

Diritto Pubblico

2008

2

La laicità della comunità e dello Stato
Questioni di bioetica
nell'organizzazione delle strutture sanitarie
L'elemento soggettivo nella responsabilità dell'amministrazione
L'abuso della questione di fiducia

 **il Mulino**



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

CIB Centro Inter-Bibliotecario

Viale Filopanti, 7 - 40126 Bologna - Italia



Documento redatto in data: 29/03/2018 Protocollo numero: 192910

Catalogo Nazionale dei Periodici ACNP

SCHEDA COMPLETA PERIODICO

Periodico/Rivista:	*Diritto pubblico
Editore	Il Mulino
Luogo pubbl.	Padova
Ultimo luogo pubblicazione:	Bologna
Da anno - Ad anno	1995-
Lingua	ITA
Periodicità	QUADRIMESTRALE
Paese	IT
ISSN:	1721-8985
Cod. CDU:	<u>342</u>
Dewey:	340
Cod. CNR:	P 00151398
Fonte	ACNP
Supporto:	Printed text
Titoli collegati:	HA PER ALTRO SUPPORTO: <u>*Diritto pubblico</u>
Posseduto cumulativo:	1995-

ISBN 978-88-15-12252-0



9 788815 122520

Diritto Pubblico

2008

2

La laicità della comunità e dello Stato
Questioni di bioetica nell'organizzazione delle strutture sanitarie
L'elemento soggettivo nella responsabilità dell'amministrazione
L'abuso della questione di fiducia

IL MULINO

Diritto Pubblico

Anno XIV (2008), n. 2

Maggio-Agosto 2008

SOMMARIO

Saggi

- SERGIO STAMMATI, *Riflessioni minime in tema di laicità (della comunità e dello Stato). Un colloquio con alcuni colleghi* p. 341
- ALESSANDRA PIOGGIA, *Questioni di bioetica nell'organizzazione delle strutture sanitarie* p. 407
- FABRIZIO FRACCHIA, *L'elemento soggettivo nella responsabilità dell'amministrazione* p. 445
- ELISENDA MALARET, *Un ensayo de caracterización jurídica de una nueva tarea pública: la regulación económica* p. 535

Note e commenti

- CARLO F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione* p. 587
- GIANLUCA GARDINI, *Dal «servizio pubblico» al «sistema» radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento* p. 637

Recensioni

- V. CERULLI IRELLI - O. ROSELLI (diretto da), *Collana per l'Osservatorio sulla formazione giuridica*, Napoli, 2005-2007 (GIUSEPPE UGO RESCIGNO) p. 675

CARLO F. FERRAJOLI

L'ABUSO DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA
UNA PROPOSTA DI RAZIONALIZZAZIONE

Sommario: 1. La degenerazione della questione di fiducia nelle Legislature del maggioritario. – 2. La fiducia sui maxi-emendamenti nelle procedure di bilancio e nei d.d.l. di conversione dei d.lg.: due tecniche di azzeramento del potere di emendamento delle Assemblee parlamentari. – 3. La prassi dei maxi-emendamenti tra violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e mortificazione del ruolo del Parlamento. – 4. Il problema della ratio della questione di fiducia e del suo fondamento costituzionale. Due diverse funzioni svolte dall'istituto nella prassi parlamentare repubblicana. – 5. La perdita del carattere fiduciario della questione di fiducia. – 6. La disciplina regolamentare e l'impiego della questione di fiducia come mero espediente procedurale. Una fiducia senza discussione. – 7. Una proposta di razionalizzazione: motivazione, termine di tre giorni e garanzia della discussione.

1. *La degenerazione della questione di fiducia nelle Legislature del maggioritario.* – L'involutione della questione di fiducia nelle ultime tre Legislature può essere considerata un prodotto esemplare delle promesse mancate e delle contraddizioni aperte dalla trasformazione in senso maggioritario della nostra forma di governo e dal funzionamento coattivamente bipolare del nostro sistema politico. La progressiva degenerazione di quest'istituto si inserisce, inoltre, in quel processo di mutamento della nostra forma di governo che, nel corso degli ultimi trent'anni, ha visto il rafforzarsi del ruolo dell'esecutivo nei lavori delle Camere e la contemporanea perdita di centralità dei dibattiti parlamentari nella definizione dell'indirizzo politico.

L'uso invalso di chiedere la fiducia sui cosiddetti «maxi-emendamenti» costituisce senza dubbio il punto più basso di tale involuzione. Una simile prassi si risolve nel progressivo svuotamento dei principi costituzionali che caratterizzano il procedimento legislativo, nell'azzeramento del potere di emendamento delle Camere sulle più importanti iniziative legislative del Governo e, infine, nella perdita di senso dello stesso istituto della questione di fiducia, sganciato da ogni connessione con l'indirizzo

zo politico alla base del rapporto fiduciario e ridotto a un mero espediente procedurale con il quale eludere le norme che regolano le discussioni e le votazioni parlamentari.

È a partire dai primi anni ottanta che si manifesta un uso prevalente della questione di fiducia come strumento «tecnico», di carattere meramente procedurale. L'esecutivo, in questi casi, non mira a verificare la tenuta del rapporto fiduciario e il sostegno e la compattezza della maggioranza nell'approvazione di un atto essenziale per il proprio indirizzo politico, ma pone la questione di fiducia dichiaratamente per motivi procedurali, funzionali ad un maggiore controllo dei lavori parlamentari e ad impedire l'ostruzionismo dell'opposizione⁽¹⁾. Fino alla riforma dei regolamenti parlamentari della fine degli anni novanta questa pratica – criticata dalla dottrina più avveduta – era considerata una conseguenza della lentezza dei procedimenti parlamentari e della forte instabilità governativa che, in quegli anni, produceva esecutivi deboli ed incapaci di attuare il proprio indirizzo politico in Parlamento. In quel contesto la cosiddetta «fiducia tecnica» era vista come una risposta estrema, ma efficace, per fronteggiare l'ostruzionismo parlamentare. La strumentalizzazione da parte del Governo delle caratteristiche proprie dei procedimenti fiduciari, quali la priorità, l'indivisibilità, l'inemendabilità e la votazione per appello nominale, per approvare rapidamente un provvedimento e vanificare il possibile ostruzionismo dell'opposizione – che in assenza della questione di fiducia, avrebbe potuto manifestarsi efficacemente attraverso la presentazione di un numero elevato di emendamenti – era conside-

(1) Per V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 227, la prassi della cosiddetta «fiducia tecnica» deve essere fatta risalire ai primi anni ottanta e, precisamente, al gennaio 1980, quando il Governo pose la questione di fiducia sull'articolo unico del d.d.l. di conversione del d.lg. 15 dicembre 1979, n. 625, il c.d. «decreto antiterrorismo». In quell'occasione, nel porre la fiducia, il Presidente del Consiglio Cossiga dichiarò che essa veniva richiesta solo per ottenere che la Camera, di fronte ad una dichiarata volontà ostruzionistica di alcune sue componenti, si pronunciasse nei termini utili previsti dalla Costituzione per la conversione del d.lg. Sulla vicenda, v. le valutazioni critiche di P. ARMAROLI, *Ostruzionismo e questione di fiducia (a proposito del decreto antiterrorismo)*, in *Dir. soc.*, 1980, pp. 571 ss.; S. LABRIOLA, *Questione di fiducia e disegno di legge di conversione: note critiche*, in *Giur. cost.*, 1980, I, pp. 1375 ss.; e S. TRAVERSA, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare, ivi*, 1980, p. 585 ss.

rata da una parte del mondo politico come un utile contrappeso all'assenza di limiti al potere di emendamento delle Camere.

In una forma di governo come quella italiana, nella quale l'esecutivo e la maggioranza erano privi di incisivi strumenti di controllo e di guida dei lavori parlamentari e nella quale la disciplina regolamentare consentiva alle opposizioni numerose possibilità per praticare l'ostruzionismo, la questione di fiducia, con le sue conseguenze procedurali, permetteva al Governo di comprimere il dibattito su una determinata questione, di precludere la discussione e la possibile approvazione di proposte alternative provenienti dall'opposizione e di arrivare in tempi certi all'approvazione del provvedimento proposto.

Il funzionamento della nostra forma di governo appare oggi profondamente cambiato. Il sistema elettorale prevalentemente maggioritario, adottato nel 1994 per le elezioni di Camera e Senato, ha assicurato maggioranze parlamentari più coese e una maggiore stabilità governativa. Esso ha promosso una competizione elettorale tendenzialmente bipolare, nella quale la coalizione di Governo e il candidato alla guida dell'esecutivo vengono definiti prima del voto. Questi fattori, insieme alla forte legittimazione elettorale del Presidente del Consiglio che ne è derivata, ha molto accresciuto, nel nuovo assetto politico istituzionale, il ruolo del Governo nella definizione e nell'attuazione dell'indirizzo politico. Sotto questo profilo la riforma elettorale del 2006, nonostante le polemiche delle quali è stata oggetto, non pare aver determinato un'inversione di tendenza. D'altra parte lo stesso contesto regolamentare risulta radicalmente mutato. Le riforme degli anni 1997-1998 rappresentano il completamento di tutta una serie di modifiche regolamentari che, dagli anni ottanta, hanno fortemente limitato, alla Camera come al Senato, le possibilità per le opposizioni di praticare l'ostruzionismo. La certezza dei tempi di discussione e di decisione, ottenuta attraverso la rigida programmazione dei lavori, il contingentamento dei tempi e la limitazione del potere di emendamento, hanno di fatto precluso o, comunque, fortemente limitato l'impiego dei tradizionali strumenti ostruzionistici ed hanno dotato il Governo e la maggioranza di numerosi mezzi per co-

stringere il Parlamento ad assumere con voto palese decisioni tempestive⁽²⁾.

Questi cambiamenti, insieme alla generalizzazione alla fine degli anni ottanta del voto palese, avrebbero dovuto ridurre drasticamente l'uso della questione di fiducia a fini esclusivamente procedurali. Nel nuovo contesto istituzionale l'esecutivo non dovrebbe avere più bisogno di ricorrere alla fiducia tecnica per contrastare l'ostruzionismo, poiché questo è reso impraticabile dai nuovi regolamenti parlamentari, che rendono più «sicure», per le iniziative legislative del Governo, le ordinarie procedure parlamentari⁽³⁾. Invece, la tendenza ad utilizzare la questione di fiducia a fini esclusivamente procedurali, dopo essersi ridotta nel corso della XIII Legislatura (1996-2001) subito dopo la riforma regolamentare, ha ripreso pieno vigore nella XIV Legislatura (2001-2006) e non si è affatto attenuata in quella appena conclusa.

Caratteristico di questa nuova fase di abuso della questione di fiducia è il fenomeno, cui ho già accennato, dei maxi-emendamenti, consistente nella presentazione di un emendamento di iniziativa governativa o parlamentare, che mette insieme un elevato numero di norme in un unico articolo, composto di decine e talvolta di centinaia di commi. Il maxi-emendamento pur riferendosi formalmente ad un singolo articolo è, in realtà, finalizzato a sostituire gran parte degli articoli del testo legislativo o, addirittura, l'intero provvedimento per permettere all'esecutivo di porre un'unica questione di fiducia su tutto il testo in discussione. Un fenomeno questo, presente nella prassi del Parlamento repubblicano anche prima degli anni novanta ma che, lungi dal ridursi negli anni del maggioritario e della cosiddetta «democrazia decidente», si è manifestato nel modo più clamoroso e gravemente lesivo delle prerogative del Parla-

⁽²⁾ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle Legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 98 ss.

⁽³⁾ L'ostruzionismo parlamentare resta ancora praticabile nel procedimento di conversione dei d.lg., che alla Camera dei deputati è tuttora sottratto alle norme sul contingentamento. Come ha rilevato V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 228, anche per questa ragione la procedura d'esame dei d.d.l. di conversione dei d.lg. è diventato negli ultimi anni il campo privilegiato del ricorso alla cosiddetta «fiducia tecnica».

mento proprio nelle ultime tre Legislature⁽⁴⁾. Se prima dell'introduzione del maggioritario il ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti era utilizzato in casi eccezionali e poteva considerarsi come «atto finale di una maggioranza ormai in frantumi e di un Governo ormai prossimo ad annunciare la crisi»⁽⁵⁾, dagli anni novanta in poi tale meccanismo si è progressivamente istituzionalizzato: esso non segnala più la debolezza di un esecutivo ormai sull'orlo di una crisi, ma funziona da strumento di consolidamento dell'indirizzo politico del Governo, che se ne serve per azzerare il potere di emendamento delle Camere e comprimere il più possibile la discussione delle Assemblee sui provvedimenti legislativi più importanti⁽⁶⁾.

2. *La fiducia sui maxi-emendamenti nelle procedure di bilancio e nei d.d.l. di conversione dei d.lg.: due tecniche di azzeramento del potere di emendamento delle Assemblee parlamentari.* – La progressiva degenerazione delle procedure di bilancio, alla quale abbiamo assistito nel corso della

⁽⁴⁾ Secondo N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 92, la prassi dei maxi-emendamenti può essere fatta risalire alla vicenda della cosiddetta «legge truffa» del gennaio del 1953. In effetti, in quell'occasione, il Governo pose la fiducia su una parte cospicua dell'articolo unico del d.d.l. n. 2971, così come modificato da cinque emendamenti in esso richiamati. Sostanzialmente il voto di fiducia che veniva richiesto alla Camera riguardava l'intero d.d.l. di riforma della disciplina elettorale. In ogni caso la vicenda assunse un rilievo fondamentale per il consolidamento e la conformazione delle conseguenze procedurali della questione di fiducia tanto alla Camera quanto al Senato. Per una dettagliata ricostruzione della vicenda, v. G. QUAGLIARELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 83, e D. POSSANZINI, *L'elaborazione della cosiddetta «legge truffa» e le elezioni del 1953*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, aprile 2002, pp. 49 ss.

⁽⁵⁾ E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 809. Secondo Griglio, uno dei tratti distintivi del fenomeno in esame nel periodo proporzionale è «la tendenza a far coincidere l'approvazione del provvedimento con l'apertura di una crisi di governo, sicché la questione di fiducia diventa non lo strumento per ricostruire l'unitarietà dell'indirizzo politico della maggioranza (ormai irrimediabilmente compromessa), quanto l'estremo rimedio per consentire l'approvazione di un provvedimento necessitato (di solito si tratta della legge finanziaria)».

⁽⁶⁾ La frequenza del ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti negli anni del maggioritario è interpretata diversamente da E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., pp. 810 s., che, pur parlando di una «istituzionalizzazione implicita» di tale meccanismo, individua le cause del fenomeno nella scarsa omogeneità di maggioranze di governo talvolta numericamente esigue, come era stato negli anni precedenti all'introduzione della nuova legge elettorale tendenzialmente maggioritaria. Analoghe considerazioni sono svolte da S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Dir. pubbl.*, 2005, p. 272.

XIV Legislatura, è una delle vicende che meglio evidenzia il progressivo consolidarsi dei casi di abuso della questione di fiducia e la gravità degli effetti che questo comporta per le prerogative delle Camere. In una procedura, quale quella di approvazione della legge finanziaria, che non lascia alle opposizioni margini per manovre ostruzionistiche e in un contesto nel quale il Governo godeva di una consistente maggioranza parlamentare, l'esecutivo non ha esitato a forzare sistematicamente le norme che regolano l'approvazione dei documenti di bilancio determinando, con l'uso della fiducia su maxi-emendamenti, «una totale espropriazione del potere del Parlamento di decidere in materia finanziaria»⁽⁷⁾. La legge finanziaria per il 2004, di soli quattro articoli, è stata approvata con una triplice questione di fiducia apposta su tre maxi-emendamenti sostitutivi di tre dei quattro articoli di cui era composta; le leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006 sono state approvate sottoponendo al Parlamento un unico maxi-emendamento coincidente con l'intero testo del d.d.l., che è risultato, alla fine, composto da un unico articolo fatto di centinaia di commi, sul quale è stata posta la fiducia in entrambe le Camere⁽⁸⁾. Il

(7) Così la Presidenza del Senato - in quell'occasione rappresentata dal Vicepresidente senatore Cesare Salvi - commentava, durante la seduta del 10 novembre 2005, l'intenzione del Governo di porre la questione di fiducia, in entrambi i rami del Parlamento, su un maxi-emendamento interamente sostitutivo di tutti gli articoli della legge finanziaria per il 2006. «La verità» - concludeva la Presidenza - «è che nell'ultimo decennio c'è stata una progressiva espropriazione dei poteri del Parlamento, che ha la sua più evidente manifestazione nella legislazione finanziaria, ma che si verifica anche in altri campi, dalla decretazione d'urgenza al disegno di legge delega». Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, *Resoconto sommario e stenografico dell'Assemblea*, 10 novembre 2005, pp. 6 s. A questo proposito, v. il saggio di P. GAMBALE - D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di «controlimiti» parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2005, pp. 492 s., che già nell'analisi delle due precedenti sessioni di bilancio, avevano evidenziato quelle «significative anomalie» nel procedimento di approvazione dei documenti di bilancio che sembrano mettere a rischio lo stesso «carattere parlamentare dell'approvazione della manovra nel suo complesso».

