⁴⁶.

discussi in sede di Commissione e non lo sarebbero stati, in ragione della questione di fiducia, nemmeno in Aula. Su quest’ultimo aspetto significative appaiono le dichiarazioni di Togliatti, il quale sosteneva che il Governo con la posizione della questione di fiducia stava violando la Costituzione e la libera capacità di decidere da parte del Parlamento, poiché «non è possibile che il Governo venga a dirci che sceglie tre emendamenti, che solo questi sono legittimi e ammessi e del resto non si può più discutere. Questa è una cosa che non si può nemmeno pensare, tanto è lontana dalla sostanza e dalla forma del regime parlamentare» (*I Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell’Assemblea – Seduta del 14 gennaio 1953*, p. 45304).

⁴⁵ Che recitava: «La questione di fiducia posta dal governo sull’approvazione del disegno di legge n. 2782 ha la priorità su ogni altra questione ed esclude ogni ordine del giorno, divisione o emendamento sullo stesso disegno di legge» (*I Legislatura – Senato della Repubblica – Resoconto stenografico dell’Assemblea – Seduta del 26 marzo 1953*, pp. 40775 ss.).

⁴⁶ Per una ricostruzione degli eventi si vedano N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 93, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 310 ss. e, da ultimo, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018, pp. 32 ss.

3. I limiti sostanziali alla posizione della questione di fiducia nelle razionalizzazioni introdotte dai Regolamenti parlamentari a partire del 1971 e la loro compatibilità con la disciplina costituzionale del rapporto fiduciario

Un passaggio fondamentale per “la vita” della questione di fiducia nel sistema istituzionale italiano è rappresentato dall’introduzione dei Regolamenti parlamentari del 1971, e dalle loro successive modificazioni, che hanno apportato alcune modifiche alla prassi che si era instaurata nei due rami del Parlamento.

I mutamenti regolamentari relativi alla questione di fiducia sono avvenuti sostanzialmente su due piani: il primo è quello di aver specificato le conseguenze procedurali dovute alla posizione della questione di fiducia; il secondo è quello di aver individuato delle esplicite limitazioni alla facoltà per il Governo di utilizzare tale strumento.

Per quel che riguarda questo secondo tema è certamente il Regolamento della Camera dei deputati ad aver rappresentato il *corpus* normativo più fertile, giacché ha individuato una pluralità eterogenea di deliberazioni in relazione alle quali il Governo non può formalmente obbligarsi alle dimissioni in caso di voto avverso da parte dell’Assemblea⁴⁷.

In primo luogo, il Regolamento non consente l’utilizzo della questione di fiducia per: «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».

In secondo luogo, il Regolamento prevede esplicitamente l’impossibilità per il Governo di utilizzare la questione di fiducia in relazione alla proposta di istituzione di inchieste parlamentari e si prevede, in via generale, l’impossibilità di porre la questione di fiducia «su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto».

Se per il primo gruppo di materie la preclusione nei confronti di una deliberazione condizionata dalla questione di fiducia si giustifica

⁴⁷ Al Senato l’art. 161 del Regolamento, come riformato nel 1988, prevede invece come unico limite quello di non poter utilizzare la questione di fiducia sulle «proposte di modificazione del Regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato».

per l'estraneità delle stesse dall'indirizzo politico del Governo, poiché si tratta di ambiti nei quali la decisione assunta dalla Camera ha effetti sulla propria organizzazione interna e dunque ad essa riservati⁴⁸, il secondo gruppo di limitazioni appare più problematico da collocare nel regime regolamentare.

Anche se attualmente i limiti alla posizione della questione di fiducia appaiono ben poco incisivi, giacché, oltre all'impossibilità di essere utilizzata per l'istituzione delle Commissioni d'inchiesta e per la votazione finale di un disegno di legge⁴⁹, il limite mobile del voto segreto e dell'alzata di mano comporta una preclusione all'utilizzo della questione di fiducia che è quasi del tutto inconsistente⁵⁰, vi è comunque da

⁴⁸ In proposito S. TOSI, *Innovazioni e conferme nella recente riforma dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati*, Milano, 1973, p. 15, individua in questa elencazione la volontà di esprimere una «riserva all'assemblea degli *interna corporis*, che impedisce l'esercizio di una particolare potestà di indirizzo politico (la questione di fiducia) in quelle specifiche materie». Per quanto attiene all'esclusione dei regolamenti parlamentari dal circuito fiduciario si vedano L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Milano, 2006, p. 1228. Va sottolineato che, indipendentemente dal dettato regolamentare, la dottrina ha da sempre escluso che la questione di fiducia potesse essere posta in relazione a quelli che sono stati efficacemente definiti gli «argomenti istituzionalmente estranei alla competenza programmatica del governo» (A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., pp. 85 ss.). In merito si vedano anche F. MOHRHOFF, *Giuridicità e politicità nell'interpretazione parlamentare*, cit., p. 17, nota 1 e V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 471.

⁴⁹ A seguito di una prassi in tal senso. Si vedano a tal proposito le affermazioni della Presidente della Camera nel corso di una seduta della Giunta per il Regolamento del 31 luglio 1990 (*X Legislatura – Camera dei deputati – Giunta per il Regolamento – Seduta di martedì 31 luglio 1990*, p. 7). Per una critica a tale orientamento si veda, per tutti, A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle camere*, Milano, 2004, pp. 142 s. Va comunque rilevato che una parte della dottrina ritiene, coerentemente con la modifica regolamentare sulle modalità di voto (v. nota successiva), non più esistente tale preclusione. In questo senso si vedano, tra gli altri, A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, p. 277; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 292; A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, p. 218 e A.P. TANDA, *Modalità di votazione e questione di fiducia*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 3*, 1992, p. 196. Per quanto riguarda lo specifico caso della questione di fiducia sull'articolo unico di un disegno di legge si veda *infra* § 4 nota 71.

⁵⁰ Per quanto riguarda le votazioni per alzata di mano previste dal Regolamento (v. artt. 26, primo comma; 32 secondo comma; 41; 72, primo comma; 88, secondo comma; 89; 92, primo comma e 96-bis, primo e settimo comma), esse sembrano essere tutte

indagare se i Regolamenti parlamentari rappresentino la fonte normativa idonea alla disciplina dei limiti a tale istituto.

Da un lato, infatti, si potrebbe argomentare che attraverso l'improcedibilità per alcune materie della questione di fiducia le Camere disciplinano le regole relative all'organizzazione del procedimento legislativo. Nella riserva di competenza affidata dall'art. 71, primo comma, della Costituzione, il Regolamento, infatti, starebbe sostanzialmente selezionando alcune materie per le quali la deliberazione parlamentare non può avvenire con le regole che derivano dall'applicazione dell'art. 94 della Costituzione (voto palese con appello nominale) oltre che, ovviamente, con le altre conseguenze dovute alle previsioni regolamentari. Da questa argomentazione si potrebbe desumere la piena disponibilità per il Regolamento parlamentare nell'individuazione dei limiti all'utilizzo della questione di fiducia⁵¹.

votazioni di natura prettamente procedurale e, come tali, sarebbero da far rientrare nel generale divieto di porre la questione di fiducia sulle questioni che attengono al funzionamento della Camera. Per quanto riguarda poi le votazioni a scrutinio segreto, il vigente Regolamento della Camera ne prevede l'obbligatorietà solo per deliberazioni che concernono le persone. Queste però risultano essere comunque escluse dalla possibilità di essere inserite nel rapporto fiduciario dallo stesso Regolamento, nel momento in cui prevede che la questione di fiducia non possa essere posta per le votazioni che riguardano, come ricordato, «autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, le nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari». Le preclusioni all'utilizzo della questione di fiducia sarebbero ovviamente maggiori se si ritenesse, come una parte della dottrina ha invece proposto, che tale limite si estenda anche a quel numero ed eterogeneo novero di materie per le quali il voto avviene a scrutinio segreto su richiesta (v. art. 49 e 51 del Regolamento). In questo senso si veda, per tutti, M. PODETTA, *L'approvazione di una legge elettorale "omogenea" per le due Camere: il c.d. Rosatellum-bis*, in A. D'ANDREA, M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII legislatura*, Bari, 2018, pp. 61 ss.; *contra*, per tutti, S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, p. 753. Diversamente, prima della riforma del Regolamento del 1988 questo limite implicava l'impossibilità per il Governo di porre la questione di fiducia sull'approvazione finale di un progetto di legge, da tenersi necessariamente a scrutinio segreto. Inoltre, per le stesse ragioni, la questione di fiducia non poteva essere posta sugli ordini del giorno di reiezione che potevano essere presentati nel corso della procedura di approvazione degli Statuti regionali; sull'opposizione agli ordini dei lavori; sulla votazione inerente alla dichiarazione d'urgenza e, infine, dopo la riforma regolamentare del 1981, sull'eventuale deliberazione circa l'esistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77 Cost. per l'emanazione del decreto-legge.

⁵¹ Come dimostra anche il Regolamento della Camera, questo può avvenire in due modalità: prevedere espressi ambiti materiali esclusi dalla questione di fiducia o

Tale orientamento non tiene però conto della circostanza che la questione di fiducia è un istituto che trova il proprio fondamento, seppur indirettamente, nel dettato costituzionale e, più in generale, nei rapporti che intercorrono tra Parlamento e Governo all'interno di una forma di governo parlamentare⁵². Se la questione di fiducia viene identificata, come evidenziato dalla dottrina, come una prerogativa del Governo che la può utilizzare per perseguire il proprio indirizzo politico, si potrebbe avanzare l'ipotesi che non possano essere i Regolamenti parlamentari a disciplinare quali siano le materie che non possono rientrare nell'indirizzo politico stesso, perché, così facendo, i Regolamenti non disciplinerebbero tanto «l'organizzazione interna delle Camere (art. 64)» bensì, appunto, «l'esercizio di un potere giuridico del Governo»⁵³.

prevedere nel procedimento di formazione della legge alcune modalità di deliberazione incompatibili con quelle previste dalla Costituzione per le votazioni di carattere fiduciario. In questo senso possono essere lette le considerazioni di S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, pp. 384 s., il quale ritiene che non vi sia alcuna lesione delle attribuzioni spettanti al Governo poiché la Camera, con queste limitazioni, avrebbe semplicemente disciplinato una questione di procedura interna relativa alle modalità di votazione.

⁵² V. *supra* § 1.

⁵³ A. PACE, *Art. 82*, cit., p. 338, nota 18. In tal senso si veda A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, cit., pp. 308 s., il quale, in relazione ai limiti posti dal Regolamento della Camera del 1971 ed in particolare al limite discendente dalla necessità che il voto finale fosse con scrutinio segreto, parla di una preclusione «senz'altro lesiv[a] dell'autonomia del governo» relativa al «diritto di questo di legare la sua permanenza di carica al rispetto da parte delle camere degli impegni politici assunti [e di] trasformare qualsiasi loro votazione [...] in una votazione sulla fiducia» e, pertanto, secondo l'Autore (p. 312), il potere del Governo di porre la questione di fiducia è «incostituzionalmente limitato» dal Regolamento. Secondo M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, pp. 802 s., la «legittimità costituzionale dell'art. 116 è più che dubbia» perché «si vede chiaramente che numerose limitazioni da esso introdotte al diritto del Governo di porre la questione di fiducia sono con essi inconciliabili: votazione finale sui progetti di legge e ordine dei lavori sono ovviamente atti d'indirizzo politico su cui non v'è dubbio che il Governo possa porre la questione di fiducia» (enfasi aggiunta). Sul punto si veda anche G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, cit., pp. 290 ss., il quale solleva dubbi circa la liceità della «deminutio» delle prerogative governative posta dal Regolamento. In termini analoghi si vedano anche G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, cit., pp. 541 ss., e V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 253. Simili sembrano le argomentazioni utilizzate da A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., p. 81 ss., per giustificare, prima che i Regolamenti prevedessero espressa-

Sempre sullo stesso tema va anche considerato che se è nella disponibilità del Regolamento parlamentare determinare i limiti alla posizione della questione di fiducia (direttamente o indirettamente), significa che la singola Assemblea in base all'atteggiarsi di una maggioranza parlamentare, ancorché assoluta, sarebbe in grado di modellare di volta in volta il rapporto Parlamento-Governo attraverso le modifiche regolamentari⁵⁴.

Per tali ragioni risulta essere perlomeno di dubbia legittimità l'improcedibilità della questione di fiducia in relazione a materie che, per le più composite ragioni, il Regolamento dovesse di volta in volta ritenere meritevoli di oltrepassare il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo⁵⁵.

Se la questione di fiducia viene posta nel suo rango normativo più idoneo (quello costituzionale), e si ritiene dunque che non siano i Regolamenti ad essere competenti nell'individuazione dei relativi limiti, non si deve comunque concludere che non vi siano delle deliberazioni rispetto alle quali il Governo non possa porre la questione di fiducia e al quale non sia concesso, dunque, trasformare il procedimento di de-

mente l'impossibilità di porre la questione di fiducia per le materie per le quali era obbligatorio il voto segreto, la prevalenza del voto palese con appello nominale sul voto segreto prescritto dal Regolamento. Su quest'ultimo aspetto si vedano però le diverse valutazioni di S. TRAVERSA, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in AA.Vv., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1*, 1990, p. 170.

⁵⁴ In un sistema bicamerale nel quale il Governo ha la necessità di godere della fiducia di entrambe le Camere, risulterebbe poi quantomeno paradossale che alcuni ambiti possano rientrare nell'indirizzo politico del Governo e possano essere percorsi mediante "la chiamata alle armi" della maggioranza in una Camera, mentre la medesima attività risulti preclusa nell'altra, per motivi attinenti esclusivamente ad una diversa regolamentazione interna.

⁵⁵ In merito, oltre alla dottrina richiamata alla nota 53, si vedano anche le osservazioni di G. AMATO, *Intervento*, in AA.Vv., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati*, cit., p. 85, il quale, ritenendo illegittimi i limiti introdotti nel Regolamento, sostiene che se il Governo volesse porre la questione di fiducia su una di queste materie sarebbe il Presidente della Camera a dover valutare la disapplicazione del Regolamento parlamentare in favore delle norme generali di rango costituzionale. L'Autore conclude poi che nel caso di irricevibilità della questione di fiducia, il Governo, se si ritenesse privato di una sua prerogativa costituzionale, potrebbe utilizzare l'arma del conflitto dinanzi al Giudice costituzionale, poiché si tratterebbe dell'ipotesi «ormai tipica, dell'organo costituzionale che impedisce all'altro il pieno esercizio delle sue attribuzioni».

liberazione previsto per esse. Tali limitazioni trovano però nel dettato costituzionale il proprio fondamento e si concretano ogniqualvolta si prevedono peculiarità della decisione parlamentare *incompatibili* con le tipicità proprie della relazione fiduciaria per come descritta dall'art. 94 della Costituzione.

