

Brevi note a margine della prima questione di fiducia del Governo Conte*

di Andrea Contieri **
(3 dicembre 2018)

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le questioni controverse e i precedenti parlamentari. – 3. Il procedimento “endo-governativo” della questione di fiducia. – 4. Considerazioni sulle tendenze evolutive dell’istituto. – 5. Conclusioni.

1) Premessa.

Il decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante “proroga di termini previsti da disposizioni legislative”, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 luglio¹, successivamente, è stato trasmesso al Presidente della Repubblica per l’emanazione, avvenuta il giorno successivo, ai sensi dell’art. 87 Cost., con la contestuale pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale², ed è stato presentato lo stesso giorno al Senato per l’inizio dell’*iter* di conversione, ai sensi dell’art. 77 Cost.

L’*iter* della legge di conversione del decreto legge è stato il seguente: dopo la pubblicazione in G.U., il 25 luglio, il Senato ha approvato un primo testo senza modificazioni l’8 agosto. Successivamente, è stato trasmesso alla Camera, dove, nel corso dell’esame in Commissione, come si vedrà, sono state apportate modifiche rilevanti alle disposizioni contenute nel decreto; successivamente, il disegno di legge di conversione è stato approvato (con modificazioni) dalla Camera il 14 settembre, con il ricorso al voto di fiducia sull’approvazione dell’articolo unico del disegno di legge di conversione. Ritrasmesso al Senato per l’approvazione in seconda lettura, a seguito delle modifiche apportate dalla Camera, il decreto-legge è stato definitivamente convertito in legge in data 20 settembre 2018 (l. n. 108 del 2018) e pubblicato in G.U. Serie Generale n. 220 del 21-09-2018.

Preliminarmente, bisogna notare che il decreto legge in questione si configura come un classico esempio di quelli che ormai vengono comunemente definiti “decreti milleproroghe”, il cui scopo è, in buona sostanza, quello di posticipare l’entrata in vigore di alcune disposizioni, oppure di rinviare la scadenza di termini che giungono a compimento alla fine dell’anno in corso³. Come caratteristico di questa tipologia di provvedimenti, il decreto in questione contiene un numero elevato di norme assai diverse e che abbracciano ambiti materiali eterogenei, tutte unificate dall’esigenza di prorogarne i termini di scadenza o di attuazione. In particolare, tra la moltitudine di misure contenute, il

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Si veda il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 11 del 24 luglio 2018 (www.governo.it).

2 Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 171 del 25 luglio 2018

3 La Corte costituzionale ha fatto salva la prassi di emanare annualmente decreti “milleproroghe”, che, per loro stessa natura, sono intrinsecamente a contenuto eterogeneo, ritenendo che essi sottostiano al necessario requisito della matrice razionalmente unitaria delle norme in essi contenute, proprio perché anche in essi sarebbe ravvisabile una *ratio* unitaria, non tanto sotto il profilo contenutistico, quanto sotto quello finalistico. Difatti, per la Consulta «i cosiddetti decreti “milleproroghe” [...] sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale». Cfr. *considerato in diritto* n. 3.4, sent. Corte cost. 22/2012; inoltre, si veda sent. Corte Cost. 154/2015.

“milleproroghe” in questione affrontava tematiche rilevanti per il dibattito pubblico, come la questione dell’obbligo vaccinale⁴ e i fondi sulle periferie⁵.

In tale sede, tuttavia, occorre soffermarsi, piuttosto, sulla procedura che ha portato alla conversione di tale decreto.

In particolare, il 14 settembre 2018, dopo la prima approvazione da parte del Senato, avvenuta l’8 agosto, la Camera dei Deputati ha approvato la conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge. In tale occasione, per la prima volta dal suo insediamento, il governo Conte è ricorso allo strumento della questione di fiducia sull’approvazione dell’articolo unico del disegno di legge di conversione, facendo divenire tale occasione il primo effettivo test per la tenuta della maggioranza di governo.