(8) Più precisamente, l'articolo unico della legge finanziaria per il 2005 era composto da 572 commi, mentre l'articolo unico della finanziaria per il 2006 da ben 612 commi. Sulle procedure seguite per la loro approvazione v. M. CAPUTO, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV Legislatura e le prospettive di riforma*, in *Rass. parl.*, 2006, pp. 507 ss., e G. CARBONI, *Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quad. cost.*, 2006, pp. 37 ss., che - a proposito della prassi degli ultimi anni - parla apertamente di crisi delle procedure parlamentari di bilancio, nel quadro di una tendenza che vede il Governo «stravolgere le regole della sessione di bilancio in modo da limitare pesantemente i poteri parlamentari».

cambio di Governo e di maggioranza parlamentare, nella XV Legislatura (2006-2008), ha segnato un ulteriore consolidamento della prassi dei maxi-emendamenti nelle procedure di bilancio stabilendo, nella legge finanziaria per il 2007, il triste *record* di un articolo unico composto da ben 1.364 commi, anch'esso oggetto di votazione fiduciaria in entrambe i rami del Parlamento.

Con lo strumento della fiducia su maxi-emendamenti la procedura di approvazione della legge finanziaria viene stravolta. La presentazione dei maxi-emendamenti avviene nel corso delle ultime sedute assembleari della sessione di bilancio, in modo da differire il più possibile il varo definitivo della manovra e svuotare di contenuti le sedute precedenti⁽⁹⁾; i tempi effettivi di discussione del maxi-emendamento sono compresi dalle regole del procedimento fiduciario; il lavoro istruttorio delle Commissioni Bilancio delle due Camere è spesso vanificato dai maxi-emendamenti governativi presentati nel corso dell'esame in assemblea, contenenti disposizioni spesso totalmente divergenti da quelle esaminate dalle commissioni in sede referente⁽¹⁰⁾. La legge finanziaria e con essa le principali scelte di politica economica fatte proprie dall'esecutivo diventano, così, di fatto inemendabili, mentre le assemblee parlamentari risultano espropriate anche della possibilità di discuterne esaurientemente il contenuto.

Il progressivo consolidarsi della prassi parlamentare dei maxi-emendamenti, sui quali il Governo pone la fiducia, costituisce un caso esemplare di quella tendenza - recentemente evidenziata da Nicola Lupo - ad «inseguire il precedente peggiore», che ha caratterizzato nelle ultime Le-

(9) A proposito del comportamento dilatorio tenuto da Governo nel corso della sessione di bilancio 2004, M. CAPUTO, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria*, cit., p. 518, parla di un Parlamento costretto a discussioni «virtuali», in attesa di conoscere il reale contenuto della manovra, che si paleserà solo con la presentazione del maxiemendamento da parte dell'esecutivo.

(10) Ciò si è verificato, ad esempio, nel corso dell'esame della finanziaria per il 2005, quando nella seduta del 14 dicembre 2004 del Senato, il Governo presentò un maxi-emendamento con disposizioni significativamente divergenti dal testo licenziato in sede referente dalla Commissione Bilancio. Non si è trattato di un caso isolato. La vicenda si è ripetuta, questa volta alla Camera, nella successiva sessione di bilancio. Cfr. P. GAMBALE - D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia*, cit., p. 505; M. CAPUTO, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV Legislatura e le prospettive di riforma*, cit., pp. 516 ss.

gislature numerosi istituti di diritto parlamentare. In questo caso il richiamarsi ad un precedente acquista «un connotato particolarmente stridente con le esigenze di giustizia cui dovrebbe prestarsi, assumendo talora un sapore quasi 'vendicativo', quando esso avviene 'a cavallo' di due Legislature caratterizzate da maggioranze opposte (e altresì da presidenti di Assemblea provenienti da schieramenti politici contrapposti)»⁽¹¹⁾.

L'altro fenomeno, che testimonia l'evoluzione in senso gravemente degenerativo dell'istituto della questione di fiducia nell'era del maggioritario e del bipolarismo coatto, è quello riguardante la richiesta del Governo di una votazione fiduciaria sull'approvazione dell'articolo unico del d.d.l. di conversione di un d.lg. Una prassi, questa, strettamente legata ai maxi-emendamenti sia sul piano concettuale, sia per il concreto utilizzo, spesso combinato, delle due differenti tecniche di azzeramento del potere di emendamento delle assemblee. In questo caso, ponendo la fiducia sull'articolo unico, il principale effetto procedimentale è quello di precludere alle Camere l'esame e la deliberazione degli emendamenti alla legge di conversione, con la conseguenza di estendere l'effetto preclusivo all'intero testo del d.lg., che sarà, pertanto, convertito in blocco impedendo al Parlamento di approvare la conversione in legge del decreto modificandone le disposizioni normative.

⁽¹¹⁾ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 43. Così, ad esempio, il Presidente della Camera Casini, dopo aver annunciato che non avrebbe dichiarato ammissibile un maxi-emendamento che accorpasse l'intero testo della legge finanziaria per il 2004, si servì due giorni dopo del peggiore precedente possibile - riguardante la manovra finanziaria per il 1996, del Governo Dini e quella per il 1997, del primo Governo Prodi - per ammettere i tre maxi-emendamenti presentati dal Governo e poi approvati grazie ad una triplice questione di fiducia. In quell'occasione Casini si richiamò esplicitamente alle decisioni assunte dal suo predecessore Luciano Violante, Presidente della Camera nella Legislature precedente ed esponente di spicco del contrapposto schieramento politico. I precedenti delle finanziarie per il 1996 e per il 1997, riguardavano i cosiddetti provvedimenti collegati di sessione alla manovra finanziaria e non direttamente gli articoli del d.d.l. finanziaria, com'è stato, invece, nel caso della manovra per il 2004. Sulla vicenda, v. P. GAMBALE - D. PERROTTA, *L'esame parlamentare della manovra finanziaria per il 2004*, in G. DI GASPARE - N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 253 e 272. Un fenomeno analogo è riscontrabile al Senato dove, come ha evidenziato N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle Legislature del maggioritario*, cit., p. 43, il Presidente Marini, si è più volte richiamato ai precedenti stabiliti dal Presidente Pera - ed a suo tempo duramente criticati dall'opposizione di centro-sinistra - per rispondere alle contestazioni dei senatori del centro-destra sul necessario rispetto del regolamento.

Questa pratica, anch'essa risalente ai primi anni ottanta, ha subito dalla XIV Legislatura un'ulteriore gravissima degenerazione⁽¹²⁾. Sempre più spesso il Governo presenta, nella prima lettura parlamentare dell'articolo unico del d.d.l. di conversione, un maxi-emendamento «innovativo» rispetto al contenuto originario del decreto, al fine di sostituirne parzialmente o interamente il testo e sul quale sarà poi posta la questione di fiducia⁽¹³⁾. Con questo stratagemma l'esecutivo svincola il contenuto della legge di conversione da quello del d.lg., e può così far approvare con un solo voto, con una discussione ridotta al minimo e senza la possibilità da parte dell'assemblea di votare emendamenti, una disciplina legislativa del tutto nuova e completamente sganciata dal contenuto originario del decreto. In questo modo, al fine di accentuare al massimo le proprie prerogative, il Governo affianca ad un uso meramente procedurale della questione di fiducia, un uso meramente tecnico del procedimento di conversione dei d.lg. previsto dall'art. 77 della Costituzione. Quest'ultimo non serve più a convertire in legge il contenuto di quei provvedimenti provvisori adottati dall'esecutivo in casi straordinari di necessità e di urgenza, ma viene utilizzato come *escamotage* per far approvare un'iniziativa legislativa del tutto nuova, di fatto inemendabile, eludendo le regole ordinarie del procedimento legislativo. Non solo. La fiducia sarà posta anche nella seconda Camera, questa volta sul mantenimento dell'articolo unico come modificato dal maxi-emendamento presentato in prima lettura. Tale meccanismo, che determina il completo azzeramento della potestà di emendamento del Parlamento sul d.d.l. di conversione, è stato ampiamente utilizzato nelle ultime due Legislature⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Come ricorda V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 227, la stessa pratica della fiducia tecnica può essere fatta risalire ad un caso di questione di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico di un d.d.l. di conversione di un d.lg. (il già ricordato d.lg. 15 dicembre 1979, n. 625).

⁽¹³⁾ Per la definizione di maxi-emendamenti «innovativi», v. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., p. 808, secondo la quale si possono così definire quei maxi-emendamenti «che modificano in maniera sostanziale il provvedimento, spesso introducendo anche discipline del tutto nuove, prive di una stretta coerenza con la 'materia' del progetto di legge in discussione».

⁽¹⁴⁾ Le statistiche riguardanti l'uso reiterato di questo meccanismo nella XIV Legislatura sono inquietanti: delle 46 questioni di fiducia poste dal Governo tra Camera e Senato, 14 (quasi un terzo) riguardano la conversione di 7 d.lg. sulla quale viene posta la fiducia in

La gravità di questi casi di abuso della questione di fiducia è, inoltre, accentuata dalla tipologia degli atti sui quali essi si manifestano: leggi la cui iniziativa è riservata al Governo, come la legge finanziaria; leggi di conversione di atti normativi adottati dall'esecutivo sotto la propria responsabilità e già immessi nell'ordinamento, come nel caso dei d.lg. In questi casi l'abuso della questione di fiducia è tanto più grave perché attraverso di essa non si impone «solo» l'integrale approvazione di un d.d.l., ma si mina l'effettività del controllo politico del Parlamento nei confronti del Governo, che dovrebbe qui esercitarsi attraverso lo strumento legislativo. Private le Camere della possibilità di emendare e di discutere esaurientemente le principali scelte di politica economica operate dal Governo o le disposizioni normative da esso adottate in casi straordinari di necessità e di urgenza, la funzione di controllo decade ad un intervento di mera ratifica delle decisioni già prese dall'esecutivo.

Negli anni del maggioritario è cresciuto fortemente il numero di maxi-emendamenti e delle leggi di conversione di d.lg. approvati ricorrendo alla fiducia, come è aumentato sotto la spinta di questi due fenomeni il numero complessivo delle questioni di fiducia poste dal Governo. Nella XIII e nella XIV Legislatura più di un terzo di queste ha riguardato maxi-emendamenti e più della metà l'approvazione dell'articolo unico di disegni di legge di conversione. La riforma elettorale del 2006 e i cambiamenti di maggioranza parlamentare non hanno inciso su questa tendenza, che si è manifestata nelle stesse proporzioni nella XV Legislatura (2006-2008)⁽¹⁵⁾.

entrambe le Camere; in prima lettura la fiducia è posta su un maxi-emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. di conversione ed in seconda lettura sul mantenimento dell'articolo unico così modificato. Su questa aberrante prassi, E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV Legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare*, cit., pp. 314 ss.

⁽¹⁵⁾ Delle complessive 16 questioni di fiducia poste dal Governo Prodi, nel corso della XV Legislatura, alla Camera dei deputati, 2 riguardavano risoluzioni sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio e 14 sono state poste nel corso dell'esame di progetti di legge. Di queste ben 8 riguardavano l'approvazione dell'articolo unico di d.d.l. di conversione di d.lg.; 5 l'approvazione di maxi-emendamenti a progetti di legge e una l'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, nel testo identico a quello approvato al Senato con un maxi-emendamento sul quale era stata posta la fiducia. Al Senato, invece, sono state poste 15 questioni di fiducia: 2 aventi ad oggetto le risoluzioni presentate al termine delle comunicazioni del Presidente del Consiglio;

L'istituto della questione di fiducia ha finito così per perdere – nella grande maggioranza dei casi – la sua connessione specifica e significativa con l'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario, per essere ridotta a mero espediente procedurale diretto a comprimere o peggio ad escludere del tutto la potestà emendativa del Parlamento. L'esecutivo ne fa un uso smodato e sempre più disinvolto senza più preoccuparsi di quelle conseguenze politiche ad esso sfavorevoli che, prima dell'introduzione del maggioritario, venivano associate alla decisione di porre la questione di fiducia. Come ha giustamente segnalato Andrea Manzella, nelle ultime Legislature maggioritarie – e il suo giudizio potrebbe estendersi anche alla Legislatura appena conclusa – il reiterato ricorso alla questione di fiducia non viene più politicamente percepito come un segno di debolezza dell'esecutivo, come avveniva in precedenza, ma come una manifestazione di forza di un Governo in «campagna elettorale permanente»⁽¹⁶⁾.

3. *La prassi dei maxi-emendamenti tra violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e mortificazione del ruolo del Parlamento.* – La scandalosa pratica dei maxi-emendamenti e la sua inconciliabilità con le norme costituzionali sul procedimento legislativo è stata, tra l'altro, evidenziata dal Presidente della Repubblica Ciampi a conclusione del messaggio del 16 dicembre 2004, in occasione del rinvio alle Camere della legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, che era stata approvata ponendo la fiducia su un maxi-emendamento. Nel suo messaggio Ciampi richiamava «l'attenzione del Parlamento su un modo

13 sono poste nel corso dell'esame di progetti di legge. Di queste 6 riguardavano l'approvazione dell'articolo unico di d.d.l. di conversione di d.lg.; una l'approvazione del maxi-emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007; 4 sono state poste sul mantenimento di articoli di legge approvati dalla Camera, in prima lettura, con maxi-emendamenti sui quali era stata posta la fiducia. Per un riepilogo delle questioni di fiducia poste dal Governo nel corso dell'esame di progetti di legge nella XV Legislatura, v. il sito della Camera, «www.camera.it/organiparlamentarism/241/4405/5339/5348/documentotesto.asp».

⁽¹⁶⁾ Secondo A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 406, in un regime maggioritario cambia il significato politico associato alla posizione della questione di fiducia. Con essa, a giudizio di Manzella, il Governo rivendica «l'efficacia normativa dell'indirizzo programmatico approvato dal corpo elettorale rispetto alle spinte frazionistiche presenti nella comunità parlamentare».

di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'art. 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata articolo per articolo e con votazione finale⁽¹⁷⁾. Il richiamo presidenziale fu, di fatto, ignorato o inteso come un generico invito a migliorare la qualità della legislazione. Non a caso solo due anni dopo il Presidente Napolitano si è trovato costretto a riprenderne il contenuto, per censurare – con ancora maggiore durezza del suo predecessore – l'approvazione in entrambe le Camere con il voto di fiducia dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007⁽¹⁸⁾.

A sua volta la dottrina costituzionalistica ha censurato severamente la prassi dei maxi-emendamenti, evidenziandone in modo quasi unanime i profili d'incostituzionalità e giungendo a definirla come un «orrore legislativo»⁽¹⁹⁾, «una elusione indifendibile dei principi costituzionali»⁽²⁰⁾, una «indecorosa e spudorata frode alla Costituzione, avallata dalla compiacenza dei presidenti delle due Camere»⁽²¹⁾.

I rilievi critici si sono concentrati, innanzitutto, sulla violazione dell'art. 72 della Costituzione, il cui primo comma prescrive l'approvazione di ogni d.d.l. articolo per articolo e con votazione finale⁽²²⁾. È questa

⁽¹⁷⁾ CAMERA DEI DEPUTATI, XIV Legislatura, *Documenti e relazioni*, 16 dicembre 2004, Doc. I, n. 6, p. 5. La legge delega era composta di solo due articoli, il secondo dei quali – quello modificato con il maxi-emendamento – era composto di ben 49 commi e come evidenziato dallo stesso Presidente della Repubblica occupava 38 delle 40 pagine di cui si componeva il testo legislativo. Quella citata è la parte conclusiva del messaggio con il quale Ciampi aveva rinviato alle Camere la legge delega sull'ordinamento giudiziario. Sulla vicenda, v. L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in «www.associazionedeicostituzionalisti.it», 7 gennaio 2005; ID., *I «maxi-emendamenti» tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 4753 ss.; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, cit., pp. 265 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., pp. 807 s.; L. LORELLO, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo «custode» della qualità della legislazione*, in *Nuove autonomie*, 2005, pp. 327 ss.

⁽¹⁸⁾ Ci si riferisce al discorso augurale alle alte Magistrature dello Stato, tenuto da Napolitano il 20 dicembre 2006, consultabile in «www.quirinale.it/Discorsi/Discorso.asp?id=31827».

⁽¹⁹⁾ M. AINIS, *La legge oscura*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 3.

⁽²⁰⁾ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 53.

⁽²¹⁾ G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, p. 141.