La prima caratteristica riguarda il soggetto competente ad instaurare il rapporto fiduciario: ciascuna Camera nel proprio *plenum*. Conseguentemente, il Governo non potrebbe mettere in gioco la propria permanenza in carica nel corso di un procedimento quando esso è in corso presso una Commissione parlamentare, quale che sia l'oggetto o la materia all'attenzione della Commissione, ovvero, per i casi previsti dalla Costituzione, quando il Parlamento è in seduta comune⁵⁶,

Per quanto concerne le caratteristiche proprie della votazione, la questione di fiducia non potrebbe trovare sede nella singola Camera quando la maggioranza necessaria per l'approvazione dell'atto, al quale la questione di fiducia è riferito, è diversa da quella semplice; oppure nel caso in cui la votazione sia da tenersi con una modalità di votazione necessariamente diversa da quella prescritta per l'approvazione o la revoca della fiducia al Governo. Se l'ultimo caso non produce nel concreto alcun limite⁵⁷, esistono diverse materie per le quali la Costituzione richiede l'approvazione con una maggioranza diversa da quella prescritta per le votazioni di carattere fiduciario⁵⁸.

Nella maggioranza prescritta per l'approvazione di queste leggi (ordinarie o costituzionali) si potrebbe dunque scrutare la volon-

⁵⁶ Ovverosia per l'elezione dei cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare; per l'elezione dei membri "laici" del Csm e, infine, per la deliberazione della messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica. Allo stesso modo, sarebbe esclusa l'elezione del Presidente della Repubblica per la quale si prevede la composizione del Parlamento in seduta comune integrato dai rappresentanti delle Regioni.

⁵⁷ Uscendo dal campo del procedimento legislativo sarebbero da escludersi, da questo punto di vista, le deliberazioni relative all'elezione dei cinque giudici costituzionali e l'elezione del Capo dello Stato, per le quali si prevede espressamente l'elezione con scrutinio segreto.

⁵⁸ Cfr. artt. 81, 116, 79, 138. A queste deliberazioni di carattere legislativo andrebbero aggiunte poi le deliberazioni non legislative previste dalla Costituzione per le quali si prevedono maggioranze diverse da quella semplice. In tale categoria rientrano, oltre alle elezioni citate nella nota precedente, il ricorso all'indebitamento, ai sensi dell'art. 81 Cost. e, infine, la deliberazione delle Camere con la quale viene dichiarata l'urgenza di una legge per una promulgazione nel termine stabilito dalla legge stessa, ai sensi dell'art. 73, secondo comma, Cost.

tà della Costituzione di volerle “sganciare” dall’indirizzo politico del Governo, prevedendo appunto maggioranze che «rispondono ad una logica di tipo diverso (più garantista e meno democratica) ed escludono una riduzione delle questioni per cui sono richieste alla logica del rapporto maggioranza-opposizione»⁵⁹.

Per tutte queste materie, quindi, sarebbe impossibile per il Governo porre la questione di fiducia in senso stretto, ovvero sia una dichiarazione che vincola *giuridicamente* il Governo alle dimissioni e modifica le caratteristiche della deliberazione parlamentare. Quale che sia invece la materia in discussione in sede parlamentare, indipendentemente dalla maggioranza richiesta per l’approvazione, dall’organo che sta deliberando e dalla modalità di voto con cui esso sta decidendo, il Governo resta sempre libero – e non potrebbe essere diversamente – di operare una qualsiasi dichiarazione *politica* con la quale impegnarsi *politicalmente* a far seguire spontanee dimissioni nel caso di mancata approvazione nel senso desiderato⁶⁰.

Negli studi sui rapporti tra Parlamento e Governo sono stati individuati però altri limiti alla facoltà del Governo di “legare” la propria permanenza in carica ad un provvedimento legislativo: si tratta di materie o atti che, per varie ragioni, dovrebbero essere estranei all’indirizzo politico della maggioranza del momento. In questa astratta ca-

⁵⁹ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 181. Per questi procedimenti, però, la richiesta di una maggioranza ulteriore è prevista in relazione all’approvazione finale del disegno di legge (nella sua seconda deliberazione se quello di revisione costituzionale) o, solamente per l’amnistia e l’indulto, per l’approvazione dei singoli articoli. Nel corso del procedimento potrebbe sorgere il tema della proponibilità della questione di fiducia sull’approvazione di un emendamento o di un articolo che andrebbero approvati, nel silenzio della Costituzione, a maggioranza semplice (tranne nel caso dell’approvazione degli articoli per le leggi di amnistia e indulto). In merito, si potrebbe ritenere che la legittimità per il Governo di porre la questione di fiducia non troverebbe alcuna preclusione in queste fasi del procedimento. Se però ci si fonda sulla *ratio* di tali maggioranze, evidenziata in precedenza, è plausibile argomentare anche a contrario e ritenere improponibile la questione di fiducia in qualunque fase del procedimento perché è la materia in sé considerata a poter essere ritenuta estranea all’indirizzo politico del Governo.

⁶⁰ Si noti, a tal proposito, che la dottrina riporta almeno un caso nella prassi di c.d. questione di fiducia “a-tecnica”, ovvero sia di una questione di fiducia in una materia esclusa da tale istituto. È il caso della questione di fiducia «extraparlamentare» sulla votazione a scrutinio segreto della modifica del Regolamento della Camera dei deputati nel 1988 posta dall’allora Governo guidato da De Mita (sul caso si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 73).

tegoria dovrebbero rientrare, ad esempio, la legislazione elettorale⁶¹; i provvedimenti legislativi riguardanti il funzionamento degli organi di garanzia⁶²; i provvedimenti che incidono sui diritti fondamentali⁶³; le votazioni sulle pregiudiziali di costituzionalità⁶⁴; il conferimento della delega legislativa al Governo⁶⁵ o, anche prima della sua introduzione nel Regolamento, i provvedimenti di istituzione delle Commissioni d'inchiesta⁶⁶.

Senza voler entrare nel merito delle singole materie rispetto alle quali, secondo le diverse posizioni dottrinali, il Governo non dovrebbe avere la disponibilità di utilizzare la questione di fiducia, va osservato che quelle proposte sono tutte deliberazioni per la cui approvazione la Costituzione non ha previsto una dialettica diversa da quella maggioranza (semplice)-opposizione e, in quest'ottica, non sembrerebbe esservi alcun parametro costituzionale cui agganciarsi per legittimare la privatizzazione di tali materie all'interno dell'indirizzo politico del Governo.

⁶¹ A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, cit., p. 223.

⁶² A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questione di fiducia, onerosità della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., pp. 26 s.

⁶³ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 404 s.

⁶⁴ F. MOHRHOFF, *Rapporti fra parlamento e governo nella Costituzione italiana*, cit., p. 104. Anche secondo G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea*, Milano, p. 221, esisterebbe tale limite che andrebbe però circoscritto all'improponibilità della questione di fiducia su un atto con il quale il Parlamento volesse sindacare il corretto utilizzo da parte del Governo della decretazione d'urgenza. In quest'ultimo senso si veda anche A. MANZELLA, *Osservazioni sui controlli parlamentari*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, Firenze, 1969, pp. 350 ss.

⁶⁵ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 183 s. Più recentemente si veda anche la posizione di T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia. Appunti su una convivenza sospetta*, in *Diritto e società*, n. 1/2015, pp. 51 ss.

⁶⁶ In questo senso si veda, per esempio, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., pp. 87 ss., il quale ritiene che la possibilità di adottare la questione di fiducia in sede di deliberazione di un'inchiesta parlamentare dovrebbe essere preclusa almeno quando l'inchiesta «abbia per oggetto attività ricomprese nella sfera di diritto politico e amministrativo del governo, ed è volta a far emergere un profilo di responsabilità politiche istituzionale del governo stesso». In quest'ultimo senso anche G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, cit., p. 69 s. *Contra* A. PACE, *Le inchieste parlamentari nei nuovi regolamenti delle camere*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 4/1971, pp. 17 ss. Va sottolineato che nella prassi precedente al 1971 si sono registrati casi di posizione della questione di fiducia nel corso dell'approvazione della legge n. 93 del 1969 istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964 (SIFAR). Sul caso si veda L. VENTURA, *La questione di fiducia: spunti problematici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/1973, p. 24, nota 8.

4. La procedura della questione di fiducia alla Camera dei deputati: le interpretazioni del dettato regolamentare e le loro ricadute sul procedimento legislativo

Come si è sottolineato in precedenza, l'altro aspetto significativo della riforma del Regolamento parlamentare della Camera dei deputati del 1971 è stato quello di codificare le conseguenze procedurali derivanti dalla posizione questione di fiducia da parte del Governo⁶⁷. Le caratteristiche che alla Camera dei deputati assume il procedimento legislativo risultano a tratti molto diverse da quelle che si sono formate in via di prassi nelle legislature precedenti⁶⁸.

Nella riforma del Regolamento parlamentare, infatti, l'unica "mera" razionalizzazione della prassi precedente riguarda l'indicazione della modalità della votazione della questione di fiducia, mentre tutta la restante parte risulta significativamente innovata rispetto al passato.

Il primo mutamento riguarda, come accennato, la previsione che, salvo diverso accordo tra i Gruppi parlamentari, debbano trascorrere ventiquattro ore tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione⁶⁹.

Oltre a questa innovazione, con la riforma del Regolamento della Camera dei deputati sono stati altresì specificati direttamente nel testo regolamentare gli effetti procedurali che conseguono alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo, prevedendo tre diverse casistiche relative al procedimento di formazione della legge.

Al primo comma, vengono previsti gli effetti procedurali in relazione alla posizione della questione di fiducia sull'approvazione o reiezio-

⁶⁷ Cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle camere e principio di legalità*, cit., p. 137, il quale definisce questa introduzione una vera e propria «integrazione regolamentare delle norme costituzionali sul rapporto fiduciario».

⁶⁸ In tal senso, per esempio, si vedano S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 422, i quali ritengono che la disciplina contenuta nel Regolamento della Camera dei deputati del 1971 abbia «profondamente modificato quella consolidata in precedenza».

⁶⁹ La possibilità che possa esserci una riduzione del tempo solo con un accordo tra i Gruppi parlamentari viene intesa, in dottrina, come strumento comunque orientato all'evitare «colpi di mano, di maggioranza o di minoranza» (A.P. TANDA, *Le funzioni*, in G.F. CIAURRO, M. PACELLI, A.P. TANDA, *Le Camere del Parlamento. Strutture-funzioni-apparati-regolamenti*, Roma, 1986, p. 66).

ne di un emendamento, disponendo che in quel caso «*non è modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal Regolamento*».

Al secondo comma, si esplicitano gli effetti procedurali che conseguono alla posizione della questione di fiducia sul mantenimento di un articolo. In tal caso si prevede che «*si vota sull'articolo dopo che tutti gli emendamenti presentati siano stati illustrati*. Se il voto della Camera è favorevole, l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti si intendono respinti»⁷⁰.

Infine, il Regolamento parlamentare individua una specificità per quei disegni di legge composti da un solo articolo: si prevede che il Governo possa porre la questione di fiducia sul mantenimento o sull'approvazione dell'articolo, salva però la votazione finale del progetto di legge⁷¹.

⁷⁰ Ad esso poi sono implementati, con i medesimi effetti, i casi di posizione della questione di fiducia sull'intero testo di un ordine del giorno, di una mozione o di una risoluzione, che rappresentano tutti atti non legislativi che, ai sensi del Regolamento stesso della Camera, possono essere oggetto di proposte emendative.

⁷¹ Come si è accennato in precedenza (v. *supra* nota 49) la prassi parlamentare è quella di non consentire la posizione della questione di fiducia sul voto finale. La dottrina ha espresso anche alcune perplessità in tema di “doppio voto” (articolo unico-votazione finale) perché esso rappresenterebbe un «*monstrum giuridico* [che] è in contrasto con i principi del diritto parlamentare e segnatamente con quello noto come *ne bis in idem*, che fa divieto, cioè, di sottoporre un medesimo oggetto a due successive votazioni: ciò, al di là di profili di economia procedimentale, per il fatto, che nell'ipotesi di votazioni contrastanti, non è dato conoscere quale sia la volontà effettiva dell'Assemblea» (S. TRAVERSA, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, cit., p. 167). Sul punto si vedano anche le considerazioni di G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008, p. 152. Questa posizione veniva sostenuta, con ancor maggior enfasi, da una parte della dottrina che pubblicava i propri studi prima del “passaggio” alla prevalenza del voto palese nella votazione finale dei disegni di legge. Si sosteneva, infatti, che «con due votazioni sostanzialmente sullo stesso oggetto e con la possibilità che esse diano esito contraddittorio si pone nel nulla una deliberazione già effettuata, stravolgendo uno dei principi cardine della procedura parlamentare: la preclusione» (A.P. TANDA, *Le funzioni*, cit., p. 69). In tema anche S. TOSI, *Innovazioni e conferme nella recente riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 16. In ogni caso, la problematica della doppia deliberazione “identica” con due modalità di votazione diverse non è del tutto scomparsa. Anche ora, infatti, è possibile, per le materie per le quali è facoltà richiedere la votazione con scrutinio segreto, che vi sia l'approvazione dell'articolo unico con voto palese ad appello nominale (a seguito della posizione della questione di fiducia) e la votazione finale con scrutinio segreto.

Questa razionalizzazione della questione di fiducia, in origine, è stata interpretata da una parte della dottrina come una limitazione al potere del Governo nella gestione del procedimento legislativo. L'utilizzo della questione di fiducia con intenti anti-ostruzionistici e come strumento con cui accelerare i lavori parlamentari sembrerebbe, infatti, limitata dalle previsioni contenute nell'art. 116⁷².

Successivamente alla modifica del Regolamento della Camera dei deputati si è registrata però una prassi applicativa che non ha dato seguito alla disposizione in esame. La conseguenza di ciò è che, nei fatti, si è prodotto un *iter legis* del tutto corrispondente a quello utilizzato in via di prassi prima del 1971 e dove il ruolo del Governo risulta essere in verità alquanto accentuato.