La decisione di porre la questione di fiducia, comunicata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, nel corso della seduta della Camera del 12 settembre, e votata il giorno seguente, ha suscitato particolari proteste da parte delle opposizioni, che hanno criticato, anche attraverso pratiche ostruzionistiche, la decisione dell’esecutivo⁶. Le proteste sono state motivate con la presunta presenza di elementi di illegittimità nella procedura seguita dal Governo per la posizione della questione di fiducia. Invero, il primo aspetto sottoposto a dura critica da parte dei deputati dell’opposizione ha riguardato la circostanza che la delibera del Consiglio dei Ministri sulla posizione della questione di fiducia, in base alla quale il Ministro per i rapporti col parlamento era stato autorizzato a porla in Aula, era avvenuta anteriormente al momento in cui erano state apportate modifiche sostanziali al contenuto del disegno di legge di conversione. Pertanto, la richiesta delle opposizioni era quella di provvedere ad una ulteriore delibera consiliare che avesse ad oggetto il testo così come modificato nel corso dell’*iter* in commissione⁷.

Inoltre, è stato prospettato un ulteriore profilo di illegittimità della procedura, maggiormente d’interesse rispetto al primo: nel corso della seduta si è appreso, per stessa ammissione del rappresentante del Governo in Aula, che la delibera del Consiglio dei Ministri, che autorizzava il Presidente (o un suo delegato) a porre la questione di fiducia, è avvenuta contestualmente all’approvazione in Consiglio del decreto, il 24 giugno, ovvero prima che tale decreto fosse inviato al Quirinale per la firma del Capo dello Stato e che vi fosse la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, avvenuta, solamente, il giorno successivo. Pertanto, le opposizioni hanno sostenuto l’illegittimità di tale procedura, avvenuta quando ancora l’atto, sul quale sarebbe stata posta la fiducia, non era ancora, per così dire, “venuto ad esistenza”.

In questo commento, ci si propone di verificare la legittimità di tale procedura e di svolgere alcune considerazioni generali sulle evoluzioni che tali prassi possono avere sull’istituto della questione di fiducia.

4 La materia in oggetto ha subito una radicale modifica nel corso dell’*iter* di conversione del decreto; se, difatti, il testo iniziale del decreto-legge nulla prevedeva su tale materia, il testo del d.d.l. di conversione prevedeva all’art. 6 c. 3-*octies* la posticipazione dell’applicazione delle disposizioni di cui all’articolo 3, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, all’anno scolastico 2019/2020. Nel corso dei lavori in commissione tuttavia, si è deciso di modificare tale testo, che altrimenti avrebbe comportato per l’anno scolastico 2018-2019 nessuna limitazione per l’iscrizione scolastica per i soggetti non vaccinati, prevedendo, al contrario la proroga del regime transitorio previsto dalla normativa precedente all’art. 5 c.1, con la formulazione del nuovo c. 3-*quater* dell’art. 6 del testo definitivo.

5 All’art. 13 c.2 d.d.l. di conversione difatti si è previsto la posticipazione al 2020 dell’applicazione delle convenzioni concluse tra le amministrazioni locali e la presidenza del consiglio sul finanziamento dei fondi del c.d. “Piano Periferie”.

6 In particolare, il gruppo del Partito Democratico, oltre ad aver iscritto a parlare 82 dei propri membri con finalità dilatorie, ha bloccato, seppur brevemente, i lavori dell’aula occupando i banchi del governo in segno di protesta per le decisioni del governo. Sulla vicenda, si veda “*Milleproroghe, governo pone fiducia sul decreto. Pd occupa aula Camera*”, in *Ilsole24Ore*, 12 settembre 2018.

7 L’esame in sede referente è avvenuto a Commissioni riunite (I Affari Costituzionali e V Bilancio).

2) Le questioni controverse e i precedenti parlamentari.

