



Andrea Ridolfi*

Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia**

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La questione di fiducia e la sfiducia al singolo ministro in generale – 3. La questione di fiducia in particolare – 3.1. Dallo Statuto albertino alla V Legislatura repubblicana – 3.2. La riforma regolamentare del 1971 e la c.d. “centralità del Parlamento” – 3.3. Le riforme regolamentari degli anni '80 e '90 – 3.4. L'abuso della questione di fiducia nella prassi più recente – 3.4.1. Maxiemendamenti e leggi elettorali – 3.4.2. La XVIII Legislatura – 4. La sfiducia al singolo ministro in particolare – 5. La fiducia e la sfiducia nel pensiero di Mario Galizia – 5.1. L'instaurazione della fiducia – 5.2. La crisi di gabinetto (mozione di sfiducia, sfiducia individuale e questione di fiducia) – 6. Conclusioni

1. Premessa

Mario Galizia fa parte della straordinaria generazione di studiosi di diritto pubblico nati nella breve stagione liberaldemocratica del primo dopoguerra (tra il 1919 e il 1922)¹, e la sua figura rientra a pieno titolo tra i più importanti costituzionalisti italiani della seconda metà del XX secolo². Come è stato giustamente osservato, una delle sue caratteristiche peculiari era di non limitare l'analisi alla mera esegesi dei testi giuridici, o alla mera ricostruzione del dato normativo o giurisprudenziale, ma di allargare lo sguardo alla dimensione storica e comparativa del diritto costituzionale³. La ricchezza e la fecondità di un simile approccio emergono soprattutto nelle due voci dedicate alla fisiologia ed alla patologia

* Dottore di Ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate nell'Università di Roma Sapienza (XV Ciclo) e titolare del contratto di docenza integrativa in diritto costituzionale presso Università LUISS Guido Carli di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ In quella generazione di studiosi rientrano anche Giuseppe Guarino, Manlio Mazzotti di Celso ed Alberto Predieri, per citare i primi tre nomi che mi vengono in mente.

² Sulla figura di Mario Galizia, oltre agli *Atti del Convegno Per Mario Galizia* (in *Nomos* 2014, n. 3, 749 ss.), si vedano G. AMATO, *La lezione di Mario Galizia*, ne *Il Politico* 2014, n. 1, 182 ss.; G. GRASSO, *Mario Galizia e la scienza del diritto costituzionale*, *ivi*, 189 ss.; F. LANCHESTER, *Le Università di Mario Galizia*, *ivi*, 193 ss.; ID., *Mario Galizia (14/11/1921-27/09/2013)*, in *Federalismi.it* 2013, n. 19 (28-9-2013); E. BETTINELLI, *La famiglia Galizia tra le due guerre (e oltre)...*, in *Nomos* 2014, n. 1, 253 ss.; M. FIORAVANTI, *Il costituzionalismo di Mario Galizia*, *ivi*, 259 ss.

³ Sulla grande attenzione alla dimensione storica e comparativa del diritto costituzionale insistono G. Grasso, *Mario Galizia e la scienza del diritto costituzionale*, *cit.*, 189; F. LANCHESTER, *Mario Galizia*, *cit.*, 2-3. Sulla qualificazione di Galizia come storico delle costituzioni, più che come giurista positivo, insiste G. AMATO, *La lezione di Mario Galizia*, *cit.*, 183-184.

dei rapporti tra Parlamento e Governo, e pubblicate nella *Enciclopedia del diritto*, nonché negli *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*: i tre lavori costituiscono un punto di partenza imprescindibile per ogni ricostruzione realistica della fiducia parlamentare, nelle sue diverse manifestazioni⁴.

Partendo perciò dall'analisi del rapporto di fiducia che caratterizza l'esperienza costituzionale italiana⁵, in questo lavoro vorrei occuparmi di due questioni che tornano a fare capolino in modo ciclico nell'ambito del dibattito pubblico. Si tratta, per la precisione, della questione di fiducia e della mozione di sfiducia individuale al singolo ministro⁶. In particolare, in questa ultima tribolata Legislatura, di mozioni di sfiducia individuale si è discusso sia a proposito dell'ex-Ministro della Giustizia del Governo Conte, Alfonso Bonafede⁷, che dell'ex-sottosegretario del Governo Draghi, Claudio Durigon⁸, mentre, per quanto riguarda il ricorso

⁴ Si vedano M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano 1962, 367 ss.; ID., *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano 1968, 388 ss.; ID., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, Milano 1972.

⁵ La bibliografia sull'art. 94 Cost. è sterminata. Oltre ai lavori di Galizia citati nella nota precedente, senza alcuna pretesa di completezza, rinvio a F. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1948, 170 ss.; G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze 1949, 335 ss.; T. MARCHI, *Il Governo*, in CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950, vol. II, 125 ss., spec. 129 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano 1973, 271 ss.; ARMAROLI, *Crisi di governo*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. X, Roma 1988, 3 ss.; V. CARUSI, *Art. 94*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, 577 ss.; M. VILLONE, *Art. 94*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio dei Ministri: art. 92-96*, Bologna-Roma 1994, 237 ss.; G. Conso, *La sfiducia ad un singolo ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, Milano 1999, 57 ss.; M. Carducci, *Art. 94*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Volume Secondo (Artt. 55-100)*, Torino 2006, 1810 ss.; A. Ambrosi, *Art. 94*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 848 ss.; G. RIVOCSECCI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento III, Tomo I (A-I)*, Torino 2008, 377 ss.; R. PEREZ, *L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 2018, n. 1, 309 ss.; C. BOLOGNA, *Articolo 94*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Vol. II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (artt. 55-139) e disposizioni transitorie e finali*, II ed., Bologna 2021, 227 ss.

⁶ Per un primo inquadramento, si vedano A. AMBROSI, *Art. 94*, cit., 854-855; ARMAROLI, *Crisi di governo*, cit., 11 ss.; M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei Deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1986, n. 3, 101 ss.; D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it* 2021, n. 2 (10-9-2021), 31 ss.; G. CONSOLO, *La sfiducia ad un singolo ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, cit., spec. 67 ss., 87 ss.; G. D'ORAZIO, *Il ministro dissenziente tra Governo e Parlamento*, in *Diritto e società* 1996, n. 2, 153 ss.; D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, in *Camera dei Deputati, Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma 1998, 631 ss.; C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico* 2008, n. 2, 587 ss., spec. 606 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna 2018, 245 ss.; S. MALLARDO, *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana*, in *Federalismi.it* 2020, n. 28 (12-10-2020), 141 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 307 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna 2003, 398 ss.; MASINI, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società* 1982, n. 3, 407 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, II ed., Torino 1993, 349 ss., 366 ss.; M. Olivetti, *La questione di sfiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano 1996; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di sfiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli 2018, 167 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di sfiducia*, in *Rivista AIC* 2016, n. 3 (18-7-2016); A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino 1997, 192 ss., 202 ss.; G. RIVOCSECCI, *Fiducia parlamentare*, cit., 394 ss.; M. SICLARI, *La sfiducia individuale negli scritti di Ginstino D'Orazio*, in *Nomos* 2017, n. 1.

⁷ Cfr., in proposito, G. GALAZZO, *A proposito del caso Bonafede: sull'esperienza della sfiducia individuale nel nostro sistema parlamentare*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* 2020, n. 2, 948 ss.; N. LUPO, *Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede)*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 2020, n. 207, 37 ss.

⁸ Come è noto, di fronte ad alcune discutibili dichiarazioni sull'intitolazione di un parco pubblico a Latina da parte dell'ex-sottosegretario, parte della maggioranza che sosteneva il Governo Draghi è arrivata a minacciare una mozione di sfiducia individuale per costringerlo alle dimissioni. Le successive dimissioni da parte del sottosegretario hanno risolto la questione,

alla questione di fiducia, l'uso disinvolto di essa in sede di approvazione della manovra di bilancio è stato tale da comportare addirittura un duplice intervento da parte della Corte costituzionale⁹.

La scelta di considerare questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro alla luce dell'analisi galiziana su fiducia e sfiducia si giustifica per la semplice ragione che è solo attraverso un'analisi dei principi che caratterizzano il rapporto di fiducia che è possibile, a mio avviso, trarre indicazioni per potere affrontare le problematiche più specifiche riguardanti la questione di fiducia e la mozione di sfiducia individuale, in quanto queste costituiscono *species* rispetto al *genus* rappresentato dal rapporto fiduciario¹⁰.

Partirò quindi dall'esame delle problematiche inerenti alla questione di fiducia e alla mozione di sfiducia al singolo ministro. In ossequio alla prospettiva metodologica galiziana, l'analisi si svolgerà su un piano diacronico. Affronterò in particolare la questione della comparazione tra esperienza statutaria ed esperienza repubblicana¹¹, e le numerose trasformazioni intervenute dalle origini sino ad oggi. Passerò poi ad analizzare gli studi di Galizia sulla fiducia parlamentare, partendo dal problema della instaurazione del rapporto fiduciario, per poi affrontare il momento della cessazione di esso, e, in particolare, le considerazioni sulla sfiducia al singolo ministro e sulla questione di fiducia. Sulla base di questa lettura, nel paragrafo finale proverò ad esporre qualche considerazione di carattere personale a mo' di conclusione.

Allo scopo di fornire un quadro esaustivo, una parte del lavoro sarà volta ad analizzare anche l'evoluzione dei regolamenti parlamentari¹², proprio per il ruolo svolto da queste peculiari fonti del diritto, che costituiscono il punto di osservazione privilegiato per l'analisi delle trasformazioni del diritto costituzionale¹³, pur se non esauriscono l'intero diritto parlamentare¹⁴.

senza necessità della prova di forza. Sulla responsabilità politica dei sottosegretari di Stato, rinvio a F. GIRELLI, *Sulla responsabilità politica di sottosegretari di Stato e vice ministri*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino 2005, 103 ss.; R. CASSANO, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei Sottosegretari di Stato: eclisse del potere, eclisse della responsabilità*, in *Diritto pubblico* 2010, n. 1-2, 433 ss.

⁹ C. cost., ordd. nn. 17/2019 e 60/2020.

¹⁰ Sulla sfiducia individuale come specificazione del *genus* rappresentato dall'art. 94 Cost. insiste soprattutto M. VILLONE, *Art. 94*, cit., 278.

¹¹ Cfr., in proposito, R. PEREZ, *L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al Governo*, cit., 311, che sottolinea il fatto che, malgrado il valore negativo attribuito dai costituenti all'esperienza statutaria, è proprio ad essa che va fatta risalire la nascita del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento.

¹² Per un'analisi storica dei regolamenti parlamentari, oltre al fascicolo monografico n. 15 (2008) del *Giornale di storia costituzionale*, intitolato *I regolamenti parlamentari nei momenti di «svolta» della storia costituzionale italiana*, si vedano R. ASTRALDI, *Il diritto parlamentare italiano nel Regolamento delle Assemblee legislative*, in AA.VV., *Il centenario del Parlamento (8 maggio 1848-8 maggio 1948)*, Roma 1948, 369 ss.; R. ASTRALDI, F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano (storia – esposizione – raffronti – interpretazione)*, Roma 1950; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 27 ss.; V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in AA.VV., *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino 2001, 613 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 67 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, II ed., Torino 1993, 7 ss.; 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 Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 1. Seminari del 1989-1990*, Milano 1991, 151 ss.

¹³ Si vedano, a tal proposito, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 20 ss., ove parlano del diritto parlamentare come di una vera e propria avanguardia del diritto costituzionale. Si vedano, inoltre, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Introduzione*, in *Giornale di storia costituzionale* 2008, n. 15, 5 ss., ove sottolineano che l'analisi dei regolamenti parlamentari permette di cogliere, in primo luogo, le trasformazioni della forma di governo. Sul nesso tra regolamenti parlamentari e trasformazioni della forma di governo, si vedano anche F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo «in» Parlamento*.

Per quanto riguarda più propriamente la questione di fiducia, due sono le date fondamentali nella trasformazione dell'istituto: la riforma regolamentare del 1971, che la prevede e la disciplina per prima volta, e la riforma regolamentare del 1988, che abolisce l'obbligatorietà del voto segreto¹⁵. È quindi corretto distinguere nettamente tra il periodo dal 1971 al 1988, dove la questione di fiducia veniva disciplinata per la prima volta da una fonte scritta, ma in un contesto dove prevaleva ancora il voto segreto, ed il periodo dal 1988 sino all'oggi, dove la questione di fiducia è disciplinata da una fonte scritta, ma in un contesto in cui il voto palese è ormai la regola, e non più l'eccezione.

Per quanto riguarda infine, la mozione di sfiducia individuale, a parte la questione preliminare del suo fondamento o meno nell'art. 95 Cost., su cui la dottrina ha molto dibattuto sin dai primi anni di vigenza della Costituzione repubblicana¹⁶, le date in qualche modo fondamentali sono il 1986, anno della sua disciplina da parte del regolamento della Camera, e il 1996, anno che ha visto la prima (e finora unica) applicazione dell'istituto nel c.d. *caso Mancuso*. Va detto comunque che, come si avrà modo di vedere, a partire dal caso Mancuso si sono determinate ulteriori innovazioni nella prassi, come la sfiducia individuale a più ministri, e la sfiducia individuale ai sottosegretari, a testimonianza del fatto che il diritto costituzionale non si esaurisce certo in un testo scritto, ma è un fenomeno che evolve e cambia continuamente.

evoluzione storica e problematiche attuali, in *Rivista AIC* 2012, n. 1 (14-3-2012); CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Storia d'Italia, Annali* 17, cit., 583 ss.; F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano 2013; M.L. MAZZONI HONORATI, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, in A.I.C., *Annuario 2000: il Parlamento. Atti del XV Convegno Annuale (Firenze, 12-13-14 ottobre 2000)*, Padova 2001, 343 ss.

¹⁴ Sul diritto parlamentare non scritto, si veda R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano 2015, 95 ss.

¹⁵ Sulle modalità di votazione, si veda S. CURRERI, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in AA.VV., *Storia d'Italia, Annali* 17, cit., 519 ss., che sottolinea come l'obbligo dello scrutinio segreto nelle deliberazioni parlamentari sia rimasto sostanzialmente inalterato sino al 1988, ovvero sia per ben 140 anni, rappresentando un elemento di continuità istituzionale nella storia politica e costituzionale del nostro Paese. Si vedano, inoltre, A. Gigliotti, *Voto palese e voto segreto nella «verifica dei poteri»*, in *Quaderni costituzionali* 2014, n. 4, 871 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 186 ss.; F. LANCHESTER, *Saggi in tema di votazioni e di riforme istituzionali nel diritto pubblico*, Roma 1984, spec. 25 ss.; 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., 156 ss.

¹⁶ Sull'art. 95 Cost., si vedano V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, cit. 175 ss.; G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, cit., 339 ss.; A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 85 ss.; V. CARUSI, *Art. 95*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 587 ss.; CIARLO, *Art. 95*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso, art. 92-96*, cit., 321 ss.; E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione, II*, cit., 1836 ss.; A. AMBROSI, *Art. 95*, in S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 863 ss.; MILAZZO, *Articolo 95*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana*, cit., 232 ss.

2. La questione di fiducia e la sfiducia al singolo ministro in generale

Una caratteristica comune a questione di fiducia e mozione di sfiducia individuale è quello di non essere previste dal testo costituzionale¹⁷, ma di essere invece previste dai regolamenti parlamentari¹⁸. Ulteriore elemento in comune è l'essersi affermate in via di prassi sin dagli albori dell'esperienza statutaria. A questo proposito, potremmo dire che esse costituiscono, al pari della stessa fiducia, manifestazioni tipiche della spontaneità come fonte del diritto¹⁹. In effetti,

¹⁷ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 248, che sottolineano come in Italia la questione di fiducia, a differenza della Francia e della Germania, non sia prevista e disciplinata dal testo costituzionale. Sulla mancata disciplina della questione di fiducia, si veda anche R. PEREZ, *L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al Governo*, cit., 347-348. Sulla questione di fiducia in Francia e in Germania, si vedano BISCARETTI di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le forme di Stato e le forme di governo. Le costituzioni moderne*, VI ed., Milano 1988, 269-270, 284-285; L. FAVOREU, GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, VIII ed., Paris 2005, 672 ss.; J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, XV ed., Paris 1997, 700 ss.; E. GROSSO, *Francia*, Bologna 2006, 86-87; F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, XXIX ed., Paris 2005, 729 ss.; K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, XX ed., Heidelberg 1999, 268; J. Ipsen, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, XII ed., Neuwid-Kriftel 2000, 104-105; H.C.F. LIESEGANG, *Art. 68*, in I. VON MUNCH (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Artikel 21 bis Artikel 69)*, II ed., München 1983, 931 ss.; H. MAURER, *Staatsrecht I. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen*, IV ed., München 2005, 421 ss., 490-491; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973, spec. 234-235, 258-259, 262, 282; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., spec. 23 ss.; S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna 1994, 323, 467-468; F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna 2005, 75; D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, IV ed., Paris 1999, 188-189, 498, 516 ss.; E. ZOLLER, *Droit constitutionnel*, II ed., Paris 1999, 333-334.

¹⁸ Artt. 115 e 116 reg. Camera; art. 161 reg. Senato. Si veda M. CARDUCCI, *Art. 94*, cit., 1818-1819, che, a proposito della questione di fiducia e della mozione di sfiducia individuale, richiamandosi a Tosi, parla di modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare. Sul fatto che la questione di fiducia e la mozione di sfiducia individuale non abbiano fondamento nel testo costituzionale, ma siano state comunque l'effetto di una consuetudine costituzionale, codificata successivamente nel regolamento parlamentare, insiste L. ELIA, *Consuetudini costituzionali e regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale* 2008, n. 15, 157 ss., che da ciò trae la conclusione che le norme regolamentari che recepiscono una consuetudine costituzionale come l'art. 116 reg. Camera abbiano una forza attiva e passiva superiore alle altre. Sulla mancata previsione della questione di fiducia nel testo costituzionale e sulla sua nascita ed affermazione nella prassi statutaria (prima) e repubblicana (poi) insiste anche M. VILLONE, *Art. 94*, cit., 295-296, secondo il quale essa troverebbe un fondamento costituzionale implicito nell'art. 94, comma 1, Cost. In senso simile, si veda anche G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 396-397, che parla di una codificazione tardiva della procedura, sia sul versante governativo, sia sul versante parlamentare.

¹⁹ Sulla fiducia come istituzione nata spontaneamente, insiste R. PEREZ, *L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al Governo*, cit., 314. Sulla spontaneità come fonte del diritto nell'esperienza statutaria, inoltre, si veda R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Come si forma una Costituzione tra diritto e sentire comune*, Roma 2019, 155 ss.

benché *Charte octroyée* da un punto di vista formale²⁰, lo Statuto si connotò per un carattere pattizio che portò a sviluppi condivisi²¹. Di qui al

cune sue caratteristiche peculiari, come la duttilità, l'elasticità e la flessibilità²², nonché la consuetudine e la spontaneità come vere e proprie fonti del diritto²³.

²⁰ Sulla qualificazione dello Statuto come Costituzione ottriata, si vedano U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna 1989, 370 ss.; G. ASTUTO, *Le istituzioni politiche italiane. Da Cavour al dibattito contemporaneo*, Roma 2016, 39; L. CIAURRO (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Roma 1996, 46 e 59; M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna 1994, 224-225; G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano 2006, 177; C. Ghisalberty, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Roma-Bari 1974, 28 ss.; A. MARONGIU, *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1952, n. 1, 86 ss., spec. 107; ID., *Storia del diritto italiano. Ordinamenti e istituti di governo*, Milano 2000, 443; A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino 2017, 17 ss.; D. MIGLIUCCI, *Storia e Costituzione. Le basi giuridiche e istituzionali dei 150 anni d'Italia*, Milano 2011, 31 ss.; G. Negri, *Storia politica italiana dall'Unità alla Repubblica. Le istituzioni e la società nell'analisi dei fatti e dei documenti*, Milano 1994, 27 ss.; POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Milano 2016, 21 ss.; S. PRISCO, *Costituzione, diritti umani, forma di governo. Frammenti di un itinerario di studio fra storia e prospettive*, Torino 2014, 35 ss.; G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna 2003, 45 ss.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino 1997, 11-12; F.G. COCCA, *Risorgimento e Costituzione*, Milano 2021, 183 ss.; G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani, I. L'Italietta (1861-1915)*, Torino 2009, 23.

²¹ Di una trasformazione da una monarchia costituzionale pura, come designata dallo Statuto, ad una rappresentativa, per effetto di comportamenti consentiti dalle disposizioni statutarie, lette secondo il modello parlamentare inglese, parla F.G. COCCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 555, secondo cui si tratterebbe di una interpretazione evolutiva, su base convenzionale. In senso simile, si veda anche M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 58 ss., che non esita a parlare di una natura convenzionale di una evoluzione in senso parlamentare. Sul carattere pattizio dello Statuto insistono A. Caracciolo, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano 1960, 7; A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale*, cit., 18 ss.; R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 63 ss.; S. Labriola, *Storia della Costituzione italiana*, Napoli 1995, 21 ss.; R. PEREZ, *L'incubo della dittatura passata» e la fiducia al Governo*, cit., 313.

²² Sulla flessibilità dello Statuto, si vedano U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 407 ss.; BARILE, *La revisione costituzionale*, in CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, cit., vol. II, 465 ss.; M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari 2012, 314; L. CIAURRO, *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, cit., 51; COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna 2003, 127 ss.; R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 70 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, cit., spec. 35 ss., 49 ss.; S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, cit., 5 ss., 135 ss.; A. MARONGIU, *Storia del diritto italiano*, cit., 444; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma 2002, 38-39; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma 1995, 3 ss.; D. MIGLIUCCI, *Storia e Costituzione*, cit., 33-34; G. NEGRI, *Storia politica italiana dall'Unità alla Repubblica*, cit., 30; S. PRISCO, *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, cit., 36; G. REBUFFA, *La Costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna 1995, 39 ss.; ID., *Lo Statuto albertino*, Bologna 2003, 78 ss.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 21. Di diverso avviso è A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed. Padova 2002, spec. 13 ss., che ritiene lo Statuto un testo imm modificabile in origine nelle vie ordinarie, e che solo successivamente è stato considerato flessibile. In senso simile, si veda anche A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale*, cit., 21-22. Tende a relativizzare la distinzione tra costituzioni rigide e flessibili G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani, I*, cit., 27-28. Ritiene, infine, oziosa l'indagine sul carattere rigido o flessibile dello Statuto in virtù della mancanza di un giudice delle leggi F.G. COCCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 198 ss.

²³ Si veda R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 88 ss., secondo cui sarebbe sterile identificare la Costituzione con l'omonimo testo giuridico, in quanto essa emerge dalla visione d'insieme delle varie tessere del mosaico che compongono la vita istituzionale. A suo avviso, negli interstizi delle vicende istituzionali torinesi, si alimentarono due fattori: la consuetudine e la spontaneità, intesa come ricerca di un equilibrio per giungere alla istituzionalizzazione dell'evento condiviso. In senso simile, si veda COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, cit., 139-140, secondo cui esisterebbe uno Statuto stabile nel suo dettato formale, e una costituzione in continuo movimento. Si veda anche K., *L'incubo della dittatura passata» e la fiducia al Governo*, cit., 312, secondo cui l'assenza di una disciplina scritta non ha impedito la nascita spontanea di istituti e figure costituzionali come il Presidente del Consiglio incaricato, o il mandato esplorativo o il rapporto fiduciario. Della esistenza di norme scritte e norme non scritte dello Statuto parlava M.S. GIANNINI, *Lo Statuto Albertino e la Costituzione italiana*, in A.C. JEMOLO, M.S. GIANNINI (a cura di), *Lo Statuto Albertino*, Firenze 1946, 43 ss., secondo cui (ivi, 73), la forma di governo parlamentare si innestò sugli spazi vuoti dello Statuto Albertino. Di allontanamento dalle disposizioni costituzionali statutarie a proposito della affermazione del regime parlamentare parla G. DI COSIMO, *Sulla continuità tra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC* 2011, n. 1 (1-3-2011), 1-2. Si veda anche GAMBALE, *Lo Statuto albertino e il "paradosso" delle riforme: brevi cenni sulle*

Per quanto riguarda la loro permanenza nell'ambito della prassi parlamentare repubblicana e la loro successiva disciplina regolamentare, si può pensare che la Costituzione vigente, non introducendo alcuna norma specifica, non abbia comportato alcuna innovazione sul punto. Tuttavia, non si può non tenere conto anche della enorme differenza dei diversi contesti politico-costituzionali²⁴. Una cosa, infatti, sono la questione di fiducia e la sfiducia al singolo ministro nel parlamentarismo statutario²⁵, caratterizzato da una rappresentanza politica con una ristretta base elettorale²⁶, e in cui era problematico parlare di una compiuta forma di governo parlamentare²⁷, visti i notevoli poteri di condizionamento da parte del Monarca²⁸ (basti pensare

evoluzioni di una Carta "ottriata, perpetua e irrevocabile", in AA.VV., Toruńskie studia polsko-włoskie, vol. XVII, Toruń 2021, 47 ss., secondo il quale (ivi, 54) nella evoluzione costituzionale operò poco la flessibilità, intesa come modifica attraverso altre leggi ordinarie, quanto piuttosto la elasticità, ovverosia la tendenza a piegare il testo dello Statuto, tramite prassi e interpretazioni, alle esigenze politiche del momento. Di legalità debole, intesa come cedevolezza dello Statuto di fronte a prassi e norme integrative, in deroga e finanche radicalmente contrarie parla, infine, A. LA SPINA, La "flessibilità" dello Statuto Albertino e il regime fascista, ivi, 57 ss.

²⁴ Per una comparazione tra Statuto albertino e Costituzione repubblicana sul piano della organizzazione istituzionale, si vedano soprattutto G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* 1950, 205 ss.; A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC* 2021, n. 3, 24 ss.; ID., *La "zona di comando". I rapporti tra Capo dello Stato e presidente del Consiglio nella storia italiana*, in *Nuova Antologia* 2022, n. 1, vol. DCXXVIII, 65 ss.