⁽²²⁾ In questo senso, A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1988, p. 246; L. GIANNITI - N.

una norma chiave del procedimento delineato dalla Costituzione per la formazione delle leggi, poiché consente l'affermarsi di tutta una serie di principi volti a caratterizzare la funzione legislativa delle Camere. L'approvazione articolo per articolo e con votazione finale permette, infatti, al Parlamento di operare un esame dettagliato del progetto di legge, rende più agevole la presentazione e la discussione di emendamenti, facilita una valutazione specifica delle singole norme e allo stesso tempo una più coerente valutazione d'insieme dell'intero testo legislativo⁽²³⁾. La previsione dell'art. 72 esalta, nelle fasi di discussione e di deliberazione, quei principi di trasparenza e pubblicità che differenziano la legge da altre fonti normative, permette la partecipazione di tutti i parlamentari, e quindi anche delle minoranze, alla formazione del testo e consente loro di esprimersi liberamente sui diversi enunciati normativi contenuti nel progetto di legge rendendone più chiara la responsabilità politica di fronte al corpo elettorale e alla forza politica di appartenenza. In altre parole questa norma costituzionale, nel regolare il più importante procedimento parlamentare per la formazione della volontà statale, pone al centro il momento della discussione e, quindi, la dialettica e il contraddittorio tra i diversi interessi e le differenti opzioni politiche rappresentati in Parlamento. È qui espresso uno dei caratteri fondamentali del parlamentarismo, che individua nel confronto dialettico e nella ricerca del compro-

LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI - S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 241; S. LABRIOLA, *Per una breve storia di un lungo decennio*, in *Costituzionalismo.it*, 11 ottobre 2004; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, cit., pp. 273 ss. Non vede nei maxi-emendamenti una formale violazione del art. 72 Cost., pur evidenziandone l'estraneità dal modello di procedimento legislativo prefigurato dalla Costituzione, P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, p. 1391. Sulle leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006 entrambe composte - come abbiamo visto - da un unico articolo, v. il giudizio critico di B.G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quad. cost.*, 2006, pp. 783 ss., secondo il quale esse si risolvono in una violazione formale e sostanziale dell'art. 72. Dal punto di vista formale - afferma Mattarella - qui «la violazione è duplice: non c'è la votazione articolo per articolo» e «la votazione finale, che la Costituzione vuole distinta da quella dei singoli articoli, ha lo stesso oggetto della votazione dell'articolo unico» (p. 784).

⁽²³⁾ A.A. CERVAII, *Art. 72*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1985, p. 128.

messo il modo migliore per giungere alla decisione e alla formazione della volontà collettiva⁽²⁴⁾.

Tutto ciò viene eluso con la prassi dei maxi-emendamenti, la cui elaborazione ad opera dell'esecutivo rimane occulta fino al momento della presentazione, che avviene in alcuni casi alla fine della discussione degli emendamenti, consentendo al Governo di stravolgere fino all'ultimo minuto il contenuto del testo in votazione e precludendone, di fatto, la discussione nell'Assemblea⁽²⁵⁾. La libertà del parlamentare viene coartata dalla necessità di scegliere tra approvare o respingere in un'unica votazione centinaia, talora migliaia di enunciati normativi privi di qualsivoglia omogeneità, riguardanti le materie più diverse, senza la possibilità di ri-

⁽²⁴⁾ Hans Kelsen nel suo saggio sul parlamentarismo del 1925, dal titolo *Il problema del parlamentarismo*, ora in H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 171 ss., così definiva il senso profondo del sistema parlamentare: «tutto il *procedimento parlamentare* è proprio volto al raggiungimento di una via di mezzo tra interessi contrapposti, di una risultante delle forze sociali in contrasto. Esso offre le garanzie necessarie affinché i vari interessi dei gruppi rappresentati in Parlamento possano esprimersi, manifestarsi come tali in un *pubblico* dibattito. E se il procedimento parlamentare, tipicamente caratterizzato dalla dialettica e dal contraddittorio, ha un senso profondo, possiamo coglierlo solo nel fatto che dalla contrapposizione tra tesi e antitesi degli interessi politici scaturisce in qualche modo una sintesi, che porterebbe solo il nome di compromesso» (p. 195).

⁽²⁵⁾ Ciò è reso possibile dal regime derogatorio che caratterizza il termine di presentazione degli emendamenti del Governo. Gli artt. 86, co. 1, reg. Camera, e 100, co. 3, reg. Senato, stabiliscono che si possono presentare in Assemblea nuovi articoli aggiuntivi ed emendamenti, entro il giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli (il regolamento del Senato parla di ventiquattro ore prima dell'esame degli articoli a cui si riferiscono). Questo termine può essere derogato dal Governo che, in base all'art. 86, co. 5, reg. Camera, e all'art. 100, co. 6, reg. Senato, può presentare emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi fino a che sia iniziata la votazione dell'articolo o dell'emendamento a cui si riferiscono. L'esecutivo può, quindi, presentare il maxi-emendamento poco prima del voto, senza che questo sia discusso nella fase di illustrazione degli emendamenti, com'è avvenuto, ad esempio, con la questione di fiducia posta il 29 giugno 2004 sul maxi-emendamento - di fatto sostitutivo dell'intero provvedimento - all'art. 2 del d.d.l. delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario. In quell'occasione il maxi-emendamento fu presentato dal Governo una volta esaurita la discussione sul complesso degli emendamenti presentati sull'articolo in questione. Veniva in tal modo preclusa la discussione sul nuovo testo dell'art. 2, così come modificato dal maxi-emendamento sul quale era stata posta la fiducia, che - in base all'art. 116, co. 2, reg. Camera, nell'interpretazione che ne ha dato il cosiddetto «lodo Iotti» - avrebbe dovuto svolgersi durante l'illustrazione degli emendamenti, e si passava direttamente alle dichiarazioni di voto. Per un'analisi critica di tale regime derogatorio e sugli effetti distorsivi che esso provoca nel caso dei maxi-emendamenti sui quali è posta la fiducia, v. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., pp. 808 e 820 ss.; ID., *La conversione dei decreti-legge nella XIV Legislatura*, cit., p. 339, che in entrambe i lavori sembra auspicarne una riforma.

chiedere votazioni per parti separate, né tanto meno di partecipare ad una discussione specifica sulle diverse questioni contenute nel testo del maxi-emendamento. È, inoltre, gravemente leso – nel caso di maxi-emendamenti «innovativi» presentati direttamente in aula – il principio istruttorio previsto dallo stesso art. 72, co. 1, Cost., che impone l'esame in commissione di ogni d.d.l.⁽²⁶⁾. L'aggiramento della norma costituzionale compiuta con la prassi dei maxi-emendamenti contribuisce, infine, a svuotare di senso e di valore il principio di legalità, che proprio nelle forme garantiste del procedimento legislativo trova la sua ragion d'essere e il suo fondamento democratico⁽²⁷⁾.

La compressione e, in alcuni casi, la totale assenza della discussione sulle più importanti iniziative legislative del Governo pregiudica, così, uno degli elementi fondamentali del parlamentarismo. Con la fiducia sui maxi-emendamenti, infatti, la decisione dell'Assemblea non è più il frutto di un pubblico dibattito tra i suoi componenti, ma viene preconstituita dall'esecutivo. Non a caso, la pericolosità di una tale prassi per la credibilità del nostro sistema parlamentare è stata colta dal Presidente Napolitano, nel già ricordato discorso del 20 dicembre 2006. Un Parlamento, il cui ruolo legislativo è «oggi pesantemente condizionato da distorsioni divenute sempre più gravi», rischia così di cadere in una spirale delegittimazione poiché, non potendo dispiegare pienamente la sua funzione, finisce per perdere prestigio e consenso tra i cittadini e per alimentare un diffuso senso di sfiducia per le istituzioni dello Stato democratico⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Come ha recentemente segnalato E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., p. 817, la presentazione in aula di una disciplina radicalmente nuova rispetto al testo originario del d.d.l. aggira, di fatto, il principio istruttorio previsto dalla Costituzione, ponendo in votazione un testo non esaminato in commissione. Analoghe considerazioni sono svolte da L. CUOCOLO, *I «maxi-emendamenti» tra opportunità e legittimità costituzionale*, cit., p. 4765.

⁽²⁷⁾ In questo senso, v. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., pp. 74 ss., che passa in rassegna le numerose critiche sviluppate dalla dottrina sull'incostituzionalità dei maxi-emendamenti.

⁽²⁸⁾ Nel discorso qui richiamato il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, nel commentare le modalità scelte per l'approvazione della legge finanziaria per il 2007, si era così espresso: «Di certo, per recuperare prestigio e consenso tra i cittadini, le istituzioni in cui si articola lo Stato democratico disegnato dalla Costituzione debbono rinnovarsi e dispiegare pienamente il loro ruolo. Ciò vale innanzitutto per le Assemblee elettive e dunque per il Parlamento, il cui ruolo legislativo è invece oggi pesantemente condizionato da distorsioni divenute sempre più gravi. Anche quest'anno la legge finanziaria sta per essere ap-

In secondo luogo, è stata messa in luce dalla dottrina l'inaccettabile limitazione del potere di emendamento del Parlamento, provocata proprio dall'esercizio estremo di questo stesso potere da parte del Governo. La previsione nel nostro ordinamento di tipi di leggi per la cui approvazione il potere di emendamento delle assemblee è limitato, o l'esistenza di vincoli di carattere generale al potere dei singoli parlamentari e del Governo di presentare emendamenti, non può giustificare l'adozione di prassi finalizzate al sistematico svuotamento della potestà emendativa delle Camere⁽²⁹⁾. Il potere di emendamento è, infatti, presupposto in numerose norme costituzionali: in primo luogo, come abbiamo visto, nell'art. 72, co. 1, Cost.; ma anche nell'art. 70 Cost., laddove si consideri tale potere essenziale per l'esercizio della funzione legislativa assegnato alle due Camere⁽³⁰⁾. Riferimenti impliciti tanto al potere di emendamento, quanto al potere di proporre emendamenti, sono del resto, rintracciabili anche negli artt. 71, 81 e 94 Cost.⁽³¹⁾.

La strumentalizzazione della questione di fiducia snatura, infine, il procedimento di conversione dei d.lg. nei quali, consistendo il d.d.l. di conversione in un unico articolo, si produce un totale azzeramento della potestà emendativa delle Camere che, in questo caso - come è stato os-

provata in entrambe le Camere col voto di fiducia posto dal Governo su un articolo unico comprensivo di un numero abnorme di disposizioni. [...] Ebbene, si è ormai toccato il limite estremo di una prassi legislativa che sfugge alle possibilità di comprensione dell'opinione pubblica e - come in questi giorni ha rilevato e argomentato un costituzionalista dei più autorevoli - 'rende sempre più difficile il rapporto fra i cittadini e la legge'. È interesse comune - al di là delle polemiche di ieri e di oggi sulle responsabilità politiche per esiti che hanno mortificato il Parlamento e distorto la formazione delle decisioni in un campo essenziale come la formazione del bilancio dello Stato - è interesse comune ed urgente porre termine a simili prassi». Il testo integrale del discorso è consultabile in www.quirinale.it/Discorsi/Discorso.asp?id=31827.

⁽²⁹⁾ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., pp. 71 ss.; B.G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale*, cit., p. 784.

⁽³⁰⁾ E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 828; A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, cit., p. 203; A. CERRI, *Dal contrattualismo al principio di maggioranza: approccio giuridico ed approccio economico-matematico al processo politico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 631; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., pp. 54 s.

⁽³¹⁾ Per una panoramica sui riferimenti impliciti al potere di emendamento presenti nella Costituzione italiana, v. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., pp. 53 ss., che lo considera, per questa ragione, un potere chiaramente presupposto dalla Costituzione, pur non essendo da essa espressamente disciplinato né menzionato.

servato, – corrisponde ad una «vera e propria potestà di normazione primaria, rivolta al fine (eventuale) di stabilire norme di raccordo tra le disposizioni del d.lg. e l'ordinamento giuridico generale»⁽³²⁾. Se poi a tale prassi viene associata la scandalosa pratica dei maxi-emendamenti «innovativi» risulta chiaro che, in questi casi, tanto la procedura di conversione dei d.lg., quanto le conseguenze procedurali della questione di fiducia perdono la loro *ratio* originaria per trasformarsi in strumenti di prevaricazione del Governo sulle Camere, di elusione delle norme costituzionali sulla formazione delle leggi e di espropriazione di essenziali prerogative parlamentari inerenti alla funzione legislativa.

L'attenzione della dottrina su questi casi di abuso della questione di fiducia è fortemente cresciuta in questi ultimi anni parallelamente alla progressiva degenerazione della prassi parlamentare. La novità rispetto ai contributi critici degli anni ottanta è riscontrabile nella molteplicità delle soluzioni proposte, riguardanti soprattutto due questioni del resto strettamente connesse: *a)* la necessità che si assicurata l'omogeneità del contenuto normativo di ciascun articolo di legge; *b)* le limitazioni al potere di

⁽³²⁾ Così S. LABRIOLA, *Questione di fiducia e disegno di legge di conversione: note critiche*, cit., p. 1385, secondo il quale «la potestà di emendamento del Parlamento al disegno di legge di conversione si distingue dalla potestà di emendamento in genere, esercitata su altri atti di iniziativa legislativa. In questa ipotesi infatti le Camere pongono in essere, con gli emendamenti, una disciplina sostanziale dell'oggetto del decreto-legge che non ha il valore accessorio di tutti gli altri emendamenti, qualificato in ordine ad un mero schema legislativo. Ciò deriva dalla diversità del disegno di legge di conversione rispetto a qualsiasi altro atto di iniziativa legislativa. Un disegno di legge di conversione ha per contenuto la clausola di definitiva efficacia di un atto di normazione primaria, già immesso nell'ordinamento e produttivo di effetti, posto in essere da un organo costituzionale diverso da quello titolare in via principale, se non esclusiva, della potestà di fare le leggi. La potestà di emendamento delle Camere coincide in sostanza con vera e propria potestà di normazione primaria, rivolta al fine (eventuale) di stabilire norme di raccordo tra le disposizioni del decreto-legge e l'ordinamento giuridico generale [...]. Si delinea pertanto un ulteriore contenuto della legge di conversione, e non solo può essere superata ogni obiezione alla ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di conversione, ma la relativa potestà può essere vista come necessaria per un equilibrio tra Parlamento e Governo in tema di produzione normativa primaria conforme ai principi dell'ordinamento costituzionale. Se la potestà di emendamento non fosse posta, il Parlamento non solo sarebbe di fronte a prendere o lasciare nella conversione del decreto-legge, ma sarebbe anche privo della potestà di deliberare la clausola di efficacia definitiva del decreto e al tempo stesso di modificarne le disposizioni normative». Analoghe considerazioni sullo stretto legame tra potere parlamentare di approvare emendamenti al d.d.l. di conversione e l'esercizio della funzione legislativa di cui le Camere sono titolari, sono svolte da L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 571, e da V. DICIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 369.

emendamento finalizzate ad impedire l'ammissibilità dei maxi-emendamenti. Su questi due profili vi è chi ha giustamente invocato un intervento della Corte cost., in questi anni fin troppo cauta nel sindacare i vizi del procedimento legislativo⁽³³⁾; chi ha proposto un'iniziativa delle Camere che - sul modello comunitario degli accordi interistituzionali - promuova un'intesa tra tutti soggetti coinvolti, che sancisca la necessaria omogeneità del contenuto degli articoli dei progetti di legge presentati e l'inammissibilità di emendamenti che non si riferiscano ad un solo articolo⁽³⁴⁾; chi sulla scorta di tali indicazioni ha auspicato un più rigoroso vaglio da parte dei Presidenti di Assemblea sull'ammissibilità degli emendamenti⁽³⁵⁾, che - come stabilito dall'art. 86 reg. Camera - possono essere presentati in aula solo «nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione»⁽³⁶⁾. Vi è, infine, chi ha ipotizzato l'uso da parte del Capo dello

⁽³³⁾ G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., pp. 141 s.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti*, cit., pp. 816 s.; B.G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale*, cit., p. 785; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, cit., pp. 282 ss.

⁽³⁴⁾ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., pp. 107 ss. Sulla necessaria affermazione del criterio dell'omogeneità del contenuto del singolo articolo, per tutelare una più libera e responsabile modulazione del voto da parte dei parlamentari ed una migliore qualità della legislazione sotto il profilo della leggibilità e comprensibilità dei testi legislativi, v. L. GIANNITI - N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, cit., p. 241. Considerazioni analoghe sono svolte da E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., pp. 813 ss., che sottolinea l'importanza di circoscrivere l'incidenza di un emendamento nell'ambito di un singolo articolo per impedire la presentazione di emendamenti «controprogetti».

⁽³⁵⁾ Tra i fautori del vaglio di ammissibilità come mezzo per contrastare la prassi della fiducia sui maxi-emendamenti v., con particolare riferimento alle procedure finanziarie e di bilancio, i contributi di M. CAPUTO, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria*, cit., pp. 521 s., e di P. GAMBALE - D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia*, cit., pp. 510 s. L'efficacia di questo strumento è invece messa in dubbio da S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, cit., pp. 278 ss., e da E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV Legislatura*, cit., pp. 321 ss., la quale evidenzia gli effetti potenzialmente controproducenti, specie nel procedimento di conversione dei d.l.g., di un rafforzamento del vaglio presidenziale di ammissibilità.

⁽³⁶⁾ Tale requisito riguarda sia gli emendamenti presentati in Assemblea dai singoli deputati «entro il giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli», come previsto dall'articolo 86, co. 1, reg. Camera, sia gli emendamenti, i subemendamenti e gli articoli aggiuntivi presentati dalla Commissione e dal Governo - in deroga al termine ordinario - «fino a che sia iniziata la votazione dell'articolo o dell'emendamento a cui si riferiscono», come stabilito dal co. 5 dello stesso articolo. Ci si è inoltre domandati se l'art. 89 reg. Camera, e l'art. 97 reg. Senato, che permettono ai Presidenti di Assemblea di negare l'accettazione o di dichiarare l'imponibilità di emendamenti o articoli aggiuntivi

Stato potere di rinvio, quale strumento idoneo e opportuno per assicurare il sostanziale rispetto dell'art. 72 Cost.⁽³⁷⁾; come pure sono state avanzate proposte di limitare o addirittura sopprimere il potere di emendamento dell'esecutivo nel procedimento di conversione dei d.lg.⁽³⁸⁾.