Da quanto detto, le questioni che emergono da tale procedura sono sostanzialmente due: in primo luogo, c'è da chiedersi se sia legittima una deliberazione del Consiglio dei Ministri avvenuta su di un determinato atto, nel caso in cui la questione di fiducia sia poi concretamente posta su un atto risultato contenutisticamente diverso, a seguito delle rilevanti modifiche avvenute nel corso dell'*iter* parlamentare. In secondo luogo, ed è questo, forse, l'aspetto più rilevante della vicenda, oltre ad essere, a quanto risulta, una procedura del tutto inedita, si dovrà capire se sia legittima una delibera del Consiglio dei ministri sulla fiducia avvenuta prima dell'emanazione del decreto da parte del Presidente della Repubblica e della conseguente pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del testo dell'atto normativo.

La prima fattispecie costituisce una prassi, per quanto non canonica, non nuova alle procedure parlamentari. Difatti, è stata la stessa Presidenza d'Assemblea a riprendere, in risposta ai richiami al regolamento sollevati, ai sensi dell'art. 41 r.C., da alcuni deputati⁸, due precedenti avvenuti alla Camera: quello della seduta del 16 aprile 1997 e quello della seduta del 28 dicembre 2004⁹. Nel primo caso, venne sottoposta all'attenzione della Presidenza una questione parzialmente analoga a quella del caso in commento; in quel caso, il governo comunicò, tramite l'allora Ministro Bassanini, la volontà di porre la questione di fiducia su di un maxi-emendamento, il quale non avrebbe potuto essere stato oggetto della delibera di autorizzazione nel corso dell'ultima riunione Consiglio dei Ministri immediatamente precedente, in quanto i lavori sul contenuto del maxi-emendamento erano stati ultimati in Commissione solo successivamente alla data di fine della riunione dell'esecutivo. In tale circostanza, nonostante la Presidenza avesse affermato il principio dell'insindacabilità degli atti interni del governo, il Governo sentì, comunque, la necessità di riunirsi il giorno successivo per deliberare nuovamente l'autorizzazione alla questione di fiducia. Con tale deliberazione *ex post*, il Governo, di fatto, "sanò"¹⁰ l'illegittimità della questione di fiducia venutasi a creare – comunque, non sanzionabile dalla Presidenza, in base all'esplicito rifiuto di valutare una procedura tutta interna ad un altro organo costituzionale¹¹. Del tutto analogo, tranne che per la mancanza, questa volta, della successiva delibera del Consiglio dei Ministri volta a "sanare" l'illegittimità della fiducia, è il caso affrontato sempre dall'Aula di Montecitorio nella seduta del 28 dicembre, 2004¹². Coerenti decisioni sono state assunte in casi analoghi dalla Presidenza dell'altro ramo del Parlamento. Di particolare interesse risulta essere la decisione pronunciata nella seduta antimeridiana del Senato del 10 giugno 2010, in cui veniva lamentata la mancanza di

8 I richiami al Regolamento sono avvenuti ad opera dei deputati Giachetti e Boschi (PD), Sisto (FI) e Foti (FDI), si veda il resoconto stenografico della Seduta della Camera dei Deputati del 12 settembre 2018, p. 39 ss.

9 Inoltre, una questione del tutto analoga è stata affrontata alla Camera nel corso della seduta del 29 settembre 2009.

10 Si veda il resoconto stenografico di tale seduta, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, XIII Leg., p. 15063 ss.

11 In tal senso, V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 668, in cui si parla a tal proposito di "un eccezionale caso" di fiducia posta prima della deliberazione del Consiglio e della «efficacia (per così dire) "sanante"» di tale delibera. Si veda, inoltre, il resoconto stenografico della seduta del 17 aprile 1997, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, XIII Leg., p. 15092 ss.