²⁵ Di un permanente dualismo parla V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana al confronto*, Torino 2013, 188 ss., che sottolinea il doppio rapporto fiduciario (nei confronti della Corona e nei confronti dell'assemblea elettiva) a cui erano soggetti gli esecutivi. Sul carattere dualistico della forma di governo parlamentare italiana dell'epoca statutaria insistono anche G. FERRARA, *La Costituzione*, cit., 178 ss., 192 ss.; A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., 40-41; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 55-56; G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 381.

²⁶ È il caso di ricordare che, sino alla riforma elettorale del 1882, gli elettori rappresentavano il 2% della popolazione, e che, dal 1883 al 1913, per effetto dell'allargamento del suffragio, la percentuale variava tra il 7% e il 9%. Sia consentito il rinvio a J. ESTEVE PARDO, *Antiparlamentarismo e democrazia. Il pensiero antiparlamentare e la formazione del diritto pubblico in Europa*, tr. it. a cura di SCARLATTI, Bologna 2021, 80 ss.; POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI, *Storia dello Stato italiano*, cit., 73 ss.; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 84 ss.; A. RIDOLFI, *La rappresentanza politica, il suffragio ed i sistemi elettorali: profili storici del dibattito italiano dal 1848 alla prima guerra mondiale*, in A. CERRI, HÄBERLE, I.M. JARVAD, *Ridola, D. SCHEFOLD (a cura di), Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma 2010, tomo IV, 251 ss.

²⁷ Di regime pseudoparlamentare parlano ARMAROLI, *Crisi di governo*, cit., 2; G. DI COSIMO, *Sulla continuità tra Statuto e Costituzione*, cit., 2; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, III ed. Milano 1995, spec. 153 ss. (ove sottolinea che il fatto che un regime parlamentare presuppone l'esistenza di un esecutivo collegiale e solidale, e, di conseguenza, lo svuotamento della prerogativa regia); S. PRISCO, *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, cit., 36-37. Sulla problematica qualificazione della forma di governo dell'epoca statutaria, si vedano U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 435 ss.; ID., *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna 2014, 55 ss.; COLOMBO, *La «ben calcolata inazione». Corona, Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in AA.VV., *Storia d'Italia, Annali 17*, cit., 67 ss.; ID., *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, cit., 149 ss.; M.S. GIANNINI, *Lo Statuto Albertino e la Costituzione italiana*, cit., 70 ss.; S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, cit., 40 ss., 100 ss.; A. MARONGIU, *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, cit., 107 ss. (secondo cui sarebbe stato vano cercare nel testo dello Statuto una indicazione dell'organo titolare del potere di indirizzo politico ed una, sia pure approssimativa, regolamentazione e disciplina dei rapporti tra potere esecutivo e le due Camere parlamentari); R. MARTUCCI, *L'invenzione dell'Italia unita*, Milano 1999, 363 ss.; ID., *Storia costituzionale italiana*, cit., 49 ss.; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., 9 ss., 23 ss.; D. MIGLIUCCI, *Storia e Costituzione*, cit., 42 ss.; G. NEGRI, *Il quadro costituzionale. Tempi e istituti della libertà*, Milano 1984, 26 ss.; ID., *Storia politica italiana dall'Unità alla Repubblica*, cit., 29-30; M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 47 ss.; G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma 1960, 8 ss.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 12 ss.; E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972, 24 ss.; F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., spec. 204 ss., 547 ss.; G. SICA, *Prove di fiducia. Il Presidente della Camera e il parlamentarismo nel periodo statutario*, Roma 2021, 19 ss.

²⁸ Cfr., in questo senso, G. TRONO, *Elementi di diritto costituzionale*, II ed., Napoli 1875, 323, secondo cui il centro di gravità del governo dello Stato stava nel Re, e, qualunque limite si volesse mettere alla potestà regia, tale centro di gravità non poteva spostarsi. In senso simile, si veda anche L. LUZZATTI, *Lezioni di diritto costituzionale raccolte da Riccardo Ventura. Università di Roma 1908-1909*, Soveria Mannelli 2016, 240, secondo cui il fulcro dei tre poteri stava nel Re. Di diverso avviso è F.G.

alla nomina del Presidente del Consiglio, esercitata in diverse occasioni prescindendo dalle indicazioni da parte della maggioranza parlamentare²⁹, nonché dal potere di revoca dello stesso³⁰) e da parte dello stesso Governo (basti pensare, per esempio, al meccanismo di proroga

SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 507 ss., secondo cui, nell'ambito della esperienza costituzionale subalpina, il Re non ebbe mai o quasi mai le redini dell'azione politica. Sui rilevanti poteri del Monarca, si vedano anche U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 450 ss.; G. ASTUTO, *Le istituzioni politiche italiane*, cit., 40-41; Colombo, *La «ben calcolata inazione»*, cit., 77 ss.; ID., *Storia costituzionale della Monarchia italiana*, Roma-Bari 2001, 74 ss.; C. GHISALBERTI, *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*, Roma-Bari 2005, spec. 170 ss.; A. MARONGIU, *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, cit., 109 ss.; R. MARTUCCI, *L'invenzione dell'Italia unita*, cit., 348 ss.; ID., *Storia costituzionale italiana*, cit., 40 ss., 117 ss.; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., 7 ss.; Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1988, 18 ss. (che cita come caso emblematico di invadenza regia il proclama di Moncalieri); G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, cit., 65 ss.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 21-22; G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., 18 (ove sottolinea che l'intervento regio, per quanto abbia carattere carsico è troppo ampio e ricorrente per essere ignorato), 37 ss.; G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, I, cit., 24-25. Si vedano, infine, anche G. Negri, *Storia politica italiana dall'Unità alla Repubblica*, cit., 43 ss.; L. PALMA, *I cambiamenti di Ministero in Italia sotto il governo costituzionale da Cesare Balbo a Benedetto Cairoli*, in *Nuova Antologia* 1878, vol. XIII, 623 ss.

²⁹ Di una scelta personale del Re a proposito delle nomine di De Launay, Menabrea e Pelloux parla U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 451. In senso simile, si veda M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, cit., 315-316, che cita come casi emblematici gli incarichi a Ricasoli, a Minghetti e a Lamarmora. Di scelte personali da parte del Sovrano che prescindevano dal gradimento delle Camere a proposito dei governi successivi alla morte di Cavour sino al Governo Lanza-Sella parla F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 570-571. Si veda anche G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno di Italia (1848-1898)*, Firenze 1898, 139, che tende a dare una giustificazione alla formazione del secondo Governo Rattazzi, in virtù del fatto che Rattazzi, nell'esser stato eletto e mantenuto Presidente della Camera, aveva dimostrato di avere la fiducia della stessa Camera. Lo stesso Arangio-Ruiz è invece costretto ad ammettere (ivi, 212-213) che la revoca del terzo Governo Rattazzi e la successiva nomina di Menabrea fossero esercizio dei poteri di prerogativa. Sul fatto che quasi sempre la carica di Presidente della Camera fosse prodromica alla chiamata al Governo come Presidente del Consiglio o come ministro insiste L. LUZZATTI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 271. Sul carattere fiduciario della votazione del Presidente della Camera si soffermano anche M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, II ed., Roma 1891, 449-450, 642. Sul fatto che fosse l'elezione a Presidente della Camera a dare un'indicazione forte al Monarca insiste I. TAMBARO, *Diritto costituzionale*, Napoli 1915, 433, che cita i casi di Rattazzi nel 1862, di Lanza nel 1869, e di Cairoli nel 1878. In senso simile, si veda G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., 19-20, secondo cui l'elezione a Presidente della Camera del candidato indicato dal Presidente del Consiglio equivaleva alla ratifica dell'indirizzo politico espresso dal Governo in carica, con la conseguenza che, se veniva eletto dalla Assemblea il candidato non governativo, ciò equivaleva a una vera e propria sfiducia nei riguardi del Presidente del Consiglio, che si dimetteva. A suo avviso (ivi, 60), sin dal 1848 si era manifestata quella che diviene una costante nella storia statutaria, ovvero la elezione del Presidente della Camera come messaggio politico e come atto di indirizzo. Di molteplici crisi ministeriali determinate dall'elezione a Presidente della Camera di un candidato diverso da quello governativo insiste anche R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 181. Sugli intrecci tra elezione alla Presidenza della Camera e maggioranza parlamentare, si veda anche E. CUCCODORO, *La presidenza d'assemblea politica*, rist. int., Firenze 1998, 19 ss., il quale, oltre al caso di Rattazzi, cita anche il caso di Giovanni Lanza. Di numerosi casi di crisi governative determinate da interventi della Corona e di numerosi casi di scelta del Presidente del Consiglio a prescindere dagli schieramenti parla M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 51 ss., note 22 e 23, che aderisce anche alla tesi (ivi, 66) della elezione del Presidente della Camera come una delle occasioni in cui poteva essere verificato il rapporto fiduciario. In dissenso da questa ricostruzione sembra, invece, R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 76-77, che, pur rilevando come l'elezione a Presidente della Camera di Rattazzi costituisse una implicita sfiducia a Ricasoli, tende a relativizzare questa tesi. In senso simile, R. ASTRALDI, *Il diritto parlamentare italiano nel Regolamento delle Assemblee legislative*, cit., 388-389, che, pur sottolineando il carattere nettamente extraparlamentare della nomina del Governo De Launay, e pur evidenziando come vi siano stati casi di dimissioni del gabinetto in seguito alla vittoria del candidato di opposizione alla Presidenza della Camera (Astraldi cita le dimissioni del Governo Menabrea del 1869 e del Governo Depretis nel 1878), rileva come questa corrispondenza non fosse biunivoca (Astraldi cita i casi in cui la Camera respinse le dimissioni del presidente Biancheri nel 1876 ed altrettanto fece nel 1878 e nel 1879 con le dimissioni del Presidente Farini). Sul potere di nomina del Governo da parte del Presidente della Repubblica, nel quadro dei poteri presidenziali, invece, si veda M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, cit., 14 ss., spec. 59 ss., ove rileva che l'intervento presidenziale, oltre a facilitare il formarsi di una maggioranza di governo, fa in modo che la stessa sia funzionale, e, nel contempo, aperta verso la comunità, impegnata nell'attuazione della Costituzione, senza invadere la sfera riservata alla funzione di indirizzo politico.

³⁰ Si vedano F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno, Volume III (Dall'art. 48 all'art. 84 ed ultimo)*, Torino 1909, 279 ss., i quali, pur sostenendo l'assoluta libertà sul piano giuridico del Re di nominare e revocare i ministri (ivi, 282),

delle sessioni, che consentiva di bloccare il dibattito³¹), e dove la fiducia operava più *ex post* che non *ex ante* (sino a Giolitti, non era previsto un voto di fiducia iniziale³², anche se vi sono interpretazioni diverse³³), altra cosa sono la sfiducia individuale e la questione di fiducia nella Costituzione repubblicana³⁴, caratterizzata da un parlamentarismo monistico³⁵, e soprattutto dal ruolo dei partiti politici³⁶ (fenomeno sostanzialmente sconosciuto nell'esperienza statutaria)³⁷, in diretta conseguenza dei processi di universalizzazione del suffragio³⁸.

arrivano ad affermare (ivi, 285-286) che il Re non poteva scegliere i ministri che voleva, ma doveva scegliere i ministri che poteva, e, il più delle volte, non li revocava, ma si trovava ad accettarne le dimissioni, poiché i ministri, per mantenersi alla somma delle cose, avevano costante bisogno della duplice fiducia del Re e della Camera. Tra i casi di Governi dimessi per contrasto con la Corona, Racioppi e Brunelli citavano (ivi, 302) i casi di Cavour nel luglio 1859, di Minghetti nel settembre 1864 e quello di Rattazzi dell'ottobre 1867. In senso simile, si veda anche Armaroli, *Crisi di governo*, cit., 2. Sul fatto che il Re fosse libero nella scelta dei ministri e non fosse obbligato a sceglierli dall'ambito delle Camere, né dalla loro stessa maggioranza, è la constatazione di G. TRONO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., 426. Si veda anche L. LUZZATTI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 239, secondo cui il Re non poteva sostituire di proprio arbitrio la lista di nomi proposta dal Presidente del Consiglio, ma poteva comunque non accettare un nome come ministro e invitare il Presidente del Consiglio a farne un altro. Di una revoca del Governo ad opera del Re nel caso delle dimissioni del Governo Minghetti parla M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, cit., 117, nota 191. Di un potere di revoca sia di un singolo ministro che dell'intero gabinetto parla, infine, MASINI, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, cit., 425.

³¹ Sull'uso della proroga e della chiusura della sessione come mezzi usati in senso antiparlamentare, con conseguente distanza dal parlamentarismo britannico, insiste V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 189-190. Sulle sessioni in epoca statutaria, inoltre, si vedano COLOMBO, *La «ben calcolata inazione»*, cit., 79 ss.; R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 208-209; M.S. GIANNINI, *Lo Statuto Albertino e la Costituzione italiana*, cit., 75; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 82 ss.; S. Merlini, *Il governo costituzionale*, cit., 18 ss.; G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., 31 ss.; G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, cit., 9. Si veda, infine, G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, cit., 235 ss., che sottolinea come la nuova Carta abbia superato l'ottica statutaria della sessione come suddivisione formale della Legislatura.

³² Sulle peculiarità della esperienza statutaria in tema di fiducia, si veda M. CARDUCCI, *Art. 94*, cit., 1815, secondo cui non vi sarebbe un meccanismo di fiducia iniziale, né uno di fiducia implicita: in questa ottica, la presunzione di fiducia implicava una presunzione di legittimità. In senso simile, si veda V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 200 ss., secondo cui il principio che regolava la relazione tra i due organi costituzionali (Governo e Parlamento) era quello della presunzione di fiducia, con la conseguenza che l'unico modo di verificare la sussistenza di essa era con i mezzi *ex post*. In senso simile, si veda COLOMBO, *La «ben calcolata inazione»*, cit., 73-74. Sulle peculiarità del sistema parlamentare italiano, infine, si veda G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, cit., 6 ss., che richiama la tesi della benevola aspettativa ricavata dalla prassi parlamentare inglese.

³³ Cfr., in tal senso, R. FERRARI Zumbini, *Tra norma e vita*, cit., 168 ss., che sottolinea come il Governo Balbo-Pareto non ebbe un voto di fiducia iniziale per il semplice fatto che non esistevano ancora le Camere, e che comunque la fiducia fu evocata da Pareto al Senato il 25 maggio 1848. Quanto ai Governi successivi, Ferrari Zumbini osserva che il Governo Casati-Pleza non ebbe un voto di fiducia iniziale alla Camera, ma l'ebbe invece al Senato, in corrispondenza alla votazione del d.d.l. sui pieni poteri, a cui venne abbinato anche quello sulla fiducia al Governo. Addirittura, il Governo Perrone-Pinelli ebbe un doppio voto di fiducia da parte di entrambe le Camere (il 19 e il 21 ottobre 1848).

³⁴ Di elementi di discontinuità fra la forma di governo del periodo monarchico e quella della fase repubblicana parla M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 88 ss., che li individua nella diversa forma di Stato, nella giuridificazione delle procedure fiduciarie, nel parlamentarismo monista e nella razionalizzazione del rapporto fiduciario. Si veda anche G. RIVOSCECHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 381, che si sofferma sul fatto che la forma di governo statutaria fosse priva degli elementi di omogeneità del rapporto di fiducia che contraddistinguono la forma di governo repubblicana.

³⁵ Sulla opposizione tra monismo e dualismo nella forma di governo parlamentare, rinvio a C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., 145 ss., 430 ss.; RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino 2011, 124 ss.

³⁶ Sulla rilevanza dei partiti nello Stato democratico, rinvio a S. Bonfiglio, G. Maestri, *I partiti e la democrazia. Dall'art. 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, II ed., Bologna 2021; V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 220 ss.; L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, a cura di M. Olivetti, Bologna 2009, spec. 77 ss., 115 ss., 169 ss., 257 ss., 331 ss.; M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, II ed., Bologna 2004, 69 ss.; M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, cit., spec. 312 ss.; K. Hesse, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, tr. it. a cura di G. Grasso, Seregno 2012; F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano 2004, 108 ss.; Id., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano 2011, 98 ss.; Id., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano 2014, 103 ss., 122 ss., 161 ss.; Id., *La Costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano 2020, 67 ss.; C. Lavagna, *Problemi*

D'altra parte, sebbene profondamente diverse, esperienza statutaria ed esperienza repubblicana, sono anche fortemente intrecciate tra loro. Questo intreccio lo si può notare in molteplici aspetti, a partire dalla mancata disciplina dei due istituti in una fonte scritta per molti decenni, ma anche nella estrema frammentazione del quadro politico, che ha reso impossibile l'affermazione di un sistema parlamentare all'inglese³⁹. Ulteriore punto che va evidenziato è anche la continuità tra esperienza statutaria e esperienza repubblicana, non solo sul piano della disciplina regolamentare (sia l'Assemblea Costituente che la Camera dei Deputati recuperarono i regolamenti parlamentari dell'età statutaria), ma anche, come si è visto, sul piano delle modalità di votazione⁴⁰.

3. La questione di fiducia in particolare

3.1. Dallo Statuto albertino alla V Legislatura repubblicana

Le problematiche riguardanti la questione di fiducia nascono con gli esordi del parlamentarismo statutario, e, precisamente, con le dimissioni del primo Ministero "costituzionale", ovvero, il primo Governo che si formò dopo la concessione dello Statuto (Balbo-Pareto)⁴¹. Tale Ministero si dimise, a seguito della votazione contraria della Camera (il 5 luglio 1848) di un emendamento soppresivo (presentato dallo stesso Governo) dell'art. 6 del testo licenziato dalla Commissione presieduta da Rattazzi sul problema della annessione delle province lombarde. Il Ministro Sclopis aveva affermato che il Governo non poteva accettare di

giuridici delle istituzioni, Milano 1984, 123 ss., 183 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., spec. 3 ss., 100 ss., 118 ss., 229 ss., 382 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 159 ss., 435 ss.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 81 ss.; RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., spec. 12 ss., 38 ss., 67 ss., 100 ss., 137 ss.; H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, tr. it. a cura di E. Gianfrancesco e G. Grasso, Napoli 2015.

³⁷ Sulla labilità degli schieramenti parlamentari nell'esperienza statutaria si sofferma V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 198, che sottolinea come i raggruppamenti che si costituivano in Parlamento non godevano né di un significativo radicamento sociale, né di una rilevante visibilità al momento delle elezioni. In senso simile, si veda M.S. GIANNINI, *Lo Statuto Albertino e la Costituzione italiana*, cit., 73-74, secondo cui, più che di partiti, si poteva parlare da noi di gruppi a contorni non definiti ed a consistenza spesso precaria. Si vedano, inoltre, ARMAROLI, *Crisi di governo*, cit., 1-2; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 17, che, richiamando una affermazione di Crispi del 1886, sottolineano che nel Parlamento italiano di quell'epoca non vi erano partiti, ma solo uomini politici autonomi o riuniti in gruppi. Sulla mancanza di partiti strutturati e stabili come causa della degenerazione del sistema parlamentare in epoca statutaria insiste anche F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 574. Sugli schieramenti politici nel Parlamento subalpino e italiano, inoltre, si veda G. CONTI, *Il Parlamento e i partiti*, in AA.VV., *Il centenario del Parlamento*, cit., 299 ss.

³⁸ Sulla dinamica del diritto di voto, si vedano F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., 129 ss.; ID., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano 2006, spec. 41 ss., 71 ss.

³⁹ Cfr. S. PRISCO, *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, cit., 37 ss.

⁴⁰ Sul voto segreto nell'esperienza repubblicana, si vedano S. CURRERI, *Il voto segreto*, cit., 521 ss.; A. GIGLIOTTI, *Voto palese e voto segreto nella «verifica dei poteri»*, cit., 876 ss.; F. SPARISCI, *Il voto segreto dalla Costituente ai problemi di oggi*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1987, n. 3, 79 ss.

⁴¹ Sul Ministero Balbo-Pareto, si vedano G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno di Italia*, cit., 4 ss.; R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 99 ss.; M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., 642-643; L. PALMA, *I cambiamenti di Ministero in Italia sotto il governo costituzionale da Cesare Balbo a Benedetto Cairoli*, cit., 626 ss.; G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, cit., 13 ss.

impiegare armi e risorse per uno Stato che dubitava di tale unione, soggiungendo che si trattava di una questione di gabinetto. In virtù di ciò, il giorno seguente (6 luglio 1848), il Ministro delle Finanze, Revel, dichiarò alla Camera che il Ministero aveva presentato le sue dimissioni al Monarca perché riteneva di non avere più il sostegno della stessa. Il 7 luglio 1848, tuttavia, il deputato Siotto-Pintor si dichiarò contrario ad aprire la crisi, in quanto, a suo avviso, non si era affatto trattato di una questione di gabinetto⁴².

L'interpretazione della vicenda è oggetto di dibattito tra giuristi e storici. Per quanto riguarda la dottrina dell'epoca statutaria, una valutazione diversa è stata data da Luigi Palma e da Gaetano Arangio-Ruiz. In effetti, mentre Palma citava esplicitamente la frase del Ministro Sclopis sul fatto che il voto sulla annessione delle province lombarde fosse una questione di gabinetto⁴³, Arangio-Ruiz considerava le dimissioni del gabinetto Balbo-Pareto come una sorta di espressione di un dissenso tra due linee confliggenti all'interno della stessa compagine governativa sulla questione dell'annessione delle province lombarde e venete, ma senza alcun riferimento alla questione di gabinetto⁴⁴. Una diversa ricostruzione, infine, era quella di Francesco Racioppi e Ignazio Brunelli, che, a proposito delle dimissioni del Gabinetto Balbo-Pareto, parlavano di un Governo rovesciato dalla Camera dei Deputati, e citavano l'episodio come una tipica prova dell'avvento del regime parlamentare sin dai primi mesi dell'esperienza statutaria⁴⁵.

Per quanto riguarda la dottrina più recente, alcuni studiosi, rifacendosi alle dichiarazioni del Ministro Sclopis, inquadrano la vicenda come se fosse stata posta una questione di fiducia da parte dell'esecutivo⁴⁶. Di opposto avviso era, invece, Giacomo Perticone, che, invece, negava che fosse stata esplicitamente posta una questione di fiducia⁴⁷. Una posizione intermedia era quella di Romolo Astraldi, che, accomunando le dimissioni del Ministero Balbo-Pareto e quelle successive del Ministero Alfieri-Perrone (4 dicembre 1848) riteneva non si fosse ancora in presenza di una vera e propria questione di fiducia, ma essa era comunque già in embrione⁴⁸.

⁴² Si veda R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 106-107.

⁴³ Si veda L. PALMA, *I cambiamenti di Ministero in Italia sotto il governo costituzionale da Cesare Balbo a Benedetto Cairoli*, cit., 629.

⁴⁴ Si veda G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno di Italia*, cit., 17. Sulla esistenza di due linee politiche divergenti nell'ambito di quel Ministero si soffermava anche L. Palma, *I cambiamenti di Ministero in Italia sotto il governo costituzionale da Cesare Balbo a Benedetto Cairoli*, cit., 627-628. Di un ministero di coalizione che comprendeva uomini di Destra e Sinistra parlava G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, cit., 13.

⁴⁵ Si veda F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno, III*, cit., 299.

⁴⁶ Si vedano M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 50-51 (nota 19) e 73 (nota 89); R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 173-174. Di una questione di fiducia parlano anche A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., 25; R. PEREZ, *L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al Governo*, cit., 314-315. In senso simile, si veda A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 14, secondo cui la caduta del Governo Balbo fu a seguito di un voto parlamentare considerato di carattere fiduciario.

⁴⁷ Cfr. G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, cit., 15.

⁴⁸ Si veda R. ASTRALDI, *Il diritto parlamentare italiano nel Regolamento delle Assemblee legislative*, cit., 387. In senso simile, si vedano F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno, III*, cit., 317, che inseriscono i Gabinetti Balbo-Pareto e Alfieri-Perrone in un elenco di 15 Ministeri caduti in seguito a voto della Camera o intorno a questioni di fiducia o per l'elezione di candidati avversi alla Presidenza della Camera.

Ulteriormente diversa è la posizione di Maranini, il quale, pur evidenziando il carattere quasi parlamentare della crisi⁴⁹, ne sottolinea anche l'ambiguità, in quanto, a suo dire, mancava sia una mozione di sfiducia semplice, sia, a maggior ragione, una mozione di sfiducia costruttiva⁵⁰. Di una negazione di fiducia parla Antonio Marongiu⁵¹, mentre Carlo Ghisalberti, rifacendosi alle parole di Siotto-Pintor del 7 luglio, arriva addirittura a negare la natura di crisi parlamentare⁵².

Altro caso di questione di fiducia dalle indubbie conseguenze è quella posta il 3 dicembre 1848 dal Ministro della Pubblica Istruzione del Governo Alfieri-Perrone-Pinelli⁵³, Boncompagni, che legò la sua permanenza in carica al respingimento di una petizione sottoscritta da studenti universitari, in quanto contraria al regolamento universitario. Tuttavia, il giorno dopo la votazione fu l'intero ministero a dimettersi in quanto convinto di non avere più il sostegno da parte della Camera⁵⁴.

Ulteriore questione di fiducia che va sicuramente citata è quella posta da Cavour, a nome del Governo d'Azeglio⁵⁵, durante la discussione di quella che sarebbe divenuta la l. n. 1337/1852, quando, oltre a prefigurare la formazione di una nuova maggioranza parlamentare (il c.d. *connubio*), nel forzare una riluttante Camera ad approvare il testo governativo, lasciò intendere (implicitamente nell'intervento del 3 febbraio 1852, in modo esplicito il 5 febbraio 1852), che il ministero si sarebbe dimesso in caso di reiezione del testo⁵⁶.

⁴⁹ Sul carattere quasi parlamentare della crisi, si veda F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 511, secondo cui le dimissioni non furono ancora la conseguenza di un voto parlamentare, ma la circostanza dimostrerebbe che il governo era già sensibile agli umori della Camera elettiva.

⁵⁰ Cfr., in proposito, G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., 159-160.