Nessuna di queste proposte – alcune delle quali certamente condivisibili – sembra però riguardare quello che è, a mio parere, il problema centrale posto dalla prassi parlamentare di questi ultimi anni: quello dell'abuso della questione di fiducia e più precisamente delle conseguenze procedurali che i regolamenti e la prassi parlamentari hanno progressivamente associato a quest'istituto chiave della nostra forma di governo. Non si tratta, quindi, solo di trovare i meccanismi idonei ad impedire la presentazione di maxi-emendamenti, ma è necessario restituire senso e funzionalità alla questione di fiducia attraverso una riforma regolamentare che, coerentemente con l'art. 94 della Costituzione, riaffermi il ruolo di quest'istituto come strumento di verifica e di specificazione dell'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario e mezzo di responsabilizzazione politica tanto del Governo quanto del Parlamento e dei singoli parlamentari. A questo tema sono dedicati i paragrafi che seguono.

relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, possano essere interpretati come un vincolo di omogeneità dell'emendamento presentato al singolo articolo al quale si riferisce (così, ad esempio, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti*, cit., p. 820). Vi sono poi i giudizi di ammissibilità degli emendamenti che riguardano le procedure finanziarie e di bilancio (art. 121, co. 5, reg. Camera; art. 128, co. 6, reg. Senato), e solo alla Camera i d.d.l. di conversione dei d.lg. (art. 96bis, co. 7, reg. Camera), che prevedono vincoli più stringenti sul contenuto degli emendamenti. Nella prassi parlamentare degli ultimi anni il Presidente della Camera ha compiuto il vaglio di ammissibilità su dei maxi-emendamenti sui quali il Governo aveva posto la fiducia o si apprestava a porla. In base a queste valutazioni si sono verificati anche numerosi e rilevanti casi di maxi-emendamenti dichiarati inammissibili in alcune loro parti. Al Senato, invece, il giudizio di ammissibilità è stato invece esplicitamente escluso nella XIV Legislatura dal Presidente Pera, che ha affermato di non poter effettuare una tale valutazione su emendamenti sui quali era stata posta la fiducia dal Governo, poiché questa prevale sulle norme regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, *Resoconto sommario e stenografico dell'Assemblea*, 2 febbraio 2006, pp. 10 s.). Sulle due differenti prassi e sugli effetti paradossali prodotti da queste diversità, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti*, cit., pp. 46 ss.

⁽³⁷⁾ Così S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, cit., pp. 280 s., secondo il quale in termini di opportunità sarebbe comunque preferibile, «per il tipo di leggi che normalmente sono affette dal vizio di legittimità in parola, il rinvio presidenziale, che interviene prima che la legge sia entrata in vigore arrestandone l'iter di approvazione, rispetto ad un eventuale intervento successivo della Consulta, che potrebbe, ove sfociasse in una decisione di accoglimento, avere effetti dirompenti sull'ordinamento giuridico».

⁽³⁸⁾ E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV Legislatura*, cit., p. 339.

4. *Il problema della ratio della questione di fiducia e del suo fondamento costituzionale. Due diverse funzioni svolte dall'istituto nella prassi parlamentare repubblicana.* – Come è noto l'istituto della questione di fiducia non è disciplinato nella Costituzione. Esso si è consolidato nella prassi del Parlamento repubblicano in continuità con l'esperienza albertina, ed ha operato costantemente in forma esclusivamente consuetudinaria fino al suo riconoscimento nel regolamento della Camera, nel 1971, e in quello del Senato, nel 1988⁽³⁹⁾. I dubbi che sono stati avanzati da una parte della dottrina, nel primo dopoguerra, sulla ammissibilità della questione di fiducia nel quadro del regime parlamentare delineato dalla Costituzione sono oggi superati anche in sede scientifica⁽⁴⁰⁾. La disciplina regolamentare, soprattutto quella della Camera dei deputati, non ha però sopito le discussioni sulla natura di questo strumento, riguardanti in particolare le conseguenze procedurali del suo impiego da parte del Governo e i limiti ad esso posti per alcuni tipi di deliberazione. Entrambe le questioni d'altra parte, non hanno un rilievo meramente applicativo, ma coinvolgono in pieno la *ratio* dell'istituto e il suo fondamento costituzionale.

Questo fondamento va ricercato, innanzitutto, nell'art. 94 Cost., dal quale possiamo ricavare un «modello» teorico formale del funzionamento della questione di fiducia nella nostra forma di governo. In parti-

⁽³⁹⁾ Tra coloro che hanno definito la questione di fiducia una «consuetudine costituzionale»: G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 28; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1969, n. 5-6, pp. 41 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, vol. II, tomo I, Padova, Cedam, 1993, pp. 183 s. e 201. Quest'ultimo la definisce una consuetudine costituzionale discontinua e per questo «facoltizzante», vale a dire attributiva di un potere, il cui esercizio abbia per il suo titolare un carattere facoltativo. Diversamente, G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, p. 77, ritiene la questione di fiducia una «convenzione costituzionale». Per un'analisi del funzionamento della questione di fiducia sotto lo Statuto albertino, v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 47 ss.

⁽⁴⁰⁾ Tra coloro che hanno messo in dubbio la compatibilità della questione di fiducia con l'ordinamento costituzionale: A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Riv. amm. Rep. ital.*, 1954, pp. 614 ss.; G. CONTI, *La questione di fiducia nel sistema della Costituzione*, in *Pol. parl.*, 1955, VIII-IX, pp. 65 s.; F. COLONNA, *La fiducia e il voto per appello nominale*, in *Dem. dir.*, 1966, pp. 430 ss.

colare il co. 1 di questo articolo prescrive la necessaria sussistenza della fiducia delle Camere nei confronti del Governo. Da quest'obbligo discende il potere dell'esecutivo di verificare in ogni momento la permanenza della fiducia⁽⁴¹⁾. Ciò si manifesta, in primo luogo, nella facoltà del Governo di dimettersi volontariamente ogniqualvolta ritenga compromesso l'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia: una valutazione, questa, che può prodursi anche in seguito ad un voto parlamentare contrario su una sua proposta, alla quale esso attribuisce un carattere essenziale per la realizzazione del proprio indirizzo⁽⁴²⁾. A maggior ragione – come ha scritto Mario Galizia – non si può escludere la facoltà dell'esecutivo di «annunciare preventivamente il particolare valore che assegna alla votazione, impegnando in maniera consapevole e chiara le forze parlamentari»⁽⁴³⁾. È precisamente questa facoltà che dovrebbe esprimersi nella questione di fiducia, potendo essere sollevata dal Governo ogniqualvolta lo ritenga opportuno e mettendo le Camere, su una loro specifica deliberazione, di fronte ad una rigida alternativa: o assecondare l'indirizzo ritenuto essenziale dall'esecutivo su quella determinata questione, oppure provocarne le dimissioni⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴¹⁾ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 803; M. VILLONE, *Art. 94*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Il Consiglio dei Ministri*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1994, p. 295.

⁽⁴²⁾ Fermo restando quanto affermato nell'art. 94, co. 4, Cost., dove si esclude che il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo implichi un obbligo di dimissioni a carico dell'esecutivo.

⁽⁴³⁾ M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 380.

⁽⁴⁴⁾ Essa consisterebbe, dunque, in una dichiarazione con la quale il Governo attribuisce ad una particolare votazione delle Camere su un determinato argomento, un valore essenziale per la realizzazione del proprio indirizzo politico e dalla quale fa dipendere la propria permanenza in carica. Per M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, cit., p. 802, «le critiche di cui questo potere, non disciplinato in passato dai regolamenti, ma egualmente riconosciuto, è stato oggetto, non sembrano fondate. Al Governo, infatti, quale organo costituzionale, cui spetta in grado eminente la determinazione dell'indirizzo politico, non può disconoscersi la libertà di dimettersi, se le Camere non lo sostengono nell'attuazione di esso. Ponendo la questione di fiducia, il Governo non coarta in alcun modo la libertà delle Assemblee, ma le pone dinanzi alle conseguenze dei loro atti, libere le Assemblee stesse di affrontarle aprendo una crisi». La rigidità dell'alternativa prodotta dalla posizione della questione di fiducia conduce G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 140 s., a inserire questo strumento nelle categoria delle richieste. «Si tratta, infatti, di un istituto di diritto costituzionale tipico degli ordinamenti fondati su forme parla-

In via di principio, quindi, l'istituto si inserisce perfettamente nella dinamica del rapporto fiduciario, la cui tenuta può essere permanentemente verificata, tanto da parte del Parlamento con la mozione di sfiducia, quanto da parte del Governo con la questione di fiducia. Entrambe queste procedure vertono sul necessario accordo dei due organi sull'indirizzo politico, e dovrebbero permettere a Parlamento e Governo di incidere in modo paritario sulla determinazione del suo contenuto e quindi sul concreto svolgimento del rapporto fiduciario. «La questione di fiducia si colloca in tal modo in una condizione di perfetto parallelismo con la mozione di sfiducia; gli unici elementi di differenza in connessione con la diversa struttura del congegno sono qui che la posizione della questione si sostituisce alla mozione e che l'iniziativa parte dal Governo invece che da un decimo dei componenti della Camera»⁽⁴⁵⁾. Così come le Camere possono sfiduciare un esecutivo che non si attenga all'indirizzo politico con esse concordato o risulti incapace di attuarlo, l'esecutivo non può essere obbligato a subire il voto contrario del Parlamento su provvedimenti che ritiene essenziali per la realizzazione del programma di governo, né l'approvazione di atti che si discostino dall'indirizzo politico sul quale ha ottenuto la fiducia⁽⁴⁶⁾.

mentari di governo - anzi esclusivo di questo tipo di configurazione organica e di legittimazione degli esecutivi - che impone una dichiarazione chiaramente riconducibile allo schema 'sì' o 'no'. Impone infatti un voto che consente la verifica del rapporto che intercorre tra i suoi due termini, Parlamento e Governo, ed il rapporto qualificante e fondante il regime costituzionale di detti ordinamenti».

⁽⁴⁵⁾ M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., p. 380. Entrambi i procedimenti sono diretti a verificare la sussistenza del rapporto di fiducia, ma nella prassi emerge un'ulteriore differenza in ordine alle finalità con cui essi sono impiegati: se la mozione di sfiducia è finalizzata alla rottura del rapporto fiduciario, la questione di fiducia è, nelle intenzioni del Governo, finalizzata a consolidarlo. Una tesi analoga a quella di Galizia è espressa nella dottrina spagnola da F.F. SEGADO, *La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política*, in *Rev. esp. der. const.*, settembre-ottobre 1987, pp. 37 s. Critico nei confronti delle tesi che sostengono la specularità dei due meccanismi è, invece, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 4 s., nota 14, che limita tale parallelismo ai casi di questione di fiducia «astratta», nei quali la fiducia chiesta dal Governo riguarda la politica generale dell'esecutivo e non l'approvazione di una determinata misura.

⁽⁴⁶⁾ Secondo G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., p. 140, «è importante notare che detta verifica viene richiesta nel corso del dispiegarsi concreto dell'indirizzo politico e si riferisce ad una specifica deliberazione, o attinente all'attività legislativa del Parlamento o, invece connessa ad altri atti parlamentari (come ad esempio una mozione o un ordine del giorno) inerenti all'indirizzo politico conseguente all'approvazione della fiducia, al programma, cioè, che Parlamento e Governo hanno concordato».

La questione di fiducia diventa, in questo modo, il principale strumento attraverso cui il Governo fa valere la propria responsabilità politica di fronte al Parlamento. Con essa l'esecutivo ha il potere di verificare in ogni momento la tenuta del rapporto fiduciario e quindi la permanente adesione delle Camere all'indirizzo politico concordato al momento dell'instaurazione della fiducia. Attraverso questo strumento l'esecutivo rivendica nei confronti del Parlamento il proprio ruolo rappresentativo dell'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario, facendo valere interamente, su una singola questione in votazione alle Camere, quella responsabilità politica di cui è stato investito con la mozione di fiducia⁽⁴⁷⁾.

Nella prassi i Governi hanno utilizzato la questione di fiducia in modi diversi, non sempre riconducibili al modello qui ricavato dall'art. 94 Cost. Questi possono essere ricondotti a due distinte funzioni che l'istituto ha concretamente assunto nella prassi parlamentare repubblicana. In primo luogo la questione di fiducia può essere utilizzata come strumento mediante il quale l'esecutivo richiama la maggioranza parlamentare ad approvare compattamente un provvedimento, che esso giudica imprescindibile per l'attuazione del proprio indirizzo politico. In questo modo il Governo impone alla maggioranza che lo sostiene di prendere una decisione chiara ed univoca su una determinata questione politica, coerente con l'indirizzo che l'esecutivo ritiene alla base della relazione fiduciaria e preclude, su quella determinata questione, orientamenti divergenti all'interno della stessa maggioranza di governo. La seconda funzio-

⁽⁴⁷⁾ Sul rapporto di rappresentanza politica che lega il Governo al Parlamento nelle forme di governo parlamentari e sul fenomeno della responsabilità politica da esso prodotto in capo all'esecutivo, v. C.F. FERRAJOLI, *La responsabilità politica come responsabilità per rappresentanza*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 123 ss. Invece che al ruolo rappresentativo svolto dal soggetto responsabile politicamente, come qui sostenuto, G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, p. 1351, collega tale rivendicazione di responsabilità alla riaffermazione del suo potere di guida: «tale rivendicazione si ha in generale» - afferma Rescigno - «quando il soggetto politico minaccia le dimissioni, e in tal modo chiama a raccolta i suoi sostenitori e obbliga tutti a schierarsi apertamente, in nome della sua responsabilità, cosicché, se si verifica un consenso ancora maggioritario, in tal modo riconferma potere e riconferma responsabilità, se verifica la perdita di tale consenso, in forza della responsabilità, si dimette, e consegna al suo successore una situazione impregiudicata».

ne è invece quella di un indebito strumento utilizzato dall'esecutivo e dalla stessa maggioranza per controllare e per accelerare i lavori parlamentari e per impedire il possibile ostruzionismo dell'opposizione⁽⁴⁸⁾. Come abbiamo visto nei paragrafi che precedono, tramontate o comunque fortemente limitate le possibilità delle opposizioni di praticare forme efficaci di ostruzionismo, l'esecutivo ha trasformato questa forma di controllo dei lavori parlamentari, soprattutto con la prassi dei maxi-emendamenti, in uno strumento di indebita limitazione delle prerogative delle assemblee, grazie alle conseguenze procedurali che la questione di fiducia produce sull'andamento dei lavori delle Camere.

Pur potendo verificarsi casi in cui alla base della scelta del Governo di ricorrere a tale strumento vi siano entrambe le motivazioni, le due finalità con le quali tale istituto è stato impiegato sono diverse e vanno tenute nettamente distinte⁽⁴⁹⁾. Diverso, infatti, è il giudizio sulla loro conformità al ruolo assegnato ai procedimenti fiduciari nella Costituzione repubblicana. Nella prima ipotesi, la questione di fiducia viene posta al fine di costringere singole parti della maggioranza – e precisamente quella che Massimo Villone chiama «dissidenza occulta» all'interno della stessa – a prendere una posizione chiara su una determinata questione politi-

⁽⁴⁸⁾ Sulle due finalità della questione di fiducia, v. M. VILLONE, *Art. 94*, cit., pp. 297 ss.; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., pp. 227 s. Tutte le classificazioni delle sue possibili utilizzazioni sono alla fine sempre riconducibili a queste due funzioni. V., ad esempio, M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., p. 380, secondo il quale la questione di fiducia «può essere utilizzata dal gabinetto o per premere sulla maggioranza affinché si mantenga compatta e coerente con l'indirizzo politico assunto rispetto ad un singolo progetto di legge, per verificare la consistenza e gli orientamenti della maggioranza in momenti di più intensa attività, oppure ancora per bloccare manovre ostruzionistiche dell'opposizione. Può anche servire a tentare di elidere le eccessive pressioni esterne sui gruppi parlamentari di maggioranza».