12 Nel resoconto stenografico di tale seduta, difatti, si legge la comunicazione della Presidenza per cui «La Presidenza, come già precisato nella seduta del 16 aprile 1997, non può, ad alcun titolo, sindacare le modalità seguite dal Governo per la decisione di porre la questione di fiducia - in particolare sulla deliberazione del Consiglio dei ministri - dal momento che si tratterebbe di una valutazione su *interna corporis acta* di altri organi costituzionali».

identità tra l'oggetto dell'autorizzazione consiliare e quello sul quale era stata concretamente posta la questione in Aula. Tuttavia in questo caso, paradossalmente, la Presidenza, pur riaffermando il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis* governativi, ha sottolineato, in maniera forse contraddittoria, che l'unico ruolo riconosciuto alla Presidenza delle Camere in sede di valutazione sull'ammissibilità della questione di fiducia sarebbe effettivamente proprio quello di valutare «che tale autorizzazione [del Consiglio] sia stata effettivamente conferita»¹³.

Apparentemente inedito alle cronache parlamentari¹⁴ risulta essere, invece, il secondo aspetto sollevato nella seduta del 12 settembre dalle opposizioni in riferimento alla procedura seguita dal Governo. In merito a tale ulteriore profilo, bisogna sottolineare che la delibera del Consiglio autorizzativa della fiducia, a quanto risulta, è intervenuta prima dell'ufficiale emanazione del decreto¹⁵, contestualmente alla approvazione dello stesso in Consiglio, comportando ipoteticamente un'illegittimità di tale delibera, avvenuta, nei fatti, su un atto non definitivo e, in un certo senso, formalmente ancora non venuto ad esistenza¹⁶. Tuttavia, è da sottolineare che per entrambi questi profili, la Presidenza della Camera ha evitato di prendere una decisione sull'ammissibilità della questione di fiducia, in virtù del principio di insindacabilità degli *interna corporis* degli organi costituzionali¹⁷.

3) Il procedimento “endo-governativo” della questione di fiducia.

Per meglio comprendere le questioni sin qui prospettate è opportuno soffermarsi su alcuni aspetti del procedimento inerente alla questione di fiducia.

Preliminarmente, la questione di fiducia può essere considerata «una dichiarazione del Governo di voler collegare all'esito di una certa votazione di una delle Camere la propria permanenza in carica»¹⁸. Indubbiamente, la particolarità che ha contraddistinto tale istituto è stata quella di non aver trovato un espresso riferimento nel testo costituzionale, così come, invece, è accaduto per la mozione di fiducia iniziale e quella di sfiducia al Governo espressamente previste dall'art. 94 Cost. Invero, la mancanza di disciplina costituzionale di tale istituto non ha impedito che esso si imponesse nelle aule parlamentari in via di prassi; d'altra parte, come è stato sostenuto, i Costituenti non

13 Si veda il resoconto della seduta ant. del 10 giugno 2010, p. 2 ss. Del tutto analoghe sono state le decisioni assunte dalla Presidenza nelle sedute del 14 dicembre 2005 e del 25 luglio 2006. Tali precedenti sono riportati da V. DI CIULO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 666 ss. Per precedenti più risalenti, si veda, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p. 203, nota n. 50.

14 Bisogna sottolineare che i casi qui riportati sono solo quelli in cui ad un comportamento scorretto dell'esecutivo è seguito un dibattito parlamentare sullo stesso; difatti, le uniche fonti di conoscenza della fase endogovernativa di autorizzazione alla questione di fiducia sono gli atti parlamentari, e i comunicati-stampa dei Consigli dei Ministri; in tal senso, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 251.

15 Artt. 83 e 77 Cost.

16 Sulla “inesistenza” del decreto legge prima della sua emanazione da parte del Presidente della Repubblica, si veda C. ESPOSITO, *decreti legge*, in *Enc. del diritto*, Vol. XI, Milano, 1962, p. 854 ss., che parla di provvedimento formalmente “adottato” solo dopo essere estato deliberato dal consiglio dei Ministri, proposto per emanazione al capo dello stato, emanato e pubblicato. Inoltre, appare rafforzativa di tale tesi il fatto che “il giorno stesso” per la presentazione del d.d.l. di conversione venga riferito al giorno di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, giorno da cui decorre la sua entrata in vigore, e non alla data dell'emanazione del decreto.

17 In generale, sull'autodichia degli organi costituzionali, di recente, A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2015, p. 1 ss.