4.1. La questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di un emendamento

La disposizione che permetterebbe la posizione della questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di un emendamento – che come segnalato implicherebbe la non modificazione dell'ordine dei lavori della Camera – rappresenta un precetto regolamentare che nella prassi è stato largamente disatteso e sostanzialmente inapplicato.

Innanzitutto, questo postulato regolamentare risulta trovare residuale applicazione in quanto sono rari i casi in cui il Governo ha posto la questione di fiducia sulla reiezione di un emendamento⁷³ o

⁷² Sul venir meno dell'effetto anti-ostruzionistico della posizione della questione di fiducia come conseguenza delle disposizioni introdotte nel Regolamento parlamentare del 1971 si veda A.P. TANDA, *Le funzioni*, cit., p. 68. Sul punto anche ID., *Dizionario parlamentare*, Colombo, Roma, 1987, p. 157, il quale, dopo aver ricordato che la questione di fiducia «è stata sempre il principale strumento antiostruzionistico», sostiene che di tale effetto «il vigente regolamento della Camera ha ridotto notevolmente l'efficacia». In senso analogo anche L. VENTURA, *La questione di fiducia: spunti problematici*, cit., p. 22, e C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, cit., p. 218. Allo stesso modo si vedano le considerazioni di V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 247.

⁷³ Per rintracciare la posizione della questione di fiducia sulla reiezione di un emendamento alla Camera dei deputati bisogna risalire addirittura al 21 e 28 gennaio 1986 nel corso del dibattito parlamentare per l'approvazione del disegno di legge n. 3335 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986*”. Nello specifico, il 21 gennaio venne posta la questione di fiducia sulla reiezione degli identici emendamenti Mennitti 4.18 e Visco 4.19, soppressivi dell'articolo 4 del disegno di legge, il 28 gennaio invece venne posta la questione di

sull'approvazione di un emendamento ad un articolo che non siano però emendamenti interamente sostitutivi o aggiuntivi, per i quali la prassi interpretativa è stata quella di non applicare il primo comma dell'art. 116⁷⁴.

Quando il Governo ha proceduto in tal senso, inoltre, non sempre la questione di fiducia è stata posta in un momento anteriore a quello in cui, secondo le normali regole del procedimento parlamentare, si sarebbe dovuto procedere alla votazione di quell'emendamento. In linea generale va osservato, infatti, che la posizione della questione di fiducia non necessariamente produce degli effetti sull'ordine delle votazioni o sulla decadenza degli emendamenti: se il Governo dichiara di voler porre la questione di fiducia durante la discussione dell'emendamento su cui essa viene posta non si hanno naturalmente conseguenze procedurali (se non quelle relative alla modalità di votazione).

Diversamente, se la questione di fiducia viene posta sull'approvazione di un emendamento quando gli altri emendamenti riferiti a quell'articolo non sono ancora stati votati, troverebbe applicazione l'art. 116, primo comma. Dalla lettera della disposizione sembrerebbe emergere, però, che a seguito della posizione della questione di fiducia nulla cambi nel procedimento legislativo e, quindi, dovrebbe trovare applicazione il regime "ordinario" di discussione e votazione sancito dal Regolamento.

Sembrerebbero, in definitiva, non doversi applicare le caratteristiche tipiche del procedimento legislativo "con fiducia" che si erano delineate nella prassi precedente.

Partendo dalla priorità della votazione, infatti, nel caso in cui il Governo dovesse porre la questione di fiducia sull'approvazione di uno degli emendamenti presentati ad un articolo, «diversamente dal regime precedente che privilegiava quello indicato dal Governo, essi

fiducia sulla reiezione degli identici emendamenti Calamida 23.1, Sospiri 23.2 e Lodi Faustini Fustini 23.3, soppressivi dell'art. 23 del disegno di legge. In ogni caso, anche al Senato la posizione della questione di fiducia sulla reiezione di un emendamento è pratica alquanto rara. L'ultimo esempio in tal senso è rappresentato dalla questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Boschi il 17 settembre 2014 sulla reiezione dell'emendamento 24.0.100 (inerente alla responsabilità civile dei magistrati) al disegno di legge n. 1533 "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis*".

⁷⁴ Per tale prassi si veda *infra* nel testo.

sono posti ai voti secondo la regola comune, e cioè cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario»⁷⁵.

Vi è da sottolineare che fin dalle origini, nelle sporadiche occasioni in cui il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione di un emendamento, l'applicazione di questa disposizione risultava essere già ondivaga.

In alcuni casi, infatti, il Governo, che non era giustamente (secondo le nuove regole) nelle condizioni di chiedere l'approvazione di un emendamento con conseguente automatica bocciatura degli altri emendamenti presentati, doveva porre la questione di fiducia sulla reiezione degli emendamenti soppressi di un articolo (che secondo le normali regole vengono posti in votazione prima) per poi successivamente porre la questione di fiducia sull'emendamento proposto⁷⁶. In altri casi, invece, la Presidenza della Camera ha agito diversamente, ovvero, in violazione delle regole generali inerenti all'ordine di votazione degli emendamenti, ha posto al voto per primo l'emendamento sul quale il Governo aveva annunciato la questione di fiducia, perché si è sostenuto che «ammettere un emendamento soppressivo di una qualsiasi parte di questo testo finirebbe per essere un emendamento sulla fiducia, il che è veramente inammissibile»⁷⁷.

⁷⁵ Così S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., p. 432.

⁷⁶ Questo è il caso riportato *supra* nella nota 73 accorso il 28 gennaio 1986. Durante la seduta, infatti, il Governo per poter porre la questione di fiducia su un emendamento sostitutivo dell'art. 23 del disegno di legge ha dovuto prima porre la questione di fiducia sulla reiezione degli emendamenti soppressivi all'articolo stesso. Il caso è riportato anche da OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 249, nota 95.

⁷⁷ È il caso questo della decisione della Presidente della Camera nel corso del dibattito sulle due questioni di fiducia poste il 17 febbraio 1983 dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Abis sull'approvazione degli emendamenti del Governo 5.14 all'art. 5 e 6.82 all'art. 6 del disegno di legge n. 3837 "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30 dicembre 1982, n. 953 recante misure in materia tributaria". Nello specifico il Governo poneva la questione di fiducia mentre in Aula si stava discutendo l'emendamento soppressivo all'art. 5 del disegno di legge. Dopo la posizione della questione di fiducia da parte del Governo, la Presidenza decideva di porre prioritariamente al voto l'emendamento del Governo poiché, oltre all'argomentazione riportata nel testo, si sottolineava, invero artificiosamente, che «su un piano più generale, gli emendamenti 5.14 e 6.82 del Governo, indipendentemente dalla loro configurazione formale, hanno per oggetto materia disciplinata in numerosi articoli del decreto-legge, e pertanto deve ritenersi che vadano posti in votazione con priorità rispetto ad ogni altro, ivi compresi quelli originariamente soppressivi di singoli articoli del decreto-leg-

Questa prassi muta le proprie caratteristiche, discostandosi ancora di più dal dettato regolamentare, in due occasioni nelle quali la Presidente della Camera ha assunto due importanti decisioni con riguardo alla posizione della questione di fiducia sugli articoli aggiuntivi e sull'approvazione di emendamenti interamente sostitutivi di un articolo del disegno di legge in discussione⁷⁸.

La prima di queste due interpretazioni innovative è del 14 ottobre 1981, quando in una seduta ininterrotta iniziata due giorni prima, il Ministro per i rapporti con il parlamento Radi pose, per la seconda volta dalla modifica del Regolamento parlamentare⁷⁹, la questione di fiducia sull'approvazione di un articolo aggiuntivo⁸⁰. In tale occasione la Presidenza della Camera ritenne che si dovesse applicare il secondo comma dell'art. 116 del Regolamento, relativo alla posizione della questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, in quanto «non ci si trova, infatti, di fronte a un emendamento ad un articolo, ma ad un articolo aggiuntivo e sul mantenimento di questo, il Governo ha posto la questione di fiducia: ci si trova quindi pienamente nell'ipotesi del secondo comma dell'articolo 116». La Presidente ribadiva poi che «è la questione di fiducia posta sull'articolo aggiuntivo che fa scattare la norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 116». In questo modo, la Presidenza poneva direttamente al voto l'articolo aggiuntivo senza consentire la votazione dei quattordici subemendamenti presentati dagli esponenti del partito radicale all'articolo aggiuntivo stesso⁸¹.

ge» (*VIII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 15 febbraio 1983*, p. 59022).

⁷⁸ I due casi sono citati anche da M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 250.

⁷⁹ Il precedente più vicino, nonché il primo, era quello del febbraio 1981 quando il Governo aveva posto la questione di fiducia sull'approvazione di due articoli aggiuntivi. In quell'occasione, però, la questione di fiducia era stata posta sull'approvazione degli articoli aggiuntivi solamente al termine della votazione dei subemendamenti presentati e, pertanto, non si sono create le problematiche interpretative che, invece, sono sorte nel caso citato nel testo.

⁸⁰ Nello specifico si trattava dell'emendamento 1.05 della Commissione all'art. 1 del disegno di legge n. 2451 “*Modifiche ed integrazioni alla L. 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*”.

⁸¹ Chiara in questo senso l'indicazione della Presidente della Camera dei deputati: «Sull'articolo aggiuntivo, sui subemendamenti già presentati e sul tema della fiducia avrà luogo, conformemente alla prassi, un unico dibattito comprensivo anche della illustrazione dei subemendamenti, in cui potrà intervenire una sola volta ciascun presentatore, nei limiti di tempo stabiliti dalle norme generali» (*VIII Legislatura – Came-*

Decisione analoga, ma questa volta in relazione all'applicazione dell'art. 116, secondo comma, del Regolamento nel caso di posizione della questione di fiducia su un emendamento interamente sostitutivo di un articolo del progetto di legge, venne adottata nelle sedute dell'Assemblea del 26 e 27 luglio 1990⁸².

In quell'occasione, la Presidente, dopo aver rilevato che l'emendamento sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia andava votato con priorità perché era quello che più si "allontanava" dalla disciplina dell'articolo che l'emendamento avrebbe sostituito⁸³, aggiungeva che, in via generale, «quando il Governo pone la fiducia su un emendamento interamente sostitutivo, risulta discutibile lo stesso richiamo al primo comma dell'articolo 116, sia perché tale fattispecie appare più vicina a quella disciplinata dal secondo comma dell'articolo 116 (posizione della fiducia su un articolo) sia perché si potrebbe precludere con un voto libero la votazione del testo sulla cui approvazione il Governo ha posto la questione di fiducia»⁸⁴.

Come risposta all'affermazione della Presidente si apriva un lungo dibattito – già significativamente denso di scontro politico a seguito delle dimissioni di cinque ministri⁸⁵ – tra la stessa Presidente della Camera e alcuni deputati. Questi ultimi contestavano che l'emenda-

ra dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 12 ottobre 1981, pp. 34461 s.).

⁸² Nello specifico il Presidente del Consiglio Andreotti aveva posto la questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento del Governo sostitutivo dell'art. 16 del disegno di legge n. 4710 "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato" (la c.d. legge Mammì). Sul caso si veda l'analisi di G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., pp. 39 ss.

⁸³ La Presidente ricordava che «Come già osservato [l'emendamento del Governo] investe materia più ampia di quella disciplinata dall'articolo 16 e dagli emendamenti sostitutivi Bassanini 16.41 e Macciotta 16.42» e, inoltre, esso è «più lontano dal testo dell'articolo 16 rispetto agli altri emendamenti sostitutivi dello stesso articolo e [ritengo] debba pertanto avere la precedenza nella votazione» (*X Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 27 luglio 1990, p. 67042.*

⁸⁴ *X Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 27 luglio 1990, p. 67042.*

⁸⁵ Come è noto, a seguito dell'accesa discussione politica riguardante la legge sul sistema radiotelevisivo e alla crepa creatosi nel Governo anche a seguito della posizione della questione di fiducia si dimisero i Ministri Martinazzoli, Misasi, Mattarella, Mannino e Fracanzani. Era in questo clima che alcuni deputati chiedevano al Presidente della Camera di sospendere l'Aula in attesa delle determinazioni del Presidente del Consiglio circa le sue possibili dimissioni.

mento del Governo fosse realmente da votare con priorità (per la sua ampiezza) poiché esso era «interamente sostitutivo (ancorché ricopiato) degli articoli 11, 16 e 17 del provvedimento in esame [e quindi] non è lontano dal testo della Commissione, ma è esattamente identico agli articoli 11, 16 e 17. Certo, dovendo raggruppare ben tre articoli, tale emendamento è più ampio, ma non è il più lontano dal testo della Commissione»⁸⁶.

A queste critiche, la Presidente provava a rispondere, invero senza dare maggiori motivazioni che corroborassero la sua scelta, ribadendo che l'emendamento del Governo doveva essere considerato prioritario in base alle normali regole procedurali stabilite dal Regolamento della Camera sull'ordine di votazione. In un clima di contestazione, la Presidente difendeva poi la decisione assunta con una valutazione di ordine generale, che sembrerebbe oltrepassare il caso specifico che si stava discutendo e imprimere, al contempo, una interpretazione decisiva al dettato regolamentare. Dopo aver ricordato che in Parlamento non siedono solamente maggioranza e opposizione ma che esiste un terzo soggetto (il Governo) del quale «bisogna tener conto», la Presidente dichiarava che «quando il Governo assume un'iniziativa quale quella assunta, *si determina un nuovo ordine di priorità*. La fiducia è la questione prioritaria... La sussistenza del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo è la questione essenziale nel nostro sistema costituzionale. Senza la fiducia – è cosa che sapete meglio di me – un Governo parlamentare non è un Governo. Ripeto, dunque, *che la posizione della questione di fiducia è iniziativa di grande rilevanza. Con essa il Governo mette in discussione la propria esistenza*»⁸⁷.

A seguito di tale decisione la prassi successiva della Camera è stata quella di ritenere sempre prioritario l'emendamento sul quale il Governo decide di porre la questione di fiducia, risultando assorbiti gli altri emendamenti presentati allo stesso articolo, con l'eccezione (invero

⁸⁶ In questi termini l'intervento dell'on. Bonino (*X Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 27 luglio 1990*, p. 67046). Si vedano anche le aspre critiche dell'on. Bassanini, il quale sottolineava con forza che «l'emendamento del Governo per quanto riguarda l'articolo 11 riproduce esattamente il testo della Commissione; e quindi, per ciò solo, possiamo dire che l'emendamento del Governo è più ampio, ma non per ciò più lontano dal testo, rispetto ai nostri emendamenti» (*ivi*, p. 67044).