⁵¹ Si veda A. MARONGIU, *Storia del diritto italiano*, cit., 453. Cfr., tuttavia, ID., *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, cit., 108, ove parla di Governo in minoranza davanti alla Camera, e dimissioni determinate dalla persuasione di non avere il consenso dell'Assemblea.

⁵² Si veda C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, cit., 39-40.

⁵³ Sulle vicende del Ministero Alfieri-Perrone-Pinelli – della cui formazione fu incaricato Revel la sera del 7 agosto, e che portò alla nomina a Presidente del Consiglio di Cesare Alfieri di Sostegno il 15 agosto, mentre Revel fu nominato Ministro delle Finanze –, alla cui guida si alternarono due Presidenti del Consiglio diversi (Alfieri fino ai primi di ottobre, e poi, a seguito delle sue dimissioni, Perrone di San Martino), con un semplice decreto reale di surroga, si vedano G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno di Italia*, cit., 23 ss.; R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 122 ss.; M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., 643-644; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., 160-161; L. PALMA, *I cambiamenti di Ministero in Italia sotto il governo costituzionale da Cesare Balbo a Benedetto Cairoli*, cit., 630-631; G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, cit., 16; F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 512-513.

⁵⁴ Si vedano G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno di Italia*, cit., 28; R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 135 e 174; A. MARONGIU, *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, cit., 108. Per una diversa interpretazione, si veda G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., 160-161, secondo cui in questo caso, pur se manca una mozione di sfiducia e una formale indicazione di indirizzo politico, la crisi e la sua soluzione sono nettamente parlamentari. In senso simile, si veda G. NEGRI, *Storia politica italiana dall'Unità alla Repubblica*, cit., 29-30, secondo cui le dimissioni dei dicasteri Balbo-Pareto e Alfieri-Perrone dimostrano che il diritto di controllo politico del Parlamento sul Governo ebbe la sua estrinsecazione sin dall'inizio. Di una caduta per un contrasto tutto sommato marginale con la Camera elettiva, di orientamento decisamente più avanzato e più favorevole alla ripresa della guerra, parla F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 513.

⁵⁵ Cfr., in proposito, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 51, nota 21, che sottolinea come spesso le dichiarazioni di politica generale fossero rese da ministri diversi dal Presidente del Consiglio.

⁵⁶ Cfr., in questo senso, F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 320 ss., che non esita a parlare (ivi, 322-323) di uso spregiudicato della questione di fiducia. Si veda anche G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno di Italia*, cit., 69-70. Molte perplessità nei riguardi di questo episodio sono avanzate da M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., 451.

È stato giustamente rilevato che la questione di fiducia nell'ordinamento statutario presentava tutta una serie di problematiche *sui generis*, non riscontrabili nell'esperienza repubblicana, in virtù della peculiarità della forma di governo. In primo luogo, come si è visto, essa poteva essere posta non solo dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ma anche dai singoli ministri⁵⁷. Inoltre, essa veniva posta normalmente alla Camera dei Deputati, in quanto solo la Camera era considerata rappresentativa della Nazione, mentre il voto del Senato non veniva generalmente considerato produttivo di conseguenze sul piano del rapporto di fiducia⁵⁸, anche se non mancano ricostruzioni tese a mettere in evidenza il ruolo dei senatori come «garanti della costituzione»⁵⁹.

Per quanto riguarda l'esperienza repubblicana, il periodo che va dalla I Legislatura alla riforma regolamentare del 1971 è quello più strettamente legato all'esperienza statutaria, non soltanto perché ne recupera i regolamenti parlamentari⁶⁰, ma anche perché in entrambi i periodi prevale ancora il voto segreto come modalità ordinaria di deliberazione delle Camere. Per quanto riguarda la questione di fiducia, il passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico, ovverosia da un Parlamento di notabili con gruppi scarsamente disciplinati ad uno invece caratterizzato da gruppi coesi, diretta emanazione di partiti organizzati e disciplinati, non comporta una modificazione della stessa, quanto piuttosto un *enlargements of functions*, in quanto lo scopo originario dell'istituto (quello di essere un mezzo di pressione nei confronti della maggioranza parlamentare al fine di ottenere l'approvazione di atti, legislativi e non, che stanno a cuore al gabinetto) non viene meno nel secondo dopoguerra⁶¹.

⁵⁷ Cfr., in proposito, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 72 ss., che distingue (ivi, 74-75) tre diversi tipi di questione di fiducia posta da un singolo ministro, a seconda che sia stata concertata con gli altri ministri; decisa dal singolo ministro, ma impegnativa per tutto il Governo; decisa dal singolo ministro, ma non impegnativa per il resto del Governo.

⁵⁸ Ivi, 77, dove vengono citate come eccezioni parziali il caso del Ministro Scialoja nel 1873 e quello del generale Mezzacapo, Ministro della Guerra nel 1878. Sulla sostanziale del Senato al rapporto fiduciario, si vedano anche M. Mancini, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., 442-443 (che richiamavano come unico precedente di crisi determinata dal voto del Senato, la c.d. *crisi Calabiana*); F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, cit., 312-313.

⁵⁹ Cfr., in proposito, R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 216 ss., il quale ritiene che il ruolo del Senato non fosse così marginale come viene tralaticciamente ritenuto. Si veda anche F.G. COCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 494 ss., che sottolinea il ruolo di intermediario tra la Camera elettiva e la Corona. Di bicameralismo zoppo parla, invece, S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari 2006, spec. 12 ss., ove rileva come il sistema delle infornate di senatori finì per ledere il prestigio della Camera alta. Polemico è anche G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, cit., 243 ss., il quale, nel comparare il Senato statutario a quello repubblicano, rileva che vi è una differenza abissale tra i due, poiché l'organo previsto dalla nuova Carta conserva solo il nome della «sonnacchiosa assemblea ridotta ormai ad un afono museo di dubbie illustrazioni e di cariatidi burocratiche». Di importanza residuale del Senato rispetto alla Camera elettiva parla anche R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, cit., 67 ss.

⁶⁰ Si veda R. ASTRALDI, F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano*, cit., 70 ss.; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento*, cit., 5; M. FRANCAVIGLIA, *Procedimento legislativo e forma di governo. Profili ricostruttivi e spunti problematici dell'esperienza repubblicana*, Roma 2015, 80 ss.; 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., 152. Sulla continuità regolamentare tra esperienza statutaria e repubblicana, inoltre, si vedano F. BERTOLINI, *Il regolamento della Camera liberale come regolamento della Assemblea Costituente*, in *Giornale di storia costituzionale* 2008, n. 15, 105 ss.; N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, ivi, 117 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 35 ss.; V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 616 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 64 ss.

⁶¹ Si veda M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 11 ss., che sottolinea come la funzione di pressione nei confronti del Parlamento non venga meno nel parlamentarismo del secondo dopoguerra.

Sebbene la sua ammissibilità giuridica fosse assai dibattuta in ambito dottrinario⁶², la questione di fiducia venne utilizzata fin dalla prima legislatura repubblicana⁶³, in funzione di contrasto all'ostruzionismo⁶⁴. Va detto, infatti, che l'opposizione socialcomunista non esitò ad utilizzare l'ostruzionismo più duro al fine di contrastare alcune scelte fondamentali del Governo De Gasperi, a partire dall'adesione alla N.A.T.O.⁶⁵. L'uso più controverso, e che generò le reazioni più violente, fu indubbiamente quello relativo alla modifica della legge elettorale⁶⁶ (la c.d. *legge truffa*)⁶⁷. Peraltro, va precisato che una questione di fiducia su una disposizione della legge elettorale fu posta anche tre anni dopo dal Governo Segni⁶⁸.

Occorre considerare comunque che l'utilizzazione della questione di fiducia era spesso una scelta necessitata, in quanto il ricorso al voto segreto come normale forma di votazione parlamentare, nel tutelare al massimo la libertà di azione del singolo parlamentare, sacrificava fortemente le istanze collegabili al principio di pubblicità dei comportamenti politici⁶⁹. In questo contesto, se non si riusciva a ricondurre a unità le diverse componenti della maggioranza e/o non si riusciva o non si voleva raggiungere un compromesso con l'opposizione, mancando

⁶² Sulle posizioni della dottrina, si veda D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, cit., 32 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 159 ss.

⁶³ Cfr. D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, cit., 41 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 207 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 5 ss.

⁶⁴ Sull'ostruzionismo, si vedano G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano 1981, 476 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Torino 1979, 707 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 328 ss.; A. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in AA.VV., *Storia d'Italia, Annali 17*, cit., 697 ss.

⁶⁵ Si vedano G. BEDESCHI, *La prima Repubblica (1946-1993). Storia di una democrazia difficile*, Soveria Mannelli 2013, 71-72; F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica. Un profilo dal 1946 a oggi*, Roma 2007, 45 ss.; CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna 1996, 65-66; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Storia breve delle istituzioni italiane dal 1900 al 1994*, Padova 2000, 44; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna 2004, 107 ss.; SODDU, *La via italiana alla democrazia. Storia della Repubblica 1946-2013*, Roma-Bari 2017, 75 ss.; A. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, cit., 705.

⁶⁶ Per una ricostruzione della legislazione elettorale italiana, rinvio a S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in *Federalismi.it* 2017, n. 20 (13-10-2017); F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 2015, n. 2, 557 ss.; F. LANCHESTER, *Quaranta anni di legislazione elettorale in Italia: aspetti problematici*, in *Nomos* 1989, n. 1, 27 ss. (e in ID., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio: nuovi saggi sulle votazioni*, Roma 1990, 103 ss.); ID., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., 153 ss.

⁶⁷ Sulla c.d. *legge truffa* e sulla decisione di porre la questione di fiducia, si vedano L. BALLINI, «L'arma della scheda». *Alle origini della legge elettorale del 1953*, in *Ventunesimo Secolo* 2004, vol. III, n. 5, 159 ss.; G. BEDESCHI, *La prima Repubblica*, cit., 87-88; G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare*, cit., 492-493; F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 49 ss.; CALANDRA, *I governi della Repubblica*, cit., 90 ss.; D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, cit., 46 ss.; L. GIANNITI, *La funzione di garanzia del Presidente della Repubblica e la riforma del sistema elettorale. Note a margine di una lettera di Einaudi a De Gasperi*, in *Diritto pubblico* 2022, n. 1, 239 ss.; R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 185-186; F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, cit., 110-111; ID., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., 158-159; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Storia breve delle istituzioni italiane dal 1900 al 1994*, cit., 44-45; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 111 ss.; M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1948 a oggi*, Roma-Bari 1996, 370 ss.; ID., *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna 2003, spec. 103 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 11 ss.; Pombeni, *La rappresentanza politica*, cit., 118-119; G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna 2003, spec. 69 ss., 85 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 7-8; SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna 1991, 239 ss.; SODDU, *La via italiana alla democrazia*, cit., 81 ss.; A. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, cit., 705 ss.

⁶⁸ Si vedano F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 53; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 213 (nota 25).

⁶⁹ Così V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 252.

istituti in grado di garantire ai governi tempi ragionevoli per l'approvazione dei provvedimenti ritenuti di maggiore interesse, non restava altro che il ricorso alla questione di fiducia⁷⁰.

3.2. La riforma regolamentare del 1971 e la c.d. “centralità del Parlamento”

La riforma regolamentare del 1971 costituisce un vero e proprio spartiacque nell'ambito della storia costituzionale italiana⁷¹, e ha dato luogo a giudizi assai discordanti tra gli studiosi, tra chi ne mette in evidenza le contraddizioni insanabili⁷², e chi invece ne difende con forza lo spirito⁷³. Con essa si intendeva dare la massima centralità all'istituzione parlamentare e ai gruppi parlamentari, in un'ottica consensualistica-consociativa⁷⁴. Alla base di tale riforma vi era la specifica volontà di dissociare maggioranza governativa e parlamentare, tendenza auspicata anche da parte della dottrina dell'epoca⁷⁵, inserendo all'interno di questa ultima quella parte

⁷⁰ Si veda F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento*, cit., 6, che si soffermano sul fatto della questione di fiducia come solo strumento a disposizione del Governo per dirigere le scelte parlamentari, in quanto mezzo utilizzato allo scopo di compattare la maggioranza parlamentare e superare le pratiche ostruzionistiche dell'opposizione. In senso simile, si vedano V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 262; M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 326-327. Cfr., tuttavia, S. CURRERI, *Il voto segreto*, cit., 528, che sottolinea come la questione di fiducia non potesse porre decisivo rimedio, in virtù del fatto che un continuo ricorso ad essa sarebbe stato indice non di forza, ma di debolezza.

⁷¹ Sulla riforma regolamentare del 1971, oltre al fascicolo monografico *Il Filangieri Quaderno 2021 (A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, a cura di V. LIPPOLIS), si vedano S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, 220 ss.; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 265 ss.; C. CHIMENTI, *I regolamenti del 1971*, in *Giornale di storia costituzionale* 2008, n. 15, 135 ss.; V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*, Milano 1980, 64 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Procedimento legislativo e forma di governo*, cit., 87 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 39 ss.; F. LANCHESTER, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., 1 ss.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 623 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 71-72; ID. (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna 2012; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 272 ss.; A. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, cit., 711 ss.; 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., 152 ss.

⁷² Critico sui regolamenti parlamentari del 1971 è G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano 1982, 84 ss., che sottolinea come la cattiva prova di essi fosse alle base delle modifiche introdotte nel 1981. Assai critico è anche M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Relazione generale*, in A.I.C., *Annuario 2000*, cit., 111 ss.; ID., *Storia breve delle istituzioni italiane dal 1900 al 1994*, cit., 55-56 (secondo cui l'effetto dei regolamenti del 1971 non fu solo di indebolire il governo, ma anche la stessa assemblea legislativa, a favore di alcune articolazioni parziali, come gruppi e commissioni). Un giudizio in chiaroscuro è, infine, quello di L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 274, che sottolinea come l'estremizzazione del principio unanimistico consentisse a ciascun gruppo, a prescindere dalle sue dimensioni, di mettere i bastoni tra le ruote alla programmazione. Di istituzionalizzazione di una peculiare formula consociativa parla, infine, F. VANDER, *La democrazia in Italia. Ideologia e storia del trasformismo*, Genova-Milano 2004, 317-318.

⁷³ Sui regolamenti del 1971 come espressione e prodotto della stagione della centralità del Parlamento, insiste RIDOLA, *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA, *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., 241 ss., il quale evidenzia la necessità che il disegno dei regolamenti del 1971 meriti un giudizio equilibrato. Una vigorosa difesa dei regolamenti del 1971 è anche in G. RIVOSCECHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in *Rivista AIC* 2012, n. 2 (17-4-2012), il quale sottopone a critica la tesi che li considera espressione della politica di consociazione.

⁷⁴ Sulla riforma regolamentare del 1971 come codificazione della prassi consociativa successiva al fallimento del tentativo maggioritario di De Gasperi insiste CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, cit., 594. In senso simile, si veda anche E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna 1978, spec. 99 ss., secondo cui, dopo le elezioni del 1968, si sarebbe prodotto il superamento completo di quella costruzione del rapporto tra Governo e Camere maturata nel corso dell'età degasperiana. Sulla valorizzazione dei partiti politici e dei gruppi parlamentari come protagonisti del rapporto rappresentativo con i cittadini, si sofferma V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 266.

⁷⁵ Sulla necessità di superare lo schema maggioritario del parlamentarismo all'inglese, si soffermava C. LAVAGNA, *Problemi giuridici delle istituzioni*, cit., 171 ss., secondo cui (ivi, 173) lo schema maggioritario aveva comportato l'estromissione per lungo

dell'opposizione che, per ragioni di ordine internazionale, era impossibilitata a concorrere per il Governo come alternativa.

Da qui l'idea della centralità del Parlamento⁷⁶, come luogo istituzionale in cui si realizzava la partecipazione dei gruppi colpiti dalla *conventio ad excludendum*. Tuttavia, riguardando l'intera operazione *a posteriori* si può ben dire che l'idea stessa della centralità del Parlamento fosse ambigua, se non, addirittura velleitaria, in quanto le ambizioni delle Camere di essere il centro motore dell'intero sistema costituzionale, attraverso la cogestione della funzione dell'indirizzo politico, o, addirittura, la sua precostituzione e la sua conseguente imposizione al Governo, non è mai corrisposta alla realtà dei fatti⁷⁷.

Con la riscrittura dei regolamenti parlamentari della Camera veniva finalmente disciplinato pure il ricorso alla questione di fiducia⁷⁸, correggendo in parte l'errore commesso dai costituenti di non disciplinarla direttamente, e chiudendo definitivamente anche la questione della sua eventuale legittimità costituzionale⁷⁹. È stato rilevato tuttavia che la riforma regolamentare del

tempo dalle decisioni di fondo delle forze politiche disposte a realizzare una piena attuazione della Costituzione. Sulla base di questa premessa, Lavagna riteneva (ivi, 193) che doveva ammettersi la possibile cogestione dell'indirizzo politico da parte di due maggioranze: quella al governo, unitaria e ad azione continua, e quella che Lavagna chiamava maggioranza arbitraria (ovverosia, quella che si determinava all'interno del Parlamento), più ampia, e dotata di maggior rilievo politico. In senso simile, si veda E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, cit., 101-102, secondo il quale la forma di governo operante a partire dalla V Legislatura rappresentava, con una ventina di anni di ritardo, la prima attuazione concreta del vero disegno tracciato in sede costituzionale. In questa ottica, per Cheli (ivi, 173), il Parlamento diveniva il *luogo geometrico* del pluralismo, e in esso si sviluppava nelle forme più intense la dissociazione tra la maggioranza governativa e quella parlamentare.

⁷⁶ Sulla riforma regolamentare del 1971 come effetto e non come causa della centralità del Parlamento e della pratica consociativa insiste V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 623. Sul fatto che la riforma regolamentare del 1971, nata soprattutto per adeguare i regolamenti risalenti all'epoca statutaria alla realtà repubblicana, abbia favorito la centralità parlamentare, si sofferma M.L. MAZZONI HONORATI, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., 344. Sui regolamenti parlamentari del 1971 e sulla centralità del Parlamento come espressione della *conventio ad integrandum* insiste C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in A.I.C., *Annuario 2000*, cit., 289 ss., che sottolinea anche il ruolo fondamentale svolto dal sistema elettorale proporzionale. Sulla questione della centralità del Parlamento, inoltre, si veda S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in AA.VV., *Storia d'Italia, Annali 17*, cit., 385 ss., ove sottolinea (ivi, 399 ss.) il fatto che i regolamenti parlamentari del 1971 individuino nel Parlamento l'ambito istituzionale attraverso cui giungere all'intesa.

⁷⁷ Cfr., in questo senso, L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 277, che sottolinea come solo nel triennio della c.d. *solidarietà nazionale* (1976-1979) il modello astratto della centralità parlamentare si è avvicinato alla prassi, anche se mai pienamente, visti i numerosi casi in cui il legislativo veniva scavalcato o aggirato, sia per effetto dei rapporti diretti tra esecutivo e partiti politici, sia per l'accresciuto ricorso, da parte del Governo, alle deleghe legislative ed ai decreti-legge. Sul fatto che l'esperienza della solidarietà nazionale si fosse collocata sulla scia della evoluzione della forma di governo a partire dalla V Legislatura era anche la tesi di E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, cit., 172 ss.

⁷⁸ Per quanto riguarda la questione di fiducia dopo la riforma regolamentare del 1971, si vedano S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., 224-225; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 278-279; D. Casanova, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, cit., 49 ss.; V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 107 ss.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 626 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 312 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 400 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 227 ss.; G. RIVOCSECCI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Giornale di storia costituzionale* 2008, n. 15, 143 ss.

⁷⁹ Cfr., in questo senso, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 309-310, secondo cui la questione di fiducia non era altro che espressione dell'autonomia del Governo rispetto al Parlamento. In senso simile, si veda M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento, II – Diritto costituzionale. a) Principi generali e funzioni*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano 1981, 757 ss., secondo cui (ivi, 802) le critiche a cui questo potere era stato soggetto non sembravano fondate, in quanto non si poteva disconoscere al Governo, organo costituzionale a cui spettava in modo eminente la

1971, nel precludere alcuni oggetti e nell'ampliare i tempi concessi alla discussione parlamentare, ne abbia attenuato in modo non trascurabile la portata antiostruzionistica⁸⁰, lasciando aperti tutta una serie di problemi⁸¹.

Il primo problema è che, secondo l'art. 116 reg. Camera, il fatto che fosse posta una questione di fiducia non modificava l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal regolamento, così come l'illustrazione degli emendamenti presentati, il che comportava, dal punto di vista del procedimento, una diseconomia raramente riscontrabile nell'ambito del diritto parlamentare⁸². Fu solo a seguito della interpretazione restrittiva data dalla Presidente Iotti (c.d. *lodo Iotti*)⁸³ nei primi mesi del 1980, di fronte all'ostruzionismo del gruppo radicale sulla conversione in legge del d.l. n. 625/1979⁸⁴, che la questione di fiducia tornò nell'alveo naturale.

Ulteriore problema dell'art. 116 reg. Camera era che, nel vietare l'apposizione della questione di fiducia su tutte le materie per le quali il regolamento prescriveva il voto per alzata di mano o il voto segreto, esso finiva per impedire la possibilità di selezionare un gruppo omogeneo di

determinazione dell'indirizzo politico, la libertà di dimettersi se le Camere non lo sostenevano nell'attuazione di esso. Di una conformità a Costituzione della questione di fiducia, desumibile dalle caratteristiche della relazione fiduciaria, parla anche G. Rivosecchi, *Fiducia parlamentare*, cit., 396.

⁸⁰ Di riduzione dell'uso a fini antiostruzionistici parla V. CARUSI, *Art. 94*, cit., 584. Di un certo ridimensionamento della portata antiostruzionistica della questione di fiducia parla anche V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 278. Di limitazione della portata antiostruzionistica della questione di fiducia, che non ha affatto contribuito a difendere le prerogative della Camera insiste C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 623. In senso simile, si vedano anche M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 332 (che però sottolinea come ad essa si fece grande ricorso a partire dal 1976, per superare l'ostruzionismo del gruppo radicale); L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 275 (secondo cui la disciplina regolamentare rappresentava una sconfitta del Governo stesso); G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, in *Diritto e società* 1981, n. 1, 147 ss. (ove parla di un regime operativo teso a ridimensionare l'istituto come strumento governativo di guida della maggioranza, come contrappeso politico al suo riconoscimento formale dello stesso). Si vedano, tuttavia, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 405 (che sottolinea il fondamentale ruolo della questione di fiducia contro il fenomeno dei franchi tiratori); A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 205 (secondo il quale, sino alla riforma regolamentare del 1988, la questione di fiducia è servita al Governo per neutralizzare le conseguenze negative dovute alla generalizzazione del voto segreto).

⁸¹ Qualche perplessità sulla possibilità, da parte dei regolamenti parlamentari, di determinare i limiti della questione di fiducia viene avanzata da D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, cit., 51 ss.

⁸² Così nuovamente A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 402. Si veda anche L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 275-276 (che arrivava ad avere dubbi sulla compatibilità di una simile procedura con la posizione costituzionalmente spettante al Governo). Di una diseconomia della procedura parlano V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 627; G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, cit., 85-86. Di previsione irragionevole parlano, infine, F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento*, cit., 7. Di una restrizione della facoltà da parte del Governo di porre la questione di fiducia parla 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., 165-166.

⁸³ Si veda A. Manzella, *Il parlamento*, cit., 402-403. Di disapplicazione dell'art. 116 reg. Camera parla A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 9. Sul c.d. *lodo Iotti*, si vedano anche V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 284-285; D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, cit., 71 ss.; V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 111-112; C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 624-625; L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 250; R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., 188; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 627-628; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 245-246; G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 398; ID., *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia*, cit., 152.

⁸⁴ Per una ricostruzione della vicenda, si vedano ARMAROLI, *Ostruzionismo e questione di fiducia (a proposito della conversione del decreto antiterrorismo)*, in *Diritto e società* 1980, n. 3, 571 ss.; G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare*, cit., 495; A. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, cit., 715-716; S. TRAVERSA, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1980, parte I, 585 ss.

materie estranee alla relazione fiduciaria, accomunandovi materie che invece erano logicamente legate all'indirizzo politico governativo, in virtù del fatto che il voto segreto costituiva ancora la regola, e non l'eccezione⁸⁵. Il suo mantenimento, d'altra parte, era perfettamente funzionale alla logica della centralità del Parlamento e alle logiche consociative ad essa conseguenti⁸⁶.

Non è un caso quindi che fin dai primi convegni dedicati alla riforma regolamentare fosse emersa la proposta, da parte di alcuni studiosi, di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, al fine di far prevalere un'interpretazione estensiva e maggiormente garantista delle prerogative del Governo in Parlamento⁸⁷. D'altra parte, essendo la riforma legata a un contesto politico ben preciso (quello consociativo), non è ugualmente un caso che alcuni capisaldi di essa siano stati rimessi in discussione con la fine dell'esperienza del governo di unità nazionale⁸⁸.

3.3. Le riforme regolamentari degli anni '80 e '90

Ulteriori momenti di svolta nella trasformazione della questione di fiducia sono costituiti dalle riforme regolamentari degli anni '80 (culminate con l'abolizione della regola della obbligatorietà del voto segreto e con una completa riscrittura dei regolamenti parlamentari al Senato⁸⁹), e dalla successiva riforma regolamentare degli anni '90. Entrambe vanno in direzione

⁸⁵ Cfr., in questo senso, V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 279. Di rilievi di costituzionalità parla anche V. CARUSI, *Art. 94*, cit., 584. Perplexità di ordine costituzionale sul divieto di porre la questione di fiducia in caso di voto segreto in V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 109. Assai critico era A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 312, che non esitava a parlare di un limite incostituzionale a proposito dell'impossibilità di porre la questione di fiducia sulla votazione finale del testo. Di evidente incostituzionalità della disposizione regolamentare, che restringeva la sfera delle attribuzioni spettanti al Governo parlavano anche M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento, II*, cit., 802-803; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., 369. Forti perplexità anche da parte di M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 282 ss.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 205 (che parla di opinabile costituzionalità del divieto di porre la questione di fiducia su alcune votazioni per alzata di mano); G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, cit., 156 ss. (ad avviso del quale la Camera si era autoattribuita il potere di bloccare l'utilizzabilità di uno strumento dell'esecutivo, alterando l'assetto della nostra forma di governo, concludendo nel senso della incostituzionalità dei regolamenti parlamentari); VIRGA, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Milano 1975, 231-232. Più articolata è la ricostruzione di G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia*, cit., 151 ss., il quale, pur mettendo in evidenza alcune contraddizioni intrinseche, sembra difendere la scelta di fondo dei regolamenti del 1971, in virtù del fatto che il vero problema, a suo avviso, era l'estensione del voto segreto. In senso simile, si veda Id., *Fiducia parlamentare*, cit., 397-398.