18 T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, p. 243; Inoltre, si vedano L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 248 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., passim.

dubitarono mai della possibilità di utilizzare tale strumento, addirittura considerandolo un «tratto naturale e caratteristico del governo parlamentare»¹⁹.

La prassi, evolutasi con precedenti parlamentari e pareri favorevoli delle Giunte per il Regolamento, ha portato alla canonizzazione dell'istituto nei regolamenti delle Camere solo nel 1971, alla Camera e, addirittura, nel 1988 al Senato.

Oltre alla disciplina regolamentare, per una procedimentalizzazione della sotto-fase "governativa" volta alla deliberazione della questione di fiducia è stato necessario aspettare la legge n. 400 del 1988, che ha disciplinato tale procedimento²⁰.

I problemi che erano stati posti sia nell'applicazione pratica dell'istituto sia nel dibattito scientifico vertevano principalmente sulla titolarità del potere di porre la questione di fiducia. Se, quindi, si trattasse di una attribuzione collegiale del Consiglio, con la necessità di fase prodromica, in un certo senso «costitutiva»²¹ della facoltà di porre la questione, incentrata sulla delibera autorizzativa del Consiglio dei Ministri²² o, invece, monocratica del Presidente, senza la collaborazione di ulteriori organi²³.

In tale dibattito si è inserita la legge 400/88, che a tal proposito ha previsto, con una soluzione definita "salomonica"²⁴, che spetti al Presidente l'iniziativa sulla proposizione della questione, ma che sia di competenza consiliare la delibera sulla proposta presidenziale, che avrebbe il compito di «circoscrivere l'ambito temporale e oggettuale all'interno del quale sarà posta la questione di fiducia»²⁵. Infine, spetta poi al Presidente, o più probabilmente a un Ministro da lui delegato, che riveste esclusivamente il ruolo di *nuncius* di quest'ultimo²⁶, concretamente porre la questione in una delle Camere²⁷.

19 A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 3, 1969, p. 48 e ss.; Cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 151 ss.; C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, p. 208 s. che, a proposito della mancata disciplina costituzionale, parla di problema «superato dalla costante consuetudine parlamentare, dalla lettera delle norme regolamentari di camera e senato e della legislazione ordinaria sulla presidenza del consiglio [...]»; E. SALIS, *Rapporto fiduciario fra governo e Camere nel regime parlamentare*, in *Studi economico-giuridici, Annali dell'Università di Cagliari*, 1953, p. 206 e ss., giustifica la mancanza di una disciplina costituzionale della questione di fiducia come una forma di razionalizzazione della forma di governo parlamentare attraverso un rafforzamento della posizione in Parlamento del Governo, che in questo modo viene posto al riparo dalle imboscate parlamentari; G.F. CIAURRO, *fiducia parlamentare*, in *Enc. giur. Treccani*, Vol. XIV, Roma, 1989, p. 7.

20 Tale legge, difatti, dispone all'Art. 2 c. 2, sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri, che «Il Consiglio dei ministri esprime l'assenso alla iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere»; all'art 5 c. 1, l. b), sulle attribuzioni del Presidente del Consiglio che quest'ultimo «chiede la fiducia sulle dichiarazioni di cui alla lettera a) del comma 3 dell'articolo 2 e pone, direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato, la questione di fiducia».

21 M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 199.

22 A. RUGGERI, *Il consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1982, p. 369, E. SALIS, *Rapporto fiduciario fra governo e Camere nel regime parlamentare*, cit., p. 209; L. VENTURA, *La questione di fiducia: spunti problematici*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 4, 1973, p. 35.

23 G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1963 p. 223; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 553; G. PITRUZZELLA, *Il presidente del consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986, p. 348 s.