⁸⁷ *X Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 27 luglio 1990*, p. 67051 (enfasi aggiunta).

marginale) di porre al voto prioritariamente l'eventuale emendamento soppressivo dell'articolo che si intende sostituire con l'emendamento al quale è stata posta la questione di fiducia⁸⁸.

Quindi, anche per gli emendamenti sostitutivi di un articolo o per gli emendamenti che introducono un ulteriore articolo al disegno di legge si applicano sostanzialmente le regole relative alla posizione della questione di fiducia sul mantenimento degli articoli⁸⁹.

Questo ha prodotto una sostanziale disapplicazione dell'art. 116, primo comma, del Regolamento, perché il Governo ha evidentemente tutta la convenienza a porre la questione di fiducia su un emendamento interamente sostitutivo di un articolo (ancorché magari "fittiziamente sostitutivo" perché modificativo di un solo aspetto) invece di porre la questione di fiducia su un emendamento che modifica un articolo in modo specifico⁹⁰.

La conseguenza, tutt'altro che marginale, di questa interpretazione è poi quella di non poter porre in votazione gli eventuali subemendamenti all'emendamento "con fiducia" che, ai sensi del secondo comma dell'art. 116, sembrerebbero invece dover essere esaminati e votati dall'Aula.

Il tema della sub-emendabilità degli emendamenti su cui è posta la questione di fiducia rappresenta un punto delicato in relazione agli effetti procedurali dovuti all'utilizzo della questione di fiducia.

Se la dottrina in origine aveva ammesso, in ossequio al dettato for-

⁸⁸ Cfr. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., 257 s., che richiama, ad esempio, il caso del 10 giugno del 2009.

⁸⁹ È doveroso sottolineare che non sembra del tutto convincente l'interpretazione di accomunare la questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di un articolo aggiuntivo o di un emendamento sostitutivo alla questione di fiducia sul mantenimento di un articolo. La disposizione che vuole l'automatico respingimento degli emendamenti a seguito della posizione della questione di fiducia sul mantenimento dell'articolo potrebbe, infatti, trovare la propria *ratio* nella circostanza che l'articolo "con fiducia" è un postulato normativo che si è formato ed è stato approvato in sede di Commissione parlamentare, ricevendo quindi un'istruttoria legislativa che si presume adeguata e che ha prodotto come risultato il testo giunto in Aula. Diversamente, un articolo aggiuntivo o un emendamento modificativo o sostitutivo di un articolo introducono in Assemblea qualche cosa di innovativo rispetto al testo di legge approvato in Commissione. In ogni caso, sul tema della possibile differenza tra questione di fiducia posta su un emendamento che innova il testo o su un emendamento che recepisce sostanzialmente il testo della Commissione si veda *infra* §§ 4.2 e 6.

⁹⁰ Cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 250.

male dell'art. 116, l'emendabilità dell'emendamento "con fiducia"⁹¹, nella prassi parlamentare, viceversa, sembra che esso sia stato un tema che volutamente si è cercato di evitare attraverso pratiche procedurali discutibili (come quella appunto di considerare gli emendamenti sostituivi alla stregua dell'approvazione degli articoli) o, nelle sporadiche occasioni in cui la questione di fiducia è stata posta su un emendamento non integralmente sostitutivo, ammettendo – senza obiezioni da parte della Presidenza o dalle allora forze politiche di opposizione – la decisione del Governo di legare la propria permanenza in carica alla «approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento [...]», provocando in via definitiva la quasi completa disapplicazione dell'art. 116, primo comma, del Regolamento della Camera⁹².

In definitiva, sembrerebbe che la disposizione relativa alla non modificazione dell'ordine degli interventi sia stata completamente disattesa ed è pertanto inevitabile concludere che, come è stato giustamente messo in luce, «non è possibile non vedere una rivincita della prassi dell'inemendabilità e della priorità del testo oggetto di questione di fiducia sulla normativa restrittiva introdotta» dal Regolamento⁹³.

Una ulteriore conseguenza di questa interpretazione è probabilmente quella di aver dato vita all'utilizzo dei c.d. maxi-emendamenti, ovverosia di quegli emendamenti presentati in Aula e sostitutivi di una pluralità di articoli o sostitutivi di tutto l'articolo unico della

⁹¹ G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, cit., p. 65, il quale infatti sottolinea che «dal disposto del primo comma dell'art. 116, sembra dover dedursi [...] la emendabilità, potendosi presentare emendamenti a emendamenti».

⁹² È il caso questo – e si tratta dell'unica esperienza in tal senso che si sia mai registrata – della questione di fiducia posta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi il 21 dicembre 2005 sull'approvazione senza subemendamenti, dell'emendamento 30.100 del Governo che modificava (senza sostituirlo integralmente) l'art. 30 del disegno di legge C. 2436-B, "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari".

⁹³ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 249. Sul punto si vedano anche G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2009, p. 267, il quale segnala, a tal proposito, «il completo superamento per via di prassi del testo (tuttora vigente!) dell'art. 116, comma 1, del regolamento». A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 402, in relazione al primo comma dell'art. 116, parla di una prassi «che vede, nella realtà, "passare avanti" i testi su cui il governo chiede di verificare se gode, o no, ancora della fiducia parlamentare». In senso analogo si vedano anche L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 250.

legge di conversione del decreto-legge. Anche per questi, infatti, alla luce della prassi richiamata, trova applicazione il secondo comma dell'art. 116.

Senza voler ripercorre le tappe dell'evoluzione del maxi-emendamento alla Camera dei deputati, che nella sua accezione formale è da far risalire al 1988⁹⁴, va almeno sottolineato che in origine il riconoscimento della possibilità per il Governo di produrre il connubio “emendamento-*monstre*” e questione di fiducia era talmente indissolubile che la Presidenza della Camera dei deputati dichiarava inammissibili emendamenti eterogenei presentati da singoli deputati e sottolineava

⁹⁴ Il maxi-emendamento è stato presentato nel corso del procedimento di approvazione della legge di bilancio. Nella seduta del 27 gennaio 1988 la maggioranza di governo risultava “sconfitta” sull'approvazione dell'emendamento soppressivo dell'art. 7 del disegno di legge. Dopo quell'accadimento, il giorno successivo, il Ministro delle finanze Gava annunciava la presentazione da parte del Governo dell'emendamento 8.3, sostitutivo dell'articolo 8 e soppressivo degli articoli 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 32 e 33, nonché dei commi 9 e 49 dell'articolo 23 e del comma 24 dell'articolo 37 e su tale emendamento veniva posta la questione di fiducia. Nella seduta del giorno successivo il Ministro annunciava però che a seguito del dibattito svoltosi in Assemblea e nella Conferenza dei presidenti di gruppo, e tenuto conto anche delle osservazioni avanzate dalla Presidenza della Camera, il Governo aveva deciso di “spacchettare” l'emendamento che veniva quindi suddiviso in quattro “mini-maxiemendamenti”: l'emendamento 8.4, sostitutivo dell'articolo 8 e tre articoli aggiuntivi che, nel loro complesso, riproducevano in modo identico il contenuto dell'emendamento ritirato (*X legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 29 gennaio 1988*, pp. 9032 s.). La volontà del Governo di ritirare l'emendamento era dovuta anche alla cauta dichiarazione della Presidente in occasione della presentazione del maxi-emendamento: da un lato, infatti, metteva in luce che potessero esserci problemi di ammissibilità dell'emendamento perché «sorgono certamente delicate questioni, anche in relazione allo spirito dell'articolo 72 della Costituzione [...] che richiede l'approvazione articolo per articolo di un disegno di legge, come appunto è stato qui ricordato», dall'altro però sottolineava anche di «non poter modificare prassi seguite in altre occasioni, nel corso di una discussione già avviata, con l'avvertenza però che il caso in esame non può costituire precedente» (*X legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 28 gennaio 1988*, p. 8992). Per una lucida contestazione alla posizione della questione di fiducia si veda, in particolare, l'intervento in Aula dell'on. Rodotà, il quale sosteneva che in tal modo il Governo stesse compiendo un'elusione dell'art. 72, primo comma, della Costituzione. Sul caso si vedano A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, n. 2/1988, pp. 203 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 250 ss., nota 102, e da ultimo, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., pp. 35 ss.

che solo «nel caso dei maxiemendamenti del Governo sono ammesse, per prassi consolidata, proposte emendative che procedono all'accorpamento anche dell'intero testo in un unico articolo»⁹⁵, e proprio in ragione dell'ammissibilità il Governo doveva «preannunciare alla Presidenza l'intenzione di porre la questione di fiducia all'atto della presentazione del maxiemendamento. *Come si vede, maxiemendamento e questione di fiducia sono unite*»⁹⁶.

Se si guardano le questioni di fiducia poste alla Camera dei deputati, in particolare nelle ultime tre legislature, si evince però che la maggior parte delle questioni di fiducia in questo ramo del Parlamento sono poste sul mantenimento di un articolo, con attivazione del secondo comma dell'art. 116 e non, quindi, sull'approvazione di un emendamento (ancorché "maxi"). Questo si spiega principalmente per due ragioni: la prima, è che in molti casi la questione di fiducia viene posta sull'approvazione di un articolo unico di un disegno poiché così trasformato da un maxi-emendamento approvato al Senato⁹⁷ o dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto legge; la seconda ragione, invece, riguarda le modalità con le quali la Camera dei deputati ha cercato di porre un freno (solo formale) alla prassi dei maxi-emendamenti.

Si è detto in precedenza che il Governo è stato legittimato ad utilizzare il maxi-emendamento senza alcun controllo da parte della Camera. Successivamente, però, vi è stata una sorta di vaglio di ammissibilità da parte della Presidenza che, in alcuni casi, ha proceduto ad espungere

⁹⁵ Questo perché si è ritenuto che un emendamento del Governo sul quale vi fosse l'intenzione di porre la questione di fiducia avesse una portata tale da superare qualsiasi vaglio di ammissibilità operato dalla Presidenza. Emblematica in tal senso l'affermazione del Presidente della Camera nella seduta del 15 marzo 1995 nel corso della quale dichiarò che al Governo è riconosciuta «per prerogativa costituzionale [la possibilità di] porre in ogni fase del procedimento legislativo la questione di fiducia, individuandone l'oggetto» (*XII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 15 marzo 1995*, p. 9265, enfasi aggiunta). Su tale dichiarazione e successivi analoghi interventi da parte dei Presidenti della Camera si veda M. LUCÀ, *I maxiemendamenti: profili problematici con particolare riferimento ai principi costituzionali in materia di procedimento legislativo e tendenze della recente prassi parlamentare*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Tomo I, Roma, 2019, p. 169.

⁹⁶ *XV Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta dell'11 luglio 2007*, p. 78 (enfasi aggiunta).

⁹⁷ In relazione al quale si veda *infra* § 5.

dal maxi-emendamento presentato dal Governo le parti del testo non discusse in sede di Commissione referente⁹⁸, garantendo perlomeno che le disposizioni approvate dall'Aula fossero state oggetto di un'istruttoria da parte delle Commissioni.

4.2. La questione di fiducia sul mantenimento di un articolo

Anche per le accennate preclusioni all'utilizzo del maxi-emendamento, nelle ultime legislature si è registrata una prassi che ha visto alla Camera dei deputati l'abbandono formale di questo strumento. Quando il Governo intende porre la questione di fiducia, infatti, con una attività sostanzialmente analoga a quella del maxi-emendamento, adombrata però in sede di Commissione referente, si procede alla strutturazione del disegno di legge in articolo unico, sul mantenimento del quale il Governo potrà agevolmente porre la questione di fiducia⁹⁹. Nel caso delle leggi di conversione del decreto-legge, che per loro natura sono costituite in articolo unico, la prassi recente è stata quella di porre la questione di fiducia «sul testo confezionato dalle Commissioni» e se questo «necessita di qualche ritocco, viene rimandato in Commissione per gli ultimi aggiustamenti», a seguito dei quali il Governo pone, anche in questo caso, la questione di fidu-

⁹⁸ Si vedano i casi citati da M. LUCÀ, *I maxiemendamenti: profili problematici*, cit., pp. 170 ss.

⁹⁹ Un esempio emblematico in tal senso è quello dell'approvazione della legge di bilancio per l'anno 2019. In Commissione referente, al termine della votazione degli emendamenti e prima della votazione del mandato al Relatore per riferire in Aula, il Presidente della Commissione avvertiva che il Governo, in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, aveva preannunciato la posizione della questione di fiducia e, quindi, proponeva alla Commissione di strutturare il testo «per la parte attinente al contenuto della prima sezione della legge di bilancio, [in] un solo articolo» (*XVIII Legislatura – Camera dei deputati – Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – V Commissione permanente Bilancio, tesoro e programmazione – Seduta del 4 dicembre 2018*, p. 117). In tal modo, il Governo, a seguito di un “breve” ritorno in Commissione per apportare alcune modifiche ulteriori all'art. 1, ha potuto porre in Aula la questione di fiducia sull'approvazione dell'articolo 1 della legge di bilancio. Anche se non si tratta più di un maxi-emendamento del Governo sul quale successivamente viene posta la questione di fiducia, un simile procedimento in sede di Commissione referente non modifica una delle conseguenze del maxi-emendamento, che è, inevitabilmente, quella di produrre l'approvazione di una legge con un “unico voto bloccato”.

cia sul mantenimento dell'articolo unico¹⁰⁰ per poi passare alla votazione finale¹⁰¹.

Se il maggior numero delle questioni di fiducia alla Camera dei deputati viene posto sul mantenimento di un articolo, trova applicazione, come ricordato, l'assorbimento di tutti gli emendamenti presentati. A ciò si accompagna però la previsione introdotta nel Regolamento relativa all'illustrazione delle proposte emendative, che deve comunque tenersi prima della votazione dell'articolo sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia.