⁸⁶ Sul voto segreto come funzionale allo sviluppo del sistema parlamentare in senso consociativo insistono S. CURRELLI, *Il voto segreto*, cit., 525 ss.; CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, cit., 599-600.

⁸⁷ Si veda G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia*, cit., 149. Sul Governo come grande assente nella riforma del 1971 si sofferma V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 626. Sulla mancata evidenziazione del ruolo del Governo come profilo critico della riforma regolamentare del 1971 insiste anche V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 266.

⁸⁸ Cfr. S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento dall'unità nazionale ai governi Craxi*, cit., 407 ss., che considera il governo di unità nazionale nel corso della VII Legislatura il punto più alto toccato dalla centralità del Parlamento: una volta terminata l'esperienza di unità nazionale, e declinato il principio dell'intesa, anche la centralità del Parlamento finisce per entrare in crisi. Si veda anche CARETTI, *Le svolte della politica italiana nella riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., 596, ove sottolinea che la stagione della riforma regolamentare del 1971 inizia a entrare in crisi in coincidenza di alcuni nuovi elementi nel quadro politico italiano, rappresentati dalla affermazione di gruppi politici che non avevano partecipato alla fase costituente, e dalla consapevolezza che, con l'irrompere sulla scena di questi nuovi soggetti, si fosse definitivamente chiusa una stagione della politica italiana, e che occorresse perciò una nuova strategia istituzionale.

⁸⁹ Sulle riforme regolamentari degli anni '80, si vedano CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, cit., 596 ss.; V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 284 ss.; S. CURRELLI, *Il voto segreto*, cit., 531 ss.; M.

opposta a quella della riforma regolamentare del 1971, in quanto non sono volte a dare attuazione alla teoria della centralità del Parlamento, ma si inseriscono nella logica del parlamentarismo maggioritario⁹⁰.

L'innovazione regolamentare che ha avuto più riflessi sulla questione di fiducia è senza dubbio quella del 1988, che ha portato all'uso generalizzato del voto palese e alla marginalizzazione di quello segreto⁹¹. Sebbene il problema di una riforma del sistema delle votazioni in Parlamento iniziò a porsi già con la fine del governo di unità nazionale, come parte di un ripensamento più generale della teoria della centralità del Parlamento e della disciplina regolamentare del 1971, le prime riforme si concretarono in una serie di aggiustamenti volti ad eliminarne gli aspetti più irrazionali della procedura parlamentare⁹². È solo con il Governo De Mita, alla fine degli anni '80, che venne posta in modo decisivo la questione della riforma del voto segreto, ed il definitivo superamento del modello consensuale-consociativo.

È interessante notare che il Governo, non potendo farlo in modo formale, pose una sorta di questione di fiducia "sostanziale" sul capovolgimento del principio del voto segreto, legando la sua permanenza in carica alla realizzazione di quella riforma⁹³. Va detto anche che la normativa

FRANCAVIGLIA, *Procedimento legislativo e forma di governo*, cit., 90-91; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 41 ss.; F. LANCHESTER, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., 33 ss.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 630 ss.; ID., *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, in *Giornale di storia costituzionale* 2008, n. 15, 161 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Storia breve delle istituzioni italiane dal 1900 al 1994*, cit., 69; M.L. MAZZONI HONORATI, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., 345 ss.; D. NOCILLA, *La riforma del regolamento del Senato nel 1988*, in A. CERRI, HÄBERLE, I.M. JARVAD, RIDOLA, D. SCHEFOLD, *Il diritto tra interpretazione e storia*, cit., tomo III, 429 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 264 ss., 286 ss.; A. TANDA, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, cit., 723; 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., 154 ss.

⁹⁰ Sul fatto che le riforme regolamentari degli anni '80 abbiano comportato il superamento della democrazia consociativa e posto le premesse per la democrazia dell'alternanza, insistono S. CURRERI, *Il voto segreto*, cit., 536; S. Labriola, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento dall'unità nazionale ai governi Craxi*, cit., 409 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., 345. Cfr., inoltre, F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento*, cit., 8, che sottolineano come le riforme regolamentari degli anni '80 fossero volte a ridurre le pratiche ostruzionistiche ed a rafforzare il ruolo del Governo in Parlamento, a differenza di quelle del 1971, tese, invece, a recepire la prassi consociativa consolidatasi. Sulla netta discontinuità delle riforme regolamentari degli anni '80, legate all'idea di superare il raccordo governo-maggioranza dalla necessità della intesa con l'opposizione, si sofferma anche V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 631. Si veda, infine, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Relazione generale*, cit., 128, secondo il quale le riforme regolamentari a partire dal 1980 hanno rafforzato la funzionalità del Parlamento e migliorato quei rapporti di collaborazione tra Parlamento e Governo necessari ad un regime parlamentare ben ordinato. Sulla nozione di democrazia maggioritaria, si veda S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto - Aggiornamento*, vol. V, Milano 2001, 346 ss.

⁹¹ Di un punto di svolta irreversibile parla S. CURRERI, *Il voto segreto*, cit., 535. Di una tappa molto significativa nel processo di rafforzamento del raccordo Governo-maggioranza parlamentare parla V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 290. Si vedano, inoltre, S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., 377 ss.; A. GIGLIOTTI, *Voto palese e voto segreto nella «verifica dei poteri»*, cit., 879 ss.

⁹² Cfr., in questo senso, S. CURRERI, *Il voto segreto*, cit., 530-531. Si veda anche V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, cit., 161, secondo il quale le riforme regolamentari degli anni '80 erano volte, in primo luogo, a superare le lentezze delle procedure del regolamento del 1971.

⁹³ Di una questione di fiducia *extra ordinem* parlano CARETTI, *Le svolte della politica italiana nella riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., 599; S. CURRERI, *Il voto segreto*, cit., 533. Di questione di fiducia extraparlamentare parlano invece V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 631; A. Manzella, *Il parlamento*, 41 e 72, che sottolinea (ivi, 401-402) come la quasi abolizione del voto segreto sia stata votata a scrutinio segreto. Sul fatto che l'abolizione del voto sia stata votata a scrutinio segreto con un margine di soli 6 voti è la constatazione di S.

finale, essendo oggetto di una dura contrapposizione tra la maggioranza governativa e l'opposizione, non fu la risultante di un accordo politico, ma il risultato di aspre lotte sul filo di pochi voti⁹⁴. Si può dire quindi che le riforme regolamentari di fine anni '80 hanno comportato il prosciugamento del brodo di cultura della questione di fiducia (il voto segreto), e, al tempo stesso, ne hanno ampliato l'ambito di applicabilità⁹⁵.

Una ulteriore enfattizzazione del ricorso alla questione di fiducia si è avuto con il cambio del sistema elettorale, in virtù del *referendum* in materia elettorale del 1993⁹⁶, e l'avvento della democrazia maggioritaria⁹⁷ (con annessa riforma dei regolamenti parlamentari alla fine degli anni '90⁹⁸). Si è parlato, non a caso, di un vero e proprio paradosso della questione di fiducia⁹⁹, sottolineando come essa abbia acquistato una centralità sconosciuta in passato¹⁰⁰. Se l'aumento

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., 158.

⁹⁴ Cfr., in questo senso, S. CURRERI, *Il voto segreto*, cit., 534-535. Si veda anche V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 290, che evidenzia come, in tale scontro, si rompe per la prima volta l'ampio fronte parlamentare che aveva approvato e successivamente riformato i regolamenti parlamentari del 1971. Sui problemi interpretativi dell'art. 49 reg. Camera, si veda anche 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., 160 ss.

⁹⁵ Cfr., in proposito, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 345. Si veda anche M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., 370 (secondo cui la regola generale dello scrutinio palese ridimensionava la portata dell'istituto); Id., *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., 345 (ove sottolinea che, con lo scrutinio palese, il Governo raggiungeva naturalmente quel compattamento della maggioranza che poteva ottenere in passato solo a prezzo di porre la questione di fiducia).

⁹⁶ Per una ricostruzione puntuale del referendum in materia elettorale del 1993, rinvio ad A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna 2022, 140 ss.

⁹⁷ Sulle trasformazioni della forma di governo in virtù del cambio di sistema elettorale, si vedano U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 185 ss.; F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 125 ss.; M. CARDUCCI, *Art. 94*, cit., 1828 ss.; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 294 ss.; F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale*, cit., 568 ss.; G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC* 2020, n. 2, 50 ss.; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., 164 ss.; Id., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., 52 ss.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 641 ss.; M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, ivi, 419 ss., spec. 430 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 7 ss., 81 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., 347-348; C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, cit., 295 ss.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 98 ss.; G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 382, 386-387; G. SOBRINO, *La forma di governo*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra de secoli*, Bologna 2015, 63 ss.

⁹⁸ Sulle modifiche regolamentari degli anni '90, si vedano F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento*, cit., 9 ss.; CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, cit., 600 ss.; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 402 ss.; F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale*, cit., 583-584; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 44-45; F. LANCHESTER, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., 81 ss.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 643 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, cit., 348 ss.; C. Mezzanotte, *Relazione generale*, cit., 301 ss.; A. PALANZA, *Le riforme del regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999*, in *Giornale di storia costituzionale* 2008, n. 15, 191 ss.

⁹⁹ Si veda G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali* 2008, n. 4, 789 ss., che sottolinea come le riforme regolamentari sulla abolizione del voto segreto e quelle volte a prevenire pratiche ostruzionistiche non siano state in grado di frenare il ricorso alla questione di fiducia ma, anzi, lo abbiano paradossalmente incentivato. Un'ottimistica speranza, in questo senso, era stata avanzata da V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 656, secondo cui il calo delle questioni di fiducia nella seconda metà della XIII Legislatura era da considerare come un effetto delle riforme regolamentari di fine anni '90. Si veda, in proposito, C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 590, che sottolinea come il ricorso alla questione di fiducia si sia ridotto nella XIII Legislatura, ma poi abbia ripreso vigore nella XIV Legislatura

¹⁰⁰ Si veda G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., 810. Di uso massiccio della questione di fiducia nel procedimento legislativo a partire dagli anni '90 parla D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della*

in termini quantitativi è un dato che non può essere smentito¹⁰¹, restano da capire le ragioni e le cause di un simile fenomeno. In primo luogo, è stato sottolineato che solo un istituto dotato di una duttilità indipendente dal dato costituzionale come la questione di fiducia avrebbe potuto adattarsi a un contesto politico in continuo mutamento¹⁰².

Come ulteriore possibile spiegazione è stata avanzata la considerazione che la questione di fiducia troverebbe nella democrazia maggioritaria un contesto più favorevole al suo dispiegarsi, in quanto la logica di una contrapposizione tra maggioranza ed opposizione, che la questione di fiducia produce, finisce col diventare potenzialmente caratterizzante la dinamica complessiva del sistema politico¹⁰³. È stato osservato anche che in un regime di tipo maggioritario, il ricorso continuo alla fiducia può essere visto come un segno di forza, e non di debolezza, da parte di un Governo in campagna elettorale permanente, attraverso la rivendicazione della efficacia normativa dell'indirizzo programmatico approvato dal corpo elettorale, rispetto alle spinte frazionistiche presenti nel Parlamento¹⁰⁴.

Una possibile causa del fenomeno è stata vista anche nell'indebolimento del rapporto fiduciario tra Governo e maggioranza parlamentare nel corso della legislatura, di cui sarebbero tipiche manifestazioni, da un lato, l'aumentato ricorso alla questione di fiducia, allo scopo di costringere il Parlamento riottoso ad approvare certi provvedimenti legislativi, e, dall'altro, nella aumentata messa in discussione del rapporto fiduciario da parte di componenti della maggioranza, attraverso voti contrari alle proposte governative o richieste di verifiche¹⁰⁵.

I campi dove si è manifestata maggiormente questa tendenza all'uso sistematico della questione di fiducia sono le leggi di conversione dei decreti-legge e le leggi in materia

questione di fiducia, cit., 77-78. Sulla perdita del carattere fiduciario della questione di fiducia insiste C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 612 ss.

¹⁰¹ Sull'aumentato ricorso alla questione di fiducia insiste V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., 415, che rileva polemicamente come il suo uso si sarebbe dovuto ridurre rispetto alle ultime fasi di quella che il gergo giornalistico ha chiamato «*la prima Repubblica*», laddove, invece, si è verificato l'esatto opposto. Si veda anche A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 20 ss., secondo cui l'aumento deriverebbe dal fatto che, in regime maggioritario, essendo la maggioranza parlamentare espressione di una legittimazione popolare diretta, la questione di fiducia diventa uno strumento da utilizzare nei confronti della maggioranza stessa, ad efficacia più interna che esterna, in presenza di una compagine indisciplinata di cui si invoca il ricompattamento. Qualche perplessità sull'aumentato ricorso alla questione di fiducia nel contesto maggioritario anche da parte di A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 206. Molto polemico è, infine, G. RIVISECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971*, cit., 14-15, secondo cui in un contesto in cui un disegno di legge assunto come qualitativamente rilevante dal Governo viene approvato dalle Camere in circa venti giorni (Rivosecchi cita come esempi rilevanti sia il *lodo Schifani* che il *lodo Alfano*) è difficile comprendere il perdurante e sistematico ricorso alla questione di fiducia, proporzionalmente più rilevante nelle stagioni del maggioritario, in quanto, a suo avviso, con la riforma del voto segreto del 1988 non sarebbe più stata necessaria la questione di fiducia per garantire il ricompattamento della maggioranza. Si veda anche Id., *Fiducia parlamentare*, cit., 399, secondo cui vi sarebbe un dilagare della questione di fiducia in ambito maggioritario, al punto da scadere in prassi incostituzionali.

¹⁰² Si veda G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., 789-790.

¹⁰³ Cfr., in proposito, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 346.

¹⁰⁴ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 406. In senso simile, A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 2, secondo cui la questione di fiducia è diventata, più che una rivendicazione di responsabilità del Governo, una riaffermazione del suo potere-guida. Sui rischi di derive plebiscitarie nell'ambito della democrazia maggioritaria, si veda S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, cit., 349 ss.

¹⁰⁵ Così G. SOBRINO, *La forma di governo*, cit., 91-92.

finanziaria¹⁰⁶. Va rilevato, peraltro, che già un quarto di secolo orsono Marco Olivetti si interrogava sul problema della banalizzazione della questione di fiducia¹⁰⁷, ritenendo che, al di fuori del campo naturale di utilizzo (le votazioni sulla legislazione finanziaria), dove è più evidente il ruolo del Governo come comitato direttivo del Parlamento, il ricorso alla fiducia, nella fisiologia del parlamentarismo, avrebbe dovuto essere l'eccezione, e non certo la regola¹⁰⁸.

3.4. L'abuso della questione di fiducia nella prassi più recente

3.4.1. Maxi-emendamenti e leggi elettorali

All'enfaticizzazione del ricorso alla questione di fiducia in virtù dell'affermazione delle logiche di tipo maggioritario ha fatto seguito una ulteriore torsione dell'istituto, torsione che si può individuare in due diverse direzioni: da un lato, l'esplosione (sul piano numerico) della discutibile prassi dei maxi-emendamenti abbinati alla questione di fiducia¹⁰⁹, dall'altro una sorta di ritorno quasi all'antico, ovverosia delle questioni di fiducia sulle leggi elettorali¹¹⁰. Per quanto riguarda il primo fenomeno, esso si è manifestato in termini patologici a partire dalla XIV Legislatura¹¹¹, mentre per quanto riguarda la fiducia sulle leggi elettorali, si tratta di un fenomeno che si è ripetuto più di una volta nel corso della XVII Legislatura¹¹².

¹⁰⁶ Si vedano C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 591 ss.; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., 802-803.

¹⁰⁷ Cfr., in proposito, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 338 ss.

¹⁰⁸ Ivi, 342. Si veda, tuttavia, A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 26 ss., che sottolinea come due gabinetti assai diversi tra loro, se non agli antipodi, sul piano della forza parlamentare, come il Prodi II ed il Governo Monti (il Governo Prodi II è stato uno dei governi più deboli e conflittuali di tutta la c.d. Seconda Repubblica, mentre il Governo Monti è stato, assieme al gabinetto Draghi, il Governo con il più forte sostegno parlamentare mai goduto da un Governo nella storia costituzionale italiana) abbiano entrambi utilizzato con grande frequenza la questione di fiducia.

¹⁰⁹ Sulla prassi dei maxi-emendamenti, si vedano D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, cit., 66 ss.; C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 597 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 253-254; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali* 2005, n. 4, 807 ss.; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2009)*, in *Osservatorio sulle fonti* 2019, n. 1; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 250 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, 259 ss.; Id., *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., 803 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., spec. 44 ss., 180 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 11 ss.; G. RIVOSECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971*, cit., 16 ss.; 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 – Rassegna* (23-5-2018).

¹¹⁰ Riteneva problematica porre la questione di fiducia sulla legge elettorale G. CONSOLO, *La sfiducia ad un singolo Ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, cit., 69.

¹¹¹ Cfr., in proposito, G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., 801, che sottolinea come, a partire dalla XIV Legislatura, scompaiano le questioni di fiducia su atti di indirizzo e l'istituto sia utilizzato quasi esclusivamente nel procedimento legislativo, per di più in corrispondenza del fortissimo calo del numero di leggi approvate ogni anno. Si vedano, inoltre, C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 587 e 590-591; 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 – Focus* 2019, n. 3 (15-4-2019), spec. 29 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 49 ss.

¹¹² È appena il caso di ricordare che l'apposizione di una questione di fiducia in materia elettorale ha riguardato due Governi diversi (Renzi e Gentiloni) e due normative diverse (la l. n. 52/2015 e la l. n. 165/2017). Per una ricostruzione, si vedano E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* (19-12-2017); G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 106 ss.

Per quanto riguarda la prassi dei maxiemendamenti e della annessa questione di fiducia, nata nel contesto della prevalenza del voto segreto, essa è stata ritenuta una sorta di reazione alle strategie ostruzionistiche¹¹³, ed al peso dell'esperienza passata¹¹⁴. Tuttavia, questa prassi è ormai diventata talmente pervasiva da far parlare addirittura di una estrema involuzione del dettato costituzionale sul procedimento legislativo¹¹⁵. L'esplosione quantitativa delle questioni di fiducia abbinate ai maxiemendamenti ha portato parte della dottrina a interrogarsi sulla sua effettiva necessità¹¹⁶, e finanche sulla sua compatibilità con gli artt. 70 e 72 Cost.¹¹⁷, oltre che, in generale, sulla crisi del Parlamento come luogo di mediazione e di decisione¹¹⁸.

¹¹³ Cfr., in proposito, F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento*, cit., 20, secondo cui il grande ricorso alla prassi dei maxiemendamenti con annessa questione di fiducia nelle leggi di conversione dei decreti-legge si giustificerebbe in virtù del fatto che il divieto di contingentare i tempi alla Camera fornisce alle opposizioni un efficace strumento ostruzionistico. In senso simile, si veda E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., 828, secondo cui vi sarebbe un dato istituzionale di fondo che sembrerebbe spingere verso il ricorso a rimedi procedurali estremi: la difficoltà del Governo a trovare, in una logica di democrazia competitiva, un suo canale istituzionale di intervento preferenziale a fronte di un Parlamento spesso recalcitrante ad abbandonare comportamenti ostruzionistici tipici del periodo proporzionale. Si veda, inoltre, V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 639-640, che sottolinea, come, in seguito alla restrizione dei tempi di parola operate negli anni '80, le strategie ostruzionistiche si concentrano soprattutto sulla presentazione di un numero abnorme di emendamenti e sulla verifica continua del numero legale. Nega tuttavia che la questione di fiducia abbia realmente una funzione antiostuzionistica G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., 794 ss., in quanto nei regolamenti e nelle prassi parlamentari si sono sempre più consolidati meccanismi di snellimento e di funzionalizzazione della discussione.

¹¹⁴ Cfr., in questo senso, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 403-404, che sottolinea come la presentazione dei maxiemendamenti interamente sostitutivi del testo e la conseguente posizione della questione di fiducia non erano altro che una reazione alla giurisprudenza parlamentare che, alla Camera, rimaneva ancorata alla vecchia concezione, nel senso di negare la possibilità di porre la fiducia sulla votazione finale di un testo. Sui limiti e le ambiguità dell'art. 116 reg. Camera come causa dell'affermarsi della c.d. fiducia tecnica, che ha aperto la strada alla involuzione dei maxiemendamenti, si sofferma C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 622. Esprimeva molti dubbi sulla legittimità della apposizione della questione di fiducia "tecnica" da parte del Governo Cossiga ARMAROLI, *Ostruzionismo e questione di fiducia*, cit., 604 ss.

¹¹⁵ Così G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 259. In senso simile, si veda anche C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 587. Di patologica evoluzione in senso distorsivo parla I.G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., 13-14. Di una prassi indubbiamente problematica parla C. Bologna, *Art. 94*, cit., 229. Sulla combinazione di maxiemendamenti e questione di fiducia come espressione del rafforzamento dell'Esecutivo nei riguardi del Legislativo sul piano della prassi insiste G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, cit., 60.

¹¹⁶ Cfr., in proposito, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 275 ss., secondo cui il ricorso sistematico a queste innovazioni procedurali appare poco comprensibile, specie se si considerano le notevoli innovazioni accolte nei regolamenti parlamentari circa l'organizzazione e la programmazione dei lavori. Si veda, tuttavia, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., 827, che rileva come la presentazione dei maxi-emendamenti governativi viene addirittura vissuta come una prospettiva in larga misura auspicabile, in quanto è grazie alla contrattazione politica che si celebra ai fini della redazione del maxi-emendamento che ciascun partito della coalizione di maggioranza, in una logica di reciproco scambio, ottiene la soddisfazione di una proposta qualificante il proprio programma elettorale. In senso simile, si veda anche N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale*, cit., 3, ove rileva che sembra avere trovato conferma l'osservazione secondo cui, sul piano della tattica politico-parlamentare, tutti gli attori del procedimento legislativo finiscono per ricevere un qualche tornaconto da tale prassi, al di là delle rituali dichiarazioni rese pubblicamente.

¹¹⁷ Di aggiramento del vincolo costituzionale dell'esame articolo per articolo (*ex art. 72 Cost.*) parlano A. AMBROSI, *Art. 94*, cit., 856; D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, cit., 81 ss.; C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., spec. 600 ss.; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale*, cit., 3; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 251-252; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 291 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 127 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 12; G. RIVOCCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai regolamenti parlamentari del 1971*, cit., 16.

¹¹⁸ Sulla crisi del Parlamento, oltre alla già bibliografia citata, si vedano G. DI COSIMO, *Difendere il Parlamento, dal Fascismo alla Repubblica*, in *Rivista AIC* 2022, n. 1, 78 ss.; M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Verelli, 25 novembre 2016)*, Napoli 2017; A. MANZELLA, *Il Parlamento: questione attuale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni*

A dimostrazione della problematicità del fenomeno, non si può non rilevare che circa trentacinque anni orsono, nel commentare le disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo¹¹⁹, autorevole dottrina aveva evidenziato come l'art. 72 Cost. non consentisse l'approvazione in blocco di più articoli, senza possibilità di emendamento, così come imponesse che i d.d.l. dovessero essere formulati in articoli che presentavano un grado di organicità tale da giustificare la riunione in una sola disposizione di più proposizioni normative e non raggruppavano argomenti del tutto eterogenei tra loro al solo scopo di ridurre il numero di deliberazioni delle Camere¹²⁰. Corollario di queste affermazioni era anche l'idea che l'art. 72, comma 1, Cost. impedisse anche il ricorso alla prassi dell'approvazione in allegato ad un articolo unico di interi testi normativi¹²¹.

Per quanto riguarda la questione di fiducia sulla legge elettorale, è da rilevare che sia il Governo Renzi che il Governo Gentiloni non hanno esitato a utilizzare questo strumento in funzione antiostuzionistica per fare approvare una nuova legge elettorale (il c.d. *Italicum* il primo; il c.d. *Rosatellum* il secondo)¹²². Va anche detto, per la verità, che, a partire dalla XVII Legislatura, si è assistito con sempre maggiore frequenza ad un uso ostruzionistico del voto segreto, divenuto, da strumento di tutela della libertà del singolo parlamentare per questioni di coscienza, a mezzo ordinario per agguati parlamentari¹²³, come si è avuto modo di vedere nella travagliata vicenda della legge sulle unioni civili¹²⁴, nella altrettanto travagliata vicenda della riforma del sistema elettorale dopo la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale l'*Italicum* (la n. 35/2017)¹²⁵, e, per finire, nell'affossamento del d.d.l. Zan¹²⁶.

magistrali di Diritto Costituzionale, Vol. II (anno accademico MMXI-MMXII), Modena 2012, 7 ss.; A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, ivi, 17 ss.

¹¹⁹ Cfr. A.A. CERVATI, *Art. 72*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. La formazione delle leggi, Tomo I, 1: art. 70-74*, Bologna-Roma 1985, 108 ss.

¹²⁰ Ivi, 130.

¹²¹ Ivi, 131.

¹²² Cfr., in proposito, E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, cit., 1, secondo cui l'approvazione di due leggi elettorali attraverso la questione di fiducia rappresenta un caso emblematico di come la giustapposizione nel tempo di norme regolamentari, in assenza di adeguati coordinamenti si presti a problemi interpretativi che finiscono per mettere in tensione l'equilibrio tra Parlamento e Governo. In particolare, per Lattuca (ivi, 4), il problema nasce dal mancato coordinamento tra l'art. 116 reg. Camera (introdotto nel 1971) e l'art. 49 reg. Camera (modificato nel 1988).