24 A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, p. 216

25 M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 201.

26 M. VILLONE, *Art. 94*, in C. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 237 ss.

27 A tal proposito, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 201 s. parla, a seguito della legge 400/88, della creazione di un procedimento complesso suddiviso in quattro fasi: la "fase dell'iniziativa", di competenza presidenziale; la "fase costitutiva" imperniata sulla delibera consiliare; la "fase perfetta" in cui vengono individuati dal Presidente oggetto e tempi specifici della questione di fiducia; ed, infine, la "fase integrativa dell'efficacia", nella quale si ha l'ufficiale comunicazione della questione durante una seduta dell'Assemblea.

Tuttavia, l'applicazione pratica delle norme riguardanti la fase "governativa" della questione di fiducia ha determinato il verificarsi di casi, assai frequenti, in cui la delibera del Consiglio si è risolta in una generica autorizzazione, senza che fossero indicati o l'elemento temporale, oppure la fase del procedimento in questione in cui poter porre la questione. Vi sono stati casi in cui finanche l'oggetto stesso della questione è apparso assai sfumato e indefinito. Inoltre, come testimonia anche il caso in commento, secondo una prassi ormai consolidata, la fiducia sembra essere deliberata con la clausola «qualora risulti necessario»²⁸, determinando, in questo modo, un effettivo spostamento della concreta titolarità del potere di porre la questione di fiducia dal Consiglio al Presidente, che si ritrova così una sorta di delega praticamente in bianco per l'esercizio del potere di porre la questione di fiducia, senza indicazioni, anche vaghe, su quando e su che atto poter utilizzare tale strumento²⁹.

L'uso, in un certo senso, distorto della questione di fiducia e il marcato discostamento della prassi dalla disciplina posta dalla legge 400/1988³⁰, sviscerano lo stesso istituto fiduciario, concorrendo a modificarne profondamente la *ratio* stessa: ne sviscerano il peso istituzionale e politico, alterando la caratteristica di strumento volto ad attuare l'indirizzo politico di governo, e assume le caratteristiche di mero strumento procedurale in chiave sempre meno anti-ostruzionistica ed eccezionale, divenendo strumento di ordinaria gestione dell'attività legislativa del governo in Parlamento³¹.

Per quanto riguarda la questione di fiducia posta alla Camera dei Deputati il 12 settembre, tuttavia, più che su profili di semplice violazione procedurale delle norme poste a disciplinare il procedimento in questione, i profili sanzionabili, e per i quali si potrebbe configurare una decisione della Presidenza di inammissibilità della questione di fiducia, attengono all'oggetto stesso sul quale è stata deliberata dal Consiglio l'autorizzazione a porre la fiducia. Difatti, da quello che è emerso dal dibattito parlamentare³², più che la non identità di oggetto tra la delibera governativa e quello finale su cui è stata concretamente posta la fiducia in Aula, prassi ormai tollerata, il profilo maggiormente critico investe l'idoneità stessa dell'atto in questione ad essere oggetto della deliberazione di autorizzazione del Consiglio. L'inidoneità deriverebbe, come si è visto, dal fatto che l'atto sul quale in Consiglio è stata deliberata l'autorizzazione, ai sensi dell'art. 2 c. 2 della l. 400/88, era un decreto legge approvato nel corso della medesima seduta e non ancora emanato e pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Tale atto, non ancora "venuto ad esistenza", in quanto atto non definitivo e *in itinere*³³, non sarebbe suscettibile di essere oggetto di una delibera del Consiglio sulla questione di fiducia e, pertanto, la successiva posizione della questione di fiducia dovrebbe essere ritenuta inammissibile per invalidità dell'atto genetico di autorizzazione.

28 Si veda il resoconto stenografico della seduta del 13 settembre 2018, p. 40.

29 In tal senso, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 251.

30 Cfr. *Ibidem*, in cui si parla di «prassi che, ancorché comprensibili sul piano della dinamica politico-istituzionale, appaiono decisamente scorrette e incoerenti con i principi che informano i rapporti tra Governo e Parlamento».

31 *Ibidem*. Inoltre, sulla modifica della *ratio* della questione di fiducia da strumento di verifica del rapporto fiduciario a strumento procedurale utile a riconoscere una "corsia preferenziale" al Governo (c.d. "fiducia tecnica"), si veda C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2008, p. 587 e ss., e in part. p. 611 e s. In generale, sull'accezione di fiducia tecnica, anche in senso critico, F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 233 s.