Questa regola non consentirebbe di imprimere una eccessiva velo-

¹⁰⁰ V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangeri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2016, p. 113, la quale sottolinea che tale prassi, che si è affermata «già negli ultimi mesi del Governo Berlusconi e poi con il Governo Monti», segnerebbe «la morte dei maxiemendamenti alla Camera». Da un'analisi delle questioni di fiducia poste nelle ultime Legislature risulta che l'ultima occasione nella quale il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione di un emendamento in Aula nel corso della conversione di un decreto-legge è da far risalire al 20 giugno 2011, quando il Ministro per i rapporti con il Parlamento Vito pose la questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento Dis. 1.1 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge n. 4357 recante la "*Conversione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia*". Per quel che attiene a procedimenti diversi da quello della conversione del decreto-legge, l'ultima questione di fiducia sull'approvazione di un emendamento è da far risalire al 13 dicembre 2007, quando il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti pose ben tre questioni di fiducia sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, rispettivamente dell'emendamento 1.1000 interamente sostitutivo dell'articolo 1 del testo e soppressivo degli articoli da 2 a 22; dell'emendamento 23.1000 interamente sostitutivo dell'articolo 23 del testo e soppressivo degli articoli da 24 a 134-bis, e dell'emendamento 135.1000 interamente sostitutivo dell'articolo 135 del testo e soppressivo degli articoli da 136 a 151 del disegno di legge n. 3256 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*".

¹⁰¹ Va sottolineato che la mancata possibilità di porre la questione di fiducia sul voto finale comporta che tra l'approvazione dell'articolo unico e la votazione finale vi sia la fase della discussione e votazione degli ordini del giorno, che può rappresentare un momento in cui le forze parlamentari possono tentare pratiche ostruzionistiche. Questo non significa, però, che nella prassi (nel corso di procedimenti non contingentati) non siano stati escogitati strumenti per evitare, anche in quella sede, l'ostruzionismo parlamentare: un esempio è il ricorso alla c.d. ghigliottina. Su quest'ultima si veda A. CARMINATI, *Dalla «ghigliottina» sul decreto Imu-Banca d'Italia al «voto a data certa» in Costituzione: la compromissione degli equilibri della forma di governo parlamentare nel procedimento legislativo «a termine»*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, pp. 159 ss.

cità alla procedura parlamentare perché le forze politiche potrebbero illustrare tutti gli emendamenti presentati prima che l'Aula proceda alla votazione della questione di fiducia. Anche questa disposizione, che la dottrina non ha mancato di criticare¹⁰², è stata quasi fin da subito diversamente interpretata.

Nella seduta del 28 gennaio 1980, dinanzi alla presentazione di 7.500 emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge n. 625 del 1979 “*Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica*”, il Governo poneva la questione di fiducia¹⁰³. La Presidente affermava, su parere conforme della Giunta per il Regolamento, che la proposizione della questione di fiducia «dà vita ad un iter autonomo e speciale» e di conseguenza «l'illustrazione degli emendamenti – considerato anche l'obbligo costituzionale della Camera di pronunciarsi, comunque ed esplicitamente, sulla fiducia – assume pertanto il carattere di una *discussione politica tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia*. Non è quindi riferibile in alcun modo all'articolo 85; e va disciplinata alla luce del principio generale di cui all'articolo 43 secondo il quale non si può parlare più di una volta nel corso di una discussione»¹⁰⁴.

La riconduzione della discussione sugli emendamenti all'art. 43

¹⁰² A tal proposito A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 401, ritiene che la disposizione riguardante l'obbligatoria illustrazione degli emendamenti è «generatrice di una diseconomia di procedimento [in quanto] se il testo [sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia] verrà approvato poiché tutti gli emendamenti sono respinti, l'illustrazione sarà inutile; se il testo non sarà approvato, l'illustrazione stata ugualmente inutile dato che la discussione sarà sospesa sine die per le conseguenti dimissioni del governo». C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, cit., p. 220, parla di «illogicità» della norma che troverebbe la propria *ratio* nella soluzione di compromesso tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione (queste ultime ostili alla questione di fiducia) durante l'approvazione del Regolamento parlamentare del 1971. In merito F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, p. 7, parlano di «irragionevole previsione» regolamentare.

¹⁰³ Si tratterebbe, peraltro, della prima fiducia “tecnica”, ovverosia posta dal Governo con il principale (se non unico) intento di superare l'ostruzionismo parlamentare. Sul caso si veda l'analisi di P. ARMAROLI, *Ostruzionismo e questione di fiducia*, in *Diritto e Società*, n. 3/1980, pp. 604 ss.

¹⁰⁴ *VIII Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 23 gennaio 1980*, p. 8329 (enfasi aggiunta). Su tale intervento si veda S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., p. 433, nota 31; C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, cit., pp. 220 ss.; C. DE CARO BONELLA, *Ostruzionismo, addio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1991, p. 303; S. TRAVERSA, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare*, in ID., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano,

aveva, al tempo in cui vi fu questa interpretazione, l'effetto di consentire ad ogni deputato la possibilità di intervenire nella discussione, pur senza limiti di tempo, per una sola volta. Se si fosse applicato, invece, l'art. 85 allora vigente, ogni deputato avrebbe avuto la possibilità di intervenire indipendentemente dal numero di emendamenti dallo stesso presentati.

Con questa interpretazione, come è stato sottolineato, è stato battuto l'ostruzionismo degli anni Ottanta¹⁰⁵. La scelta della Presidente della Camera, definita dai suoi sostenitori «memorabile»¹⁰⁶, aveva infatti esteso ulteriormente le limitazioni al dibattito parlamentare che derivano dalla posizione della questione di fiducia e, in particolare, aveva ristretto gli spazi dell'ostruzionismo che le forze politiche operavano presentando un numero abnorme di emendamenti. La decisione della Presidente, divenuta nota con il nome di lodo Iotti, andava quindi nel senso di dare comunque una priorità al Governo in termini di certezza dei tempi di approvazione di una disposizione normativa.

A seguito dei mutamenti regolamentari intervenuti negli anni successivi questa regola, tutt'ora applicata quando le forze politiche decidono (raramente) di illustrare gli emendamenti¹⁰⁷, implica che ogni deputato possa intervenire in Aula, indipendentemente dal numero degli emendamenti di cui risulta essere firmatario o cofirmatario, per una sola volta e per un tempo massimo che, secondo le regole fissate in linea generale dal Regolamento sulla durata degli interventi, non può eccedere i trenta minuti.

Alla luce di questa ricostruzione della prassi parlamentare non si vuole mettere in discussione – al momento¹⁰⁸ – la ragionevolezza delle norme contenute dall'art. 116 del Regolamento, ma il punto che si

1989, pp. 397 ss. e, da ultimo, M. PODETTA, *Governare le Camere*, Bari, 2020, p. 176, nota 346.

¹⁰⁵ C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, cit., p. 221.

¹⁰⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 402.

¹⁰⁷ Da un'analisi dei dibattiti parlamentari della Legislatura in corso non sembra che si siano mai discussi gli emendamenti a seguito della posizione della questione di fiducia sull'approvazione di un articolo. L'ultima occasione nella quale le forze politiche hanno usufruito di tale facoltà sembrerebbe infatti da far risalire al procedimento di approvazione della legge elettorale n. 52 del 2015, quando il Governo aveva posto tre questioni di fiducia sull'approvazione di tre dei quattro articoli in cui era composto il disegno di legge. Sulla circostanza che raramente si ricorre al c.d. lodo Iotti si vedano L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 250.

¹⁰⁸ Per questo tema *infra* § 6.

vuole mettere sotto i riflettori è più strutturale e riguarda il rapporto tra il dettato regolamentare e la sua prassi applicativa. È indubbio, infatti, che le innovazioni regolamentari nella prassi siano inapplicate su molteplici versanti in favore di quella procedura che si è instaurata, a partire dal 1951, presso la Camera dei deputati.

Queste vicende dovrebbero perlomeno far riflettere sull'impronta talmente incisiva che può essere impressa dalle interpretazioni dei Regolamenti parlamentari da parte dei Presidenti dell'Assemblea, che sono addirittura in grado di superare le norme regolamentari scritte, anche quando esse risultano sufficientemente chiare senza la necessità di interpretazione *contra litteram*.

5. La questione di fiducia al Senato della Repubblica

Il discorso circa le innovazioni regolamentari è ben diverso, invece, se si guarda allo sviluppo del procedimento parlamentare derivante alla posizione della questione di fiducia nell'altro ramo del Parlamento.

Al Senato – dove la riforma del Regolamento del 1971 non aveva individuato alcunché in relazione alla questione di fiducia e le modifiche apportate nel 1988 si erano limitate ad inserire le limitatissime ipotesi di preclusione all'utilizzo della “questione” da parte del Governo¹⁰⁹ – si è continuata ad adottare la prassi creatasi nei decenni precedenti, che è sostanzialmente analoga a quella che si era sviluppata alla Camera dei deputati.

A fissare le regole del procedimento conseguente alla volontà del Governo di legare la sua permanenza in carica all'approvazione o al respingimento dell'oggetto sottoposto alla deliberazione del Senato è intervenuto poi un parere della Giunta del Regolamento del 19 marzo 1984. In quella sede, dopo aver ribadito la legittimità del Governo di porre una questione di fiducia, viene sancito espressamente che «Quando la questione di fiducia è posta *sull'approvazione di un articolo* o dell'articolo unico di un disegno di legge di conversione di decreto legge nel momento in cui deve avere inizio l'esame degli articoli – così come *sull'approvazione di qualsiasi altro oggetto di voto* – ne deriva la priorità della votazione dell'oggetto sul quale la fiducia è stata posta,

¹⁰⁹ Per queste ipotesi *supra* § 3, nota 47.

con la consequenziale automatica esclusione di qualsiasi emendamento, stralcio, divisione o aggiunta»¹¹⁰.

Sulla scia di questa prassi, immutata nel corso delle legislature, con la più recente riforma del Regolamento approvata sul finire della XVII Legislatura, il Senato si è dotato di un *corpus* scritto di regole atte a stabilire gli effetti procedurali conseguenti alla posizione della questione di fiducia che, a differenza di quanto accorso nell'evolversi del Regolamento della Camera dei deputati, sono regolati in *piena armonia* con i precedenti¹¹¹.

¹¹⁰ IX Legislatura – Senato della Repubblica – Giunte e Commissioni parlamentari – Seduta del 19 marzo 1984, p. 2.

¹¹¹ Come sottolinea M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 25, «Il testo proposto mira in primo luogo a mettere nero su bianco le conseguenze procedurali affermatesi per via di prassi che derivano dall'utilizzo dello strumento». Allo stesso modo A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 54, sottolineano che «la riforma organica del Regolamento ha elevato al rango di disposizione regolamentare i principi della pronuncia della Giunta del 1984». In generale sulla riforma del Regolamento del Senato approvata nel 2017, che ha introdotto novità ben più rilevanti rispetto alla razionalizzazione della questione di fiducia, si vedano, tra gli altri, i contributi di E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, pp. 2 ss.; N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma "organica" del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, pp. 1 ss.; T.F. GIUPPONI *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in *Lo Stato*, n. 10/2018, pp. 405 ss.; G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 2 ss.; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2017, pp. 638 ss. In merito alla modifica che ha destato maggiore interesse in dottrina, ovvero sia quella relativa alla formazione dei gruppi parlamentari, si vedano E. LA FAUCI, *La riforma del regolamento del Senato sui gruppi parlamentari: innovazione formale o rivoluzione sostanziale?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, pp. 43 ss.; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2018, pp. 1 ss.; N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 178 ss.; S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 181 ss. Infine, in relazione all'interpretazione che è stata data dal Senato nel corso della XVIII Legislatura alle disposizioni relative alla formazione dei gruppi parlamentari si veda, in particolare, M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, parte II, pp. 197 ss.

L'articolo 161 del Regolamento del Senato, al comma 3-*bis*, prevede infatti che «La posizione della questione di fiducia sull'approvazione di un articolo, dell'articolo unico del disegno di legge di conversione di un decreto-legge o sull'approvazione o reiezione di emendamenti, determina la priorità della votazione dell'oggetto sul quale la fiducia è stata posta. Se il voto del Senato è favorevole e l'articolo o l'emendamento sono approvati, tutti i restanti emendamenti, ordini del giorno e proposte di stralcio si intendono preclusi. Allo stesso modo la posizione della questione di fiducia su un atto di indirizzo ne determina la priorità della votazione e l'eventuale approvazione preclude tutti gli altri».

In questo modo, il Regolamento parlamentare sancisce inequivocabilmente la non emendabilità e la priorità di votazione dell'oggetto sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia, producendo così una piena consonanza con i propri precedenti e, in fin dei conti, con la prassi parlamentare dell'altra Camera¹¹². Le uniche differenze tra le due Camere sembrano essere ormai solamente quelle relative ai tempi di votazione, per l'assenza nel Regolamento del Senato delle ventiquattro ore tra la presentazione e la votazione della questione di fiducia, e alla diversificata previsione dei limiti all'utilizzo dello strumento da parte del Governo.

Se, infine, alla Camera dei deputati la prassi del maxi-emendamento è stata, come detto, attenuata – benché solo formalmente – è al Se-

¹¹² Per completezza va infine segnalato che con la riforma regolamentare sono state altresì introdotte due ulteriori disposizioni regolamentari. Con la prima (comma 3-*ter* dell'art. 161) si prevede che «Il Governo debba sottoporre alla Presidenza i testi sui quali intende porre la questione di fiducia, ai fini dell'esame ai sensi degli articoli 8, 97 e 102-*bis*». Con la seconda (comma 3-*quater* dell'art. 161) si prevede che «Nel caso in cui la questione di fiducia sia posta sull'approvazione di un emendamento di iniziativa governativa, prima della discussione il Governo può precisare il contenuto esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 103 del Regolamento, ulteriori precisazioni possono essere formulate prima della votazione al fine di adeguare il testo alle condizioni formulate, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, dalla 5ª Commissione permanente». Entrambe queste specificazioni non sembrano in grado di essere considerate un limite al Governo nell'utilizzo della questione di fiducia e nemmeno un aggravio procedurale tale da renderne il ricorso «meno conveniente» (cfr., in questo senso, M. PODETTA, *Governare le Camere*, cit., pp. 318 s.). In merito a queste disposizioni e all'uso che la Corte costituzionale ne ha fatto nell'ordinanza n. 17 del 2019 si vedano le riflessioni M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 618 s.

nato che l'utilizzo di questo espediente trova la sua maggiore proliferazione.