⁽⁴⁹⁾ Secondo C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano. Quaderni della rassegna parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 210 s., «la contraddittorietà apparente della disciplina che la consuetudine costituzionale ha costruito per la questione di fiducia risiede nel mirare in teoria ai supremi livelli della Costituzione riguardanti il rapporto fiduciario ma nell'essere in concreto utilizzata nella prassi delle Camere quasi esclusivamente come strumento procedurale sfruttato dal Governo per condizionare e dominare uno specifico procedimento parlamentare contenendo e comprimendo i poteri e le prerogative dei parlamentari, particolarmente in materia di emendamenti, con lo scopo di trasformarlo in una sorta di corsia preferenziale impropria per la legislazione governativa, riducendo alla ragione le componenti riottose della maggioranza ovvero, e spesso, schiacciando le opposizioni parlamentari».

ca. Essa è in questo caso espressione corretta del potere dell'esecutivo di verifica del rapporto fiduciario⁽⁵⁰⁾. Infatti, proprio la presenza di una dissidenza occulta all'interno della maggioranza – che su singoli argomenti può emergere anche in maggioranze omogenee e poco frammentate – è una delle ragioni principali che può spingere il Governo a porre la questione di fiducia su un tema che ritiene essenziale per il proprio indirizzo politico⁽⁵¹⁾. La votazione per appello nominale prescritta per la questione di fiducia, come per tutti i procedimenti fiduciari, è proprio finalizzata ad obbligare le dissidenze occulte ad uscire allo scoperto, imponendo a tutti i parlamentari di assumersi pienamente di fronte al corpo elettorale la responsabilità politica del proprio voto, sottomettendosi alla linea imposta dall'esecutivo o manifestando nel voto di fiducia il loro dissenso e la loro definitiva uscita dalla maggioranza⁽⁵²⁾. Se la finalità dell'esecutivo nella verifica del rapporto fiduciario è quella di saggiare la tenuta delle forze di maggioranza e il grado di adesione dei parlamentari che ne fanno parte all'indirizzo politico del Governo, il suo obiettivo sarà appunto quello di verificare, con il voto per appello nominale, che tutti i parlamentari dei partiti della maggioranza, specie di quelli i cui orientamenti sembrano discostarsi dalla linea politica dell'esecutivo, approvino quel provvedimento sul quale il Governo ha posto la fiducia.

Del tutto estranea alla verifica del rapporto fiduciario è invece la seconda finalità che la questione di fiducia può perseguire, quale strumento di controllo dei lavori parlamentari e di contrasto dell'ostruzionismo

⁽⁵⁰⁾ Contrariamente a quanto qui sostenuto, secondo M. VILLONE, *Art. 94*, cit., p. 297, «la funzione effettiva della questione di fiducia non può individuarsi nella verifica del rapporto fiduciario da parte di un Governo che ignora se quel rapporto sia tuttora esistente: il sostegno della maggioranza al Governo non è infatti occasionale, ma deriva dalla stipulazione dell'accordo di governo». La presenza di dissidenze occulte all'interno della maggioranza e il conseguente ricorso da parte dell'esecutivo alla questione di fiducia sarebbe quindi prodotto – secondo Villone – da un mal funzionamento delle strutture di partito e delle coalizioni di governo.

⁽⁵¹⁾ S. LABRIOLA, *Questione di fiducia e disegno di legge di conversione: note critiche*, cit., p. 1384; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 12 s.

⁽⁵²⁾ La questione di fiducia, grazie al requisito della votazione per appello nominale, non è solo – come afferma M. VILLONE, *Art. 94*, cit., p. 297 – un rimedio istituzionale alle disfunzioni dei partiti o delle coalizioni di Governo, ma appunto uno strumento di verifica del concreto appoggio dei parlamentari di quei partiti alla linea politica stabilita dall'esecutivo in accordo con i *leader* dei partiti della maggioranza.

dell'opposizione. Certamente l'impiego con questi scopi della questione di fiducia da parte del Governo e della maggioranza parlamentare è radicato nella prassi parlamentare ed è anzi divenuto, con il fenomeno dei maxi-emendamenti, nettamente prevalente. Vengono qui strumentalizzate, come si è detto, alcune delle caratteristiche proprie dei procedimenti fiduciari, quali la priorità, l'indivisibilità, l'inemendabilità e la votazione per appello nominale, per approvare rapidamente un provvedimento ed aggirare le norme del procedimento legislativo ordinario. In questi casi, la finalità dell'esecutivo non è quella di verificare la tenuta del rapporto fiduciario e assicurare la coerenza tra l'indirizzo politico parlamentare e quello dell'esecutivo, bensì quella di servirsi di un utile strumento «tecnico» di carattere procedurale per approvare in blocco, con un'unica votazione, un gran numero di norme legislative spesso tra loro eterogenee, comprimere o addirittura escludere del tutto il dibattito parlamentare su determinate questioni, precludere la discussione e la possibile approvazione di proposte alternative provenienti dall'opposizione e arrivare in tempi stretti e certi all'approvazione dell'intero provvedimento⁽⁵³⁾.

5. *La perdita del carattere fiduciario della questione di fiducia.* - La questione di fiducia utilizzata quale strumento di controllo dei lavori parlamentari perde il suo carattere fiduciario, non perché non sia sempre in gioco la permanenza in carica del Governo, ma perché l'oggetto della questione non è più l'indirizzo politico perseguito dall'esecutivo, ma semplicemente la rapida e integrale approvazione di un singolo provvedimento contenente - come nei più recenti casi di maxi-emendamenti - centinaia talora migliaia di norme di legge. Di conseguenza risultano più incerti e opachi i profili di responsabilità politica dell'esecutivo e la questione di fiducia si riduce ad un mero espediente procedurale che, mentre

⁽⁵³⁾ Secondo N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 98, «è evidente che, ove la questione di fiducia sia posta su maxi-emendamenti, da un lato l'applicazione di queste conseguenze procedurali tende a diventare il vero obiettivo perseguito con la sua posizione, visto che non tutte le disposizioni di cui si compongono i maxi-emendamenti possono avere la medesima decisiva rilevanza ai fini della permanenza del rapporto fiduciario; dall'altro, e correlativamente, le deroghe ai principi del procedimento legislativo diventano assai più rilevanti e gravi, e in definitiva [...] ingiustificate o comunque sproporzionate rispetto allo scopo in vista del quale sono state immaginate».

non mette in discussione i contenuti del rapporto fiduciario, espropria il Parlamento del dibattito e del potere di emendare il testo di legge, prerogative fondamentali per un corretto esercizio della funzione legislativa⁽⁵⁴⁾. Gioverà a questo proposito ricordare alcune vicende che nelle ultime Legislature hanno reso evidente la progressiva perdita di rilevanza, per la tenuta del rapporto fiduciario, delle disposizioni normative contenute nei provvedimenti sui quali il Governo ha posto la fiducia.

In primo luogo, va richiamata la clamorosa vicenda della fiducia sul maxi-emendamento al d.d.l. di conversione del cosiddetto «decreto milleproroghe», che l'esecutivo pose al Senato nella seduta del 2 febbraio 2006, sul finire della XIV Legislatura. In quel caso, poco dopo la posizione della questione di fiducia da parte del Ministro dei rapporti con il Parlamento, la Commissione Bilancio del Senato espresse una valutazione negativa su numerose disposizioni contenute nel testo del maxi-emendamento, molte delle quali erano prive di copertura finanziaria⁽⁵⁵⁾. Il Governo dovette consentire, perciò, la riformulazione in aula del maxi-

⁽⁵⁴⁾ La nozione di fiducia tecnica con la quale definiamo i casi di abuso della questione di fiducia per finalità prevalentemente procedurali è stata criticata da una parte della dottrina. Da un lato vi è la difficoltà di definire con certezza le reali motivazioni che spingono l'esecutivo a porre la questione di fiducia e quindi di affermare l'irrilevanza dell'oggetto in deliberazione sul rapporto fiduciario; dall'altro si è contestata la capacità esplicativa di una tale nozione per comprendere casi nei quali siano compresenti sia esigenze di carattere procedurale, sia questioni ritenute dal Governo essenziali per l'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario. Tuttavia l'utilità della nozione di fiducia tecnica non risiede, a mio parere, nella possibilità d'individuare in base ad essa i casi nei quali la scelta dell'esecutivo sia dovuta esclusivamente ad esigenze procedurali e non mi sembra né possibile né utile costruire su questa nozione divieti o limitazioni al potere del Governo di servirsi della questione di fiducia. Essa ci serve tuttavia da strumento d'analisi per comprendere un uso della questione di fiducia ormai radicato nella prassi parlamentare, che risulterebbe inspiegabile se esaminato con i parametri con i quali sono tradizionalmente indagati i procedimenti fiduciari. La nozione di fiducia tecnica indica, d'altra parte, una tendenza divenuta negli ultimi anni prevalente di uso improprio della questione di fiducia, che non può essere negata e che rischia di pregiudicare la stessa *ratio* originaria dell'istituto.

⁽⁵⁵⁾ Fu lo stesso relatore del provvedimento, il senatore Azzolini a chiedere di approfondire l'esame del testo in Commissione Bilancio e a sconfessare successivamente il contenuto del maxi-emendamento elencando in aula, tutte le disposizioni che dovevano considerarsi espunte dal provvedimento. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, *Resoconto sommario e stenografico dell'Assemblea*, 2 febbraio 2006, pp. 26 ss. Sulla vicenda, v. le considerazioni di S. CECCANTI, *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione. Il connubio tra instabilità e inefficienza*, in «www.federalismi.it», 23 febbraio 2006; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., pp. 48 s., nota 12, e 101; L. GIUNTI, *La fiducia sul decreto milleproroghe: la dissoluzione della responsabilità collegiale*, in «www.forumcostituzionale.it», 3 febbraio 2006.

emendamento sulla base delle proposte soppressive avanzate dalla commissione e accettare, di fatto, la votazione dell'Assemblea su un testo diverso da quello sul quale originariamente era stata posta la questione di fiducia. Ciò avvenne senza che il testo iniziale fosse ritirato dall'esecutivo, e senza che il Consiglio dei Ministri si riunisse per deliberare l'approvazione della fiducia sul nuovo testo. Il sottosegretario ai rapporti con il Parlamento Ventucci, che rappresentava il Governo nel corso della seduta del Senato si limitò ad accogliere le proposte di modifica e a dichiarare il consenso dell'esecutivo alla soppressione delle disposizioni contestate⁽⁵⁶⁾.

Vanno, inoltre, ricordate le votazioni fiduciarie che hanno caratterizzato l'approvazione del maxi-emendamento interamente sostitutivo del testo della legge finanziaria per il 2005. In quell'occasione la Camera votò, in terza lettura, la fiducia su un testo diverso da quello approvato pochi giorni prima, con votazione fiduciaria, dal Senato⁽⁵⁷⁾. Da allora in poi, ripetute questioni di fiducia poste dal Governo su testi divergenti hanno caratterizzato anche le successive sessioni di bilancio. Vi è stato, infine, il caso del d.d.l. delega in materia ambientale, - nel corso della XIV Legislatura - che è stato oggetto in tre successive letture parlamentari di altrettante questioni di fiducia su testi ovviamente diversi⁽⁵⁸⁾. Senza contare le frequenti pronunce di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 Cost., che hanno investito numerose disposizioni delle leggi finanziarie approvate con la pratica della fiducia su maxi-emenda-

⁽⁵⁶⁾ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, *Resoconto sommario e stenografico dell'Assemblea*, 2 febbraio 2006, p. 32. Si è parlato, a questo proposito, di «fiducia mutante» per le profonde differenze tra il testo sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia la mattina del 2 febbraio e quello che fu effettivamente votato prima della conclusione della seduta. Per S. CECCANTI, *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione*, cit., e L. GIUNTI, *La fiducia sul decreto milleproroghe*, cit., l'assenza di una deliberazione del Consiglio dei ministri sulla riformulazione dell'emendamento sottoposto alla votazione fiduciaria configura una chiara violazione della legge n. 400/1988, nonché del principio della collegialità contenuto nell'art. 95 Cost.

⁽⁵⁷⁾ Su questa vicenda, P. GAMBALE - D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia*, cit., p. 505; M. CAPUTO, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria*, cit., pp. 515 ss.

⁽⁵⁸⁾ Sulla vicenda, v. M. CANTARINI, *Il decreto legislativo n. 152 del 2006: il codice ambientale*, in «*www.amministrazioneincammino.it*», 25 settembre 2006.

menti⁽⁵⁹⁾, o il vaglio di ammissibilità imposto su questi dal Presidente della Camera, che in alcuni casi ha costretto il Governo a modificare repentinamente le disposizioni sul quale stava per porre la fiducia⁽⁶⁰⁾.

Queste vicende attestano non tanto la scarsa attenzione da parte del Governo nella redazione di testi normativi, che esso stesso dovrebbe considerare essenziali per la permanenza del rapporto fiduciario, come pure è stato generosamente affermato, quanto piuttosto l'irrilevanza del contenuto dei provvedimenti oggetto del voto di fiducia per l'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario. Ne è prova il fatto che le norme contenute in questi testi legislativi sono state talora modificate, anche a distanza di pochi giorni dalla votazione di fiducia, da successivi interventi legislativi, magari oggetto di una nuova questione di fiducia, senza che questo abbia provocato nessuna conseguenza nel rapporto tra l'esecutivo e la maggioranza parlamentare. In queste vicende, il Governo non mette in gioco la propria responsabilità politica, né i provvedimenti approvati avvalendosi della specialità del procedimento fiduciario sono, in realtà, essenziali per l'indirizzo politico dell'esecutivo. Se così fosse, infatti, il Governo, di fronte a così palesi smentite del proprio indirizzo politico, presenterebbe senza indugio le dimissioni o sarebbe costretto a farlo dalle Camere. Non solo questo non è avvenuto in nessuno dei casi ricordati, ma la questione non è stata sollevata da nessuno dei soggetti coinvolti. Neanche le opposizioni, che ne avrebbero avuto tutto l'interesse, hanno chiesto che l'esecutivo si dimettesse di fronte alla bocciatura da parte degli stessi organi parlamentari di provvedimenti formalmente dichiarati essenziali per la permanenza del rapporto fiduciario. Questi comportamenti dimostrano, quanto sia mutata la percezione della questione di fiducia da parte dei soggetti istituzionali e politici coinvolti,

⁽⁵⁹⁾ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., pp. 102 s., nota 149, ne elenca ben 15 riguardanti solo la legge n. 350 del 2003, la legge finanziaria per il 2004.

⁽⁶⁰⁾ V., ad esempio, le dichiarazioni di inammissibilità di norme contenute in maxi-emendamenti compiute dal Presidente della Camera Casini, in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV Legislatura, *Resoconto sommario e stenografico dell'Assemblea*, 12 dicembre 2003, pp. III s. e 12 ss., e ID., XIV Legislatura, *Resoconto sommario e stenografico dell'Assemblea*, 14 dicembre 2005, pp. 9 ss. Tale valutazione di ammissibilità del maxi-emendamento viene svolta solo alla Camera, ed è compiuta dal Presidente nell'intervallo tra la presentazione dell'emendamento e la posizione della questione di fiducia.

quanto ormai sia data per scontata l'irrelevanza per il rapporto di fiducia del contenuto dei provvedimenti oggetto di tale procedura e di come l'esplicito abuso delle conseguenze procedurali previste dall'istituto si sia ormai radicato nella prassi parlamentare.

Infine è doveroso soffermarsi sul caso più clamoroso di sconfessione del carattere fiduciario della questione di fiducia al quale abbiamo assistito in questi ultimi anni. Mi riferisco alle dichiarazioni rilasciate dalla Presidenza del Consiglio all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, su un caso di presunta violazione delle norme in materia di conflitto di interessi. In quell'occasione il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi – nell'intento fugare i dubbi su un suo possibile conflitto di interessi per l'inserimento nel maxi-emendamento al d.d.l. finanziaria per il 2006 di un incentivo all'acquisto del *decoder* per il cosiddetto «digitale terrestre»⁽⁶¹⁾ – negò, addirittura, di aver avuto diretta conoscenza del testo del maxi-emendamento sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia al Senato, poiché esso era stato «istruito e presentato direttamente dal Ministro dell'economia e delle finanze senatore Giulio Tremonti, senza alcuna valutazione del Consiglio dei Ministri»⁽⁶²⁾.

⁽⁶¹⁾ Si trattava di un finanziamento di 10 milioni di euro per il 2006, per incentivare l'acquisto di *decoder* per il digitale terrestre, inserito nel maxi-emendamento interamente sostitutivo del d.d.l. finanziaria per il 2006. Il possibile conflitto di interesse venne indicato all'Autorità garante dalle segnalazioni, rispettivamente del 7 e del 14 novembre 2005, entrambe compiute del senatore Luigi Enrico Zanda, che denunciava il fatto che il principale distributore dei *decoder*, indicato nella disposizione contenuta nel maxi-emendamento, era una società controllata da Paolo e Alessia Berlusconi, rispettivamente fratello e nipote del Presidente del Consiglio. Ciò configurava a parere del richiedente una violazione della disciplina italiana sul conflitto di interesse e in particolare degli artt. 3 e 6, co. 8, legge n. 215 del 2004.