32 Soprattutto a seguito di quanto comunicato dal Governo in corso di seduta, sul punto si veda il resoconto della seduta, p. 40. Com'è noto, i verbali delle riunioni del Consiglio dei Ministri tradizionalmente non sono pubblici. Pertanto, le contestazioni che talvolta vengono rivolte alle procedure interne del Consiglio si basano o sulle comunicazioni ufficiali rilasciate dal governo o su stralci dei verbali che su richiesta il governo comunica, anche se di rado, alle Camere, come, ad esempio, è avvenuto nel corso della seduta del Senato del 25 luglio 2006 (Cfr. p. 15 del resoconto stenografico).

33 Così C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 854.

4) Considerazioni sulle tendenze evolutive dell'istituto.

Dalla ricostruzione sin qui svolta è possibile svolgere alcune parziali considerazioni sulle tendenze che ormai, si può dire, caratterizzano l'utilizzo di tale istituto, divenuto, già da tempo, uno dei principali strumenti con cui il Governo tenta di attuare, nel procedimento legislativo, il proprio indirizzo politico³⁴.

In primo luogo, è necessario rilevare che, nonostante la legge 400/88 abbia, in un certo senso, risolto la questione della titolarità del potere di porre la questione, nel senso di un intervento "complesso" di Presidente e Consiglio, la tendenza che, invece, emerge dall'ultimo caso e dai precedenti esaminati, è quella di una delega sempre più ampia e dai contorni assai sfumati al Presidente del Consiglio da parte del Consiglio, rilasciata tendenzialmente molto in anticipo rispetto al concreto utilizzo dello strumento fiduciario (addirittura, come in questo caso, contestualmente all'approvazione dell'atto a cui si riferiva).

Invero, la prassi più recente pare aver attribuito al Presidente la facoltà di decidere non solo l'*an* e il *quando* della futura posizione della questione di fiducia, attribuzioni tutto sommato consolidate da tempo nella prassi governativa³⁵, ma anche il *quomodo* e, soprattutto, l'*oggetto* stesso su cui porre la questione di fiducia. Difatti, se la deliberazione del Consiglio dei Ministri di autorizzazione si limita ad essere una decisione accessoria alla deliberazione principale su un determinato disegno di legge o, come in questo caso, di un decreto-legge, precedente al successivo procedimento parlamentare, la conseguenza inevitabile è la legittimazione della delegazione del potere di porre la fiducia nelle mani del Presidente della decisione sulla questione. L'ampiezza di tale delega risulta tale da far trasferire l'intero controllo della procedura di posizione della questione di fiducia nelle mani del Presidente, sviando, in un certo senso, da quel "procedimento complesso", configurato dalla legge 400/88.

Inoltre, in quest'ottica sembra che la deliberazione di autorizzazione del Consiglio si sia trasformata da deliberazione su di uno specifico atto, più o meno definito e definitivo, ad una deliberazione preventiva e indefinita di autorizzazione "al buio" sulla futura attività del Governo (*rectius*, del Presidente) in Parlamento, al quale si concede la facoltà di attuare, anche attraverso il possibile ricorso allo strumento fiduciario, il programma di governo.

Invero, è evidente che l'anticipazione della delibera consiliare ad una fase così antecedente rispetto all'esame parlamentare snatura l'oggetto della votazione di autorizzazione del Consiglio. Se, difatti, la legge 400/88 non prevede l'obbligo di definire precisamente l'oggetto della questione di fiducia e i limiti entro cui deve successivamente agire il Presidente del Consiglio, non si può tralasciare che la questione di fiducia venga poi inevitabilmente posta in concreto su di una specifica votazione dell'Aula (ad esempio, sull'approvazione o reiezione di un emendamento, di un articolo unico, ecc..) e ciò, si ritiene, dovrebbe pur costituire un certo limite per l'ampiezza della delega affidata al Presidente, che, in caso contrario, sarebbe libero di porre la questione in qualsiasi momento e, soprattutto, su qualsiasi votazione rientri in qualsiasi procedimento che abbia più o meno attinenza con l'atto originariamente esaminato dal Consiglio.