¹²³ Va detto peraltro che, per uno strano paradosso, la XVII Legislatura si era aperta con un uso opinabile del voto palese nella dichiarazione di decadenza dal seggio senatoriale di Silvio Berlusconi in virtù della condanna definitiva per frode fiscale (1 agosto 2013), in conseguenza dell'art. 3 d.lgs. n. 235/2012. Per una ricostruzione, si veda A. GIGLIOTTI, *Voto palese e voto segreto nella «verifica dei poteri»*, cit., 886 ss.

¹²⁴ Molto critica sulle modalità di approvazione della l. n. 76/2016 è G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 86 ss., secondo la quale proprio l'oggetto della materia trattata avrebbe dovuto spingere a garantire, nel migliore dei modi possibili, un testo legislativo chiaro, leggibile, comprensibile dalla generalità dei consociati, laddove, invece, è difficile riconoscere che ciò sia avvenuto, tenuto conto dell'*iter* seguito, pur di approdare al risultato sperato. A suo avviso, infatti, il procedimento si è caratterizzato per due macroscopiche forzature, ovvero sia la mancata conclusione della fase in sede referente, seguita dall'apposizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento interamente sostitutivo del d.d.l. di iniziativa parlamentare. Per una diversa considerazione della procedura di approvazione, si vedano L. CONTE, *Le unioni civili*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione 2017-2021*, Bologna 2022, 151 ss.; A. SCHILLACI, *Le unioni civili in Senato: diritto parlamentare e lotta per il riconoscimento*, in *GenIUS* 2016, n. 2, 18 ss.

¹²⁵ È appena il caso di ricordare che la prima versione della nuova legge elettorale (il c.d. *Rosatellum I*) era stata impallinata dai c.d. franchi tiratori a voto segreto.

In particolare, per quanto riguarda l'approvazione del c.d. *Italicum* (l. n. 52/2015), si è parlato di procedure parlamentari sotto stress¹²⁷. In effetti, l'apposizione della questione di fiducia è stata l'ultima di una serie di peculiarità dal punto di vista della procedura parlamentare¹²⁸, oltre ai problemi sostanziali riguardanti la compatibilità di quella normativa con la sentenza 1/2014 della Corte costituzionale¹²⁹. Sulla possibilità di porre la questione di fiducia su alcune disposizioni della legge elettorale si è perciò scatenato un dibattito molto acceso sul piano politico¹³⁰, e che ha avuto riflessi anche su quello dottrinario¹³¹. Una parte della dottrina è arrivata a ritenere questa decisione illegittima, in quanto in contrasto con il fatto che in materia elettorale è possibile il voto segreto su richiesta¹³², e le contestazioni hanno riguardato anche l'esistenza di precedenti parlamentari a suffragio di questa scelta¹³³.

¹²⁶ Cfr., in proposito, L. GIANNITI, *Corsi e ricorsi del voto segreto, a margine della bocciatura del d.d.l. Zan*, in *Quaderni costituzionali* 2021, n. 4, 948 ss.

¹²⁷ Cfr., in proposito, E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di «grandi riforme»*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna 2016, 133 ss. (ove evidenzia i molteplici stress a cui è stato sottoposto il diritto parlamentare).

¹²⁸ Si veda R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera: ragionando sull'iter di approvazione dell'Italicum*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale*, cit., 49 ss.; L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, ivi, 103 ss.; M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it* 2015, n. 1 (22-6-2015), spec. 10 ss.

¹²⁹ Sui profili sostanziali del c.d. *Italicum*, rinvio a G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 164/2017*, in *Osservatorio sulle fonti* 2017, n. 3, 18 ss.; F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, cit., 233 ss.; ID., *La Costituzione sotto sforzo*, cit., 112 ss.; J. SAWICKI, *Il cosiddetto "Italicum". Lineamenti generali e primi aspetti critici*, in *Osservatorio AIC* 2014, n. 1 (aprile 2014); M. VILLONE, *La legge 52/2015*, cit., 15 ss.

¹³⁰ Cfr., in proposito, A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 17-18.

¹³¹ Sulla questione di fiducia in materia elettorale, si vedano L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali*, cit., 118 ss.; R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera*, cit., 74 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 97 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 15 ss.

¹³² Cfr., in proposito, M. VILLONE, *La legge 52/2015*, cit., 12 ss., secondo il quale tale iniziativa doveva essere preclusa ai sensi degli artt. 49 e 116 reg. Camera. Concorda con questa linea interpretativa L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali*, cit., 119-120. Ritiene, invece, questa linea interpretativa non persuasiva R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera*, cit., 76-77. Critico è anche S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali* 2015, n. 3, 752 ss., il quale ritiene questa interpretazione in contrasto non solo con il testo dell'art. 116 reg. Camera, ma anche con la stessa interpretazione dottrinaria consolidata. Reputa la decisione della Presidente Boldrini in linea con il precedente del 1990 e con i casi successivi E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, cit., 4. Di interpretazione riduttiva del disposto regolamentare, suffragata da precedenti poco significativi, invece, parla G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 107. Sul fatto che la giurisprudenza parlamentare considerasse ammissibile la posizione della questione di fiducia anche in caso di voto segreto su richiesta, infine, si veda A. Ambrosi, *Art. 94*, cit., 856.

¹³³ Si veda M. VILLONE, *La legge 52/2015*, cit., 13-14, secondo cui i precedenti parlamentari non suffragavano né la richiesta di fiducia sulla pregiudiziale di costituzionalità, né sugli articoli della legge elettorale. In realtà, sulla questione di fiducia su uno più articoli, come si è avuto modo di vedere (cfr. *infra*, § 4.2.1.), non fu solo il Governo De Gasperi a porre una questione di fiducia sulla legge elettorale, ma anche il Governo Segni. Sulla presenza di ulteriori precedenti, si vedano R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera*, cit., 75-76; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 18. Sulle decisioni presidenziali di ammissibilità della questione di fiducia nelle materie ove è possibile il voto segreto su richiesta, si veda anche S. CURRERI, *Il voto segreto*, cit., 539-540, secondo cui la questione di fiducia non sarebbe ammissibile solo su ciò che riguarda i regolamenti parlamentari e il funzionamento delle Camere, e, solo alla Camera dei Deputati, le proposte di inchieste parlamentari. Sul precedente del 1990, si vedano anche E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, cit., 3; 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., 170 ss.

La rieiezione da parte del corpo elettorale del progetto di revisione costituzionale presentato dal Governo Renzi e la successiva sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale¹³⁴, hanno reso necessaria comunque l'approvazione di una nuova legge elettorale, a causa della evidente eterogeneità dei sistemi elettorali vigenti, come d'altronde aveva ribadito anche la stessa Corte costituzionale¹³⁵. In quest'ottica, le molteplici questioni di fiducia poste dal Governo Gentiloni¹³⁶, seppur molto contestate sia in ambito politico che dottrinario, sono state quasi una sorta di scelta obbligata, vista la continua richiesta, a scopi meramente ostruzionistici, di voti segreti da parte di determinati settori dell'opposizione.

Va detto comunque che la richiesta di fiducia sulle leggi elettorali da parte dei Governi Renzi e Gentiloni ha comportato anche una piccola coda giurisprudenziale, attraverso la proposizione di due ricorsi alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in cui veniva appunto lamentata la lesione delle prerogative parlamentari a causa della questione di fiducia¹³⁷. La Corte ha ritenuto tali ricorsi inammissibili, sottolineando l'erroneità della asserzione secondo la quale l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo avrebbe leso la libertà di voto e la sovranità dei cittadini¹³⁸.

¹³⁴ Sulla dichiarazione parziale di incostituzionalità contenuta nella sentenza n. 35/2017 – che, è bene ricordarlo, non ha dichiarato i premi di maggioranza incostituzionali in sé, ma, in continuità con la sentenza n. 1/2014, ha solo ritenuto incostituzionali i premi di maggioranza che non prevedano una soglia minima di voti per potere operare, in modo da evitare sovrappresentazioni irragionevoli –, si vedano R. BIFULCO, *Diritto costituzionale*, Torino 2020, 105 ss.; D. CASANOVA, L. SPADACINI, *Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring*, in *Osservatorio AIC* 2017, n. 2 (10-5-2017); S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia per il referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it* 2017, n. 4 (15-2-2017); G. DELLEDONNE, *La legge elettorale*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI, *Dove va la Repubblica?*, cit., 39 ss.; D. DE LUNGO, *Il premio di maggioranza alla lista, fra governabilità e legittimità costituzionale. Considerazioni (anche) a valle della sentenza n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC* 2017, n. 2 (23-6-2017); G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, cit., 56-57; G. Ferri, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale*, cit., 23 ss.; L. GIANNITI, *La funzione di garanzia del Presidente della Repubblica e la riforma del sistema elettorale*, cit., 256-257; F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo*, cit., 89 ss., 107 ss.; G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale. problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos* 2017, n. 2; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* (13-2-2017); PASQUINO, *La Corte decide di decidere, ma non coglie la natura del ballottaggio*, ivi (6-4-2017); C. ROSSANO, *Note sul premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica nella sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017*, in *Rivista AIC* 2017, n. 1 (27-2-2017).

¹³⁵ Cfr. C. cost., sent. n. 35/2017, § 15.2 del *Considerato in diritto*. Come è noto, la l. n. 52/2015 si applicava solo alla Camera, mentre al Senato vigeva ancora quella parte della l. n. 270/2005 che residuava dopo la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale. Sulla importanza di questa asserzione si sofferma N. LUPO, *Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare*, cit., 48. Sui problemi legati alla scelta del sistema elettorale dopo la sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale, si vedano R. BIFULCO, *Diritto costituzionale*, cit., 107 ss.; S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica*, cit., 5 ss.; G. DELLEDONNE, *La legge elettorale*, cit., 45 ss.; G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale*, cit., 33 ss.; F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo*, cit., 91 ss., 109 ss.; G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale*, cit., 46 ss.; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 463-464.

¹³⁶ Cfr., in proposito, R. BIFULCO, *Diritto costituzionale*, cit., 158, che parla di ben 8 questioni di fiducia (3 alla Camera e ben 5 al Senato) per approvare la legge elettorale.

¹³⁷ Sulla presentazione dei ricorsi per conflitto di attribuzione, si veda AA.VV., *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Nomos* 2017, n. 3 (interventi di F. LANCHESTER, MADDALENA, G. BUONUOMO, S. CECCANTI, L. SPADACINI, M. VILLONE, G. SERGES).

¹³⁸ C. cost., ordd. nn. 277/2017 e 280/2017. Per un commento, si vedano M.C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *Dirittifondamentali.it* 2018, n. 1 (28-2-2018); L. Grimaldi, C. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della «situazione venutasi a creare» con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in *Consulta Online* 2018, n. 1, 34 ss.

3.4.2. La XVIII Legislatura

In un simile contesto, si sarebbe potuto pensare che l'opposizione della XVII Legislatura, che tanto aveva protestato contro l'utilizzazione massiccia della questione di fiducia, avrebbe adottato comportamenti più morigerati nell'uso di essa, una volta divenuta maggioranza dopo le elezioni del 2018¹³⁹. Mai speranza si è rivelata più vana, visto l'uso reiterato e abnorme che della questione di fiducia è stato fatto sia del Governo Conte I che dal Governo Conte II¹⁴⁰. In particolare, il Governo Conte I si è subito reso protagonista di uso molto disinvolto della questione di fiducia¹⁴¹, a partire dalla prima richiesta, il 12 settembre 2018, alla Camera sul d.l. n. 91/2018¹⁴², per arrivare alla manovra di bilancio, il cui *iter* di approvazione è stato alquanto tortuoso e tribolato¹⁴³.

Il d.d.l. è stato infatti presentato con una decina di giorni di ritardo rispetto al termine massimo previsto dalla l. n. 196/2009, ed è stato approvato in prima lettura alla Camera con una prima questione di fiducia l'8 dicembre. Successivamente, il Governo ha operato una riscrittura integrale della manovra dopo una trattativa con la Commissione U.E., presentando

¹³⁹ Per un bilancio della XVIII Legislatura, si veda A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in *Federalismi.it* 2022, n. 19, III ss., che parla di una legislatura travagliata, tenuta in piedi dalle continue emergenze. Sul trapasso dalla XVII alla XVIII Legislatura, e sulla formazione del Governo Conte I, rinvio ad AA.VV., *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali* (relazioni ed interventi di A. ANZON DEMMIG, G. AZZARITI, R. CHIEPPA, A. D'ALOIA, M. ESPOSITO, G. GRASSO, M.C. GRISOLIA, M. LUCIANI, A.M. NICO, A. PALANZA, A. PERTICI, C. PINELLI, S. PRISCO, M. SICLARI, S. STAIANO, M. VOLPI), in *Osservatorio AIC* 2018, n. 2, 323 ss.; C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in *Democrazia e diritto* 2019, n. 1, 197 ss.; M. CAVINO, *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII Legislatura*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI, *Dove va la Repubblica?*, cit., 13 ss.; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 465 ss.

¹⁴⁰ È appena il caso di ricordare che sia il Governo Conte I che il Governo Conte II sono stati protagonisti di manovre di bilancio approvate a colpi di questioni di fiducia e quasi alla scadenza del termine del 31 dicembre (rispettivamente, il 30 dicembre 2018, il 24 dicembre 2019, e il 30 dicembre 2020). Sulle discutibili modalità di approvazione della manovra di bilancio 2019 che in quella 2020 si sofferma anche G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, cit., 61-62, il quale evidenzia come il Parlamento abbia finito per operare alla stregua di una Assemblea monocamerale.

¹⁴¹ Sulle innovazioni introdotte dal Governo Conte I, si veda N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale*, cit., 4-5. Di un abuso della questione di fiducia e dei maxi-emendamenti a proposito del Governo Conte I parla C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., 218 ss., secondo cui (ivi, 220) quello che sembra contare nell'uso di tale prassi è che il Parlamento ratifichi in blocco le decisioni prese dall'esecutivo, senza che vi sia necessità di alcun legame o anche della semplice coerenza del testo approvato con l'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia. Di un uso molto disinvolto della questione di fiducia nella XVII e nella XVIII Legislatura parla D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, cit., 78 ss.

¹⁴² Cfr., in proposito, A. CONTIERI, *Brevi note a margine della prima questione di fiducia del Governo Conte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* (3-12-2018), ove vengono evidenziati i due profili problematici che questa richiesta conteneva. Il primo profilo è che la delibera che autorizzava il Governo a porre la questione di fiducia era avvenuta contestualmente all'approvazione dello stesso decreto, ovvero prima che fosse stato inviato al Capo dello Stato per la firma e prima che fosse stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Il secondo profilo era che il Governo, sulla base di quella autorizzazione, poneva la questione di fiducia su un atto contenutisticamente diverso da quello deliberato, in virtù delle rilevanti modifiche intervenute nel corso della procedura parlamentare di conversione in legge.

¹⁴³ Il paragone si potrebbe fare con la soffertissima approvazione, in pieno esercizio provvisorio, della manovra di bilancio da parte del Governo Gorla nel 1988 (su cui, si vedano CALANDRA, *I governi della Repubblica*, cit., 438 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 250-251, nota 102; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 35 ss.), avvenuta con un maxi-emendamento abbinato ad una questione di fiducia, o con l'altrettanto complicata legge finanziaria del Governo Prodi nel 2006, con ben tre questioni di fiducia e con il record di un articolo unico di ben 1.364 commi (su cui, si vedano C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 592-593; G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., 74 ss.).

due maxiemendamenti al Senato, e facendoli approvare con una nuova questione di fiducia il 22 dicembre; l'approvazione definitiva da parte della Camera, previa apposizione della terza questione di fiducia da parte del Governo, è avvenuta il 30 dicembre, a poche ore dalla scadenza del termine del 31 dicembre¹⁴⁴.

La problematica procedura di approvazione ha comportato anche un intervento della Corte costituzionale, che, investita di un conflitto di attribuzione promosso da una trentina di senatori, ha dichiarato il ricorso inammissibile, non rinunciando però a tutta una serie di moniti proprio sul tema del procedimento parlamentare¹⁴⁵. Si è parlato a questo proposito di un vero e proprio *revirement* rispetto alla sentenza 391/1995, nel momento in cui l'ordinanza richiede che il ruolo che la Costituzione riserva al Parlamento sia rispettato non solo nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale¹⁴⁶.

La Corte, pur riconoscendo che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul d.d.l. di bilancio 2019 avevano aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxiemendamenti approvati con voti di fiducia, riconosceva che i lavori erano avvenuti sotto la pressione del tempo, a causa della lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato, e senza che fosse stata del tutto preclusa nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale. Di conseguenza, prosegue la Corte, non emergendo un abuso del procedimento legislativo tale da determinare violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari, il conflitto era da ritenersi inammissibile¹⁴⁷.

Proprio le timide aperture contenute nell'ord. n. 17/2019 hanno provocato una vera e propria inflazione di ricorsi alla Corte stessa per conflitti di attribuzione, in molti dei quali la principale doglianza era proprio l'abuso della questione di fiducia, e che però non hanno prodotto risultati concreti¹⁴⁸. In effetti, non si può che convenire con l'opinione di chi ritiene

¹⁴⁴ Di un aggravamento della discutibile prassi dei maxiemendamenti a proposito della legge di bilancio per il 2019 parla N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale*, cit., 21. Per una ricostruzione sulle discutibili modalità di approvazione della manovra di bilancio, si vedano C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali* 2019, n. 1, 162 ss.; C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., 243 ss.

¹⁴⁵ C. cost., ord. n. 17/2019. La decisione è stata commentata da numerosi studiosi. Per gli aspetti più inerenti al tema, si vedano A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *Federalismi.it* 2019, n. 7 (3-4-2019); C.F. FERRAJOLI, *Un declino senza cambiamento*, cit., 246 ss.; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale*, cit., 7 ss.; ID., *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it* 2019, n. 4 (20-2-2019); R. MANFRELOTTO, *“Quindici uomini sulla cassa del morto”: questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* (5-4-2019); I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC* 2019, n. 5, 66 ss.; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali* 2019, n. 1, 165 ss.; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it* 2019, n. 4 (20-2-2019); VERONESI, *“Se non ora, quando”? Il conflitto promosso dai senatori costretti a votare senza discutere né conoscere la legge di bilancio (ord. cost. n. 17 del 2019)*, in *Studium iuris* 2019, n. 6, 727 ss.

¹⁴⁶ Cfr., tuttavia, R. MANFRELOTTO, *“Quindici uomini sulla cassa del morto”*, cit., 5, che parla di una linea di continuità con la pronuncia del 1995, nella parte in cui filtra mediante i regolamenti parlamentari le attribuzioni costituzionali delle assemblee rappresentative. Nel senso del *revirement*, invece, si veda N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale*, cit., 15 ss.

¹⁴⁷ C. cost., ord. n. 17/2009, § 4.5 del *Considerato in diritto*. Su questi aspetti, si soffermano anche N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit., 13-14; I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, cit., 73 ss.

¹⁴⁸ Su questi aspetti, si veda E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio AIC* 2021, n. 4, 150 ss.

che lo spazio aperto dalla Corte abbia finito per indurre deputati e senatori per riversare sulla Corte questioni sul merito dei provvedimenti, più che prospettare lesioni specifiche delle proprie prerogative¹⁴⁹.

Un ulteriore esempio di uso disinvolto della questione di fiducia da parte del Governo Conte I è stato sicuramente la conversione in legge del d.l. n. 135/2018, in cui l'uso della già citata prassi della questione di fiducia su un maxiemendamento ha comportato l'inserimento di un articolo estraneo al testo dell'originario decreto legge. Anche in questo caso, è stato nuovamente sollevato nuovamente conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato da parte di alcuni parlamentari, ricorsi che la Corte ha però ritenuto nuovamente inammissibili¹⁵⁰. In particolare, nell'ord. n. 275/2019, la Corte costituzionale ha respinto le doglianze dei deputati ricorrenti, sottolineando che la posizione della questione di fiducia da parte del Governo si è svolta secondo la procedura disciplinata dall'art. 116 reg. Camera, e che, nel caso di specie, non risultava prospettata alcuna lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare nell'ambito del procedimento di conversione del decreto legge¹⁵¹.

Cambiata la maggioranza politica nel passaggio dal Conte I al Conte II, non è cambiato affatto il *modus operandi* nella discussione della legge di bilancio¹⁵², approvata nuovamente a colpi di maxiemendamenti e di questioni di fiducia, senza dare il tempo materiale di discuterla nel merito. Le discutibili modalità di approvazione hanno comportato un ulteriore ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ritenuto nuovamente inammissibile dalla Corte costituzionale¹⁵³, con una decisione che sembra muoversi in sostanziale continuità con la pronuncia precedente, anche se non mancano studiosi di diverso avviso¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Ivi, 181-182, ove sottolinea che la possibilità per i deputati ed i senatori di rivolgersi alla Corte dovrebbe sempre rappresentare l'*extrema ratio* e rispettare il carattere della residualità, altrimenti ciò che sarà realmente libero non sarà il diritto dei parlamentari di rivolgersi al giudice delle leggi a tutela delle proprie prerogative lese da violazioni gravi e manifeste, ma il mero riversare dinanzi alla Consulta questioni di legittimità costituzionale travestite da conflitti di attribuzione. Sulle problematiche riguardanti i conflitti di attribuzione proposti da singoli parlamentari e dai vari gruppi, si veda anche A. GUSMAI, *Sulla legittimità costituzionale dei soggetti della rappresentanza politica a sollevare conflitti di attribuzione*, in *Consulta Online* 2022, n. 1, 364 ss.

¹⁵⁰ C. cost., ordd. nn. 274/2019 e 275/2019. Per un commento, rinvio a F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC* 2020, n. 2, 174 ss.; C. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, ivi, 149 ss.; E. La Fauci, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019*, cit., 155 ss.

¹⁵¹ Ritiene che l'ord. n. 275/2019 contenga, seppur nella forma dell'*obiter dictum*, un deciso stigma sul ricorso alla questione di fiducia C. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo*, cit., 173, il quale soggiunge che, ove non dovessero sussistere in futuro ragioni per effettuare quel bilanciamento tra gli interessi che il possibile annullamento di una legge di bilancio ha imposto nell'ord. n. 17/2019, vi sarebbero margini perché all'astratto riconoscimento della legittimazione attiva faccia seguito la concretezza di una valutazione nel merito. Sottolinea il fatto che, in entrambe le decisioni, l'inammissibilità sia determinata dalle circostanze del caso di specie, e non da una pregiudiziale chiusura anche F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari*, cit., 179. Maggiori perplessità da parte di E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019*, cit., 160-161., che sottolinea come l'ord. 60/2020 abbia chiuso le possibilità di configurare una lesione dei diritti dei componenti delle Camere in caso di posizione di questione di fiducia.

¹⁵² Di una vera e propria saga della legge di bilancio parla E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019*, cit., 161.

¹⁵³ C. cost., ord. n. 60/2020. Per un commento, si vedano M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*

In particolare, la Corte costituzionale arriva a giustificare la compressione dei tempi e l'uso della questione di fiducia abbinata a maxiemendamenti in virtù del fatto che il DEF (Documento di Economia e Finanza) era stato approvato da un Governo diverso da quello che aveva presentato la legge di bilancio, insediatosi solo nel settembre 2019, il che aveva avuto come conseguenza la presentazione tardiva del progetto di bilancio alle Camere.

La marginalizzazione del Parlamento dai processi decisionali ha trovato una manifestazione ulteriore durante l'emergenza pandemica¹⁵⁵, in particolare per quel che riguarda la materia delle fonti del diritto¹⁵⁶. Se infatti la fonte prescelta per gestire i primi 12 mesi di pandemia è stata una fonte scarsamente soggetta a controllo come i d.p.c.m¹⁵⁷, anche quando si è ricorso alla fonte più tradizionale del decreto-legge, non si è affatto deflettuto dalla deprecabile prassi di sottoporre il testo a questione di fiducia in sede di conversione¹⁵⁸.

Nessuno scostamento dalla discutibile prassi si è avuto infine con il passaggio dal Governo Conte al Governo Draghi¹⁵⁹: anche la manovra di bilancio di questo ultimo è stata approvata all'ultimo minuto tramite maxiemendamenti e questioni di fiducia, nonostante la maggioranza parlamentare di unità nazionale che sosteneva il Governo Draghi fosse assai più ampia di quella che sosteneva il Governo Conte I che il Governo Conte II, a testimonianza di un problema ormai evidente circa l'attitudine del Parlamento a essere luogo effettivo di discussione e di

2020, n. 2, 195 ss.; R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari* (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60), in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* 2020, n. 2, 90 ss.; E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019*, cit., 161 ss.; M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2020, n. 2, 722 ss.; D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione: il parlamentarismo lungo il sentiero dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari o dai gruppi*, ivi, 731 ss.

¹⁵⁴ Di una mancanza di una assoluta soluzione di continuità parla M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, cit., 199. Di argomenti analoghi parla R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere*, cit., 90. Sulla continuità tra ord. n. 17/2019 e ord. n. 60/2020 insiste anche E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019*, cit., 161. Di un vero e proprio rovesciamento del punto di vista affermato nell'ord. n. 17/2019 parla, invece, M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola*, cit., 722, secondo cui (ivi, 727), nonostante gli sforzi di avvalorare una continuità con il test elaborato nella precedente ord. n. 17/2019, la pronuncia appare assolutamente innovativa, come rivela il brusco scarto che irrompe ad un certo punto della motivazione.

¹⁵⁵ Sul ruolo del Parlamento nella emergenza pandemica, si vedano soprattutto V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, ne *Il Filangieri Quaderno 2020 (Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, a cura di V. LIPPOLIS e N. LUPO), 3 ss.; N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, ivi, 145 ss.; C. MARTINI, *Il parlamento nel governo dell'emergenza*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale, Volume I. Problemi di governo*, Bologna 2021, 75 ss.

¹⁵⁶ Sulle fonti del diritto durante l'emergenza pandemica, rinvio a M. MALVICINI, S. MALLARDO, *Le fonti del diritto: legislazione emergenziale e riforme costituzionali*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI, *Dove va la Repubblica?*, cit., 59 ss.; C. MARTINI, *Il parlamento nel governo dell'emergenza*, cit., 83 ss.

¹⁵⁷ Sulla "parlamentarizzazione" dei d.c.m., si vedano E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM "pandemici": un caso di inversione dell'onere della prova*, ne *Il Filangieri Quaderno 2020*, 27 ss.; V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, cit., 6 ss.; C. MARTINI, *Il parlamento nel governo dell'emergenza*, cit., 89 ss.

¹⁵⁸ Su questi profili, rinvio ad E. BORGHETTO, *L'intervento parlamentare nel processo di conversione dei decreti-legge "pandemici"*, ne *Il Filangieri Quaderno 2020*, 13 ss., spec. 19 ss.

¹⁵⁹ Sulla formazione del Governo Draghi, si vedano M. CAVINO, *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII Legislatura*, cit., 36 ss.; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 493 ss.; A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica*, cit., VI ss.

decisione delle leggi di bilancio¹⁶⁰. D'altra parte, a testimonianza della centralità assunta dalla questione di fiducia nella XVIII Legislatura, va osservato che anche la caduta del Governo Draghi e la fine anticipata della Legislatura è avvenuta in virtù di una questione di fiducia, il cui mancato voto da parte di tre forze politiche facenti parte della maggioranza di unità nazionale ha comportato l'immediato scioglimento del Parlamento da parte del Capo dello Stato¹⁶¹.

4. La sfiducia al singolo ministro in particolare

Come si è accennato, anche la problematica della sfiducia individuale al singolo ministro nasce sin dai primi giorni dell'esperienza statutaria¹⁶². Il primo caso di sfiducia individuale ad un singolo ministro riguardò il Ministro delle Finanze, Revel, pesantemente attaccato il 26 ottobre 1848 da Rattazzi e Buffa nella sua veste di Presidente del Consiglio incaricato circa il problema della accettazione (il 15 agosto 1848), a nome di un Ministero non ancora formatosi, della mediazione anglofrancese dopo l'armistizio Salasco¹⁶³. Buffa presentò, a questo proposito, una mozione di censura individuale, che non solo fu ritenuta ammissibile, ma provocò anche un dibattito, con la presentazione di un apposito ordine del giorno di sostegno al ministro, che prevalse, seppur di pochi voti¹⁶⁴. Ulteriori manifestazioni della ammissibilità di questa innovativa procedura si ebbero nuovamente qualche mese dopo, rispettivamente nei riguardi del Ministro degli Interni, Pinelli (28 marzo 1849), e nei riguardi del Ministro delle Finanze, Nigra (8 ottobre 1849)¹⁶⁵.

È interessante notare anche che Gaetano Arangio-Ruiz nella sua *Storia costituzionale del Regno di Italia* accennava alla questione della votazione su Revel, parlandone come di una “*questione costituzionale*”, senza però soffermarsi sul fatto che si trattasse di un voto di sfiducia individuale.

¹⁶⁰ Critico sulle modalità di approvazione della manovra di bilancio 2022 è G. AZZARITI, *Fuga dal Parlamento, l'esecutivo unico centro di decisione*, ne *Il Manifesto* (28-12-2021), secondo cui nella approvazione della manovra di bilancio con maxiemendamento e questione di fiducia che recepissero le intese tra Governo e forze politiche di maggioranza (e, in parte, pure di opposizione), la centralità del Governo come unico luogo di sintesi politica si sarebbe affermata senza contrappesi, rendendo evidenti lo svotamento del Parlamento e l'inutilità del ruolo dei parlamentari. Di auto-emarginazione del Parlamento a proposito delle prassi dei maxiemendamenti abbinati alle questioni di fiducia e della altrettanto discutibile prassi del monocameralismo di fatto parla G. DI COSIMO, *Difendere il Parlamento, dal Fascismo alla Repubblica*, cit., 81.

¹⁶¹ Sulla caduta del Governo Draghi, si veda nuovamente A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica*, cit., VIII ss.

¹⁶² Sul fatto che in epoca statutaria fossero stati censurati singoli ministri con vario esito insiste M. SICLARI, *La sfiducia individuale negli scritti di Giustino D'Orazio*, cit., 4.

¹⁶³ Sull'accettazione della mediazione anglofrancese come primo atto del neocostituito Ministero Alfieri-Pinelli-Perrone il 19 agosto 1848, si veda R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 125. Si veda anche F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, cit., 321-322, secondo cui l'accettazione da parte di Revel della mediazione anglofrancese avveniva a nome di un Gabinetto che ancora non esisteva, e che non venne mai alla luce. Per un approfondimento, infine, si veda G. PORZIO, *La mediazione anglo-francese nella guerra del 1848-49 e la Camera dei Deputati subalpina*, in AA.VV., *Il centenario del Parlamento*, cit., 141 ss.

¹⁶⁴ Per una ricostruzione, si vedano R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 175 ss.; M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., 726-727.

¹⁶⁵ Si veda R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 177.

A suo dire, il Parlamento fu chiamato a pronunciarsi sulla costituzionalità dell'atto di accettazione della mediazione, e, sul suo giudizio, pesarono non poco le esigenze di Stato¹⁶⁶.

Per quanto riguarda il fondamento costituzionale di questi voti di sfiducia individuale, c'è da dire che lo Statuto albertino era alquanto laconico, limitandosi ad affermare che i Ministri fossero responsabili (art. 67 Statuto)¹⁶⁷. Da ciò la dottrina traeva la conclusione che la responsabilità a cui fossero soggetti i singoli ministri fosse di tre tipi: politica, civile e penale¹⁶⁸. Potendo il singolo ministro porre una questione di fiducia che impegnasse anche non solo il Governo, ma anche sé stesso, era logico pensare che, per questo, fosse assoggettato ad un regime di responsabilità politica individuale, la cui sanzione era il voto di censura da parte delle Camere¹⁶⁹.

La presenza di una serie di voti di sfiducia individuale agli albori dell'esperienza statutaria non deve stupire, proprio per il consistente residuo monarchico-costituzionale che la caratterizzava: conformemente al testo dello Statuto, non c'era ancora, infatti, un Governo inteso come organo collegiale¹⁷⁰, ma solo singoli ministri nominati e revocati dal Re¹⁷¹, tanto che il primo atto normativo che istituzionalizzò il Consiglio dei Ministri e ne disciplinò in parte le attribuzioni fu solo il R.D. n. 1122/1850, adottato dal Governo d'Azeglio¹⁷².

¹⁶⁶ Si veda G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno di Italia*, cit., 23. Ulteriormente diversa è l'interpretazione di R. PEREZ, *L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al Governo*, cit., 315, secondo cui si sarebbe trattato di un voto di fiducia sul programma di governo di Revel.

¹⁶⁷ Cfr. F. RACIOPPI, F. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno, III*, cit., 365 ss.

¹⁶⁸ Per una analisi delle varie tipologie di responsabilità, si vedano L. LUZZATTI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 241 ss.; V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 900 ss.; V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, IV ed., Firenze 1905, 236 ss.; F. RACIOPPI, F. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno, III*, cit., 378 ss.; I. TAMBARO, *Diritto costituzionale*, cit., 478 ss.; G. TRONO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., 427 ss.

¹⁶⁹ Cfr., in proposito, V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 240-241, secondo cui la sanzione della responsabilità politica era il voto di censura da parte del Parlamento, che aveva come conseguenza le dimissioni del ministro o dell'intero gabinetto, a seconda che riguardasse la responsabilità politica individuale o dell'intero gabinetto. In senso simile, si vedano V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 902; I. TAMBARO, *Diritto costituzionale*, cit., 480 (che parlava di una crisi di governo totale o parziale, a seconda che la sanzione della responsabilità politica investisse l'intero gabinetto o solo un ministro). Sulla responsabilità politica dei ministri, inoltre, si vedano F. RACIOPPI, F. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno, III*, cit., 383 ss.

¹⁷⁰ Sul fatto che lo Statuto non parlasse né del Presidente del Consiglio, né, tantomeno, del Consiglio dei ministri, si soffermano E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1836-1837; G. DI COSIMO, *Sulla continuità tra Statuto e Costituzione*, cit., 1; GAMBALE, *Lo Statuto albertino e il «paradosso» delle riforme*, cit., 52; M.S. GIANNINI, *Lo Statuto Albertino e la Costituzione italiana*, cit., 52, 62 ss.; A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., 24-25; G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano 1908, 68 (che soggiungeva il fatto che in Gran Bretagna il governo di gabinetto si fosse affermato solo per via consuetudinaria); E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., 1, 19 ss.; F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 204. Si vedano anche G. FERRARA, *La Costituzione*, cit., 185-186 (secondo cui la figura del Presidente del Consiglio inizierebbe a emergere in due emblematici casi di conflitto costituzionale come il Proclama di Moncalieri e la c.d. *crisi Calabiana*); A. MANZELLA, *La «zona di comando»*, cit., 65 (secondo cui il primo periodo statutario fu segnato dalla netta contrarietà monarchica alla espansione del potere del Primo Ministro, risolutamente affermatosi, con il sostegno del Parlamento, nella figura del Conte di Cavour).

¹⁷¹ Si veda, in proposito, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 69. In senso simile, si veda MASINI, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, cit., 425 ss., secondo cui nei primi decenni successivi all'unità, la responsabilità politica individuale prevaleva addirittura su quella collegiale, e la frequenza della frequenza delle modificazioni parziali delle compagini governative stava a significare che la responsabilità solidale dei ministri non era, di fatto, essenziale al sistema (ivi, 427). Sulla revoca del ministro Seismit Doda, infine, si veda G. D'ORAZIO, *Il ministro dissenziente tra Governo e Parlamento*, cit., 160.

¹⁷² Cfr., in proposito, R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 168. Sulla importanza di questo atto normativo si soffermava anche G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, cit., 69. Sui successivi atti normativi di disciplina delle attribuzioni

Nella Costituzione repubblicana, a differenza dell'art. 54 Cost. Weimar, non è previsto un voto di sfiducia nei riguardi di un singolo ministro¹⁷³, ma è comunque prevista la responsabilità individuale dei singoli ministri per gli atti dei loro dicasteri (art. 95 Cost.). Come è stato messo in evidenza, la discussione in Assemblea Costituente non riguardò tanto il problema della responsabilità dei singoli ministri, quanto il ruolo del Presidente del Consiglio e la sua preminenza (o meno) sugli altri ministri¹⁷⁴. Di qui la scarsa attenzione alla questione della responsabilità del singolo ministro¹⁷⁵, tema che fu invece oggetto di dibattito dottrinario sin dal primo momento¹⁷⁶.

Un punto di svolta è rappresentato senza dubbio dalla riforma dell'art. 115 reg. Camera approvata il 7 maggio 1986, che, per la prima volta, prevede e disciplina la sfiducia individuale al ministro¹⁷⁷. Le modifiche regolamentari hanno comportato una proliferazione di questa tipologia di atti¹⁷⁸, ma non hanno posto fine al dibattito, come dimostrano una serie di interventi successivi¹⁷⁹. Occorre dire, peraltro, che l'introduzione della mozione di sfiducia individuale nel regolamento della Camera dei Deputati era volto ad impedire manifestazioni di sfiducia a voto segreto, visto il dilagare di mozioni di censura nei riguardi di singoli ministri nel corso degli anni Ottanta¹⁸⁰.

L'unico caso di mozione di sfiducia individuale che ha raggiunto il proprio scopo è stato quello riguardante il Ministro di Grazia e Giustizia del Governo Dini, Filippo Mancuso, sfiduciato nell'autunno 1995 in Senato, e la cui vicenda è approdata poi in Corte costituzionale, a seguito di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dallo stesso Mancuso¹⁸¹.

della Presidenza del Consiglio, si veda E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1837 ss.; E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., spec. 37 ss., 73 ss., 191 ss.

¹⁷³ Sulla importanza di questa previsione, si sofferma anche M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., 369.

¹⁷⁴ Si vedano V. CARUSI, *Art. 95*, cit., 587-588; E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1839-1840; CIARLO, *Art. 95*, cit., 344 ss.; A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, cit., 31 ss.; E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., 415 ss.

¹⁷⁵ Sulla scarsa utilità dei dibattiti in sede di Assemblea costituente, si sofferma MASINI, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, cit., 423-424.

¹⁷⁶ Tra i molteplici interventi sul tema della sfiducia individuale al singolo ministro prima della riforma regolamentare del 1986, oltre alla bibliografia già citata nel § 1 (nota 6), si segnalano G. F. CIAURRO, *Ministro*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Milano 1976, 511 ss.; L. PALADIN, *Governo, II. Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano 1970, 675 ss.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del singolo ministro*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 1980, n. 47-48, 5 ss.; ID., *Ancora sulla responsabilità del singolo ministro*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 1981, n. 51, III ss.

¹⁷⁷ Si vedano S. MALLARDO, *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana*, cit., 145 ss.; M. SICLARI, *La sfiducia individuale negli scritti di Giustino D'Orazio*, cit., 6; M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri*, cit., 114 ss.

¹⁷⁸ Cfr., in proposito, G. GALAZZO, *A proposito del caso Bonafede*, cit., 948, che sottolinea come a, partire dal 1986, la sfiducia individuale sia divenuta prassi abituale, tanto che, dal 1990 alla fine della XVII Legislatura, sono state presentate ben 58 mozioni di sfiducia individuale. Tuttavia, egli soggiunge che il gran numero di mozioni presentate non ha avuto un significativo ritorno in termini di successo parlamentare.

¹⁷⁹ Tra gli interventi successivi alla riforma, oltre ai lavori già citati, si segnala C. CHIOLA, *Uno strappo alla Costituzione: la sfiducia al singolo Ministro*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1986, vol. XXXI, parte I, 809 ss. (e in B. CARAVITA, A. CHIAPPETTI, C. CHIOLA, *Lecture di diritto pubblico*, Torino 1998, 87 ss.); G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano 1988, 1341 ss.; S. TRAVERSA, *Mozione di sfiducia ad un singolo ministro*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1990, n. 1, 111 ss.

¹⁸⁰ Cfr., in proposito, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 398; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., 350; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 132; G. RIVISECCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 394.

¹⁸¹ Sul caso Mancuso, si vedano A. AMBROSI, *Art. 95*, cit., 872; G. AZZARITI, *La sfiducia individuale al singolo Ministro: risposte ad alcune domande sul caso Mancuso*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1995, 4655 ss. (e in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*.

La Corte, dopo avere ritenuto ammissibile il conflitto sollevato dall'ex-ministro¹⁸², gli ha dato torto nel merito. Secondo la Corte, infatti, la mancata menzione della sfiducia individuale nel testo costituzionale non portava a ritenerla automaticamente fuori dal quadro costituzionale, ma, anzi, questo istituto era da ritenersi elemento intrinseco al disegno tracciato negli artt. 92, 94 e 95 Cost.¹⁸³.

Ad avviso della Corte, nella forma di governo parlamentare la relazione tra Parlamento e Governo si snodava in uno schema secondo cui dove c'era indirizzo politico c'era responsabilità politica, e là dove esisteva responsabilità politica non poteva non esistere un rapporto fiduciario¹⁸⁴. La Costituzione, nel prevedere all'art. 95 Cost. la responsabilità collegiale e la responsabilità individuale, conferiva sostanza alla responsabilità politica dei ministri, nella loro duplice veste di componenti della compagine governativa e di vertici dei rispettivi dicasteri. Di conseguenza, l'indirizzo politico era assicurato dagli strumenti volti ad assicurare la responsabilità collegiale e dalla responsabilità individuale¹⁸⁵.

A disegnare il modello di rapporti concorrevano anche le fonti integrative del testo costituzionale, ovverosia i regolamenti parlamentari e le prassi applicative, che rappresentavano, secondo la Corte, l'inveramento storico dei principi contenuti nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 Cost.: ad essi non poteva non essere riconosciuto grande significato, perché contribuivano a integrare le norme costituzionali scritte, ed a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti¹⁸⁶.

Per la Corte, il vizio di fondo che inficiava il ragionamento del ricorrente era nel fatto che il principio della collegialità dovesse astringere tutti componenti del Governo ad una comune sorte nella simultanea permanenza in carica o nella cessazione della medesima, senza considerare che la collegialità poteva essere infranta proprio dal comportamento individuale del singolo ministro, e che il recupero della unitarietà di indirizzo poteva essere favorito proprio dal ricorso alla sfiducia individuale¹⁸⁷.

Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale, Torino 2000, 349 ss.); R. BIN, *Capire la Costituzione*, II ed., Roma-Bari 2002, 84 ss.; F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 135-136; CALANDRA, *I governi della Repubblica*, cit., 529 ss.; M. CARDUCCI, *Art. 94*, cit., 1827-1828; B. CARAVITA, *L'ammissibilità della sfiducia individuale: il parlamentarismo maggioritario è ancora più lontano*, in B. CARAVITA, A. CHIAPPETTI, C. CHIOLA, *Lecture di diritto pubblico*, cit., 97 ss.; C. CHIOLA, *I costituzionalisti e il caso Mancuso*, ivi, 103 ss.; G. CONSOLO, *La sfiducia ad un singolo Ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, cit., 89 ss.; G. D'ORAZIO, *Il ministro dissenziente tra Governo e Parlamento*, cit., spec. 170 ss.; D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, cit., 631-632, 634-635; F. DONATI, *Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996*, in *Quaderni costituzionali* 1997, n. 2, 357 ss.; G. GALAZZO, *A proposito del caso Bonafede*, cit., 949-950; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 247; S. LABRIOLA, *Una postilla sulla mozione di sfiducia individuale al ministro: gli altri ed ulteriori effetti*, in *Rassegna parlamentare* 1995, n. 1-2, 397 ss.; S. MALLARDO, *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana*, cit., 147 ss.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*, cit., 192 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il "caso Mancuso", ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Diritto pubblico* 1996, 235 ss.; M. SICLARI, *La sfiducia individuale negli scritti di Giustino D'Orazio*, cit., 7-8.

¹⁸² C. cost., ord. n. 470/1995.

¹⁸³ C. cost., sent. n. 7/1996, § 7 del *Considerato in diritto*.

¹⁸⁴ C. cost., sent. n. 7/1996, § 8 del *Considerato in diritto*.

¹⁸⁵ C. cost., sent. n. 7/1996, § 8 del *Considerato in diritto*.

¹⁸⁶ C. cost., sent. n. 7/1996, § 9 del *Considerato in diritto*.

¹⁸⁷ C. cost., sent. n. 7/1996, § 8 del *Considerato in diritto*.

Il sostanziale via libera alla mozione di sfiducia individuale dato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 7/1996 portava addirittura, un paio di anni dopo, alla presentazione di una mozione di sfiducia individuale multipla, ovvero sia con destinatario non un singolo ministro, ma addirittura più ministri (nel caso di specie, due), che la Presidenza della Camera riteneva ammissibile¹⁸⁸. È stato giustamente rilevato che la *ratio* sottesa alla mozione di sfiducia individuale ad un singolo ministro rendeva possibile configurare una mozione di sfiducia nei riguardi di più ministri per vicende in cui vi fosse un concorso di responsabilità¹⁸⁹. Tuttavia, la successiva dichiarazione di inammissibilità di questo genere di mozione da parte della Giunta per il Regolamento ha bloccato ogni evoluzione in questo senso¹⁹⁰.

Va rilevato comunque che la prassi è andata ancora oltre prevedendo, a partire dalla XIV Legislatura, una ulteriore tipologia di sfiducia individuale, quella riguardante i sottosegretari di Stato¹⁹¹, della quale il c.d. “caso Bertolaso” rappresenta una manifestazione peculiare¹⁹². È anche vero, comunque, che l'esistenza di un potere governativo di revoca di un sottosegretario, a differenza di quello di un ministro, è assai meno controversa in dottrina, in virtù di quella che è stata chiamata la loro diversa “soggettività costituzionale”¹⁹³.

D'altra parte, va rilevato anche che il fallimento delle mozioni di sfiducia individuale contro il Ministro della Giustizia, Alfonso Bonafede, ha portato la dottrina ad interrogarsi, dopo oltre 30 anni di funzionamento dell'istituto, sulla sua effettiva congruità, in particolare rispetto ad una eventuale introduzione, in capo al Presidente del Consiglio, di un potere di revoca del ministro¹⁹⁴. La questione è quindi ben lungi dall'essere conclusa. Nel paragrafo conclusivo proverò a formulare qualche osservazione in merito.

¹⁸⁸ Per una ricostruzione critica, si veda M. OLIVETTI, *La mozione di sfiducia a più ministri: un mostro a più teste?*, in *Diritto pubblico* 1999, 251 ss., che sottolinea come, dopo una prima riunione “interlocutoria” della Giunta per il Regolamento della Camera (ivi, 255 ss.) la mozione fu discussa e posta in votazione (ivi, 257 ss.), ricevendo solo 46 voti a favore e 310 contrari. Riteneva ammissibile la sfiducia individuale a più ministri contemporaneamente MASINI, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, cit., 443, secondo cui, pur essendo assai più probabile che questo particolare tipo di sfiducia individuale avrebbe avuto ripercussioni sull'intero Governo, questo non costituiva ragione sufficiente per escluderne *a priori* la ammissibilità.

¹⁸⁹ Si veda M. OLIVETTI, *La mozione di sfiducia a più ministri*, cit., 281. A suo dire (ivi, 283), comunque la si fosse valutata, la vicenda in esame confermava la inesistenza dei casi di scuola nel diritto costituzionale.

¹⁹⁰ Ivi, 262-263. Per Olivetti (ivi, 251), si era trattato in sostanza di un mero incidente di percorso.

¹⁹¹ Cfr., in proposito, R. CASSANO, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei Sottosegretari di Stato*, cit., 444 ss., la quale, oltre a sottolineare la dizione impropria dell'atto, non trattandosi di vera e propria mozione di sfiducia, non intercorrendo alcun rapporto di fiducia tra le Camere e il sottosegretario, evidenzia come la prassi in merito non sia né univoca né lineare. Sulle sfiducie ai sottosegretari di Stato nella XIV Legislatura, si veda anche F. GIRELLI, *Sulla responsabilità politica di sottosegretari di Stato e vice ministri*, cit., 112 ss.

¹⁹² Si veda R. CASSANO, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei Sottosegretari di Stato*, cit., 452 ss., ove viene sottolineata la particolarità (ivi, 456) che non c'era una delega di funzioni da parte del ministro, ma una attribuzione diretta delle stesse effettuata dalla legge al sottosegretario, senza previo conferimento al ministro, con la conseguenza che il sottosegretario operava in base ad una serie di competenze *iure proprio*.

¹⁹³ Sulla diversa “soggettività costituzionale” di ministri e sottosegretari, si vedano A. D'ANDREA, A. LAURO, *Brevi notazioni di contesto sulla revoca dei sottosegretari (a margine dal “caso Siri”)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* (3-6-3019), 1-2, che sottolineano anche (ivi, 5-6) i numerosi casi di revoca di sottosegretari nella prassi costituzionale più recente. Sulla esistenza di un potere di revoca dei sottosegretari, esercitato nella prassi a partire dal 1993, si sofferma N. LUPO, *Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare*, cit., 42.

¹⁹⁴ Oltre alla bibliografia già citata, si vedano S. CECCANTI, *A proposito del caso Bonafede/1*, ne *Il Mulino* (21-5-2020); N. LUPO, *A proposito del caso Bonafede/2*, ivi (22-5-2020).

5. La fiducia e la sfiducia nel pensiero di Mario Galizia

5.1. L'instaurazione della fiducia

Come detto, le due voci enciclopediche di Galizia sono dedicate al momento fisiologico e al momento patologico del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Nonostante la voce dedicata al momento patologico sia cronologicamente antecedente, è necessario partire dalla voce dedicata alla fisiologia, se non altro perché è lo stesso Galizia a ritenere che il momento centrale del regime parlamentare contemporaneo sia l'instaurazione della fiducia. A suo avviso, la fiducia fissa i termini della relazione tra Parlamento e Governo, e determina i caratteri essenziali dell'azione di governo, fissando il gioco delle relative competenze, e ponendo in tal modo la struttura base, su cui si inserisce tutta l'organizzazione costituzionale¹⁹⁵.

Proprio per il ruolo fondamentale esercitato dalla fiducia, Galizia sottopone a critica la tesi dottrinarica che considera il momento della crisi come il simbolo del regime parlamentare: la crisi di gabinetto, a suo avviso, se non è proprio una vestigia del XIX secolo, viene comunque ad atteggiarsi come un meccanismo eccezionale¹⁹⁶. A suo avviso, la sfiducia era centrale nel periodo iniziale del regime parlamentare inglese, nel quale sussisteva ancora il potere monarchico di fronte al Parlamento, e dove il gabinetto doveva avere la fiducia da parte di entrambi, in quanto i rapporti tra Parlamento e Governo erano contrassegnati, più che da una positiva fiducia, da una situazione di non discordia¹⁹⁷: è solo con la successiva evoluzione del sistema e l'emarginazione del ruolo del Monarca che le relazioni tra Governo e Parlamento prendono una diversa e più profonda ampiezza, dando luogo ad una collaborazione continua, ad una fiducia sostanziale¹⁹⁸.

Pur ammettendo che nell'ordinamento inglese non si era mai posto il problema del conferimento formale della fiducia, Galizia critica quelle ricostruzioni dottrinarie (soprattutto ottocentesche) che tendevano a svincolare la formazione del gabinetto da un effettivo consenso parlamentare, mettendo in evidenza come nella esperienza inglese, dopo il *Great Reform Act* del 1832, il gabinetto aveva la necessità di avere una maggioranza nell'ambito della Camera dei Comuni¹⁹⁹, e l'adesione di questa si concretava sia attraverso voti che attraverso l'accettazione di specifiche *issues* programmatiche²⁰⁰.

¹⁹⁵ Così M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, cit., 2. Una diversa ricostruzione è quella di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento*, II, cit., 800, secondo il quale la fiducia era sia atto di indirizzo che atto di controllo, in quanto il conferimento della fiducia non si esauriva esclusivamente o solo prevalentemente nella approvazione di un programma, ma implicava anche un giudizio delle Camere sul Governo, ovverosia sui suoi componenti.

¹⁹⁶ Cfr. M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 388.

¹⁹⁷ Si veda Id., *Crisi di gabinetto*, cit., 368.

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Sull'affermazione del regime parlamentare in Inghilterra, si vedano BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 180 ss.; F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, tr. it. a cura di S. ORTINO, Firenze 1968, 303 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 116 ss.; S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 156 ss.; A. TORRE, *L'esperienza parlamentare di Westminster. Tradizione, riforme e supremazia del legislativo nella Gran Bretagna liberale*, in A.G. MANCA, L. LACCHÉ (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, Bologna-Berlin 2003, 371 ss.; Id., *Regno Unito*,

Galizia sottolinea come il conferimento della fiducia nella Inghilterra contemporanea sia collegata strettamente al nuovo ruolo svolto dal corpo elettorale, in quanto il raccordo tra Camera dei Comuni e gabinetto si instaura sostanzialmente davanti al corpo elettorale, così come, allo stesso modo, l'interruzione della fiducia viene ordinariamente a coincidere con il momento delle nuove elezioni²⁰¹. Galizia, tuttavia, respinge la tesi che tende ad inquadrare le elezioni come un plebiscito di investitura di un *elected monarch* assolutamente arbitro di determinare a sua volontà lo svolgimento dell'indirizzo politico²⁰², in quanto le *issues* programmatiche che danno luogo al programma sottoposto al voto non sono il prodotto della sola volontà del Primo Ministro²⁰³.

Quanto alla III Repubblica in Francia, Galizia evidenzia come il principio della fiducia parlamentare veniva desunto dall'art. 6 della l. 25 febbraio 1875, che sanciva la responsabilità politica solidale dei ministri di fronte alla Camera dei Deputati²⁰⁴. Da qui nasceva la regola convenzionale del conferimento iniziale della fiducia al Governo appena formato, anche se, a causa della fragilità e della eterogeneità delle maggioranze, gli accordi di cui la fiducia era espressione, erano incerti e contraddittori, finendo con il comportare una ridotta incidenza della fiducia sulla attività sia del Governo che dello stesso Parlamento²⁰⁵.

Galizia passa poi ad occuparsi delle principali costituzioni europee del secondo dopoguerra, sottolineando le peculiarità dell'ordinamento tedesco-occidentale (l'elezione del solo Cancelliere, per di più senza dibattito)²⁰⁶ e il fatto – che egli ritiene un errore di prospettiva – di porre a finalità suprema la stabilità del Governo²⁰⁷. Quanto alla tribolata esperienza della IV Repubblica francese, Galizia sottolinea come l'articolazione in tre tempi del meccanismo per

Bologna 2005, 85 ss.; G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, a cura di G. CARCASSONNE E O. DUHAMEL, Paris 2002, 36 ss.; E. ZOLLER, *Introduction au droit public*, Paris 2006, 91 ss.

²⁰⁰ Si veda M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 394-395. Si veda anche ID., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, cit., 336 ss.

²⁰¹ ID., *Fiducia parlamentare*, cit., 396. Cfr. anche ID., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, cit., 345 ss.

²⁰² ID., *Fiducia parlamentare*, cit., 396.

²⁰³ Ivi, 397.

²⁰⁴ Ivi, 398. Si veda anche ID., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, cit., 354 ss.

²⁰⁵ Sulla cronica instabilità ministeriale della III Repubblica, si vedano anche ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, XVI ed. Paris 2004, p. 388 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il terzo regime repubblicano: parlamentarisme absolu o inconnu?*, in *Giornale di storia costituzionale* 2004, n. 8, 135 ss.; J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., 457 ss.; E. GROSSO, *Francia*, cit., 44 ss.; F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, cit., 404 ss.; F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, cit., 382 ss.; M. MORABITO, *Historire constitutionnel de la France (1789-1958)*, VII ed., Paris 2002, 329 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 138 ss.; D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, cit., 322 ss.; G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, cit., 93 ss.

²⁰⁶ Sull'elezione del *Bundeskanzler*, si vedano BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 327-328; F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, cit., 550; K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., 266 ss.; J. IPSEN, *Staatsrecht I*, cit., 100 ss.; H.C.F. LIESEGANG, *Art. 63*, in I. von Munch, *Grundgesetz-Kommentar*, 2, cit., 853 ss.; H. MAURER, *Staatsrecht I*, cit., 479 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 280-281; S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 462; F. PALERMO, J. Woelk, *Germania*, cit., 71 ss.

²⁰⁷ Si veda M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 399-400. Si veda anche ID., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, cit., 371 ss.

l'instaurazione della fiducia comportava alla fine gli stessi difetti emersi nel corso della fine della III Repubblica²⁰⁸, né migliori prove aveva dato la revisione costituzionale del 1954²⁰⁹.

Quanto alla fiducia nell'ordinamento italiano, Galizia contesta quelle ricostruzioni che tendono ad enfatizzare il ruolo della fiducia in una ottica di tipo assembleare, sottolineando come la fiducia riguardi l'attività e non la nomina del Governo: se alla nomina non consegue la fiducia, non per questo la nomina non si perfeziona²¹⁰. L'instaurazione della fiducia tra Parlamento e Governo segna, per Galizia, il sorgere del raccordo organizzatorio che sorregge la funzione di indirizzo politico, determinando la direttrice di base d'indirizzo che articola il raccordo stesso²¹¹. Tuttavia, questo non significava che soggetti della relazione fiduciaria possano essere considerati solo gabinetto e maggioranza parlamentare²¹², o che Governo e Parlamento possano sovvertire la direttrice programmatica di base²¹³.

L'importanza che Galizia riservava al programma era tale che, a suo avviso, il momento centrale dell'attività del Governo nel periodo tra il suo giuramento e la presentazione alle Camere per la fiducia era proprio l'approvazione delle dichiarazioni programmatiche, la cui mancanza si sarebbe risolta in una menomazione delle prerogative del Governo come organo propulsivo della maggioranza parlamentare²¹⁴. Proprio per questo, Galizia polemizzava con le tesi volte a negare al Consiglio dei ministri la sua natura di sede ove veniva determinato tale programma²¹⁵.

Quanto alla votazione delle Camere, Galizia critica la tesi che identifica la votazione alla struttura ed al programma del gabinetto con il risultato finale del procedimento, in quanto il risultato finale, l'instaurazione del rapporto di fiducia, era il prodotto combinato, oltre che delle due deliberazioni delle Camere, anche dell'altro elemento della fase costitutiva del procedimento, ovvero la presentazione del Governo alle Camere²¹⁶.

In questa ottica, la motivazione della mozione serviva ad identificare l'orientamento intorno a cui si saldava la maggioranza, e poneva in risalto le ragioni in cui si veniva a fondare l'assenso del Parlamento²¹⁷. La motivazione non poteva risolversi in un semplice richiamo al programma,

²⁰⁸ Sulla Quarta Repubblica come semplice prolungamento della Terza, priva di innovazioni costituzionali significative, si veda J. ESTEVE PARDO, *Antiparlamentarismo e democrazia*, cit., 77. Si vedano, inoltre, L. FAVOREU, GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFSERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, cit., 372 ss.

²⁰⁹ Si veda M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 400. Sulla instaurazione della fiducia nella Costituzione francese del 1946 e sulla revisione del 1954, si veda anche ID., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, cit., 379 ss.; F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, cit., 424 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 233 ss.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 272 ss.; J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., 470 ss.; D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, cit., 338 ss.; G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, cit., 582 ss.; M. MORABITO, *Historire constitutionnel de la France*, cit., 387 ss., 395 ss.; C. DECARO, *Il Parlamento della Quarta Repubblica: identità assembleare ritrovata?*, in *Giornale di storia costituzionale* 2004, n. 8, 165 ss.; F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, cit., 455 ss.

²¹⁰ Cfr. M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 404. Si veda anche ID., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, cit., 3 ss.

²¹¹ Si veda ID., *Fiducia parlamentare*, cit., 405.

²¹² Ibidem.

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ Ivi, 407-408.

²¹⁵ Ivi, 408-409.

²¹⁶ Ivi, 410.

²¹⁷ Ibidem.

né, d'altra parte, risolversi in un altro programma che si veniva a sviluppare parallelamente a quello svolto dal Presidente del Consiglio²¹⁸. Questo poteva comportare, in ragione del bicameralismo perfetto, anche ad una differenziazione delle motivazioni da parte delle Camere²¹⁹. L'assoluta carenza di motivazione comportava, per Galizia, la nullità dell'atto, e, di conseguenza la mancata instaurazione del rapporto fiduciario²²⁰, e il permanere del Governo in quella situazione legittimava anche la revoca da parte del Capo dello Stato²²¹.

Per quanto riguarda il problema del computo degli astenuti ai fini del conseguimento della maggioranza, che i regolamenti di Camera e Senato consideravano in modo differente, Galizia riteneva più corretto, al pari della dottrina dell'epoca, il sistema previsto dal Senato rispetto a quello previsto dalla Camera²²², in quanto, a suo dire, il riferirsi alla maggioranza dei presenti come maggioranza dei soli votanti alterava completamente le linee del congegno previsto dall'art. 94 Cost., rendendo possibile la formazione di esecutivi fortemente minoritari, non, come nell'ipotesi prevista dalla Legge Fondamentale tedesca, in casi eccezionali, ma *ab initio* e finanche di fronte all'eventuale esistenza di diverse soluzioni maggioritarie della crisi di gabinetto²²³.

È interessante notare che la prassi successiva si è alquanto discostata dalle tesi galiziane, non solo perché si è verificata una stagione politica – basti pensare alla c.d. solidarietà nazionale²²⁴ – in cui il peso delle astensioni si è rivelato determinante ai fini della nascita e della permanenza in carica dei governi, ma anche perché con la recente riforma regolamentare del 2017, il Senato si è uniformato alla Camera proprio sul problema del calcolo delle astensioni ai fini del raggiungimento della maggioranza dei votanti²²⁵.

²¹⁸ Ivi, 410-411. Critico su questo aspetto è M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri*, cit., 101, secondo cui, anche in caso di motivazione *ob relationem*, la motivazione era facilmente desumibile dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, anche se poi ammetteva che fosse preferibile una motivazione esplicita.

²¹⁹ Si veda M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 411.

²²⁰ Ivi, 412.

²²¹ Ivi, 412-413.

²²² Ivi, 413-414.

²²³ Ivi, 414.

²²⁴ Sulla importanza delle astensioni atte a garantire la nascita del Governo Andreotti durante la VII Legislatura, si veda G. CONSOLO, *La sfiducia ad un singolo ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, cit., 66. Per una ricostruzione del quadro storico, si vedano anche G. BEDESCHI, *La prima Repubblica*, cit., 241 ss.; F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 87 ss.; CALANDRA, *I governi della Repubblica*, cit., 319 ss.; S. FABBRINI, *Il compromesso storico*, in G. PASQUINO (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*, Roma-Bari 1995, 391 ss., spec. 397 ss.; SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, cit., 373 ss.; SODDU, *La via italiana alla democrazia*, cit., 174 ss.; F. VANDER, *La democrazia in Italia*, cit., 337 ss.

²²⁵ Si veda R. BIFULCO, *Diritto costituzionale*, cit., 130; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 42 ss., 192 ss.

5.2. *La crisi di gabinetto (mozione di sfiducia, sfiducia individuale e questione di fiducia)*

Per Galizia, la crisi di gabinetto nel regime parlamentare era correlativa alla fiducia, nel senso che indicava il venir meno di tale fiducia²²⁶. Pur avendo rilievi e significati particolari in relazione ai diversi ordinamenti ed a seconda dei contesti storici e sociali, la crisi di gabinetto seguiva alcune linee centrali, di cui era necessario tenere traccia. In particolare, Galizia tende a differenziare nettamente l'esperienza inglese da quella francese della III Repubblica: mentre la prima sarebbe caratterizzata dal fatto che sia il Governo che il Parlamento rimanevano comunque autonomi, sebbene legati da una collaborazione continua, nella Francia della III Repubblica mancava quella autonomia reciproca tra Parlamento e Governo, nel senso che la fiducia dava luogo ad una vera e propria dipendenza del secondo dal primo²²⁷.

Questa profonda differenza dava luogo anche ad un diverso ruolo della crisi di governo: mentre in Inghilterra, la crisi di governo assumeva un particolare valore come strumento di rinnovamento democratico dell'azione politica, venendo a coincidere con le elezioni politiche, nella Francia la crisi non rispondeva ad un effettivo mutamento dell'indirizzo, ma era la conseguenza del semplice continuo oscillare delle varie alleanze, finendo con lo svuotare la responsabilità politica²²⁸.

Galizia passa successivamente ad analizzare i tentativi di introdurre il regime parlamentare nelle costituzioni europee del primo dopoguerra, sottolineando, in particolare, le peculiarità della Costituzione di Weimar (e della Costituzione spagnola del 1931), che, al fine di impedire le disfunzioni proprie dell'ordinamento francese, aveva inquadrato il Capo dello Stato in una posizione antagonista rispetto al Parlamento, comportando però una tensione che nuoceva alla funzionalità della crisi, in quanto la collaborazione tra Governo e Parlamento veniva ad avere il carattere di un contingente equilibrio²²⁹.

Galizia prende poi in esame le costituzioni del secondo dopoguerra, sottolineando come la Legge Fondamentale tedesca del 1949 abbia risolto il problema della crisi di gabinetto applicando principi essenziali alla corretta funzionalità della stessa nella dinamica del regime parlamentare, ovverosia che la rottura del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo abbia carattere costruttivo e sia legata ad effettive ragioni di indirizzo, e che l'ordinato svolgersi dei rapporti tra maggioranza e minoranza, che permette il ricambio regolare del rapporto fiduciario, sia assicurato non solo sul piano dell'apparato, ma anche della società civile²³⁰. Tuttavia, Galizia non esita ad esprimere perplessità su una eccessiva rigidità dei meccanismi, che potevano consentire la permanenza prolungata di gabinetti minoritari, tanto più che il problema della

²²⁶ Cfr. M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., 367-368.

²²⁷ Ivi, 368.

²²⁸ Ivi, 368-369.

²²⁹ Ivi, 369.

²³⁰ Ivi, 370-371.

stabilità, a suo dire, non era tanto il problema della permanenza in carica del gabinetto, quanto della permanenza in carica di un gabinetto efficiente²³¹.

Quanto alla Francia del secondo dopoguerra, Galizia sottolinea che la Costituzione del 1946, anziché rompere con lo schema realizzato dalla III Repubblica, ne ricalcava le linee, rafforzando, anzi, i poteri della Assemblea Nazionale²³². A suo avviso, la disciplina della questione di fiducia e la mozione di censura non sortirono effetti positivi, comportando una accentuata grave instabilità, con maggioranze friabili e incerte, e le molteplici crisi di governo ridotte ad una mera rotazione dei posti di ministro²³³. Per quanto riguarda, infine, la Costituzione gollista, Galizia sottolinea come, pur affermando la responsabilità politica del Governo di fronte alla Assemblea Nazionale, essa si distacchi dalla forma di governo parlamentare, stabilendo una assoluta prevalenza del Capo dello Stato, che, con i suoi amplissimi poteri, si pone al centro di tutta l'organizzazione²³⁴.

Per quanto riguarda le crisi di governo in Italia, Galizia parte dalla constatazione che l'ordinamento repubblicano, pur riconoscendo una particolare posizione al gabinetto quale organo propulsore dell'indirizzo politico, esclude ogni preponderanza dello stesso sulle Camere, essendo chiaramente informato all'idea di un equilibrio paritario, anche se articolato, tra Parlamento e Governo²³⁵. Il rapporto tra questi due organi non è meramente negativo, connesso al solo momento della responsabilità politica, ma positivo e continuo, e dà luogo ad una relazione strutturale che si sorregge e si sviluppa sulle iniziative reciproche di entrambi, e che pertanto è elastica e non rigida, in modo da salvare la loro rispettiva autonomia²³⁶.

Ad avviso di Galizia, i principi generali che regolavano la crisi di gabinetto nell'ordinamento italiano erano riassumibili in alcune proposizioni generali²³⁷:

- a) dal carattere strutturale della fiducia derivava che la crisi non era un congegno di lotta, bensì uno strumento organizzatorio diretto ad interrompere e rinnovare il rapporto fiduciario: la responsabilità politica che si faceva valere con la crisi non importava nessuna soggezione del Governo alle Camere, sviluppandosi nei confronti non solo del Parlamento, ma della intera organizzazione pluralistica;
- b) poiché Parlamento e Governo erano su basi di autonomia e di parità, il potere di aprire la crisi interrompendo la fiducia spettava non solo alle Camere, ma anche al Governo;
- c) così come il rapporto di fiducia si instaurava e si muoveva sopra una precisa linea di indirizzo politico, ugualmente la crisi si doveva articolare su definitive e sostanziali modificazioni dell'indirizzo politico, considerato nella sua unità e complessità;

²³¹ Ivi, 371, ove sottolinea che l'efficienza verrebbe compromessa nei casi in cui il Parlamento, pur non riuscendo a rovesciare il Governo tramite voto di sfiducia, respingesse sistematicamente i d.d.l. volti a realizzare l'indirizzo politico.

²³² Ibidem.

²³³ Ibidem.

²³⁴ Ivi, 372.

²³⁵ Ibidem.

²³⁶ Ibidem.

²³⁷ Ivi, 373.

d) la crisi di gabinetto, quale congegno organizzatorio che si inseriva nella dinamica del sistema non poteva non avere, per sua natura, carattere costruttivo, intendendosi con ciò non il meccanismo previsto dall'art. 67 GG²³⁸, ma nel senso che le forze che conducevano alla crisi dovevano indicare le linee per il suo superamento.

Di conseguenza, per Galizia, i commi 2 e 5 dell'art. 94 Cost., alla luce di questi principi generali, apparivano solamente una applicazione particolare relativa ad una ipotesi di specie considerata come tipica²³⁹. A suo dire, la revoca della fiducia con mozione motivata è in diretta connessione con i principi generali che reggono il sistema vigente, ovverosia che la crisi deve avere caratteri di pubblicità e solennità, impegnando chiaramente le forze che la provocano, e, proprio per questo, ha carattere assorbente e preclusivo rispetto alla attività parlamentare in corso²⁴⁰.

Galizia sottolinea che, sebbene la prassi registri motivazioni generiche, la motivazione debba essere sufficiente in relazione ai fini cui l'atto è diretto: di conseguenza, nelle votazioni di sfiducia implicite che seguivano a comunicazioni da parte del Presidente del Consiglio, l'uso di motivazioni *per relationem* non sarebbe ammissibile²⁴¹. Per Galizia, inoltre, non era ammissibile la sostituzione della mozione di sfiducia con un semplice ordine del giorno, e criticava perciò la prassi invalsa sino al 1957 di considerare sufficiente un ordine del giorno nelle votazioni che avevano luogo a seguito delle comunicazioni da parte del Governo su eventuali rimpasti²⁴².

Quanto al termine dilatorio di tre giorni previsto dall'art. 94 Cost., Galizia evidenzia come esso sia volto ad impedire gli attacchi a sorpresa ed a permettere a tutte le forze politiche di prepararsi adeguatamente al dibattito, sviluppando nel contempo le iniziative a tutela del rapporto di fiducia, con la logica conseguenza che, a suo avviso, non era consentita alcuna abbreviazione dei tempi, anche se richiesta dallo stesso Governo²⁴³.

Galizia, infine, si domanda se sia possibile o meno per le Camere accordare voti successivi di fiducia, oltre a quello iniziale, propendendo per una risposta positiva, in quanto la tesi contraria si fonda su una visione statica della relazione fiduciaria (secondo cui, una volta instaurata, la fiducia permanerebbe inalterata sino alla revoca) e su un inquadramento dei rapporti tra governo e maggioranza per cui il gabinetto assorbirebbe in sé ogni iniziativa della maggioranza²⁴⁴.

Sulla base di queste premesse, Galizia passa poi ad occuparsi della ammissibilità del voto di sfiducia ad un singolo Ministro. A suo dire, di fronte a due opposte interpretazioni dottrinali (quella che nega l'ammissibilità della sfiducia al singolo Ministro e quella che la ammette sulla

²³⁸ Sul voto di sfiducia costruttivo, rinvio a BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 328; F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, cit., 551 ss.; K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., 267-268; J. Ipsen, *Staatsrecht I*, cit., 72, 105-106; H.C.F. LIESEGANG, *Art. 67*, in I. VON MUNCH, *Grundgesetz-Kommentar*, 2, cit., 905 ss.; H. MAURER, *Staatsrecht I*, cit., 489-490; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 281-282; S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 463-464; F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, cit., 73-74.

²³⁹ Cfr. M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., 373-374.

²⁴⁰ Ivi, 374.

²⁴¹ Ivi, 374-375.

²⁴² Ivi, 376.

²⁴³ Ivi, 375.

²⁴⁴ Ivi, 377-378.

base della responsabilità individuale dei singoli ministri per gli atti dei rispettivi dicasteri), la soluzione va ricercata alla luce dei principi del sistema, tenendo presenti le regole della solidarietà e della unità di gabinetto e la posizione assegnata al Presidente del Consiglio²⁴⁵. Sulla base di ciò, Galizia esclude che le Camere possano esprimere incondizionatamente un voto di sfiducia contro un singolo Ministro, perché verrebbero lesi i poteri del Presidente del Consiglio, e, inoltre, verrebbe intaccata anche l'unità e la solidarietà del gabinetto, scindendo un atto politico dall'insieme della politica governativa, laddove, invece, esso è istituzionalmente, qualora non venga contestato dal gabinetto stesso, sia atto del Ministro che atto del Governo²⁴⁶.

Per Galizia, l'unica eccezione alla regola è data proprio dalla sconfessione dell'atto del singolo ministro da parte del Consiglio dei Ministri, nel qual caso la mozione di sfiducia individuale al singolo Ministro diverrebbe ammissibile, perché, senza attentare al principio dell'unità del gabinetto, articolerebbe con maggiore elasticità la responsabilità politica, consentendo al Parlamento di intervenire in maniera più limitata, senza coinvolgere l'intera compagine ministeriale²⁴⁷. Un mezzo analogo alla sfiducia individuale per fare valere la responsabilità politica del singolo ministro (o dei singoli ministri) era anche un voto collettivo di fiducia alla deliberazione del Consiglio dei Ministri che aveva sconfessato il ministro dissidente o i ministri dissidenti, o tramite mozione parlamentare o tramite voto favorevole alla questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio²⁴⁸.

Quanto alla questione di fiducia, Galizia l'ammetteva tranquillamente, in quanto riteneva che il meccanismo previsto dall'art. 94 Cost. non era altro che un'applicazione particolare di regole generali previste dall'ordinamento, e non escludeva quindi le altre ipotesi di crisi che rientravano nella logica del sistema vigente²⁴⁹. In particolare, l'ammissibilità della questione di fiducia veniva fondata sul fatto che alla mozione di sfiducia non poteva non corrispondere un analogo potere del gabinetto, dato che la mozione di sfiducia non era altro che lo strumento organizzatorio del rapporto di fiducia, e dato che Governo e Parlamento erano nel rapporto su posizioni di parità²⁵⁰.

Per Galizia, la questione di fiducia si collocava in posizione di perfetto parallelismo con la mozione di sfiducia, e da ciò egli traeva la conclusione che essa doveva adeguarsi ai medesimi requisiti formali richiesti per la mozione di sfiducia, quali motivazione, appello nominale e termine dilatorio di tre giorni: a suo avviso, è solo in questo modo che la votazione sulla fiducia veniva ad avere l'identico carattere, sia che fosse promossa dalle Camere che dal Governo²⁵¹. Di

²⁴⁵ Ivi, 378.

²⁴⁶ Ivi, 378-379.

²⁴⁷ Ivi, 379. Sulla possibilità di sfiduciare il ministro che abbia infranta la coesione del gabinetto, operando in contrasto con esso, senza mettere in questione la responsabilità solidale del Governo, si veda anche ID., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, cit., 324.

²⁴⁸ Si veda ID., *Crisi di gabinetto*, cit., 379.

²⁴⁹ Ivi, 380.

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ Ibidem.

conseguenza, Galizia criticava la prassi che si era affermata, e che aveva accolto solo il requisito dell'appello nominale, tralasciando sia il termine dilatorio che la motivazione²⁵².

Secondo Galizia, la questione di fiducia, in quanto volta ad articolare dinamicamente la relazione fiduciaria, poteva essere posta ogni volta che il Governo lo ritenesse necessario, in occasione di qualsiasi votazione delle Camere, e non solo riguardo ad un disegno di legge o una mozione, con la sola eccezione rappresentata dalle risoluzioni concernenti materie di esclusiva competenza delle Camere e pertanto estranee alla struttura fiduciaria²⁵³. Quanto agli organi legittimati a porre la questione di fiducia, Galizia sosteneva che l'unico soggetto fosse il Presidente del Consiglio dei ministri e mai un singolo ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, o, in caso di forza maggiore, un ministro da lui delegato²⁵⁴.

Quanto, infine, alla possibilità di un ministro di porre la questione di fiducia su un atto del proprio dicastero, Galizia rilevava che, alla luce della sua ricostruzione sulla sfiducia individuale, essa fosse possibile solo se il Consiglio dei ministri avesse autorizzato a scindere la responsabilità politica dell'atto dall'insieme dell'attività di governo, non essendo, invece, possibile una questione di fiducia individuale in caso di dissenso tra singolo ministro e gli altri ministri o lo stesso Presidente del Consiglio, poiché, in questo caso, la votazione sulla fiducia avrebbe investito l'intero rapporto fiduciario²⁵⁵.

6. Considerazioni conclusive

Una prima considerazione va fatta a proposito della comparazione tra il contesto attuale e l'analisi galiziana. Quando Galizia operava le sue riflessioni (negli anni '60 del XX secolo), si era in un contesto molto diverso da oggi, e assai più simile all'Italia statutaria: oltre ad avere gli stessi regolamenti parlamentari, con la conseguente prevalenza del voto segreto sul voto palese, anche nell'Italia repubblicana del periodo i due istituti erano disciplinati soltanto dalla prassi, e non da una fonte scritta. Di conseguenza, si può capire perché alcune delle problematiche emerse negli ultimi tempi (la questione di fiducia abbinata ai maxiemendamenti, oppure le sfiducie individuali ai sottosegretari, esempio) non siano da lui prese in considerazione.

D'altra parte, non si può non rilevare che Galizia abbia invece colto, meglio della dottrina a lui coeva, ancora legata all'esperienza statutaria²⁵⁶, il fatto che l'unico soggetto legittimato a porre la questione di fiducia fosse il Presidente del Consiglio dei ministri, ben prima dell'approvazione della l. n. 400/1988 che lo ha espressamente codificato²⁵⁷. Per quanto

²⁵² Ivi, 380-381.

²⁵³ Ivi, 381.

²⁵⁴ Ibidem. In senso simile, si veda G. CONSOLO, *La sfiducia ad un singolo ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, cit., 76, che ritiene priva di rilevanza giuridica l'iniziativa di un singolo ministro, ma nulla impedisce che possa essere fatta propria dal Presidente del Consiglio.

²⁵⁵ Si veda M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., 381-382.

²⁵⁶ Per quanto riguarda la dottrina che ammetteva, sulla scia dell'esperienza statutaria, la possibilità, da parte di un singolo ministro, di porre la questione di fiducia: si possono citare G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, cit., 338; A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II ed., Milano 1966, 126.

²⁵⁷ Cfr. artt 2 e 5 l. n. 400/1988.

riguarda la sfiducia individuale al singolo ministro, invece, è interessante notare che Galizia, pur ritenendola in linea di massima inammissibile, aveva formulato una significativa eccezione nel caso di un ministro che si ponesse in contrasto con le direttive politiche generali del Governo, anticipando perciò quanto si è verificato proprio nel caso Mancuso.

In generale, si può ben dire che questione di fiducia e mozione di sfiducia individuale investono l'essenza della forma di governo parlamentare, e postulano due visioni antitetiche del rapporto tra organo esecutivo e maggioranza parlamentare: mentre la questione di fiducia è riconducibile alla idea del Governo come comitato direttivo, la sfiducia individuale si ricollega alla idea del Governo come comitato esecutivo della maggioranza parlamentare²⁵⁸. Per dirla in altri termini, mentre la prima è espressione della idea del parlamentarismo maggioritario all'inglese, la seconda si colloca chiaramente nell'ambito della idea assembleare alla francese²⁵⁹.

Per quanto riguarda la questione di fiducia, è stato osservato che essa ha un duplice ruolo, a seconda che riguardi il rapporto maggioranza-Governo e il rapporto maggioranza-opposizione: da un lato, infatti, è uno strumento utilizzabile nella dialettica interna di maggioranze frammentate e disomogenee, contro la dissidenza occulta di una parte della stessa maggioranza, e, dall'altro, ha lo scopo di mettere nella disponibilità della maggioranza uno strumento di controllo dei lavori parlamentari²⁶⁰. Proprio quest'ultima funzione, divenuta preponderante in conseguenza dell'abbandono del modello consociativo, ha fatto sorgere tutta una serie di dubbi sulla sua compatibilità costituzionale²⁶¹.

La prassi dei maxiemendamenti ha fatto ritenere taluni l'art. 116 reg. Camera obsolescente²⁶², stimolando alcune proposte di razionalizzazione dell'istituto fondate su una recezione dell'art. 94 Cost.²⁶³. Come si è avuto modo di vedere, proprio Galizia aveva sostenuto la necessità di sottoporre la questione di fiducia agli stessi limiti prescritti per la mozione di sfiducia. Tuttavia, mi sembra che la prassi dei maxiemendamenti e dell'abbinata questione di fiducia abbia stravolto talmente la *ratio* dell'istituto, che una siffatta modifica finirebbe per risultare inutile.

D'altra parte, è stato giustamente rilevato che la questione di fiducia non si sarebbe potuta affermare nella prassi con caratteristiche diverse da quelle che si sono via via consolidate, perché avrebbe perduto la sua ragion d'essere²⁶⁴. In questa ottica, il termine di tre giorni non si

²⁵⁸ Sulla qualificazione del Governo come comitato direttivo della maggioranza parlamentare, e non come comitato esecutivo della stessa, si soffermavano già F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, cit., 291.

²⁵⁹ Sulla sfiducia individuale come espressione di una logica assemblearista insiste S. CECCANTI, *A proposito del caso Bonafede*, cit., 5. Sul fatto che l'adozione della mozione di sfiducia individuale si sia inserita nel quadro della cosiddetta centralità del Parlamento insiste D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, cit., 638. Sul fatto che la sfiducia individuale del singolo ministro possa astrattamente essere fatta valere per affermare una preminenza dell'organo legislativo sul (e contro il) Governo viene ammesso anche da G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., 358.

²⁶⁰ Si veda M. VILLONE, *Art. 94*, cit., 297-298. In senso simile, si veda anche R. BIN, *Capire la Costituzione*, cit., 81. Sulla questione di fiducia come arma di controllo della maggioranza parlamentare insisteva anche M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri*, cit., 103.

²⁶¹ Si veda M. VILLONE, *Art. 94*, cit., 302 ss., che sottolineava (ivi, 305-306) come il sistema italiano non si fosse caratterizzato per l'alternanza, ma per considerevoli elementi di democrazia consociativa.

²⁶² Così C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia*, cit., 627.

²⁶³ Ivi, 631 ss.

²⁶⁴ Si veda M. VILLONE, *Art. 94*, cit., 299.

è mai posto, perché la questione di fiducia non aveva tanto la funzione di assicurare spazi di ponderata riflessione, ma di evitare votazioni a sorpresa, tanto più che, in caso di uso a fini antiostruzionistici, un termine troppo ampio sarebbe stato controproducente²⁶⁵.

È stato avanzato un paragone tra la prassi del maxiemendamento abbinato a questione di fiducia e il procedimento del *vot bloqué* (art. 44 Cost. Francia 1958)²⁶⁶, con la sostanziale differenza che in Francia il Governo, quando chiede il voto bloccato, non mette in gioco la sua responsabilità politica²⁶⁷. A me sembra, tuttavia, che la comparazione non vada fatta tanto con il voto bloccato, quanto con *l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte législatif* (art. 49 Cost. Francia 1958)²⁶⁸, poiché l'unico modo per impedire che quel testo, scritto dal Governo tramite il maxiemendamento, possa entrare in vigore è negare la fiducia al Governo stesso²⁶⁹.

Il problema è che la prassi dei maxiemendamenti e della questione di fiducia, benché molto criticata sul piano politico, fa comodo a tutti (ai gruppi parlamentari e allo stesso Governo), perché estende la contrattazione e consente ai diversi gruppi di cantare vittoria, come hanno giustamente osservato Elena Griglio e Nicola Lupo. In effetti, la manovra di bilancio del Governo Draghi sembra dimostrarlo plasticamente: benché il Governo godesse della più ampia maggioranza della storia costituzionale repubblicana, è stata comunque posta la questione di fiducia sull'ennesimo maxiemendamento il cui testo era stato preventivamente contrattato coi gruppi di maggioranza.

²⁶⁵ Ivi, 299-300.

²⁶⁶ Sul voto bloccato in Francia, sia consentito il rinvio a ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cit., 576-577; BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 285; A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1969, n. 6, 2711 ss.; L. FAVOREU, GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFSERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, cit., 736; J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., 726; E. GROSSO, *Francia*, cit., 87; F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, cit., 784-785; C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., 262; A. Ridolfi, *L'introduzione del «voto bloccato»*, in *Osservatorio AIC* 2014, n. 1 (aprile 2014); D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, cit., 498-499; I.G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., 9; E. ZOLLER, *Droit constitutionnel*, cit., 406 ss.

²⁶⁷ Sul paragone tra maxiemendamento (con annessa questione di fiducia) e voto bloccato si sofferma V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 640.

²⁶⁸ Va rilevato, comunque, che la revisione costituzionale del 2008 ha ristretto la possibilità per il Governo di utilizzare un simile procedimento, prevedendola solo per le leggi finanziarie o di finanziamento della sicurezza sociale, e, oltre a questi casi, solo per un altro progetto di legge per ogni sessione. Sottolineano l'importanza di questa innovazione A. DI GIOVINE, *Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica nella revisione costituzionale del luglio 2008*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli 2009, 251 ss., spec. 257; A.M. LE POURHIET, *La Constitution de 1958 et la révision de 2008*, ivi, 35 ss., spec. 44.

²⁶⁹ Cfr., in proposito, G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., 810-811, che sottolinea come l'inemendabilità dell'oggetto su cui è posta la questione di fiducia pone il Governo in una posizione di estrema forza nei confronti dell'Assemblea, che si trova a deliberare, in definitiva, sulla sua stessa sopravvivenza, senza possibilità di partecipare alla definizione del deliberando, nonché senza potere definire la modalità e i tempi per il voto. A suo avviso, l'immodificabilità dell'oggetto fa quindi perdere alle Camere anche la prerogativa di essere il luogo di elaborazione sostanziale della decisione. In senso simile, si veda G. DI COSIMO, *Sulla continuità tra Statuto e Costituzione*, cit., 5, secondo cui, con la prassi dei maxiemendamenti, il Governo impone il contenuto della legge alla maggioranza parlamentare, che, messa di fronte alla alternativa tra il provocare una crisi e l'accettare il *diktat* governativo, sceglie regolarmente la seconda ipotesi. Una diversa visione sembrava, invece, quella di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento, II*, cit., 802, che negava recisamente che la questione di fiducia possa coartare in qualche modo la libertà delle Assemblee, ma si limitava solo a porle di fronte alle conseguenze dei loro atti, essendo le Assemblee libere di affrontarle aprendo una crisi di governo.

Lo svuotamento sostanziale in via di prassi dell'art. 72 Cost. in materia di bilancio pone ormai la questione se abbia ancora senso continuare in questo modo²⁷⁰, o non piuttosto prendere atto che il controllo parlamentare sulle spese aveva una sua *ratio* nel Parlamento dello Stato liberale, espressione della classe politica borghese e del *laissez-faire* in materia economica, ma non ha più molte ragioni d'essere nel Parlamento dello Stato democratico, dove predomina l'interventismo economico e dove ormai la principale (se non l'unica) preoccupazione del singolo parlamentare è assicurare alla sua *constituency* una consistente quota di risorse pubbliche²⁷¹.

Va rilevato, peraltro, che, per cercare di limitare i ritardi nella presentazione della manovra di bilancio e la conseguente compressione dei tempi di discussione, con annesso ricorso alla questione di fiducia abbinata ad un maxiemendamento, è stato presentato alla Camera dei Deputati un d.d.l. che anticipa di una settimana la presentazione della NADEF (dal 27 al 20 settembre) e di 10 giorni il d.d.l. di bilancio (dal 20 al 10 ottobre)²⁷². Tuttavia, neanche questo d.d.l. risulta decisivo per limitare il ricorso alla combo maxiemendamenti-questione di fiducia, se non altro perché non tiene conto di due problemi fondamentali, ovverosia la presentazione in ritardo al Parlamento e il numero spaventoso di emendamenti, che portano ad una approvazione in prima lettura sempre più in ritardo²⁷³.

Quanto alle questioni di fiducia sulle leggi elettorali, è auspicabile una riforma regolamentare che le vieti esplicitamente, e, contestualmente, ampli notevolmente l'area del voto palese²⁷⁴, in modo da espungere definitivamente la materia elettorale dal voto segreto²⁷⁵, lasciando quest'ultimo solo nei limitati casi in cui la segretezza del voto diventi effettivamente necessaria per tutelare la libertà del singolo parlamentare²⁷⁶. Come è stato giustamente osservato, la scelta tra voto palese e voto segreto è una mera scelta politica²⁷⁷, e non si capisce perché sottrarre alla

²⁷⁰ Critica nei riguardi delle questioni di fiducia abbinata ai maxiemendamenti sulla legge di bilancio è R. PEREZ, *L'incubo della dittatura passata e la fiducia al Governo*, cit., 349, secondo cui in questo modo si impedisce al Parlamento di esprimere il proprio indirizzo, secondo la procedura prevista dall'art. 72 Cost., malgrado si tratti di un atto che la Costituzione affida a entrambi i soggetti (il Governo che lo presenta e il Parlamento che lo approva).

²⁷¹ Basti pensare, in questo senso, agli studi della scuola della *Public Choice*, che ha evidenziato la pressione crescente dei diversi gruppi sociali per un aumento delle risorse pubbliche, a cui le élites politiche cercano di dare risposta in tutti i modi possibili, allo scopo di garantirsi la rielezione. Per un approfondimento, rinvio a O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, 73 ss.

²⁷² A.C. 3437, presentato l'11 gennaio 2022, con primo firmatario l'on. Fabio Melilli.

²⁷³ Cfr., in proposito, A. CARLI, *Manovra, pressing bipartisan: più tempo per esaminare il testo. Ecco la proposta*, ne *Il Sole – 24 ore* (1 marzo 2022), che, evidenzia come, a partire dal 2011, la legge di bilancio sia stata presentata sempre in ritardo, e come nella XVIII Legislatura, l'approvazione in prima lettura sia costantemente intervenuta dopo l'8 dicembre, determinando così una sorta di monocameralismo alternato.

²⁷⁴ Sulla necessità di superare il compromesso del 1988, abolendo completamente il voto segreto, si veda S. CERRERI, *Il voto segreto*, cit., 540 ss.

²⁷⁵ Auspica una riforma regolamentare che escluda la materia elettorale tra le votazioni sottoponibili a voto segreto anche E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, cit., 4, in virtù del fatto che esse risultano altamente sensibili sotto il profilo politico, ma non certo riconducibili al voto di coscienza.

²⁷⁶ Cfr., in proposito, A. GIGLIOTTI, *Voto palese e voto segreto nella «verifica dei poteri»*, cit., 891.

²⁷⁷ Sul problema della scelta tra voto palese e voto segreto, si veda anche C. CHIMENTI, *Voto segreto e voto palese*, in *Nomos* 2016, n. 1, spec. 2 ss., ove sottolinea che quella relativa alla scelta tra voto palese e voto segreto non sia altro che una scelta politica, e non giuridica. In quest'ottica, prosegue Chimenti (ivi 4), non è affatto un caso che l'ordinamento italiano sia quello che apre in misura maggiore le porte allo scrutinio segreto.

responsabilità politica diffusa il voto di un singolo parlamentare su una legge elettorale, che potrà pure essere politicamente rilevante, ma non è comunque una questione di coscienza.

Per quanto riguarda la sfiducia individuale al singolo ministro, se è vero che la sentenza della Corte costituzionale ha chiuso il discorso sulla sua legittimità costituzionale, tuttavia ciò non ha comunque placato la discussione sullo strumento. A suo favore, è stato rilevato che, in assenza di una norma espressa che autorizzi il Presidente del Consiglio a revocare un ministro dissenziente, la sfiducia individuale diventa il luogo giuridico in cui il Presidente del Consiglio può risolvere il contrasto con un proprio ministro²⁷⁸. È infatti opinione condivisa da gran parte della dottrina che nel nostro ordinamento costituzionale non sia previsto un potere di revoca del ministro da parte del Presidente del Consiglio, a maggiore ragione quando il ministro non si conformi alle direttive presidenziali²⁷⁹, anche se non mancano ricostruzioni diverse²⁸⁰.

Nell'analizzare la figura del Primo Ministro nel diritto comparato²⁸¹, Leopoldo Elia aveva inserito la figura del Presidente del Consiglio italiano dopo il *Premier* britannico, il *Bundeskanzler* tedesco e il *Premier Ministre* francese²⁸², quasi a mo' di ultimo gradino in una scala gerarchica

²⁷⁸ Si veda D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, cit., 635.

²⁷⁹ Cfr. L. PALADIN, *Governo*, II, cit., 695, ove sottolinea il fatto che la Carta costituzionale non prevede la revocabilità dei ministri, e, sulla base di questo dato testuale, critica l'affermazione secondo cui il potere di revoca è logicamente presupposto da quello di nomina. Ritiene insussistente il potere di revoca, in virtù della abrogazione della l. n. 2263/1925 e del r.d. n. 466/1901, anche M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri*, cit., 104. Sulla esclusione di un potere di revoca da parte del Presidente del Consiglio nei riguardi di un ministro dissenziente, insiste anche G. D'ORAZIO, *Il ministro dissenziente tra Governo e Parlamento*, cit., 160-161. Si veda anche E. CATELANI, *Art. 95*, cit., 1850-1851, secondo cui non ci sarebbero strumenti formali per fare valere la responsabilità del ministro nei confronti del Presidente del Consiglio e del Governo di cui fa parte, non essendo configurabile la possibilità di revoca del ministro da parte del Presidente della Repubblica, né da parte del Presidente del Consiglio o da parte del Consiglio dei ministri stesso. Nega che la permanenza in carica di un ministro possa essere decisa esclusivamente tra i soggetti ai quali compete la nomina anche G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., 353 ss., secondo cui, ai fini dell'esistenza di un potere di revoca, non può essere invocata a contrario la prassi del rimpasto, né che tale potere possa configurarsi in conseguenza della responsabilità facente capo al Presidente del Consiglio dei ministri di dirigere la politica generale del Governo ex art. 95 Cost. Perplexità sulla esistenza di un potere di revoca implicito in quello di nomina anche da parte di R. BIFULCO, *Diritto costituzionale*, cit., 160-161, che sottolinea anche le difficoltà a esercitarlo nei governi di coalizione. Nega che si possa parlare di un potere di revoca del ministro anche N. LUPO, *A proposito del caso Bonafede*, cit., 2; Id., *Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare*, cit., 41-42.

²⁸⁰ Critico nei riguardi dell'opinione che non esista un potere di revoca è R. BIN, *Capire la Costituzione*, cit., 86-87, secondo cui tale affermazione sembrerebbe coerente con la regolarità del governo di coalizione, ma non con regole esplicite in costituzione. Una diversa ricostruzione è quella di G. CONSOLO, *La sfiducia ad un singolo ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, cit., 117-118, secondo il quale, pur non essendo la revoca dei ministri di per sé in contrasto con il sistema parlamentare, per essere ammissibile nel nostro sistema costituzionale, occorrerebbe comunque che il Governo privo del ministro revocato si presenti nuovamente alle Camere per ottenere la fiducia, in quanto la revoca, a differenza del rimpasto a seguito di morte o dimissioni spontanee, presuppone necessariamente l'alterazione di quella omogeneità politica del Governo che si era presentato di fronte al Parlamento. Sulla esistenza di un potere di revoca dei ministri, si vedano anche A. D'ANDREA, A. LAURO, *Brevi notazioni di contesto sulla revoca dei sottosegretari*, cit., 2-3. Sulla revocabilità del Governo da parte del Capo dello Stato, infine, si veda anche M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, cit., 116 ss., che, dopo avere esposto i principali indirizzi dottrinali (la tesi della revocabilità senza limiti; la tesi della irrevocabilità; la tesi intermedia della revocabilità solo a determinate condizioni, quando sia connessa alla funzione di garanzia attribuita al Capo dello Stato) propende decisamente per la tesi intermedia (ivi, 120 ss.), in quanto, a suo avviso, il Presidente della Repubblica non si limita alla copertura iniziale dell'organo Governo, ma lo accompagna in tutta la sua vita, lo segue nello svolgimento della sua attività e vigila affinché il suo funzionamento sia conforme alla Costituzione.

²⁸¹ Cfr., in proposito, L. ELIA, *Primo Ministro (diritto comparato)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIII, Torino 1966, 863 ss. (e in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., 143 ss.).

²⁸² Si veda L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, 151 ss.

riguardante i poteri sui singoli ministri, arrivando a negare che il Presidente del Consiglio potesse proporre al Presidente della Repubblica un decreto di revoca di uno o più Ministri che si fossero rifiutati di dimettersi per meri dissensi politici²⁸³.

Tuttavia, le perplessità sull'ammissibilità teorica e sull'utilità pratica della sfiducia individuale permangono. Se proprio il Presidente del Consiglio non riesce ad ottenere le dimissioni del ministro, stante l'impossibilità giuridico-costituzionale di revocarlo, può sempre ricorrere, anziché all'assai discutibile marchingegno della sfiducia individuale, ad una veloce crisi di governo, con la conferma di tutti i ministri e la sostituzione del ministro dissenziente, come suggeriva Paladin²⁸⁴.

Inoltre, a me sembra che l'analisi storico-comparatistica legittimi l'affermazione che la mozione di sfiducia individuale possa avere un senso quando ancora non c'è ancora un Governo autonomizzato dal Monarca, come è il caso dei primi Governi nel corso della esperienza statutaria, o quando prevale una forma di governo assembleare, come nel caso della III Repubblica francese o della fase della c.d. centralità del Parlamento. Nel primo caso, infatti, la sfiducia individuale non avrebbe conseguenze sul Governo, proprio perché non si potrebbe parlare ancora di responsabilità solidale esistente tra i membri del Consiglio dei ministri²⁸⁵. Nel secondo caso, invece, la sfiducia individuale al singolo ministro non cambierebbe granché nei rapporti tra Governo e Parlamento, in virtù dell'istituzionale sbilanciamento.

Paradossalmente, una qualche forma di sfiducia (o di censura) al singolo ministro potrebbe avere senso anche quando il Capo del Governo sia posto al di sopra dei singoli Ministri, con un potere di nomina e revoca degli stessi²⁸⁶, purché la sfiducia espressa dalla Camera non sia produttiva di effetti giuridici sulla esistenza del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, ma non sia altro che una mera indicazione (di tipo politico) al Primo Ministro. Di certo, però, la sfiducia individuale ha poco senso in un sistema come il nostro, caratterizzato dalla collegialità governativa e dalla mancanza di un esplicito potere di nomina e di revoca dei ministri.

Quanto al caso Mancuso, infine, si può ribaltare l'argomentazione generalmente sostenuta. Proprio perché il Governo Dini si configurava come un "governo tecnico di tregua" tra i diversi schieramenti²⁸⁷, e non come un governo politico, la sfiducia individuale al ministro

²⁸³ Ivi, 157.

²⁸⁴ Si veda, in proposito, L. PALADIN, *Governo, II*, cit., 698, secondo il quale, per estromettere un ministro in totale contrasto con la maggioranza consiliare e lo stesso Presidente del Consiglio, anziché la problematica e rischiosa mozione di sfiducia individuale al singolo ministro, c'era sempre la possibilità di aprire una veloce crisi di governo, con la immediata formazione di un nuovo gabinetto comprendente tutti i ministri precedenti, tranne uno.

²⁸⁵ Si vedano U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 449; A. MARONGIU, *Storia del diritto italiano*, cit., 457.

²⁸⁶ Di diversa opinione era Masini, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, cit., 419, secondo cui la sfiducia individuale del singolo ministro era difficilmente compatibile con un sistema all'inglese.

²⁸⁷ Sulla qualificazione del Governo Dini, insediato dopo la crisi del Governo Berlusconi I, come "governo tecnico di tregua", insiste CALANDRA, *I governi della Repubblica*, cit., 522 ss., che sottolinea come il concetto di tregua era stato sviluppato in modo talmente radicale che, per la prima volta dal dopoguerra, si era in presenza di un gabinetto composto esclusivamente da tecnici non parlamentari. D'altra parte, il carattere di "governo tecnico di tregua" sembra emergere chiaramente anche nella votazione per la fiducia iniziale alla Camera, con 302 voti a favore (PDS, PPI e Lega), 270 astenuti (FI e AN) e solo 39 contrari (Rif. Com.). Di governo di transizione parlano, invece, G. ASTUTO, *Le istituzioni politiche italiane*, cit., 243; R. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., 135 e 147; F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale*, cit., 574-

Mancuso ha finito inevitabilmente per “politicizzarlo”, tanto da determinare una dura reazione (la presentazione di una mozione di sfiducia) da parte di quelle forze politiche che si erano astenute sulla fiducia iniziale, esaurendone sostanzialmente la spinta propulsiva²⁸⁸. *A posteriori*, si può ben dire che sarebbe stato meglio che il Governo si fosse dimesso per una crisi-lampo o comunque ci fosse stato un rimpasto, con la sostituzione del ministro dissenziente²⁸⁹.

575. Del Governo Dini come prodotto della consueta prassi trasformista insiste invece F. VANDER, *La democrazia in Italia*, cit., 377.

²⁸⁸ La presentazione di una mozione di sfiducia da parte del c.d. Polo della Libertà comportò infatti la sostanziale cessazione di ogni attività politicamente rilevante da parte del Governo Dini, che, per evitare di essere sfiduciato, si impegnò a dimettersi dopo l'approvazione della legge finanziaria, rimanendo in carica per il disbrigo degli affari correnti per molti mesi, complice anche il fallimento del tentativo di dare vita a un Governo Maccanico di larghe intese e le successive elezioni politiche. Per una ricostruzione, si veda CALANDRA, *I governi della Repubblica*, cit., 532 ss.

²⁸⁹ Sulla distinzione tra crisi di governo e mero rimpasto, si veda M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., 386 ss., secondo il quale (ivi, 387) la scelta tra crisi e rimpasto è legata ad un giudizio di opportunità politica, in quanto nel rimpasto non vi sarebbe un obbligo di sottoporsi ad una votazione parlamentare di fiducia.

ABSTRACT

L'articolo è volto ad analizzare la questione di fiducia e la mozione di sfiducia individuale alla luce delle riflessioni di Mario Galizia sui rapporti tra Parlamento e Governo. Il lavoro ripercorre storicamente le trasformazioni della questione di fiducia e della mozione individuale di sfiducia, dalla loro comparsa immediatamente dopo la concessione dello Statuto albertino sino ai giorni nostri. L'autore passa poi ad illustrare la posizione di Galizia su questi temi, partendo dalla sua ricostruzione su fiducia e sfiducia, per concludere con alcune riflessioni personali.

The article is aimed at analyzing the question of confidence and the individual motion of no-confidence in the light of Mario Galizia's reflections on relations between Parliament and the Government. The work historically traces the transformations of the question of confidence and the individual motion of no-confidence, from their appearance immediately after the granting of the Albertine Statute to the present day. The author then goes on to illustrate Galizia's position on these issues, starting with his reconstruction of confidence and no-confidence, and conclude with some personal reflections.

PAROLE-CHIAVE

Questione di fiducia; mozione di sfiducia individuale; rapporti tra Parlamento e Governo; Mario Galizia; regolamenti parlamentari

KEYWORDS

Question of confidence; individual motion of no-confidence; relations between Parliament and the Government; Mario Galizia; rules of parliamentary procedure