⁽⁶²⁾ Questa dichiarazione della Presidenza del Consiglio, del 17 novembre 2005, è riportata integralmente nel provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, n. 15389, del 10 maggio 2006, consultabile in www.europalex.kataweb.it/article_view.jsp?idArt=38056&idCat=311. Fu poi ripresa per contestare il comportamento del Governo nella Mozione 1-00370, presentata dal senatore Zanda al Senato l'11 gennaio 2006. Essa si riferisce alla questione di fiducia posta al Senato, il 9 novembre 2006, dal Ministro dell'economia Tremonti sull'approvazione del maxi-emendamento 1.2000 del Governo, interamente sostitutivo di tutti gli articoli e annessi elenchi, allegati e tabelle del d.d.l. S. n. 3613, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», poi votata e approvata dal Senato l'11 novembre 2005. In seguito a questa dichiarazione ed ai chiarimenti forniti dalla Presidenza del Consiglio nell'adunanza del 30 novembre 2005, l'*Antitrust* dispose l'archiviazione dell'istruttoria sulla base dell'inesistenza del fatto, in considerazione della mancata partecipazione del Presidente del Consiglio all'adozione dell'atto – il maxi-emendamento governativo – che avrebbe configurato la

In qualsiasi modo si vogliano intendere le dichiarazioni della Presidenza del Consiglio esse dimostrano, in modo clamoroso, il definitivo allontanamento della questione di fiducia dalla sua *ratio* originaria così come dai suoi più basilari fondamenti costituzionali, oltre che legislativi e regolamentari. Se infatti si ritiene che queste dichiarazioni corrispondano a verità dovremo accettare l'idea che quel maxi-emendamento, sul quale è stata posta la fiducia, non sia stato neanche letto dal Presidente del Consiglio, né discusso e votato dal Consiglio dei Ministri⁽⁶³⁾. Ciò configurerebbe, innanzitutto, una violazione degli artt. 2 e 5, legge n. 400/1988, che attribuiscono il potere di porre la questione di fiducia al

situazione di conflitto di interessi. L'istruttoria venne poi riaperta il 22 dicembre 2005 e chiusa con il già citato provvedimento n. 15389, del 10 maggio 2006, con il quale l'*Antitrust* pur ritenendo «la decisione di porre la questione di fiducia, sul maxi-emendamento interamente sostitutivo del disegno di legge finanziaria per il 2006, senz'altro riconducibile al Presidente del Consiglio dei Ministri, in quanto oggetto di una sua prerogativa esclusiva, il cui esercizio consegue ad una valutazione a lui riservata», dichiarò nel merito l'insussistenza di violazioni della legge sul conflitto di interesse. Per una ricostruzione dell'intera vicenda G. PERNICIARO, *Il ruolo del Presidente del Consiglio «in» Parlamento attraverso alcune vicende attuative della legge sul conflitto di interessi*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., pp. 341 ss.

⁽⁶³⁾ Come si legge nel citato provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, n. 15389, del 10 maggio 2006, il senatore Zanda fece pervenire all'*Antitrust* una nuova segnalazione il 9 dicembre 2005. In essa il senatore dell'opposizione chiedeva all'Autorità nuovi accertamenti sulla vicenda, in quanto il maxi-emendamento che conteneva l'incentivo all'acquisto del *decoder* per il cosiddetto «digitale terrestre», era stato approvato dal Senato con voto di fiducia e che quindi vi doveva essere stata necessariamente una riunione del Consiglio dei Ministri nella quale, su iniziativa del Presidente del Consiglio, fosse stata deliberata la decisione di porre la questione di fiducia. Sulla base di queste argomentazioni l'Autorità decideva di procedere a nuovi accertamenti e di richiedere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri specifiche informazioni relativamente ai modi e alle forme con cui era stata posta la fiducia sul maxi-emendamento approvato dal Senato. Il 19 dicembre 2005, la Presidenza del Consiglio inviava copia dell'estratto del processo verbale della seduta del Consiglio di Ministri del 29 settembre 2005, svoltasi quindi più di un mese prima della posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento, nella quale il Consiglio dei Ministri, dopo aver approvato i provvedimenti relativi alla manovra finanziaria per l'anno 2006, esprimeva preventivamente «il proprio assenso a porre la questione di fiducia sui predetti provvedimenti nel corso dell'esame parlamentare, qualora risulti necessario». Non è dato, quindi, sapere se tra i provvedimenti approvati nella seduta del Consiglio di Ministri del 29 settembre 2005 vi fossero anche le disposizioni riguardanti l'incentivo all'acquisto del *decoder* o se queste siano state aggiunte in un secondo tempo dal Ministro dell'economia Tremonti. D'altra parte la valutazione sulla necessità di porre la questione di fiducia su determinati provvedimenti non può essere delegata ad un singolo ministro. È, infatti, su questa decisione - e non sull'approvazione dei provvedimenti oggetto della questione di fiducia - che la legge impone una specifica deliberazione del Consiglio dei Ministri su iniziativa del Presidente del Consiglio.

Presidente del Consiglio sulla base di una deliberazione del Consiglio dei Ministri⁽⁶⁴⁾; l'inosservanza dell'art. 161 reg. Senato, che indica nel Governo nel suo complesso e non nel singolo Ministro il soggetto titolare del potere di porre la questione di fiducia⁽⁶⁵⁾; infine, una gravissima violazione dell'art. 95 Cost. che impone che sia il Presidente del Consiglio a dirigere la politica generale del Governo ed ad esserne responsabile.

In un simile caso, stando alla logica che dovrebbe caratterizzare l'istituto della questione di fiducia, potrebbe giungersi a sostenere che il Presidente del Consiglio avendo ammesso di ignorare il contenuto di una votazione fiduciaria e, nel caso specifico, il contenuto della legge finanziaria, dovrebbe rassegnare le dimissioni, risultando palese la sua incapacità di assumere la responsabilità della direzione della politica del Governo. D'altra parte se le Camere avessero considerato non veritiere le dichiarazioni di Berlusconi, la valutazione politica che avrebbero dovuto trarre dalla vicenda sarebbe stata se possibile ancor più severa. Un Presidente del Consiglio che nega di conoscere un emendamento sul quale il Governo ha posto la fiducia e che ne scarica la responsabilità politica su un suo Ministro è, di per sé, un fatto che dovrebbe imporre alla maggio-

⁽⁶⁴⁾ L'art. 2, legge 23 agosto, 1988, n. 400, riguardante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri è, in merito, molto chiaro: «il Consiglio dei Ministri esprime l'assenso alla iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere. Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri: a) le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento». Altrettanto esplicito risulta l'art. 5 della stessa legge, secondo il quale il Presidente del Consiglio a nome del Governo «chiede la fiducia sulle dichiarazioni di cui alla lettera a) del co. 3 dell'art. 2 e pone, direttamente o a mezzo di un Ministro espressamente delegato, la questione di fiducia». Come afferma M. VILLONE, *Art. 94*, cit., p. 301, nota 24, qui il Ministro delegato opera in qualità di *nuncius*, pertanto è da escludere che questi possa porre la questione di fiducia impegnando solo la propria responsabilità individuale.

⁽⁶⁵⁾ Si configurerebbe inoltre una violazione dell'art. 17, d.P.C.M. 10 novembre 1993, il Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, che, come ha ricordato anche G. PERNICIARO, *Il ruolo del Presidente del Consiglio «in» Parlamento*, cit., pp. 354 e 358, prevede che «la presentazione di emendamenti a nome del Governo deve essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento. Ove gli emendamenti modificano in misura rilevante il disegno di legge o, comunque, incidano sulla politica generale del Governo, sono sottoposti al Consiglio dei Ministri da parte del Presidente». Non vi è dubbio che il maxi-emendamento in questione, interamente sostitutivo del d.d.l. finanziaria per il 2006, rientri in questa fattispecie.

ranza parlamentare la rottura del rapporto fiduciario, ma che lo faccia per nascondere un suo possibile conflitto di interesse non fa che accreditare l'ipotesi che il Governo abbia posto la questione di fiducia su quel provvedimento proprio per favorire un interesse privato del Presidente del Consiglio.

Questa vicenda dimostra a mio parere la definitiva involuzione dell'istituto della questione di fiducia. I provvedimenti che ne sono oggetto non sono più considerati essenziali per la permanenza del rapporto fiduciario, tanto che il Presidente del Consiglio può tranquillamente dichiarare di ignorarne il contenuto, senza per questo temere il venir meno del sostegno della maggioranza parlamentare. La questione di fiducia si è trasformata in un'atipica «corsia preferenziale» per le iniziative legislative del Governo⁽⁶⁶⁾, che non ne mette in discussione né l'indirizzo, né la responsabilità politica.

In questi casi sembra difficile trovare un fondamento costituzionale ad un tale uso della questione di fiducia e giustificare le conseguenze procedurali ad essa legate, in deroga alle norme sul procedimento legislativo. Questo perché quegli elementi di priorità, indivisibilità, inemendabilità e votazione per appello nominale che la caratterizzano, le vengono attribuiti solo perché associati dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari ad una decisione delle Camere, essenziale per l'indirizzo politico dell'esecutivo e quindi fondamentale per lo svolgimento del rapporto di fiducia e la permanenza in carica del Governo. Ciò, del resto, non può essere ignorato anche considerando che questo modo di utilizzare la questione di fiducia si è negli anni affermato e consolidato nella prassi parlamentare⁽⁶⁷⁾. Anche le modalità di tale impiego, infatti, sono più volte mutate in seguito alle modifiche regolamentari, riguardanti prima la stes-

⁽⁶⁶⁾ Così l'ha definita C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, cit., pp. 210 s.

⁽⁶⁷⁾ L'argomentazione proposta in merito da M. VILLONE, *Art. 94*, cit. p. 299, secondo il quale «la questione di fiducia non si sarebbe affermata, nella prassi, con caratteristiche diverse da quelle che si sono via via consolidate, perché avrebbe, in tal caso, perduto la sua ragion d'essere», mi sembra ruotare attorno ad una petizione di principio. Villone prima individua la ragion d'essere della questione di fiducia nella prassi che si è consolidata negli anni (p. 297), e poi afferma che l'impiego dell'istituto non avrebbe potuto essere diverso senza tradire la sua ragion d'essere.

sa disciplina della questione di fiducia e successivamente l'organizzazione dei lavori parlamentari e le modalità di votazione delle Camere⁽⁶⁸⁾.

Né è sufficiente, per giustificare simili casi, il fatto che l'impiego della questione di fiducia a fini di mera tattica parlamentare possa facilitare la realizzazione dell'indirizzo politico dell'esecutivo e della stessa maggioranza parlamentare, attraverso la rapida approvazione dei provvedimenti ad esso necessari⁽⁶⁹⁾. Il problema dei tempi e delle modalità di approvazione dei provvedimenti promossi dall'esecutivo, infatti, non dovrebbe coinvolgere la questione di fiducia, ma riguardare esclusivamente le norme regolamentari sull'organizzazione e lo svolgimento dei lavori parlamentari e la necessità che esse tutelino la democraticità dei procedimenti decisionali, la dialettica parlamentare e al contempo l'interesse del Governo e della maggioranza a realizzare in Parlamento il proprio indirizzo politico. Non a caso tanto il regolamento della Camera quanto quello del Senato, nel disciplinare la questione di fiducia, escludono esplicitamente che essa possa essere posta sulle modificazioni del regolamento e in generale quanto attiene alle funzionamento interno delle Camere⁽⁷⁰⁾. La *ratio* di questa previsione è proprio quella di impedire che il Governo si serva della questione di fiducia e delle conseguenze politiche e procedurali che essa comporta, per alterare le regole che presiedono al funzionamento dei procedimenti parlamentari e accrescere indebitamente le

⁽⁶⁸⁾ Per G.U. RESCIGNO, *Responsabilità*, cit., p. 1351, se da una parte la questione di fiducia «è pienamente conforme allo spirito del governo parlamentare. Ciò non vuol dire che siano corrette le specifiche regole che in fatto circondano l'istituto: così era discutibile che il Governo potesse porre la questione su tutte le decisioni delle Camere, anche quando non impegnavano la politica del Governo [...]; così a rigore non è la Costituzione che esige il voto palese sulla questione di fiducia, ma solo una decisione parlamentare, liberamente discutibile e eventualmente modificabile; così è discutibile che la questione di fiducia sia di per se preclusiva della votazione di ogni emendamento al testo su cui è stata posta la questione di fiducia: una cosa è porre la questione di fiducia, altra cosa è attraverso la questione di fiducia disciplinare i lavori dell'Assemblea».

⁽⁶⁹⁾ V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 231.

⁽⁷⁰⁾ Secondo l'art. 116 reg. Camera, la questione di fiducia non può essere posta sulle proposte di «modificazioni del regolamento e relative interpretazioni o richiami al regolamento, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari e in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera». Tutte ipotesi comunque comprese nella più sintetica norma di chiusura dell'art. 161 reg. Senato, che vieta la questione di fiducia «sulle proposte di modificazioni del regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato».

proprie prerogative nei lavori delle Assemblee. Queste materie sono infatti estranee all'attuazione dell'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia e riguardano invece la sfera di autonomia delle Camere garantita dagli artt. 64, 66 e 68 Cost.⁽⁷¹⁾.

Ovviamente nella prassi può essere, in alcuni casi, difficile distinguere le reali motivazioni alla base della decisione del Governo di porre una questione fiducia: se vi sia in gioco una questione realmente centrale per la realizzazione dell'indirizzo politico o se l'istituto sia utilizzato a fini esclusivamente tattici per sfruttare le agevolazioni procedurali che esso comporta⁽⁷²⁾. È, anche, evidente che le due finalità possano convivere come, ad esempio, nei maxi-emendamenti con le quali sono state approvate le leggi finanziarie degli ultimi anni. Non è in discussione, in questi casi, l'essenzialità della legge finanziaria per la realizzazione dell'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario. Ma questo non può voler dire che lo siano tutte le norme che la compongono e che l'esecutivo possa pretenderne l'integrale approvazione con un'unica votazione, senza possibilità di emendamento e senza un approfondito dibattito parlamentare. È quindi necessaria un'idonea disciplina regolamentare che possa indirizzare il ricorso alla questione di fiducia⁽⁷³⁾ – come nei fatti è accaduto, anche se non nel senso qui indicato, con il contestatissimo art. 116 reg. Camera introdotto nel 1971 – e riconduca la funzionalità di quest'istituto nell'alveo dei procedimenti fiduciari, che hanno per oggetto esclusivo la definizione dell'indirizzo politico e quindi la responsabilità politica dell'esecutivo nella sua realizzazione.

6. *La disciplina regolamentare e l'impiego della questione di fiducia come mero espediente procedurale. Una fiducia senza discussione.* – Per

⁽⁷¹⁾ In questo senso, v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 401, e lo stesso V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 233.

⁽⁷²⁾ Sul piano formale ha ragione M. VILLONE, *Art. 94*, cit., p. 296, quando afferma che «l'incidenza dell'oggetto in deliberazione sul rapporto fiduciario non è intrinsecamente necessaria, ma nasce dalla stessa determinazione governativa che prefissa – in termini di constatata rottura del rapporto stesso – le conseguenze di un esito negativo del voto».

⁽⁷³⁾ Sembra essere questa l'opinione di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento*, cit., p. 802, secondo il quale «le Camere possono sempre richiamare alla correttezza il Governo che abusi di questo potere ed anche disciplinarlo, ma senza sopprimerne la sostanza, nei loro regolamenti».

comprendere la metamorfosi della questione di fiducia e trovare le soluzioni ai fenomeni degenerativi ai quali abbiamo assistito negli ultimi anni è necessario partire dalla disciplina regolamentare dell'istituto, introdotta alla Camera dei deputati, nel 1971, e al Senato nel 1988. Le ambiguità e le lacune presenti nell'art. 116 reg. Camera e nell'art. 161 reg. Senato hanno, infatti, contribuito all'instaurarsi, negli anni ottanta, della prassi della fiducia tecnica, che ha poi aperto la strada all'involuzione dell'ultimo quindicennio. Un ruolo decisivo è stato svolto in questo senso dalle interpretazioni dei Presidenti delle Camere e delle Giunte per il regolamento che, facendo leva sulle lacune e sui difetti della disciplina regolamentare e richiamandosi al carattere speciale del procedimento fiduciario, hanno legittimato l'abuso della questione di fiducia da parte dell'esecutivo.

L'art. 116 reg. Camera, introdotto con la riforma del 1971, tende a minimizzare il carattere speciale del procedimento aperto dalla decisione dell'esecutivo di porre la questione di fiducia. Se questa è posta - recita il co. 1 - «sull'approvazione o sulla reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, non è modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal regolamento», mentre - afferma il co. 2 - «se il Governo pone la questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, si vota sull'articolo dopo che tutti gli emendamenti presentati siano stati illustrati. Se il voto della Camera è favorevole, l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti si intendono respinti». In questo modo, si ha l'illusione che la questione di fiducia non incida in maniera rilevante sul procedimento legislativo e sulle prerogative parlamentari ad esso connesse. Prevedendo che gli emendamenti siano comunque illustrati - pur non avendo nessuna possibilità di essere posti in votazione⁽⁷⁴⁾ - si attenua il carattere prioritario della discussione e della votazione della questione di fiducia, così da limitarne l'efficacia antiostuzionistica. L'illustrazione obbligatoria degli emendamenti garantisce, infine, un tempo espressamente dedicato al dibattito parlamentare sulla questione e consente ai singoli de-

⁽⁷⁴⁾ Infatti, se l'articolo in questione viene approvato tutti gli emendamenti presentati si intendono respinti, altrimenti l'esecutivo, sfiduciato da una votazione contraria sull'articolo, presenterà le dimissioni, l'esame del provvedimento sarà sospeso e gli emendamenti non saranno comunque votati.

putati di far emergere il proprio dissenso nei confronti del Governo con proposte alternative al testo sul quale era stata posta la fiducia⁽⁷⁵⁾.