34 Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *La legge parlamentare oggi, Osservatorio sulle fonti 2008*, Torino, 2010, p. 70 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri, quaderno 2010*, Napoli, p. 81 ss.; P. AQUILANTI, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure legislative. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004, p. 59 ss.

35 M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 201

Venendo, poi, alla sanzionabilità di tale prassi governativa, nonostante la citata “giurisprudenza” parlamentare, che tende ad escludere qualsiasi controllo sulle fasi endo-governative della posizione della questione di fiducia, è da rilevare che, al contrario, ben potrebbe il Presidente d’Assemblea dichiarare inammissibile una questione di fiducia posta in tal modo, soprattutto in casi, come quello di specie, in cui si tratterebbe, non tanto di una delibera illegittima, poiché avvenuta su un oggetto diverso, quanto, piuttosto, illegittima (se non radicalmente nulla) poiché avvenuta su di un atto non ancora definitivo³⁶.

5) Conclusioni.

In conclusione, rilevata l’impossibilità di prospettare, almeno al momento, una risoluzione di tali “storture procedurali” per via di una decisione di inammissibilità da parte della Presidenza delle Camere, è necessario, in tale sede, quantomeno, registrare le tendenze evolutive che tale prassi governativa determina su questo istituto.

Preliminarmente, bisogna considerare che l’evoluzione, per certi aspetti patologica, di tale istituto, è anche, in parte, la conseguenza della mancanza di appositi ed efficaci strumenti procedurali, espressamente previsti e definiti nei regolamenti parlamentari, riconosciuti all’esecutivo per attuare in Parlamento il proprio programma di governo, in un contesto di rispetto delle garanzie costituzionali del procedimento legislativo³⁷.

Fatta questa premessa, appare palese che tale prassi non fa altro che scindere vistosamente quello che si può definire l’“oggetto governativo” della questione di fiducia, sul quale il Consiglio dei Ministri autorizza il Presidente, e l’“oggetto parlamentare” della questione, ovvero la concreta votazione sulla quale il Presidente, tramite il Ministro da lui delegato, decide di porre la questione di fiducia, in una specifica fase del procedimento parlamentare.

Infine, tali prassi si inseriscono nel più ampio fenomeno di modifica della *ratio* di questo strumento fiduciario, sempre più mero *escamotage* procedurale nelle mani del Governo per “abbreviare” i tempi dell’*iter* legislativo e per imporre i propri provvedimenti al Parlamento, visto come un “ostacolo” alla realizzazione del programma di governo e non, invece, come il luogo principale per la sua attuazione. È inevitabile che tale evoluzione comporti, nel suo procedimento di formazione, l’esistenza di deleghe quanto più generiche e ampie da parte del Consiglio, in quanto il concreto contenuto della futura deliberazione parlamentare risulterà, in fin dei conti, irrilevante, o comunque secondario, riducendo, nei fatti, l’intervento del Consiglio dei ministri ad una preventiva e generale autorizzazione sulla futura attività parlamentare del Governo.

** Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna

36 *Ivi*, p. 204. In aggiunta, si potrebbe, forse, ipotizzare, anche se allo stato dei fatti non vi sono riscontri nella giurisprudenza costituzionale per suffragare tali conclusioni, in casi come questo un sindacato della Corte costituzionale sulla legge, nel corso del cui procedimento di formazione sia stata posta una questione di fiducia illegittima, in quanto carente dei «presupposti legislativamente previsti e costituzionalmente necessari», che potrebbe eventualmente dichiararla incostituzionale per vizio *in procedendo*. Cfr. *ibidem*.

37 *Ex plurimis*, V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo, atti del 5° seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, 2010, p. 41 ss.; L. GORI - E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in V. LIPPOLIS - N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016*, Napoli, 2017, p. 34.