Al Senato, innanzitutto, il rapporto tra Commissione e Aula risulta essere parzialmente diverso rispetto a quello dell'altro ramo del Parlamento. Alla Camera dei deputati, infatti, il disegno di legge giunge all'Aula con le modifiche apportate dalla Commissione ed è su quel nuovo testo che il *plenum* opera le successive eventuali modifiche. Diversamente, al Senato gli emendamenti approvati dalla Commissione competente non modificano direttamente il testo del disegno di legge, con la conseguenza che i lavori dell'Aula e gli emendamenti proposti in Aula sono riferiti al testo del disegno di legge originariamente proposto. Questo comporta, in sostanza, che gli emendamenti approvati in Commissione, per entrare a far parte del testo del disegno di legge, devono essere approvati di nuovo anche dall'Aula¹¹³.

Alla luce di questa strutturazione del procedimento ordinario, nella prassi il Governo utilizza il maxi-emendamento. Da principio questo veniva adoperato come strumento "innovativo", con il quale cioè introdurre delle novità al disegno di legge non discusse e approvate in sede di Commissione. Più recentemente il Governo lo utilizza, invece, come strumento «che assembla e riproduce i singoli emendamenti approvati nelle Commissioni stesse [e] quando il maxiemendamento contiene qualcosa in più o qualcosa in meno rispetto agli emendamenti approvati in Commissione il Governo ne informa l'Assemblea»¹¹⁴.

Questa modalità di composizione di un testo legislativo – previsto peraltro espressamente per il procedimento di conversione del decreto-legge ma che viene utilizzato in sostanza per tutti i procedimenti legislativi – comporta che, tranne nel caso in cui l'articolo del disegno di legge originariamente presentato o approvato dall'altro ramo del Parlamento sia quello su cui il Governo voglia legare la propria permanenza in carica, la questione di fiducia difficilmente possa essere posta sul mantenimento di un articolo¹¹⁵. Per cui, al Senato generalmente la

¹¹³ Cfr. A. RAZZA, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, pp. 5 s.

¹¹⁴ V. Di PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti*, cit., p. 113.

¹¹⁵ In questo caso, inoltre va sottolineato che a differenza di quanto accade alla Camera dei deputati, al Senato non sussiste alcun limite all'utilizzo della questione di fiducia sulla votazione finale. Il Governo ha utilizzato sporadicamente la questione di fiducia in questo modo quando un disegno di legge composto da una pluralità di

questione di fiducia viene posta sull'approvazione degli emendamenti o, per meglio dire, dei maxi-emendamenti.

6. La strumentalizzazione procedurale della questione di fiducia e lo snaturamento del procedimento legislativo

La “rivincita” della prassi pre-1971 sul dettato del Regolamento della Camera dei deputati e la prassi del Senato, migrata nella recente modifica del Regolamento, sembrano inquadrare una posizione dominante del Governo *in* Parlamento che è in grado di modificare, con la posizione della questione di fiducia, l'ordinario procedimento legislativo.

Il tema degli effetti sul procedimento, però, non può essere analizzato senza prendere in considerazione anche l'utilizzo *quantitativo* della questione di fiducia.

Se in passato la questione di fiducia veniva utilizzata con una certa parsimonia da parte dei governi¹¹⁶, a partire dagli anni '90 essa è divenuta uno strumento di massiccio utilizzo con cui affrontare la produzione normativa¹¹⁷, ed essa viene utilizzata – più che come strumento utile a ricompattare la maggioranza attorno ad uno specifico provve-

articoli (l'ultimo caso è da far risalire al 27 luglio 2006 quando il Governo pose la questione di fiducia sull'approvazione nel suo complesso del disegno di legge n. 845, recante “*Disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali*”), mentre questa è la regola per i disegni strutturati in articolo unico. Per questi casi, in assenza di specifica disciplina relativa alla posizione della questione di fiducia, trova applicazione la norma generale prevista dall'art. 120, secondo comma, del Regolamento del Senato, ai sensi della quale: «Quando il disegno di legge è composto di un solo articolo e non sono stati proposti articoli aggiuntivi, dopo l'eventuale votazione degli emendamenti e delle singole parti dell'articolo, *si procede senz'altro alla votazione finale del disegno di legge*», senza quindi una formale votazione del singolo articolo.

¹¹⁶ Si vedano i dati riportati da M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 349 s.

¹¹⁷ Per una panoramica sull'utilizzo della questione di fiducia nelle legislature precedenti, in particolare dall'XI Legislatura in poi, si vedano G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., pp. 800 ss.; V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti*, cit., pp. 109 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, pp. 810 ss. e G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., pp. 44 ss. Con particolare riferimento alla XVI e XVII Legislatura si veda, invece, E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 13 ss.

dimento, che il Governo considera essenziale per il proprio indirizzo politico – ai precipi scopi di superare l'ostruzionismo parlamentare; di accelerare il procedimento legislativo, oppure, in linea generale, di «favorire l'approvazione di provvedimenti concreti, traducendosi in sostanza nell'imposizione di una sorta di ricatto: “prendere o lasciare”»¹¹⁸.

La produzione legislativa nella XVII e XVIII Legislatura dimostra un utilizzo piuttosto disinvolto della questione di fiducia da parte del Governo che utilizza questo strumento quasi esclusivamente in relazione all'approvazione di atti di natura legislativa, mentre molto più rare, se non addirittura eccezionali, sono le questioni di fiducia in relazione all'approvazione o reiezioni di atti di indirizzo¹¹⁹.

Nel corso della passata Legislatura al Senato la questione di fiducia è stata posta in 60 occasioni in relazione all'approvazione di 53 progetti di legge¹²⁰, mentre alla Camera il Governo è ricorso alla questione di

¹¹⁸ A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, pp. 5. Le ragioni dell'utilizzo della questione di fiducia sono ben esplicitate da M. LUCIANI, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, n. 4/2010, p. 584, il quale ricorda che la questione di fiducia viene utilizzata dal Governo «per battere un possibile ostruzionismo, quando può contare su una maggioranza debole, o (ancora più illegittimamente) per accelerare i tempi del “passaggio” parlamentare, quando può contare su una maggioranza forte (e che comunque gli assicurerebbe l'approvazione della legge alla quale tiene)».

¹¹⁹ Nella Legislatura in corso si segnala, alla Camera dei deputati, solo il caso della questione di fiducia posta il 18 gennaio 2021 dal Presidente del Consiglio Conte sull'approvazione della risoluzione Crippa, Delrio, Fornaro, Fusacchia, Gebhard e Tasso n. 6-00167, presentata al termine delle comunicazioni dallo stesso rese in merito alla crisi di governo che si stava delineando a seguito della preannunciata fuoriuscita del Gruppo parlamentare di Italia-Viva dalla maggioranza di Governo. Allo stesso modo, al Senato, il Governo ha posto la questione di fiducia il 19 gennaio 2021 sull'approvazione della risoluzione Marcucci, Licheri, De Petris e Unterberger n. 1, tenutasi al termine del dibattito sulle comunicazioni rese, sullo stesso tema, dal Presidente del Consiglio.

¹²⁰ Il numero delle questioni di fiducia risulta essere maggiore rispetto al numero dei provvedimenti poiché nel corso dell'approvazione della legge elettorale n. 165 del 2017 il Governo ha posto cinque volte la questione di fiducia sull'approvazione di altrettanti articoli del disegno di legge. A questo si devono aggiungere i casi in cui la questione di fiducia è stata posta in sede di prima deliberazione da parte del Senato e, a seguito di modifiche intervenute alla Camera dei deputati, la questione di fiducia è stata posta anche nel corso della seconda deliberazione. È il caso questo dell'approvazione della legge di stabilità per il 2014; della legge di stabilità per il 2016; dell'approvazione della legge n. 183 del 2014 concernente “*Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive*,”

fiducia in 50 occasioni relative all'approvazione di 42 provvedimenti¹²¹. Allo stesso modo nella Legislatura in corso, a circa trentotto mesi dal suo inizio¹²², la questione di fiducia è stata posta in 33 occasioni alla Camera in relazione a 32 provvedimenti legislativi¹²³, mentre al Senato è stata utilizzata dal Governo 30 volte per l'approvazione di altrettanti disegni di legge.

Al contempo, la complessiva produzione legislativa si compone di 379 leggi nella XVII Legislatura e, fino ad ora, di 207 nella XVIII. Se da queste si scorporano le 150 leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali approvate nella scorsa Legislatura e le 88 di quella in corso¹²⁴, si può agevolmente concludere che una buona fetta dei

nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro"; del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante "*Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea*"; dell'approvazione della "*legge annuale per il mercato e la concorrenza*" e, infine, dell'approvazione del disegno di legge recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*".

¹²¹ I provvedimenti risultano essere in numero inferiore rispetto al numero delle questioni di fiducia perché nel corso dell'approvazione della legge elettorale n. 52 del 2015; della legge di bilancio per il 2015 e della legge elettorale n. 165 del 2017, la questione di fiducia è stata posta sull'approvazione di tre degli articoli dei rispettivi disegni di legge. Come al Senato poi, alcuni provvedimenti sono stati approvati con l'utilizzo della questione di fiducia sia nel corso della prima deliberazione da parte della Camera sia nel corso dell'eventuale seconda. Questo è il caso della conversione del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante "*Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*", e della conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*".

¹²² I riferimenti che seguono tengono conto dell'approvazione delle leggi alla data del 21 luglio 2021.

¹²³ Il disegno di legge recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*" è stato infatti approvato attraverso la questione di fiducia in prima deliberazione. Successivamente, a seguito delle modifiche apportate dal Senato, la Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge con l'utilizzo da parte del Governo di nuovo della questione di fiducia.

¹²⁴ Questo, infatti, è un procedimento legislativo in cui il potere di emendamento da parte dei parlamentari risulta essere precluso (v. *infra* nel testo) e in relazione al quale, quindi, non ha effetti l'eventuale posizione della questione di fiducia da parte

provvedimenti legislativi nel nostro ordinamento vengono approvati mediante l'utilizzo della questione di fiducia e, dunque, in un rapporto Parlamento-Governo nel quale il secondo impone una particolare procedura legislativa al primo. Anche da un punto di vista qualitativo, senza entrare nel merito di ognuno di questi provvedimenti, va osservato che non vi sono dubbi che la questione di fiducia sia stata utilizzata per l'approvazione dei maggiori interventi in termini di riforme in ambito economico, sociale ed istituzionale.

Delle leggi approvate attraverso la questione di fiducia, peraltro, una quota più che significativa riguarda leggi di conversione dei decreti-legge emanati dal Governo¹²⁵, sicché il combinato disposto tra l'utilizzo della decretazione d'urgenza e la successiva questione di fiducia (in sede appunto di conversione) produce una esaltazione del ruolo del Governo in relazione alla produzione normativa, con evidenti disfunzioni nel rapporto tra Parlamento e Governo¹²⁶.

A maggior ragione in relazione a questi dati, che dimostrano l'emersione della questione di fiducia quale *strumento ordinario della produzione legislativa*, non resta che analizzare la corrispondenza del

del Governo (perlomeno in termini di inemendabilità e priorità della votazione). In ogni caso, pur non essendo preclusa l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo in relazione a questo procedimento, va evidenziato come non si sia mai verificato un atto in tal senso.

¹²⁵ Nella legislatura in corso alla Camera dei deputati in ben 29 dei 32 casi nei quali il Governo è ricorso alla questione di fiducia si è trattato di approvazione senza emendamenti o articoli aggiuntivi dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge. Allo stesso modo al Senato il binomio decretazione d'urgenza/questione di fiducia in sede di conversione si è verificato in 26 delle 30 occasioni in cui il Governo è ricorso alla questione di fiducia. Non dissimile è la situazione che si è registrata nella scorsa Legislatura, durante la quale il Governo ha utilizzato la questione di fiducia in relazione alla conversione dei decreti-legge in 36 occasioni alla Camera e 35 al Senato.

¹²⁶ Sul punto si vedano le riflessioni di E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, p. 37, la quale, auspicando una riforma dei regolamenti parlamentari volta ad introdurre la preclusione all'utilizzo della questione di fiducia in sede di conversione del decreto-legge, sottolinea che questa sarebbe «una limitazione non certo contraria a Costituzione, ma anzi idonea a riconoscere un ruolo centrale al Parlamento, le cui competenze sono già limitate e ridotte con l'emanazione del decreto-legge e la cui adozione “dovrebbe” costituire un caso straordinario. In altre parole la conversione di esso dovrebbe essere pienamente nelle mani del Parlamento, libero di approntare gli emendamenti necessari».

procedimento legislativo conseguente alla posizione della “questione” alle garanzie costituzionali previste per l’approvazione della legge.

Si è detto, in precedenza, che la procedura relativa all’approvazione della legge è una competenza del Regolamento parlamentare che deriva dall’art. 71, primo comma, della Costituzione. Non vi sono quindi dubbi circa la possibilità che lo stesso Regolamento possa disciplinare un procedimento legislativo *diverso* nel caso in cui il Governo ponga la questione di fiducia.

In merito, anche la Corte costituzionale ha avuto modo di individuare nel procedimento legislativo conseguente alla posizione della questione di fiducia un procedimento *speciale*. Anche se la Corte costituzionale ricava questa “specialità” dal secondo comma dell’art. 72, non si può, in linea generale, escludere che il Regolamento possa «secondo le norme del suo regolamento» istituire una pluralità di procedimenti legislativi diversi¹²⁷.

Benché *diverso*, il procedimento legislativo deve sempre però rispettare quel minimo di regole costituzionali relative all’approvazione di una legge che sono stabilite dal primo comma dell’art. 72. In esso, innanzitutto, si prevede la necessità che un disegno di legge venga «esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa» e approvato «articolo per articolo e con votazione finale»¹²⁸.

Il procedimento delineato nella prassi dalla posizione della questione di fiducia sembrerebbe trovare invece una sua prima contraddittorietà quando riguarda l’approvazione di maxi-emendamenti o

¹²⁷ Esistono già, infatti, nei Regolamenti parlamentari procedimenti che hanno caratteristiche parzialmente diverse da quello previsto, in via generale, per l’approvazione delle leggi, come, ad esempio, l’*iter* di approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge; l’*iter* di approvazione della legge di bilancio; l’*iter* della seconda deliberazione che una Camera effettua dopo le eventuali modifiche apportate dall’altra Camera e, volendo, l’*iter* della seconda deliberazione dei disegni di legge costituzionale.

¹²⁸ La circostanza che la Costituzione abbia una disciplina riferita al procedimento legislativo all’interno della quale i Regolamenti parlamentari hanno una loro competenza è ribadita anche dalla Corte costituzionale. Essa, infatti, ha avuto modo di osservare che «Gli artt. 64 e 72 Cost. assolvono alla funzione di definire e, al tempo stesso, di delimitare “lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari” (sentenza n. 379 del 1996). È dunque all’interno di questo statuto di garanzia che viene stabilito l’ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l’organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione» (Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.3 del *Considerato in diritto*).

maxi-articoli. In questi casi, infatti, sembrerebbe evidenziarsi, come la dottrina da tempo sottolinea, un'elusione dell'approvazione articolo per articolo richiesta dall'art. 72 della Costituzione¹²⁹.

Analizzando in generale il procedimento legislativo "con fiducia" delineato dai Regolamenti parlamentari, e uscendo dal campo dei maxi-emendamenti, va osservato che ogni volta che il Governo pone la questione di fiducia si crea una "diversità" del procedimento legislativo che non colpisce però tanto direttamente l'art. 72, primo comma, della Costituzione (e l'approvazione articolo per articolo in esso prevista).

La conseguenza più evidente derivante dalla posizione della questione di fiducia, infatti, è rappresentata dalla non emendabilità del testo (che si accompagna alla priorità della votazione).

Tale effetto deve essere messo in relazione ad altri parametri costituzionali per verificarne la sua linearità con la fonte di rango superiore. Il parametro potrebbe essere, come è noto, quello del potere di emendamento di cui sono titolari i singoli parlamentari. Questo è un potere formalmente inespresso nel dettato costituzionale, ma una parte della dottrina lo ritiene implicito e lo fa risalire al potere di iniziativa legislativa che la Costituzione, invece, prevede espressamente¹³⁰.

¹²⁹ In questo senso si vedano, tra gli altri, A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., pp. 221 ss.; A. MANZELLA, *Post-scriptum*, in *Il Filangeri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2016, p. 329, il quale in riferimento ai maxi-emendamenti parla di uno «strumento di forzatura abnorme del procedimento legislativo»; A.A., CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, pp. 320 s.; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, pp. 139 s., il quale lapidariamente parla «di frode alla Costituzione»; S. LABRIOLA, *Per una storia breve di un lungo decennio* in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2004, pp. 828 s. In tema anche V. ONIDA, *Alcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1*, 1990, p. 30; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, cit., pp. 813 ss. e 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, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., pp. 363 ss. Di diverso avviso sembra essere P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, p. 1391, il quale ritiene che questa modalità di legiferare non «sia formalmente [...] in contrasto con il dispositivo dell'art. 72».

¹³⁰ In questo senso specialmente L. PALADIN, voce *Emendamento*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. VI, Torino, 1960, pp. 510 s.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (principi generali e funzioni)*, cit., pp. 790 s.; A.A. CERVATI, *Art. 71*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, p. 84; C.

Se il potere di proporre emendamenti è da collegarsi esclusivamente al potere di proporre un'iniziativa legislativa, esso risulta certamente preservato nella procedura conseguente alla posizione della questione di fiducia individuata dai Regolamenti parlamentari, che non limitano mai la possibilità di *proporre gli emendamenti*. Il potere di iniziativa legislativa, infatti, si esplicita nella potestà di *presentare* un progetto di legge in Parlamento e non certo nella garanzia che quel disegno di legge venga poi, se non effettivamente approvato, almeno sottoposto ad un'istruttoria legislativa¹³¹.

In questa prospettiva, quando il Governo pone la questione di fiducia non sembra evincersi una limitazione al potere di emendamento.

Sembrerebbe però altresì importante distinguere, riprendendo la classificazione offerta in particolare da Enrico Spagna Musso, tra il *potere di presentare* l'emendamento e il *potere di emendamento*¹³².

Il primo, che peraltro non spetta ai soli parlamentari ma anche al Governo¹³³, può essere collegato appunto all'iniziativa legislativa nel-

MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Padova, 1976, p. 742, e M. STRAMACCI, *Le procedure di modifica del regolamento della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2/1983, p. 161 s. In seno analogo sembra esprimersi anche N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 315, secondo cui «corollario [del] diritto di iniziativa è il diritto di emendamento».

¹³¹ Cfr. in tal senso G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 332., il quale, differenziando il potere di iniziativa legislativa dal potere di emendamento, sottolinea che «la proposta di legge può infatti non sortire alcun risultato pratico, al di là della semplice assegnazione alla Commissione competente per materia».

¹³² E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 928, il quale peraltro esclude comunque che il potere di proporre emendamenti derivi dal potere di iniziativa legislativa. Dello stesso Autore si veda anche ID., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. I. Il potere d'iniziativa legislativa*, Napoli, 1958, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale. Tomo I*, Milano, 2008, pp. 183 ss., spec., pp. 316 ss. In termini del tutto analoghi G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 5*, 1994, pp. 220 ss. In merito anche le considerazioni di A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., p. 217, il quale peraltro rigetta la tesi del collegamento del potere di emendamento al potere di iniziativa poiché, se così fosse, il potere di proporre emendamenti dovrebbe essere riconosciuto in capo a tutti i soggetti che per la Costituzione sono dotati di potere di iniziativa legislativa e non solamente ai singoli parlamentari.

¹³³ Ai sensi delle disposizioni regolamentari interne alle Camere. Questo potere, per una parte della dottrina, si potrebbe ricavare anche dall'art. 94 Cost. In questo sen-

la misura in cui esso rappresenta una specificazione di questo potere «con riguardo ad un procedimento legislativo che sia già in corso»¹³⁴.

Il secondo potere, invece, troverebbe la sua legittimazione nella «titolarità della funzione legislativa» e dovrebbe essere inteso non già come diritto di proporre delle modifiche ad un disegno di legge, ma come «potere di modificare il testo di un disegno di legge mediante l'approvazione di una proposta di emendamento»¹³⁵. Se così fosse, quindi, la possibilità di discutere e modificare un testo sarebbe intimamente collegata alla funzione principale affidata al Parlamento, che è quella di essere il soggetto detentore del potere legislativo.

Anche la Corte costituzionale, pur non risolvendo sino in fondo la problematica, ha riconosciuto quali prerogative del singolo parlamentare il «potere di iniziativa, testualmente attribuito “a ciascun membro delle Camere” dall'art. 71, primo comma, Cost., *comprensivo del potere di proporre emendamenti*, esercitabile tanto in commissione che in assemblea», ma ha anche sottolineato – certo senza farne derivare delle conseguenze dalla sua pronuncia – che «è proprio attraverso

so si vedano G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, cit., p. 216; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 58, e I.G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 maggio 2018, p. 6.

¹³⁴ L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in AA. Vv., *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 22.

¹³⁵ E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, cit., 828. In termini analoghi A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., p. 130, e A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., p. 217. Sul punto si veda anche N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 53 ss., il quale, con particolare riferimento all'art. 70, sottolinea che esso consiste nel «riconoscimento alle Camere del potere di determinare il contenuto delle leggi che esse stesse approvano». In questo senso sembra muovere anche l'analisi di M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 845, la quale individua una lesione dell'art. 70 della Costituzione ogni qual volta «proposte inemendabili o corsie preferenziali impediscano alle Camere l'esercizio di proprie ed autonome scelte normative». È stato altresì sostenuto che questo potere troverebbe la propria origine, oltre che nell'art. 70 della Costituzione, anche nell'art. 72 Cost., nel quale si «presupp[one] che il testo della legge licenziato dalla Commissione possa essere diverso da quello iniziale e quindi frutto degli aggiustamenti prodotti mediante l'esercizio del potere di emendare» (G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, in AA.Vv., *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, cit., p. 34).

la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, *che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti resterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove*¹³⁶. In tal modo, la Corte sembra aver riconosciuto un valore al potere di emendamento più incisivo rispetto a quello della sua mera presentazione.

Dall'articolo 70 della Costituzione, quindi, ne discenderebbe la possibilità per i parlamentari di presentare, discutere e votare proposte di modifica al testo sottoposto alla deliberazione del Parlamento.

Il potere di emendamento, già parzialmente limitato con la prassi – della quale ragionevolezza si può dubitare – della segnalazione degli emendamenti da porre in votazione¹³⁷, non rappresenta un potere, per così dire, assoluto in capo ai parlamentari, perché esso trova effettivamente dei limiti che derivano più o meno esplicitamente dalla Costituzione.

In primo luogo, quando un procedimento legislativo è affidato alla

¹³⁶ Corte cost., ordinanza n. 17 del 2019, punto 3.3 del *Considerato in diritto* (enfasi aggiunta). Sull'ordinanza si vedano, tra i numerosi commenti, M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, pp. 1 ss.; A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17/2019: prospettive di tutela del parlamentare alla luce di alcune prassi problematiche*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2019, pp. 149 ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, pp. 1 ss.; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari*, cit., pp. 611 ss.; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, pp. 1 ss.; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 1 ss.; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 febbraio 2019, pp. 1 ss.; A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 297 ss.; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, pp. 1 ss. e G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, pp. 1 ss.

¹³⁷ Sulla quale si vedano, per tutti, le valutazioni critiche di N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangeri. Quaderno 2017*, Napoli, 2018, pp. 138 ss., e quelle di G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., pp. 332.

Commissione in sede redigente o in sede deliberante, il potere emendativo del *plenum* è del tutto azzerato, ancorché resti invece pieno il potere di proporre emendamenti da parte di tutti i parlamentari indipendentemente dall'essere membri della Commissione che sta operando. La riduzione del ruolo del *plenum* dell'Assemblea in questi procedimenti, consentita dall'art. 72, terzo comma, della Costituzione, è bilanciata con la possibilità, sancita specificatamente dalla stessa Costituzione, di un "ritorno" alla procedura ordinaria su richiesta avanzata dal Governo o da un decimo dei componenti della Camera o da un quinto dei membri della Commissione¹³⁸.

In questa prospettiva, volendo, il procedimento legislativo che si instaura a seguito della posizione della questione di fiducia (specialmente quando essa è posta sull'approvazione di un articolo) sembra assomigliare ad un procedimento con la Commissione in sede redigente¹³⁹, nel quale l'Aula è chiamata, alla Camera, a confermare o respingere i singoli articoli del testo e, infine, procedere all'approvazione finale¹⁴⁰ o, al Senato, ad esprimersi solamente con il voto finale¹⁴¹. Nel procedimento con la Commissione in sede redigente, a differenza del procedimento "con fiducia", però la Commissione svolge un'attivi-

¹³⁸ L'articolo 72, terzo comma, dopo aver affermato la possibilità che i Regolamenti prevedano forme di approvazione direttamente in Commissione, stabilisce che «fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto».

¹³⁹ Sulla "parificazione" tra il procedimento con la Commissione in sede redigente e la procedura di approvazione di un articolo con "fiducia" o di un maxi-emendamento che non abbia una portata innovativa rispetto a quanto deliberato dalla Commissione, si veda I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la 'sua' maggioranza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2013, pp. 29 ss. In tema si veda anche D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI Legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, p. 11, che lo qualifica procedimento «redigente "atipico"» perché è evidente «un ruolo redigente puro [da] riconoscersi alla commissione referente, ove il Governo ponga la fiducia direttamente sul testo da esse licenziato». Con particolare riferimento alla posizione della questione di fiducia sulle materie indicate dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione, sia concesso rinviare anche a D. CASANOVA, *Il Governo Gentiloni tra novità e continuità con l'Esecutivo Renzi*, in A. D'ANDREA, M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII legislatura*, Bari, 2018, pp. 37 s.

¹⁴⁰ Art. 96 del Regolamento della Camera.

¹⁴¹ Art. 36 del Regolamento del Senato.

tà ben più articolata rispetto a quando esercita la funzione referente. Inoltre, quando viene utilizzata la questione di fiducia è del tutto assente quella garanzia propria di tutela della minoranza, che nel corso dei procedimenti legislativi decentrati gode sempre del «diritto potestativo» di ripristinare in capo al *plenum* dell'Assemblea il pieno potere deliberante¹⁴².

Da questo punto di vista, quindi, non può dirsi soddisfacente un procedimento nel quale, nonostante vi sia stata in ipotesi una adeguata attività istruttoria da parte delle Commissioni competenti, non si dia la possibilità al *plenum* di discutere e modificare il testo risultante da questa attività¹⁴³.

¹⁴² P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., p. 1395.

¹⁴³ Questo poi è aggravato dall'eventualità che l'articolo (o il maxi-emendamento) sul quale viene posta la fiducia non sia il frutto del lavoro in Commissione. In questo senso si veda N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2109, p. 14 il quale, partendo dal caso dell'approvazione della legge di bilancio nel dicembre 2018, sottolinea che «è innegabile che in quell'occasione si sia verificato un ulteriore aggravamento di tale prassi, per effetto della presentazione di un maxiemendamento con contenuti fortemente innovativi rispetto a quelli fino a quel momento oggetto dell'esame parlamentare». Come mette giustamente in evidenza l'Autore, però, «va altresì considerato che violazioni chiare ed evidenti, anche se di intensità variabile, dei diritti di parlamentari e dei principi costituzionali sul procedimento legislativo discendono da ogni caso di posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti». Sul punto anche le acute considerazioni di I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la 'sua' maggioranza*, cit., pp. 29 ss., la quale sottolinea anche la mancanza di pubblicità che caratterizza i lavori della Commissione in sede referente che però svolge sostanzialmente una funzione redigente. Ovviamente, come si accennava, quando la prassi era incentrata prevalentemente su maxi-emendamenti "innovati" presentati dal Governo in Aula, e sui quali veniva posta la questione di fiducia, le problematiche erano maggiori giacché si vanifica anche il lavoro istruttorio delle Commissioni. Cfr. le valutazioni di M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2007, pp. 1039 s.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 56, e G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 292. Diversamente, secondo D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI Legislatura*, cit., p. 3, «Vincolando il testo del maxi-emendamento al perimetro tracciato dall'esame in commissione, non solo si evita di vanificare il lavoro istruttorio, ma si cerca di non svilire l'assemblea a mera sede di ratifica di decisioni sovente ad essa completamente "sconosciute"». Invero, anche la Corte costituzionale sembra aver dato importanza a questo aspetto (v. l'ord. n. 17 del 2019 e, con ancor maggior enfasi, l'ord. n. 60 del 2020) nel momento in cui sembra ritenere meno lesiva delle prerogative parlamentari la posizione della questione di fiducia nel

Oltre alle procedure decentrate previste in Costituzione, vi sono altri procedimenti legislativi per i quali il potere di emendamento risulta essere decisamente limitato in sede parlamentare. Questa preclusione trova però di nuovo fondamento, anche se indirettamente, nel dettato costituzionale.

In questi procedimenti, che possono essere individuati nel procedimento di approvazione delle intese *ex art. 8*; di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali¹⁴⁴ e di approvazione dell'intesa tra Stato e Regione *ex art. 116* della Costituzione¹⁴⁵, il potere di emendamento in capo ai singoli parlamentari sarebbe limitato, in quanto, «l'attività legislativa del Parlamento deve confrontarsi con altri soggetti dell'ordinamento, i quali pongono, a vario titolo, limiti e vincoli alla discrezionalità del legislatore»¹⁴⁶.

Se i casi di legittima riduzione del ruolo dell'Assemblea, impossibilitata ad apporre modifiche ad un disegno di legge, trovano il proprio fondamento nel testo costituzionale, non resta che chiedersi se vi sia questo "aggancio" costituzionale in relazione alla questione di fiducia.

La principale giustificazione delle conseguenze dell'inemendabilità e della priorità che caratterizzano la questione di fiducia deriverebbe, secondo la dottrina, dalla circostanza che queste sono peculiarità proprie delle votazioni fiduciarie che «non tollera[no] l'apposizione di termini o condizioni»¹⁴⁷ oppure trovano fondamento nella necessità di

caso in cui la Commissione abbia potuto svolgere la propria funzione referente. Per le ragioni esposte in precedenza non sembra essere questo un argomento persuasivo. A maggior ragione, sembra ancor meno convincente un altro elemento utilizzato dalla Corte costituzionale che, specialmente nell'ordinanza n. 17 del 2019, considera particolarmente significativa, al fine di dichiarare inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato da un certo numero di parlamentari, la circostanza che l'altra Camera avesse già analizzato e approvato il testo. Su questo aspetto si condividono le perplessità di M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari*, cit., p. 619.

¹⁴⁴ Riferendosi ai quali, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 71, parla di procedure parlamentari nelle quali la Costituzione ammette implicitamente che il «potere di emendamento possa essere anche fortemente compresso, se non azzerato».

¹⁴⁵ Sia concesso rinviare sul punto a D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019, pp. 12 ss., e alla dottrina e alla prassi *ivi* richiamate.

¹⁴⁶ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. XXII.

¹⁴⁷ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 174. Sulla circostanza che indivisi-

garantire al Governo una votazione sul testo che lo stesso «ha indicato», perché esso deve essere libero di individuare quale è il postulato normativo in relazione al quale decide di legare la propria permanenza in carica¹⁴⁸.

Due sono le obiezioni a questa teorizzazione.

La prima obiezione concerne la circostanza che il regime proprio della mozione non sembra doversi applicare in automatico, giacché l'applicazione dell'art. 94 riguarda le modalità di votazione e gli effetti derivanti dal voto contrario alla posizione della questione di fiducia, mentre l'*iter* di approvazione dell'oggetto sottoposto al voto in Parlamento, non trattandosi evidentemente di una mozione ma, per quel che qui interessa, di una parte di un testo di legge (articolo) o di un oggetto che può modificare il progetto di legge (emendamento), deve avvenire tenendo necessariamente in considerazione le regole costituzionali del procedimento legislativo¹⁴⁹.

bilità ed inemendabilità derivino dall'«assimilazione del regime procedurale e delle modalità di votazione previste per gli altri istituti della relazione fiduciaria di cui all'art. 94 Cost.» si veda G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia*, cit., p. 150. In termini analoghi A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., p. 83, che ricollega questi effetti al regime della mozione. L'Autore (nota 118) ritiene però che questa conseguenza debba venir meno per gli emendamenti aggiuntivi al testo sul quale il Governo ha deciso di porre la questione di fiducia. Secondo Manzella, infatti, «l'emendamento aggiuntivo non si pone necessariamente in contrasto con l'indirizzo incorporato nel testo e quindi la preclusione di tali emendamenti non troverebbe giustificazione nei principi regolanti la materia» e, pertanto, nel caso in cui per il Governo questi emendamenti «snatura[ssero] il senso del testo» esso dovrebbe ricorrere alla posizione della questione di fiducia sulla loro reiezione. Pur comprendendo la logica dalla quale muove l'Autore, ovverosia quella dell'indirizzo politico del Governo che potrebbe non subire delle alterazioni dall'approvazione dell'emendamento aggiuntivo, si deve sottolineare che l'argomentazione sembra provare troppo. Lo stesso si potrebbe dire infatti per un emendamento modificativo di una parte del testo che, al pari dell'emendamento aggiuntivo, non necessariamente comporta una modifica sostanziale all'indirizzo politico che è sotteso al testo sulla quale approvazione il Governo ha deciso di legare la propria permanenza in carica. Se così fosse, allora, anche questi emendamenti dovrebbero essere posti in votazione e anche per essi il Governo dovrebbe porre la questione di fiducia per la loro reiezione.

¹⁴⁸ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 174 s. In questa prospettiva, quindi, non avrebbe alcuna ragione attendere lo svolgimento di altre deliberazioni da parte della Camera in attesa di sapere se il Governo goda ancora della fiducia (in tal senso si vedano, ad esempio, le dichiarazioni della presidenza della Camera riportate *supra* § 4.1. e le più risalenti considerazioni di F. MOHRHOFF, *Rapporti fra parlamento e governo nella Costituzione italiana*, cit., pp. 96 s.).

¹⁴⁹ Inoltre, va sottolineato che se si restasse eccessivamente ancorati alla nozione

La seconda obiezione riguarda l'effettiva potestà per il Governo di individuare il testo sul quale porre la questione di fiducia, e farne discendere così la priorità e l'inemendabilità.

In questo contesto, sembra emergere una particolare configurazione di *do ut des* in base alla quale il Governo, a fronte del rischio di essere sfiduciato, obbliga il Parlamento a prendere una decisione in merito al testo dallo stesso individuato. Nel rapporto Parlamento-Governo relativo alla produzione legislativa, per come è tratteggiato dal testo costituzionale, non sembra però potersi evincere un ruolo del Governo di così primaria importanza tale da consentirgli addirittura un'assoluta priorità in sede parlamentare.

Riconoscere al Governo un ruolo così determinante genera uno snaturamento della funzione legislativa del Parlamento. Quest'ultima, per essere realizzata appieno, non può essere ridotta ad un puro e semplice "prendere" o "lasciare", ma deve articolarsi in un procedimento nel quale vi sia un libero dibattito in merito ai provvedimenti da adottare e vi sia la possibilità per i parlamentari di modificare le disposizioni normative all'esame dell'Aula.

Non va infatti dimenticato, infine, che quando si chiama in causa il potere di emendamento non ci si riferisce solamente ad una attività "formale", cioè ad un atto con il quale è possibile modificare un testo, ma si sta discutendo specialmente di un elemento sostanziale: discussione e votazione degli emendamenti rappresentano i momenti (anche qualora questi non dovessero essere approvati) in cui si forma la volontà politico-parlamentare attorno alle diverse parti di un disegno di legge. Questo, insieme all'approvazione degli articoli e all'approvazione finale, completa un percorso nel quale la formazione della legge è la risultante di un processo mediato tra le forze politiche che, in assenza di uno di questi passaggi, difficilmente può dirsi realizzato.

Ricostruiti così i caratteri fondamentali del procedimento legislativo, e senza voler teorizzare una preclusione per il Governo all'utilizzo dello strumento fiduciario, non resta che immaginare come possano coesistere la questione di fiducia e il potere delle Camere di discutere e modificare un testo normativo. È necessario ricercare un punto di equilibrio al fine di lasciare libero il Governo, all'inter-

di mozione, di cui all'art. 94 Cost., si correrebbe paradossalmente il rischio di dover concludere che la questione di fiducia possa essere posta appunto esclusivamente su una mozione.

no di una forma di governo parlamentare, di condizionare – se non addirittura coartare – la propria maggioranza nell’approvazione di un provvedimento (attraverso la “minaccia” delle dimissioni), senza però che da questo ne derivi una preclusione allo svolgimento di un procedimento legislativo secondo i canoni ricavabili nel dettato costituzionale.

Sembra chiaro, infatti, che l’aspetto della questione di fiducia più problematico riguarda la possibilità del Governo di modificare i caratteri del procedimento legislativo.

Un’ipotesi per permettere al Governo di porre la questione di fiducia ma non compromettere l’essenza stessa della funzione legislativa affidata alle Camere, potrebbe essere quella di consentire al Governo la posizione della questione di fiducia solamente sull’atto che, in base alle regole procedurali ordinarie, si trova ad essere in sede di votazione da parte dell’Assemblea.

Per quanto riguarda l’approvazione degli articoli, quindi, il Governo non dovrebbe poter porre la questione di fiducia sulla relativa votazione (senza emendamenti), ma, per lasciare impregiudicata la libera discussione e votazione parlamentare, la questione di fiducia dovrebbe essere posta al termine dell’attività emendativa che la Camera svolge preliminarmente alla votazione dell’articolo. Se il Governo dovesse intravedere la possibilità di soccombere nel corso di questa attività emendativa, ed è intenzionato a mantenere intatto il testo dell’articolo cui l’emendamento è riferito, dovrebbe ricorrere alla questione di fiducia per la reiezione dell’emendamento.

Lo stesso argomento è valido anche in relazione all’approvazione degli emendamenti: il Governo dovrebbe poter porre la questione di fiducia sull’approvazione di un emendamento solamente quando questo, in base alle normali regole procedurali, viene posto in votazione. In tal modo, peraltro, il Governo non avrebbe nemmeno più convenienza nel ricorrere al maxi-emendamento perché, una volta presentato, vi sarebbe, in ossequio alle normali regole di procedura interna alle Camere, la possibilità per i parlamentari di proporre emendamenti all’emendamento¹⁵⁰.

In questo modo – ed esclusivamente in questo¹⁵¹ – la questione di

¹⁵⁰ Sulla relazione tra potere di emendamento e sub-emendamento si veda di nuovo E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, cit., p. 830.

¹⁵¹ Non si ritiene sufficiente, in questa sede, la posizione espressa da C.F. FER-

fiducia, perdendo quelle caratteristiche che fanno di essa uno strumento di accelerazione del procedimento legislativo e che ne consentono un massiccio utilizzo strumentale (c.d. fiducia tecnica)¹⁵², potrebbe diventare un vero elemento del rapporto politico tra il Parlamento e il Governo, perché, in fin dei conti, l'approvazione di una disposizione legislativa è anche uno degli elementi di questo rapporto ma non è certamente il luogo per la prevaricazione dell'organo Esecutivo sull'organo Legislativo.

Eliminati gli effetti procedurali che avvantaggiano il Governo, la questione di fiducia sarebbe in grado di emergere così come elemento dell'indirizzo politico, che il Governo presumibilmente adotterà solamente quando l'atto è considerato davvero essenziale per il perseguimento dei suoi scopi politico-programmatici.

Se poi si dovesse ritenere che nel procedimento legislativo, per come è attualmente previsto nei regolamenti di Camera e Senato, vi siano forme di eccessiva "lentezza" – che andrebbero però adeguatamente argomentate – si dovrebbe pensare ad una modifica del procedimento legislativo stesso, senza consentire l'utilizzo di uno strumento del rapporto fiduciario per ragioni di carattere procedurale.

La conclusione di questo lavoro, in una sorta di chiusura del cerchio, può essere affidata alle parole del deputato Giuseppe Basile, esponente del Partito Nazionale Monarchico che, nel corso dell'approvazione della legge elettorale con premio di maggioranza nel 1953, affermava: «si è detto, ed io pienamente concordo, che in qualsiasi momento di qualsiasi discussione parlamentare il Governo può porre la questione di fiducia. In linea di principio, e cioè astraendo dall'oggetto del voto, ciò è esatto: il Governo potrebbe, se volesse, porre la questione di fiducia a favore o contro tutti gli emendamenti

RAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., pp. 634 ss., il quale propone, come del resto si è cercato di indicare in precedenza (v. *supra* § 1), l'applicazione alla questione di fiducia delle regole previste dall'art. 94 della Costituzione per la votazione della mozione di sfiducia. Secondo l'Autore la presenza del termine dilatorio e della motivazione potrebbero infatti essere in grado di far registrare un mutamento nell'utilizzo della questione di fiducia. Questi elementi, però, non sembrano da soli sufficienti ad essere un deterrente così significativo ad un utilizzo strumentale della questione di fiducia da parte del Governo.

¹⁵² In merito alla c.d. fiducia tecnica si veda, da ultimo, M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, p. 64, la quale ritiene che essa sia il «vero grande scandalo del nostro diritto parlamentare, del quale però non si parla volentieri».

proposti al disegno di legge al momento della votazione di ciascuno di essi; il Governo potrebbe porre la questione di fiducia sull'intero disegno di legge allorché esso fosse per essere votato dalla Camera alla fine della sua regolare elaborazione. Nessuno pensa di contestare tale prerogativa al Governo che, esercitandola, metterebbe la Camera di fronte ad una generale e più forte responsabilità politica, alla quale né la Camera nel suo insieme né ciascuno di noi in particolare intende sottrarsi»¹⁵³.

* * *

ABSTRACT

ITA

L'articolo propone una riflessione sull'utilizzo della questione di fiducia da parte del Governo nell'ordinamento italiano. Dopo aver indagato il fondamento costituzionale della questione di fiducia, una prima parte del lavoro è dedicata a valutare i limiti che il Governo incontra nell'utilizzo della questione di fiducia stabiliti nei Regolamenti di Camera e Senato e quelli che possono derivare, sebbene indirettamente, dal testo costituzionale. Successivamente, vengono analizzate le conseguenze procedurali previste dai regolamenti parlamentari e dalla prassi parlamentare relative alla posizione della questione di fiducia sull'approvazione di un articolo e sull'approvazione o il respingimento di emendamenti, per mettere in luce lo snaturamento del procedimento legislativo previsto dalla Costituzione.

EN

The article offers a reflection on the use of the question of confidence made by the government in the Italian constitutional system. After investigating the constitutional basis of the question of confidence, a first part of the work concerns the analysis of the limits of the question of confidence provided in the Rules of the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic and in the constitutional framework. The second part of the paper deals with the

¹⁵³ *Camera dei deputati – I Legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea – Seduta del 17 gennaio 1953, p. 45474.*

procedural consequences of the question of confidence on the approval of an article of a bill and on the approval or rejection of an amendment to a bill, in order to highlight the distortion of the constitutional rules relating to the parliamentary process of law-making.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)