Inoltre, nel disciplinare l'oggetto della questione di fiducia, l'art. 116 reg. Camera sembra aver disconosciuto la natura fiduciaria dell'istituto, precludendo nel co. 4 la possibilità di porre la questione di fiducia su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescriveva «votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto». Quest'ultima limitazione, fissata non in relazione al contenuto della deliberazione ma alla forma della votazione, determinava l'impossibilità da parte del Governo di porre la fiducia su un atto chiaramente di indirizzo politico, quale la votazione finale sui progetti di legge, che avveniva fino alla riforma del 1988 con voto segreto. Qui, con l'intento – presente anche nei primi due commi – di limitare la valenza antiostuzionistica dell'istituto, si è precluso al Governo di porre la fiducia proprio su un atto di indirizzo politico, con la conseguenza di legittimarne l'impiego in chiave meramente procedurale in tutte le deliberazioni per le quali tali limitazioni non erano previste⁽⁷⁶⁾. Ne è risultata una svalutazione carattere fiduciario del procedimento, che non ha affatto contribuito a difendere le prerogative della Camera⁽⁷⁷⁾. Infine, le garanzie previste nel co. 3 tutelano blandamente la necessità di un serio esame del provvedimento sul quale è stata posta la fiducia. L'intervallo di ventiquattro ore imposto tra la posizione e la vo-

(75) Questa disciplina era il frutto del compromesso politico tra maggioranza e opposizione che aveva caratterizzato la riforma del regolamento della Camera del 1971, sul problema di una disciplina regolamentare dell'istituto. Come ha evidenziato V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 229, «il riconoscimento della questione di fiducia fu così accompagnato dal restringimento dei casi in cui era possibile porla e da una disciplina della discussione tale da limitarne gli effetti ai fini di lotta all'ostuzionismo».

(76) Queste limitazioni sono state, comunque, quasi completamente superate dalle riforme regolamentari in materia di organizzazione dei lavori, nel 1990, che hanno eliminato le votazioni sul programma e sul calendario che prima si svolgevano per alzata di mano, e in materia di voto segreto, nel 1988, che hanno reso obbligatorio questo tipo di votazione solo nelle deliberazioni riguardanti le persone.

(77) La prassi parlamentare della Camera continua ad escludere la possibilità di porre la questione di fiducia sulla votazione finale dei progetti di legge, anche se il divieto è formalmente caduto non svolgendosi più tali votazioni con il voto segreto. Secondo A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 404, questa limitazione non è più giustificata ed anzi, è stata una dei fattori che hanno spinto i governi a chiedere la fiducia su maxi-emendamenti interamente sostitutivi del testo in discussione.

tazione della questione di fiducia, può essere aggirato da un diverso accordo tra i gruppi e, cosa ancor più grave, l'art. 116 reg. Camera non contempla una specifica fase di discussione sulla fiducia, limitandosi a prevedere la facoltà per un deputato di ciascun gruppo di rendere dichiarazione di voto⁽⁷⁸⁾.

Le lacune e le ambiguità presenti nell'art. 116 hanno permesso, a partire dagli anni ottanta, gli interventi «razionalizzatori» dei Presidenti della Camera, che hanno avuto gioco facile a reinterpretare la disciplina regolamentare, richiamandosi alla specialità del procedimento fiduciario e alle conseguenze procedurali che tradizionalmente caratterizzano la questione di fiducia. Ciò è avvenuto negli anni di più intenso ostruzionismo parlamentare, manifestatosi soprattutto con la presentazione da parte delle opposizioni di numerosi emendamenti. Di fronte a questa pratica la questione di fiducia è stata vista come un utile strumento per l'approvazione dei provvedimenti più controversi. È in questi anni che, grazie al comportamento sempre più spregiudicato dei governi e alle pronunce sempre più permissive dei Presidenti della Camera, si gettano le basi della prassi odierna dei maxi-emendamenti e del più generale fenomeno della cosiddetta fiducia tecnica.

La prima importante decisione del Presidente della Camera sull'interpretazione dell'art. 116 reg. Camera, fu il cosiddetto «lodo Iotti», adottato durante la seduta-fiume del 23 gennaio 1980. In base ad esso «l'illustrazione degli emendamenti - considerato anche l'obbligo costituzionale della Camera di pronunciarsi, comunque ed esplicitamente, sulla fiducia - assume il carattere di una discussione politica tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia». La posizione della questione di fiducia apre dunque un nuovo procedimento, che non segue più le regole di discussione e approvazione del procedimento legislativo sul quale si è innestato: l'illustrazione degli emendamenti veniva, così, disciplinata «alla luce del principio generale di cui all'art. 43, secondo il quale non si può parla-

⁽⁷⁸⁾ Così il testo integrale dell'art. 116, co. 3, reg. Camera: «sulla questione di fiducia si vota per appello nominale non prima di 24 ore, salvo diverso accordo tra i gruppi. Hanno facoltà di fare dichiarazione di voto un deputato per ciascun gruppo nonché i deputati che intendano esporre posizioni dissenzienti rispetto a quelle dei propri gruppi».

re più di una volta nel corso di una discussione»⁽⁷⁹⁾. L'illustrazione obbligatoria degli emendamenti, prevista dall'art. 116 reg. Camera, viene esplicitamente indicata dal lodo Iotti come fase di discussione sulla questione di fiducia, nella quale potranno intervenire però, solo i presentatori degli emendamenti e solo per una volta.

Quest'ulteriore limitazione della discussione sembra però in contraddizione con il carattere fiduciario del procedimento. Se la fase di illustrazione degli emendamenti non riguarda più le eventuali modifiche all'articolo sul quale è stata posta la fiducia, ma il nesso che intercorre tra la sua approvazione e la politica generale del Governo, perché limitare la discussione ai soli presentatori di tali proposte emendative? In realtà - come si evince dalla vicenda politica che portò all'adozione del lodo Iotti - il principale obiettivo della decisione del Presidente della Camera non era tanto quello di far emergere il carattere fiduciario del procedimento, quanto quello di salvaguardare l'efficacia antiostruzionistica dell'istituto, in un procedimento come quello dell'esame dell'articolo unico del d.d.l. di conversione, nel quale l'uso della questione di fiducia suscitava forti contestazioni da parte delle opposizioni e perplessità nella dottrina, per il totale azzeramento della potestà emendativa delle Camere che comportava⁽⁸⁰⁾.

La tanto proclamata affermazione del carattere fiduciario del procedimento, così come ridisegnato dalle decisioni presidenziali, non garantisce affatto l'esistenza di una specifica fase di discussione della questione di fiducia, come del resto conferma l'attuale prassi dei maxi-emendamenti. Infatti, l'art. 85, co. 5, prevede che «la Commissione e il Governo possono presentare» - in deroga al termine ordinario - «emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi fino a che sia iniziata la votazione del-

⁽⁷⁹⁾ CAMERA DEI DEPUTATI, VIII Legislatura, *Resoconto sommario dell'Assemblea*, n. 103, 23 gennaio 1980, p. 81.

⁽⁸⁰⁾ Si trattava della vicenda del già citato decreto antiterrorismo, il d.lg. 15 dicembre 1979, n. 625, sul quale il Governo aveva posto la fiducia prima che si passasse all'esame dell'articolo unico del d.d.l. di conversione. Ciò aveva causato la presentazione di un enorme numero di emendamenti da parte delle opposizioni, la cui discussione avrebbe potuto comportare, seguendo le norme regolamentari allora vigenti, che il voto di fiducia non potesse svolgersi prima della decadenza del decreto. Per una dettagliata ricostruzione della vicenda e delle questioni procedurali da essa sollevate, v. S. TRAVERSA, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare*, cit., pp. 585 ss.

l'articolo o dell'emendamento a cui si riferiscono»⁽⁸¹⁾. In altre parole, l'esecutivo può aspettare la fine della fase dell'illustrazione degli emendamenti all'articolo sul quale intende proporre un proprio maxi-emendamento, per poi presentarlo e porre su questo la fiducia poco prima del voto⁽⁸²⁾. In questo caso, il lodo Iotti non si può applicare, visto che si è ormai esaurita la fase dedicata all'illustrazione degli emendamenti sull'articolo in questione. Di conseguenza il testo sul quale l'esecutivo ha posto la fiducia – che in alcuni casi è interamente sostitutivo del provvedimento – non potrà neanche essere discusso dalla Camera, che dovrà passare direttamente alle dichiarazioni di voto e, quindi alla votazione fiduciaria⁽⁸³⁾. L'assemblea avrà svolto, quindi, una discussione virtualmente i-

⁽⁸¹⁾ Questo purché tali emendamenti restino – prosegue il co. 5 – «nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione». La presenza di un tale requisito dovrebbe costituire l'oggetto del giudizio del Presidente della Camera sull'ammissibilità dell'emendamento governativo. Di fatto, però, la prassi recente dei maxi-emendamenti «innovativi» ci ha abituato a testi del tutto nuovi rispetto agli argomenti rientranti nella previsione del co. 5, senza che questo provocasse giudizi di inammissibilità da parte del Presidente della Camera. Come ha evidenziato E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, cit., p. 820, «i maxi-emendamenti, in virtù del loro 'peso istituzionale', riescono di regola a sfuggire sia all'ordinario vaglio di ammissibilità secondo criteri di estraneità rispetto all'oggetto in discussione sia al criterio della limitazione del potere di emendamento in aula ai soli argomenti già considerati in Commissione». Nel caso in cui il maxi-emendamento fosse dichiarato inammissibile, infatti, il Governo non potrebbe porre su di esso la questione di fiducia.

⁽⁸²⁾ Si sono verificati casi, nei quali il Governo ha presentato un emendamento interamente sostitutivo di un articolo e ha posto su di esso la fiducia anche nel corso della votazione degli emendamenti. Tale pratica – ammessa sempre sulla base di quanto previsto dall'art. 86, co. 5, reg. Camera – comporta, nel caso di emendamenti già approvati dall'assemblea, che il Governo ne recepisca il contenuto nel proprio emendamento. Anche in tali casi resta esclusa la possibilità di una specifica fase di discussione del testo sul quale il Governo ha chiesto la votazione fiduciaria. V., in proposito, il maxi-emendamento interamente sostitutivo del d.d.l. n. 2168, di conversione del d.lg. 23 febbraio 1995, n. 41, sul quale l'esecutivo pose la fiducia quando erano già in corso le votazioni degli emendamenti all'articolo unico. In quel caso l'emendamento governativo recepiva il testo approvato in Commissione e gli emendamenti già accolti dall'Assemblea. Analoghe vicende hanno caratterizzato alla Camera, nelle sedute del 17 marzo 1997 e del 16 aprile 1997, che riguardavano rispettivamente l'approvazione del maxi-emendamento al d.d.l. n. 3131, del d.lg. 31 gennaio 1997, n. 11, e del maxi-emendamento al d.d.l. n. 2564, riguardante «misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo», la cosiddetta «legge Bassanini».

⁽⁸³⁾ Questa fu la procedura che caratterizzò alla Camera, nella seduta del 29 giugno 2004, il maxi-emendamento – di fatto sostitutivo dell'intero provvedimento – all'art. 2 del d.d.l. delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, sul quale il Governo pose la questione di fiducia. Casi analoghi di totale preclusione della discussione sul testo del maxi-emendamento interamente sostitutivo, sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia, si sono

nutile su un articolo e su emendamenti che saranno poi spazzati via dal maxi-emendamento governativo interamente sostitutivo, del cui contenuto rimarrà all'oscuro fino alla fine della discussione. Sul nuovo testo, dalla cui approvazione il Governo fa dipendere la sua permanenza in carica, non ci sarà bisogno di una nuova discussione. In fondo questa si è già svolta. Peccato che è avvenuta su un testo diverso da quello sul quale l'esecutivo ha posto la fiducia.

D'altra parte anche nel caso di emendamenti o maxi-emendamenti presentati nei termini ordinari o, comunque, prima della discussione sul complesso delle proposte emendative all'articolo in questione, la fiducia può essere posta anche al termine della discussione⁽⁸⁴⁾. Ciò significa che l'assemblea pur potendo esaminare il testo proposto dal Governo, non avrà potuto tenere conto in tale discussione del carattere fiduciario associato dall'esecutivo all'approvazione di quel provvedimento. Invece, la *ratio* della questione di fiducia richiederebbe, a mio parere, non tanto una generica discussione della materia sulla quale viene posta, ma una discussione specifica sul nesso che intercorre tra l'approvazione di quel provvedimento e l'indirizzo politico sul quale si basa il rapporto fiduciario tra l'esecutivo e l'assemblea.

La prassi attuale dimostra, dunque, non solo la totale obsolescenza dell'art. 116 reg. Camera sul problema della garanzia della discussione del provvedimento sul quale il Governo ha posto la fiducia, ma anche il definitivo superamento del lodo Iotti e del carattere fiduciario del procedimento che si diceva, con quella decisione, di voler preservare. Non vi è oggi nessuna garanzia per la Camera di un'effettiva discussione della questione di fiducia, nei fatti costantemente elusa o, comunque, grave-

verificati alla Camera nella seduta del 24 novembre 1998, per l'esame del d.d.l. n. 5349, di conversione del d.lg. 29 settembre 1998, n. 335, in materia di lavoro straordinario e nella seduta del 30 marzo 2004, sul d.d.l. n. 4738, di conversione del d.lg. 23 febbraio 2004, n. 41, sulle cartolarizzazioni degli immobili pubblici.

(84) Ciò si è verificato, ad esempio, nel caso della presentazione del maxi-emendamento interamente sostitutivo degli artt. 1-11, d.d.l. n. 2549 di riforma del sistema pensionistico. Il maxi-emendamento fu presentato nella seduta della Camera del 11 luglio 1995 e il Governo pose la questione di fiducia il giorno successivo, alla fine della discussione sul complesso degli emendamenti. Un caso analogo è quello dell'esame, nella seduta della Camera del 30 ottobre 1997, del maxi-emendamento al d.d.l. n. 4179 di conversione del d.lg. 25 settembre 1997, n. 324, in materia di incentivi per la rottamazione.

mente limitata dai comportamenti sempre più spregiudicati dell'esecutivo che, negli anni successivi al lodo Iotti, gli stessi Presidenti dell'Assemblea hanno contribuito con le loro decisioni a legittimare. Tra queste decisioni e le pronunce della Giunta per il regolamento della Camera, che hanno legittimato la scandalosa prassi dei maxi-emendamenti e l'uso meramente tecnico della questione di fiducia, in totale contrasto con il carattere fiduciario dell'istituto che si diceva ipocritamente di voler tutelare, è necessario ricordare: la decisione di far decorrere il termine delle ventiquattro ore una sola volta anche nel caso di votazioni fiduciarie richieste contemporaneamente su più emendamenti riguardanti oggetti diversi, che ha pregiudicato la già tenue efficacia garantistica dell'art. 116, co. 3, e legittimato la prassi delle cosiddette «fiducie plurime»⁽⁸⁵⁾; il parere positivo espresso dalla Giunta per il regolamento con la comunicazione all'Assemblea del 29 gennaio 1988, sull'ammissibilità dei maxi-emendamenti sui quali il Governo ponga la questione di fiducia; l'estensione – nelle ultime tre Legislature – del lodo Iotti, inizialmente applicato alle questioni di fiducia sul mantenimento di un articolo, alla fiducia posta su emendamenti interamente sostitutivi di articoli, che ha significato il definitivo accantonamento dell'art. 116, co. 1, reg. Camera.

Per quanto riguarda il Senato la disciplina regolamentare e la prassi sono parzialmente diverse da quelle della Camera dei deputati. L'art. 161 del regolamento è, a proposito della questione di fiducia, estremamente scarno. Si limita ad affermare che il Governo non può porre la fiducia: «sulle proposte di modificazione del Regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato».

Non viene fatto alcun cenno alle conseguenze procedurali della questione di fiducia che restano, così, interamente affidate alla prassi parlamentare consolidatasi prima e dopo l'introduzione, nel 1988, dell'art. 161, co. 4.

⁽⁸⁵⁾ Tale prassi si affermò alla Camera a partire dalla seduta del 27 febbraio 1981, con una decisione della Presidenza sulla base di una pronuncia della Giunta per il regolamento. Tale prassi consolidatasi nel corso degli anni ottanta si è poi progressivamente estesa alle fiducie plurime riguardanti più maxi-emendamenti riferiti a molteplici articoli. V., in proposito, le sedute della Camera del 15 febbraio 1983, del 14 dicembre 1995 e del 12 dicembre 2003.

A questo proposito ha assunto un rilievo preminente il parere della Giunta per il regolamento del Senato del 19 marzo 1984, che è stato più volte richiamato nelle decisioni della Presidenza e che enuncia le regole fondamentali dell'istituto per questo ramo del Parlamento. Nella prima parte del parere sono, infatti, enumerate le più importanti conseguenze procedurali della questione di fiducia e viene affermata l'applicabilità dei principi di priorità, inemendabilità e indivisibilità anche nel caso di fiducia posta sull'articolo unico del d.d.l. di conversione di un d.lg. Poi la Giunta si concentra sul problema della discussione: «la questione di fiducia non instaura un dibattito a sé stante, ma diventa la cornice della discussione sull'oggetto di voto in ordine al quale è stata posta». Vi è, quindi, il parziale riconoscimento della «rilevanza costituzionale» e del «carattere preminente» della discussione sulla questione di fiducia, «avendo il Governo condizionato in modo espresso all'approvazione di un testo la propria sopravvivenza»⁽⁸⁶⁾. Per queste ragioni, alla discussione del testo sul quale l'esecutivo ha posto la fiducia si applicano le norme generali del Senato sulla discussione e sull'organizzazione dei lavori.

La previsione di un'esplicita fase di discussione è compensata negativamente dall'assenza di un termine dilatorio tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione, come è invece previsto nell'art. 116 reg. Camera. Questo significa che può non esservi soluzione di continuità tra la dichiarazione del Governo, la discussione e il voto della questione di fiducia. Inoltre, anche alla discussione sulla fiducia sono applicate le norme sul contingentamento dei tempi che al Senato sono estese – al contrario di quanto avviene alla Camera – anche all'esame dei disegni di legge di conversione dei d.lg. I tempi stabiliti nella Conferenza dei Capi-gruppo possono essere molto stretti e l'organizzazione della discussione è sottoposta talvolta a regole di notevole severità⁽⁸⁷⁾. Al Senato, infine, è

⁽⁸⁶⁾ SENATO DELLA REPUBBLICA, IX Legislatura, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 117° Resoconto, supplemento, 19 marzo 1984.

⁽⁸⁷⁾ A questo proposito si veda la decisione del Presidente del Senato Spadolini – in SENATO DELLA REPUBBLICA, XI Legislatura, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 22 giugno 1993, p. 34 – secondo la quale «l'organizzazione della discussione della questione di fiducia» è «comprensiva di qualsiasi intervento, ivi incluse le dichiarazioni di voto, gli interventi dei dissenzienti una volta esaurito il tempo specifico loro riservato, nonché tutte le questioni

sempre stato possibile porre la questione di fiducia sul voto finale di un d.d.l., al contrario di quanto accade alla Camera dove, anche dopo il superamento dei divieti contenuti nell'art. 116 reg. Camera, la questione è ritenuta tuttora inammissibile. Per queste e altre ragioni il ricorso alla fiducia da parte del Governo è considerato molto più agevole al Senato, che non alla Camera⁽⁸⁸⁾.

Le divergenze tra i due rami del Parlamento nella disciplina della questione di fiducia si sono accresciute nella prassi più recente. Ad esempio, nella XIV Legislatura, il Presidente della Camera ha sottoposto i maxi-emendamenti governativi ad un attento vaglio di ammissibilità, che è stato, invece, espressamente escluso dal Presidente del Senato⁽⁸⁹⁾. Secondo Nicola Lupo, proprio le divergenze esistenti tra Camera e Senato su alcune regole chiave concernenti il procedimento legislativo e il rapporto fiduciario hanno agevolato, nei fatti, quel paradossale «inseguimento del precedente peggiore» che – come si è detto all'inizio – ha caratterizzato, negli anni del maggioritario, la prassi dei maxi-emendamenti⁽⁹⁰⁾.

procedurali: i richiami al Regolamento; i richiami all'ordine dei lavori; i richiami agli argomenti non iscritti all'ordine del giorno e così via».

⁽⁸⁸⁾ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 318; P. ARMAROLI, *Parlamento*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Roma, Istit. Enc. Ital., 1990, p. 12.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. *retro*, note 35 e 36. V. in proposito, le sedute della Camera di esame della legge finanziaria per il 2004 (seduta del 12 dicembre 2003) e della legge finanziaria per il 2006 (seduta del 14 dicembre 2005) già citate alla nota 60, e l'analisi che ne fa M. CAPUTO, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV Legislatura e le prospettive di riforma*, cit., pp. 511 ss. Tra gli altri esempi di vaglio di ammissibilità effettuato dal Presidente della Camera su maxi-emendamenti, v.: la seduta del 17 aprile 1997, riguardante l'esame della legge Bassanini; la seduta del 24 novembre 1998 riguardante il d.lg. sul lavoro straordinario; la seduta del 29 giugno 2004 riguardante l'esame della riforma dell'ordinamento giudiziario. In tutti questi casi, a causa del numero e della complessità delle disposizioni contenute nei maxi-emendamenti, il Presidente della Camera è stato costretto a sospendere la seduta per valutarne l'ammissibilità. Successivamente a tale verifica il Governo ha posto la fiducia sui testi dichiarati ammissibili dalla Presidenza.

⁽⁹⁰⁾ Per N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 46, «si tratta infatti di divergenze che appaiono poco giustificabili ove riscontrate nell'esercizio che per Costituzione deve essere 'collettivo' della funzione legislativa e nel rapporto fiduciario che intercorre pariteticamente e contemporaneamente nei confronti del Governo e che in ogni caso vanno a detrimento della funzionalità e dello stesso prestigio dell'istituzione parlamentare, intesa nel suo complesso, determinando un indubbio indebolimento del valore delle regole del diritto parlamentare: è chiaro infatti che, se alcune regole non valgono nell'altro ramo del Parlamento, appare più agevole contestarne la validità e la rispondenza ad una *ratio* di carattere più generale».

7. *Una proposta di razionalizzazione: motivazione, termine di tre giorni e garanzia della discussione.* - L'uso eccessivo e indiscriminato fin qui illustrato della questione di fiducia a fini esclusivamente procedurali, si risolve in una pesante lesione dell'autonomia delle Camere. In questo modo viene svalutata l'importanza dei dibattiti parlamentari, sono menomate le prerogative delle Camere nel procedimento legislativo e viene di fatto messa in discussione la stessa partecipazione attiva delle assemblee alla determinazione dell'indirizzo politico. Una tendenza questa, rispetto alla quale il Parlamento, confinato in un ruolo di mera ratifica delle scelte governative, non sembra avere idonei strumenti di contrasto.

L'unica strada percorribile per restituire senso e credibilità a questo istituto è, a mio parere, quella di un'attenta disciplina regolamentare, volta a scoraggiare l'impiego meramente tecnico della questione di fiducia e ad esaltare i caratteri più propriamente fiduciari di questo tipo di procedimento. Questo può essere fatto, non tanto ponendo dei limiti alle materie sulle quali può essere posta la questione di fiducia - una strada, questa, non condivisibile sul piano teorico e i cui effetti, come dimostra la riforma regolamentare del 1971, possono rivelarsi controproducenti - ma aggredendo direttamente quegli aspetti funzionali che ne consentono un impiego in chiave meramente antiostruzionistica e procedurale. In questo senso potrebbe essere utile estendere alla questione di fiducia, quegli stessi requisiti formali stabiliti per la mozione di sfiducia. Il carattere fiduciario dell'istituto dovrebbe trovare riscontro, non solo nel voto per appello nominale e in quei meccanismi che ne assicurano i principi di priorità nella discussione e nella votazione e di indivisibilità e inemendabilità del testo, già presenti nella disciplina della questione di fiducia, ma anche nei due requisiti che, assieme alla votazione per appello nominale, sono considerati indispensabili dall'art. 94 Cost. per la mozione di sfiducia: l'obbligo di motivazione e il termine dilatorio di tre giorni prima dell'inizio della discussione.

È questa una proposta che ricalca in parte una vecchia tesi formulata da Mario Galizia all'inizio degli anni sessanta. In base ad essa «la votazione sulla fiducia viene effettivamente ad avere un identico carattere sia se

promossa dalle Camere che dal gabinetto e si mantiene fermo quell'equilibrio paritario fra Parlamento e Governo che costituisce il pilastro della relazione fiduciaria»⁽⁹¹⁾. In primo luogo, a garanzia della natura esclusivamente fiduciaria della questione di fiducia, la previsione di un obbligo di motivazione imporrebbe all'esecutivo di giustificare l'essenzialità del provvedimento in esame per il proprio indirizzo politico. Né si potrebbe obiettare che la motivazione sia *in re ipsa*⁽⁹²⁾, con riferimento all'atto sul quale si pone la questione di fiducia, o che possa essere sufficiente una semplice motivazione *per relationem*⁽⁹³⁾, come nel caso della prassi seguita per la mozione di fiducia. Infatti, proprio l'espressa richiesta di una motivazione non consentirebbe di considerarla *in re ipsa*, ma imporrebbe al Governo l'onere di spiegare la relazione che intercorre tra il singolo provvedimento e l'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario, poiché è proprio su questo nesso che dovrebbe svolgersi il dibattito e la votazione delle Camere: un nesso, del resto, che non è affatto scontato, vista la prassi più che decennale di questioni di fiducia puramente «tecniche» e che è comunque l'unica giustificazione delle particolari conseguenze procedurali connesse al ricorso a tale istituto. D'altra parte una motivazione *per relationem*, radicata nella prassi della mozione di fiducia, appare del tutto inadeguata nel caso della questione di fiducia. Qui, infatti, non è in discussione il programma di governo, che del resto è già stato vagliato dalle Camere con la mozione di fiducia, ma l'essenzialità di un singolo provvedimento per la realizzazione dell'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario. Non essendoci necessaria identità tra le dichiarazioni programmatiche e l'indirizzo politico alla base del rapporto fiduciario, l'esecutivo non potrebbe essere considerato l'unico fedele interprete del programma di governo e quindi il solo giudice dell'essenzialità di determinati provvedimenti per la realizzazione dell'indirizzo

⁽⁹¹⁾ M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., p. 380. Tra gli altri che hanno sostenuto la necessità di una motivazione della questione di fiducia vi sono C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1962, p. 481, e A. GIANNINI, *Sul voto di fiducia*, in *Riv. amm. Rep. ital.*, 1954, p. 383.

⁽⁹²⁾ V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 232.

⁽⁹³⁾ A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., p. 74.

politico⁽⁹⁴⁾. Di conseguenza il Governo dovrebbe motivare al Parlamento il nesso tra la necessaria e integrale approvazione di tali provvedimenti e la realizzazione del programma di governo definito, anche dalle Camere, al momento dell'instaurazione della relazione fiduciaria.

Ancor più efficace, per scoraggiare l'abuso della questione di fiducia da parte dell'esecutivo, sarebbe il termine dilatorio di tre giorni, prima della discussione sulla fiducia. Attualmente il regolamento della Camera prevede che la questione di fiducia sia votata «non prima di ventiquattro ore, salvo diverso accordo fra i gruppi». L'intervallo di tempo intercorre, quindi, tra la dichiarazione del Governo e la votazione dell'assemblea e non, come accade per la mozione di sfiducia, tra la presentazione e la discussione. La differenza non è quindi solo quantitativa, perché il termine dilatorio della mozione di sfiducia individua nel dibattito parlamentare il momento centrale di messa in discussione e di eventuale ridefinizione dell'indirizzo alla base del rapporto fiduciario, mentre la questione di fiducia può essere messa in discussione – quando questa non sia deliberatamente elusa dall'esecutivo – anche subito dopo la dichiarazione del Governo. Al Senato, invece, non esiste alcun termine e di conseguenza si può votare immediatamente dopo la dichiarazione del Governo. In questo modo, soprattutto al Senato, viene esaltata la funzione antiostuzionistica e meramente procedurale della questione di fiducia⁽⁹⁵⁾.

Nella dottrina vi è chi considera coerente questa soluzione, in quanto, a differenza che nella mozione di sfiducia, nella quale il termine di tre giorni tutela l'esecutivo da improvvise votazioni sulla fiducia, qui questa

⁽⁹⁴⁾ Senza dubbio la prassi della motivazione *per relationem* della mozione di fiducia e la conseguente equivalenza che viene postulata tra dichiarazioni programmatiche e programma di governo favorisce, sul problema della questione di fiducia, una ricostruzione del ruolo dell'esecutivo come unico e esclusivo interprete del programma di governo e dei provvedimenti da considerarsi essenziali per la sua realizzazione. Ciò – oltre a costituire un argomento per contestare la prassi della motivazione *per relationem* della mozione di fiducia – ci induce a ritenere che la motivazione da parte dell'esecutivo della questione di fiducia, tanto quanto una motivazione della mozione di fiducia che consenta alle Camere di incidere sulla definizione del programma di governo, siano strumenti idonei ad riaffermare il ruolo paritario di Governo e Parlamento nella definizione dell'indirizzo politico. Sul ruolo attivo riconosciuto alle Camere nella definizione del programma di governo, attraverso la motivazione della mozione di fiducia prevista dall'art. 94 Cost., v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., pp. 104 ss.

⁽⁹⁵⁾ V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 231.

garanzia non servirebbe, visto che è il Governo stesso ad aver assunto tale iniziativa e, come tale, non può dirsi ad essa impreparato⁽⁹⁶⁾. Ma se riconosciamo che la questione di fiducia è uno strumento promosso dall'esecutivo per mettere in discussione il rapporto fiduciario, speculare alla mozione di sfiducia promossa dalle Camere, è agevole comprendere come un termine dilatorio di tre giorni, tra la presentazione e la discussione sulla questione di fiducia, sarebbe in questo caso posto a tutela del Parlamento⁽⁹⁷⁾.

In questo modo si fornirebbe all'assemblea un adeguato tempo di riflessione sulla questione posta dal Governo, permettendole una più ponderata decisione. Si potrebbe così arginare quel fenomeno che negli ultimi anni, attraverso lo strumento dei maxi-emendamenti, ha costretto il Senato a dover votare la fiducia su interi testi legislativi presentati il giorno stesso, senza quindi il tempo non solo di discutere, ma in alcuni casi anche di esaminare con attenzione il testo proposto dal Governo. Inoltre un tale termine renderebbe più complicato e forse anche più rischioso per l'esecutivo utilizzare la questione di fiducia in modo indiscriminato o comunque a fini meramente tattici⁽⁹⁸⁾. Infatti, una tale pausa di riflessione tra la dichiarazione dell'esecutivo e la discussione vanificherebbe, almeno in parte, le intenzioni governative di utilizzare questo istituto per comprimere e abbreviare i tempi di discussione e votazione di un determinato provvedimento. Si potrebbe, inoltre, imporre che il termine dilatorio scatti ogni volta per ogni singolo emendamento o articolo sul quale il Governo ha posto la fiducia, e arginare così, il fenomeno della contemporanea posizione di più questioni di fiducia, che nella prassi delle ultime Legislature sono state poste su più maxi-emendamenti al fine di sostituire l'intero testo di un d.d.l.⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁶⁾ V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, cit., p. 231.

⁽⁹⁷⁾ Secondo M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., p. 381, «il termine di tre giorni che non è previsto a tutela del solo Governo bensì a garanzia dell'intera organizzazione, del suo regolare funzionamento; giacché esso consente che il voto abbia luogo dopo più attenta riflessione, che le varie forze politiche del sistema possano intervenire per evitare la crisi, che i deputati e i senatori assenti da Roma siano in grado di raggiungere il Parlamento per il dibattito».

⁽⁹⁸⁾ *Ibidem*, p. 381.

⁽⁹⁹⁾ È il caso, ad esempio, della finanziaria del 2003.

L'obbligo di motivazione e il termine di tre giorni sarebbero poi finalizzati a preparare la discussione dell'assemblea sulla questione di fiducia, per la quale è necessario individuare in sede regolamentare le opportune garanzie. Se, infatti, come più volte affermato dalla dottrina e dagli stessi Presidenti delle Camere, la questione di fiducia da vita ad un *iter* speciale, autonomo rispetto al procedimento al quale si riferisce, è proprio questa sua caratteristica - che deriva dal carattere fiduciario del procedimento - ad imporre la previsione di una specifica fase di discussione della questione di sfiducia, svincolata dalle regole imposte dal procedimento sul quale si è innestata. La discussione della questione di fiducia non dovrebbe, quindi, essere regolata dalle stesse norme del procedimento nel quale essa è stata posta. Ciò, infatti, ha permesso in questi anni al Governo, attraverso un'oculata scelta della fase del procedimento legislativo in cui porla, di limitare o escludere del tutto lo svolgimento della discussione sulla fiducia. Sarebbe invece necessario, introdurre nei regolamenti parlamentari la previsione di un'apposita fase di discussione sulla questione di fiducia posta dall'esecutivo, nella quale l'assemblea possa esaminare con attenzione le motivazioni che inducono il Governo a ritenere l'approvazione integrale di quello specifico provvedimento essenziale per l'indirizzo politico sul quale si basa il rapporto fiduciario.

In questo modo il problema delle conseguenze procedurali legate alla posizione della questione di fiducia acquisterebbe una nuova prospettiva. Proprio la previsione di nuove conseguenze procedurali in linea con il carattere fiduciario dell'istituto, come quelle qui proposte a tutela delle Camere, costituirebbero un argine di fronte alla vergognosa strumentalizzazione di cui principi di priorità, inemendabilità, indivisibilità e votazione per appello nominale della questione di fiducia sono stati fatti oggetto negli ultimi trent'anni. Solo rafforzando il carattere fiduciario di quest'istituto e ostacolandone l'abuso da parte dell'esecutivo è possibile restituire le conseguenze procedurali della questione di fiducia alla loro *ratio* originaria e impedire che esse appaiano come deroghe ingiustificate e sproporzionate ai principi costituzionali e regolamentari del procedimento legislativo.

Motivazione, termine di tre giorni e garanzia della discussione, se recepiti nella disciplina regolamentare e nella prassi parlamentare, potrebbero insomma restituire alla questione di fiducia quella connessione specifica e significativa con il rapporto fiduciario e con l'indirizzo politico, che ne è alla base, che sembra definitivamente persa nei casi di fiducia meramente «tecnica». Si tratterebbe di innovazioni perfettamente conformi alla lettera e allo spirito dell'art. 94 Cost. e al principio di parità tra Governo e Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico.