

“QUINDICI UOMINI SULLA CASSA DEL MORTO”: QUESTIONE DI FIDUCIA E FUNZIONI COSTITUZIONALI DEL PARLAMENTO*

di Raffaele Manfrellotti **
(5 aprile 2019)

1. Poche pronunzie della Corte costituzionale sono riuscite a coinvolgere problematiche eterogenee e rilevanti quanto l'ordinanza che qui si commenta. Talune di tali questioni riguardano la struttura della giustizia costituzionale per come essa è percepita oggi dalla stessa Corte, altre coinvolgono invece la forma di governo per come essa si è strutturata nel corso di oltre un ventennio di esperienza del sistema elettorale maggioritario. Le presenti considerazioni si concentrano sul secondo aspetto, tuttavia non sembra peregrino accennare, preliminarmente, anche alle tematiche attinenti il processo costituzionale, poiché i due profili, seppur certamente distinti, si presentano, sul piano logico, strettamente connessi.

Una prima questione riguarda, naturalmente, l'affermazione della legittimazione del singolo parlamentare al conflitto interorganico, conclusione in verità in qualche misura attesa¹, ma che viene per la prima volta affermata nell'ordinanza in commento. La Corte, in verità, si spinge oltre, nella parte in cui parrebbe affermare la legittimazione processuale al conflitto tra poteri dei gruppi parlamentari avendo essa, nel caso di specie, escluso tale legittimazione sulla base di un'argomentazione contingente: il ricorso introduttivo non avrebbe infatti indicato le modalità attraverso cui si è manifestata la decisione di agire in giudizio, lasciando aperta l'ipotesi che, ove tale indicazione vi fosse stata, il ricorso medesimo sarebbe stato, *in parte qua*, ammissibile.

Un secondo profilo concerne il *petitum* del giudizio, che ha riguardato il mero accertamento di una prassi ritenuta costituzionalmente illegittima senza che, tuttavia, alla Corte sia stato chiesto di pronunziarsi con effetti costitutivi sul relativo atto (la legge di bilancio). La circostanza appare interessante perché esprime la piena disponibilità dei ricorrenti quanto all'oggetto della domanda, rinunciando, in particolare, alle conseguenze naturali di un eventuale accoglimento della questione consistenti, appunto, nell'annullamento dell'atto viziato. I giudici costituzionali si limitano ad una presa d'atto della prospettazione dei ricorrenti senza esprimersi sulla correttezza (o sull'eventuale inammissibilità) di siffatta limitazione: e, *cum tacent, clamant*, perché ribadiscono sul punto un modello processuale pienamente ispirato al principio dispositivo².

Un terzo ordine di considerazioni attiene alla scelta del provvedimento adottato, che è, come detto, una ordinanza di inammissibilità. Si tratta, tuttavia, di un'ordinanza atipica: la Corte opera una approfondita disamina delle ragioni (*rectius*: di talune di esse) poste a fondamento della domanda, ammettendo la legittimazione processuale dei ricorrenti e il “tono costituzionale” del conflitto, e decidendo nel senso del non accoglimento sulla base di considerazioni di merito: l'ord. n. 17 del 2019 è, dunque, nei fatti, una pronunzia di rigetto, non di inammissibilità.

Proprio la motivazione che il Giudice costituzionale pone a fondamento della propria decisione consente di ricostruire il sistema della forma di governo nella percezione che ne ha uno dei suoi massimi custodi, questione che si intreccia, in particolare, con la prima delle questioni qui brevemente richiamate.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 C. P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, 4/17, 40 ss.

2 Cfr. art. 24, u.c., n.i.

2. Il nocciolo duro della pronunzia in commento è costituito dall'accertamento di una funzione costituzionale di partecipazione al procedimento legislativo spettante al singolo parlamentare, che si estrinseca nella facoltà di esprimere opinioni, di proporre nuovi testi ovvero emendamenti a quelli in discussione e, naturalmente, di votare. Ad avviso della Corte è dalla garanzia di tali funzioni ai parlamentari che discenderebbe la stessa effettività dell'attribuzione della funzione legislativa ad entrambe le Camere. Ne consegue che la procedura legislativa, nella ricostruzione della Corte, non può risolversi in un'accezione meramente formale di riconduzione della funzione, e dell'atto che ne scaturisce, alle Camere, bensì richiede l'imputabilità sostanziale della stessa agli organi rappresentativi, ossia l'allocazione all'interno di essi della relativa decisione politica: ciò che può ritenersi realizzato solo dalla salvaguardia del confronto tra i membri del Parlamento e, dunque, della partecipazione di essi al procedimento legislativo.

Tale acquisizione si colora di un significato particolare sul piano politico: i parlamentari sono, infatti, come è noto, espressione di partiti politici, per cui il valore costituzionale a cui la Corte lega le forme della procedura legislativa si risolve, in buona sostanza, nel confronto tra la maggioranza di Governo e le opposizioni. La *ratio* del procedimento di formazione della legge (e, in generale, delle procedure deliberative parlamentari) è la possibilità di azione politica di tutte le forze partitiche rappresentate nelle Camere, e dunque, indirettamente, la garanzia delle posizioni soggettive di tutti i cittadini, particolarmente di natura politica³. La stessa garanzia costituzionale di autonomia delle Camere è funzionale anche all'articolazione della rispettiva collegialità, tale da assicurare uno spazio politico a ciascun gruppo, quale che ne sia la tendenza politica: nelle Camere, la maggioranza decide, ma essa è tale nel suo dialogo con le minoranze, a cui è riservata, per il tramite dei parlamentari ad esse legate, una gamma non irrilevante di funzioni costituzionali (iniziativa legislativa, presentazione di mozioni, richiesta di *referendum* per le leggi di revisione costituzionale e così via)⁴.

Il presupposto del ragionamento della Corte è la distinzione della soggettività giuridica dalla soggettività politica, e tale che le attribuzioni costituzionali rilevano non soltanto per la loro rilevanza sul piano del diritto positivo ma, altresì, per il loro legame con istanze politiche che, all'interno dell'organo unitario, debbono essere coinvolte. Ne consegue che ciascuna Camera viene scomposta in una pluralità di soggetti (in ipotesi, tanti quanti sono i suoi membri) ciascuno dei quali chiamati a partecipare all'esercizio delle funzioni dell'organo unitariamente considerato. Ne risulta confermato, ai fini della legittimazione al conflitto, un criterio qualitativo-sostanziale che si lega nella capacità delle pubbliche istituzioni di esprimere interessi politici⁵, solo parzialmente coincidente con il criterio gerarchico-formale espresso dall'art. 37 della l. n. 87 del 1953⁶.

Alla luce di tale scomposizione si comprende il ruolo di controllo attribuito al Parlamento nei riguardi del Governo, che in una prospettiva meramente organica non avrebbe senso in ragione dell'egemonia esercitata dalla medesima coalizione di maggioranza tanto sull'organo rappresentativo che su quello esecutivo. Tale ruolo di controllo si esercita, tra l'altro, mediante provvedimenti legislativi la cui portata normativa è limitata all'interno dell'apparato pubblico, poiché la Carta ne prevede un'efficacia meramente intersoggettiva (art. 117, co. III Cost.) o interorganica (art. 76 Cost., art. 80 Cost. nonché, naturalmente,

3 V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Milano, 1957, 610 ss.

4 Ancora V. SICA, *op. cit.*, 611.

5 R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano, 1996, 31 ss.

6 L'applicazione rigorosa di tale disposizione avrebbe dovuto portare a ritenere inammissibile il conflitto per carenza del requisito soggettivo, posto che le funzioni di cui si è lamentata la violazione, per stessa ammissione della Corte, si risolvevano nelle attribuzioni costituzionali di ciascuna Camera rispetto a cui, in tutta evidenza, il singolo parlamentare non può considerarsi organo di vertice.

art. 81 Cost.): si tratta, in buona sostanza, di leggi attraverso le quali il Parlamento condiziona l'esercizio di funzioni regionali o governative⁷.

Proprio a proposito delle leggi interorganiche e, per i profili che qui interessano, della legge di bilancio l'effettività del controllo parlamentare si ridurrebbe ad un'*imago sine re* se il Governo, già titolare esclusivo della relativa iniziativa, fosse altresì arbitro del relativo procedimento, potendo limitare il dibattito parlamentare ed escludere qualsivoglia potestà di emendamento al disegno di legge: si tratta di uno scenario coerente con la nota ricostruzione della legge di bilancio quale atto amministrativo sostanziale⁸, della quale tuttavia la riflessione scientifica ha da tempo fatto giustizia⁹.

La natura parlamentare di sede decisionale effettiva sul bilancio dello Stato si traduce nell'obbligo di confronto politico della maggioranza con le opposizioni, nelle forme, appunto, del procedimento di formazione della legge. Se così non fosse, la disciplina costituzionale del bilancio e, in particolare, il ruolo che in essa esercitano le Camere si tradurrebbe in un monumento all'inutile. Attraverso il modello della legge interorganica, e dunque attraverso il coinvolgimento del Parlamento, il Costituente ha inteso assicurare la partecipazione delle opposizioni all'attività di Governo, prevedendo il coinvolgimento di un soggetto politico che bilanci l'indirizzo politico di maggioranza incidendone nei contenuti o, quanto meno, esprimendone il dissenso secondo la pubblicità caratteristica delle deliberazioni parlamentari.

Traslando il discorso dalla forma di governo alla forma di Stato, la funzione costituzionale del Parlamento (e dei singoli parlamentari) si connette al principio della sovranità popolare, perché garantisce un ruolo a tutti i rappresentanti della collettività politica nella partecipazione alle scelte essenziali dell'apparato pubblico o nella conoscenza di tali scelte ai cittadini secondo un punto di vista diverso dal soggetto politico che le ha compiute. Il rispetto delle attribuzioni costituzionali di ciascuno di tali rappresentanti costituisce, in altri termini, un fondamentale parametro di valutazione della qualità della democrazia che la forma di governo è in grado di assicurare.

3. Le considerazioni che precedono consentono di rilevare come la logica che, almeno nell'*iter* argomentativo del giudice costituzionale, permea la decisione in commento sia profondamente divergente da quella che ha condotto all'affermazione, di natura interamente pretoria¹⁰, della governabilità, quanto meno con una delle due accezioni con cui la Corte declina tale concetto, ossia la garanzia della rapidità dei processi decisionali. Senza voler riprendere le perplessità sollevate in altra sede¹¹, ci si limiterà qui ad osservare che il coinvolgimento dell'opposizione parlamentare, e dunque la salvaguardia del confronto politico all'interno di ciascuna Camera, esprime un'esigenza difficilmente conciliabile con il contingentamento dei tempi della decisione.

È vero che il diritto positivo conosce diversi istituti che, privilegiando l'urgenza, incidono sull'effettività del controllo limitando, talvolta, il ruolo dell'opposizione: è, ad esempio, il caso del ricorso alla decretazione d'urgenza. Si tratta, tuttavia, di fattispecie eccezionali, che non possono assurgere a regola e, certamente, non possono ritenersi espressione di un principio costituzionale, specie ove, come nel caso di specie, stridente con un valore direttamente radicato nei Principi Fondamentali della Carta.

Tra gli strumenti di accelerazione del procedimento legislativo acquista una rilevanza peculiare, ai fini in questa sede interessanti, la questione di fiducia. Sebbene il fenomeno

⁷ E perciò, sembrerebbe di dover ritenere, leggi provvedimento, sebbene tale acquisizione non sia pacifica in dottrina.

⁸ P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, tr. it., Milano, 2007, 9 ss.

⁹ G. JELLINEK, *Legge e decreto*, tr. it., Milano, 1997, 225 ss.

¹⁰ C. cost., sent. n. 1 del 2014; sent. n. 35 del 2017.

¹¹ R. MANFRELOTTI, *Il fantasma della governabilità e la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2017, 337 ss.

non sia contemplato dalla disciplina costituzionale (ciò che ha indotto in passato autorevoli dubbi sulla sua legittimità¹²), esso è pacificamente ritenuto coerente con essa. Il riconoscimento da parte dei regolamenti parlamentari dell'istituto ne determina una natura mista, consuetudinaria quanto al suo fondamento (si tratta, probabilmente, della più antica delle consuetudini costituzionali vigenti, risalente all'esperienza statutaria) e positiva quanto agli effetti, disciplinati (almeno in parte) dai regolamenti parlamentari in deroga alle procedure dell'art. 72 Cost.

L'istituto è espressamente preso in considerazione dalla decisione in commento in ragione degli effetti che esso determina sul confronto parlamentare. Sin dalle più risalenti riflessioni la dottrina aveva posto in rilievo i facili abusi a cui l'istituto poteva prestarsi, trasformandosi da strumento di verifica della tenuta della maggioranza su aspetti attuativi del programma di governo a un abnorme strumento di influenza dell'Esecutivo sui tempi e sui contenuti della procedura legislativa¹³. La paventata eterogenesi dei fini ha trovato puntuale riscontro nella prassi costituzionale, giungendo a dimensioni emergenziali nell'esperienza del bipolarismo maggioritario. A partire dalla metà degli anni '90 il ricorso alla questione di fiducia ha perso quasi del tutto il suo carattere di ricompattamento di una maggioranza incerta e persino la sua funzione antiostruzionistica (soppiantata da una panoplia di efficaci strumenti in tal senso gradatamente introdotti, a partire dal 1988, in sede di riforma dei regolamenti parlamentari)¹⁴, per risolversi in un mero controllo del Governo sull'attività parlamentare finalizzato a minimizzare il ruolo normativo del Parlamento coartando la discrezionalità dei singoli parlamentari (che l'introduzione del maggioritario aveva dotato di una forza politica sensibilmente maggiore) e degli stessi singoli partiti della coalizione di Governo¹⁵.

Attraverso la questione di fiducia, il Governo ha concentrato in se stesso la titolarità di fatto della scelta normativa, mortificando il dialogo compromissorio volto alla sintesi degli interessi politici in conflitto che è la ragion d'essere del procedimento parlamentare¹⁶. In particolare, il ricorso alla questione di fiducia su provvedimenti di iniziativa governativa, quali la legge di bilancio e i d.d.l. di conversione dei decreti legge, nonché l'abominevole prassi dei c.d. "maxiemendamenti"¹⁷, hanno reso il Parlamento una sorta di "jukebox costituzionale" capace soltanto di rispondere diligentemente alle sollecitazioni del Governo.

Il punto di snodo della legittimità costituzionale dell'istituto della questione di fiducia è dunque la sua rispondenza a un'esigenza politica, certamente meritevole di tutela, di ricompattamento della maggioranza sul programma di governo relativamente ad aspetti attuativi decisivi del medesimo. Viceversa, il fenomeno solleva dubbi di compatibilità con i principi costituzionali che regolano la forma di governo se utilizzato come strumento di lotta all'ostruzionismo parlamentare o, peggio, di esclusione delle minoranze dal procedimento legislativo: lì dove la disciplina costituzionale della fiducia, con la valorizzazione della sede parlamentare, intende esprimere *per tabulas* anche una fondamentale esigenza di controllo e di trasparenza dell'indirizzo politico di Governo mediante la partecipazione delle opposizioni alla relativa deliberazione¹⁸.

12 Cfr. la ricostruzione del relativo dibattito di M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 159 ss.

13 F. MOHRHOFF, *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1953, 96; L. VENTURA, *La questione di fiducia: spunti problematici*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1973, 29 ss.

14 G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. cost.*, 2008, 791 ss.

15 Ancora G. PICCIRILLI, *op. cit.*, 810.

16 H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, ora in *Il primato del Parlamento*, tr. it., Milano, 1982, 171 ss.

17 Ossia singoli emendamenti, su cui è normalmente posta la questione di fiducia, che incidono su un intero progetto di legge stravolgendone i contenuti e, per questo, rendendo di fatto inutile l'istruttoria parlamentare a la relativa discussione.

18 V. SICA, *La fiducia*, cit., 612.

L'assenza di una disciplina costituzionale non favorisce, in realtà, la definizione di una linea di confine precisa dell'utilizzo legittimo della questione di fiducia¹⁹. Le norme contenute nei regolamenti parlamentari, infatti, in ragione del loro carattere disponibile da parte dell'Assemblea, appaiono capaci di una regolamentazione solo tendenziale e, in definitiva, inefficace, lasciando la fenomenologia dell'istituto al concreto atteggiarsi dei rapporti tra le forze politiche rappresentate in Parlamento.

Sarebbe, dunque, auspicabile un intervento pretorio che contribuisse alla definizione dello statuto costituzionale della questione di fiducia. Sotto tale profilo la pronuncia in commento segna senz'altro un importante precedente, che tuttavia è ben lontano dal costituire un effettivo argine a tutela delle opposizioni parlamentari.

4. La giurisprudenza costituzionale ha guardato alla salvaguardia delle attribuzioni parlamentari in rapporto alla questione di fiducia con sempre maggiore preoccupazione. Nella metà degli anni '90 la Corte poteva ancora trincerarsi sul dato strettamente formale della previsione da parte dei regolamenti parlamentari di procedure legislative speciali, quali, appunto, quella conseguente alla posizione della questione di fiducia, che legittimavano l'istituto indipendentemente dai riflessi che esso presentava sulla discussione parlamentare²⁰. A distanza di vent'anni, il Giudice delle leggi non ha potuto ignorare il carattere di normalità assunto dall'istituto nell'esperienza del bipolarismo maggioritario, ponendo sul tavolo la questione – sia pure in un *obiter dictum* – dell'esclusione di qualsivoglia reale potestà decisionale delle Camere sui testi sottoposti alla questione di fiducia, anche quando, come nel caso sottoposto al suo esame, riguardanti una materia coperta da una riserva di legge particolarmente delicata quale quella in materia di restrizioni alla libertà personale²¹.

In questo contesto si colloca l'ord. n. 17 del 2017, che pure richiama espressamente la citata sent. n. 32 del 2014, da cui, tuttavia, prende, nei fatti, le distanze. L'*incipit* del ragionamento della Corte lascerebbe intendere la preminenza della salvaguardia delle competenze assembleari nel bilanciamento con le motivazioni politiche sottese al ricorso alla questione di fiducia. La Corte passa in rassegna la titolarità della funzione legislativa delle Camere (art. 70 Cost.) e la previsione di una votazione articolo per articolo e sul testo finale (art. 72 Cost.), concludendo nel senso che *"tali principi sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti"*, e dunque esprimendo opinioni e voti che, come accennato, costituiscono il nucleo dell'attività del Parlamento e dei suoi membri.

L'ordinanza in commento segna, tuttavia, una linea di continuità con la pronuncia del 1995 nella parte in cui "filtra" mediante i regolamenti parlamentari le attribuzioni costituzionali delle Assemblee rappresentative²², risolvendo, nel caso di specie, le competenze della commissione bilancio al parere da rendere ai sensi dell'art. 161, co. III-ter, reg. Senato, avendo peraltro cura di sottolineare l'*"elevato tasso di flessibilità e consensualità"* caratteristico di tali fonti normative²³. In definitiva, ad avviso della pronuncia in commento,

19 A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, 309.

20 C. cost., sent. n. 391 del 1995.

21 C. cost., sent. 32 del 2014.

22 A. MORRONE, Lucciole per lanterne. *La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi*, n. 4/19, 8.

23 In dottrina si è sottolineato il paradosso del ragionamento della Corte, la quale ha tratto un argomento nel senso dell'attenuazione delle garanzie procedurali ex art. 72 Cost. dalla novella dell'art. 161 reg. Senato che, di converso, era ispirata a una logica di valorizzazioni delle competenze dell'Assemblea a fronte di un eccessivamente disinvolto utilizzo della questione di fiducia sui maxi emendamenti: così A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ord. n. 17/2019*, in *Federalismi*, n. 7/19, 6.

è vero che il procedimento legislativo si ispira a valori di composizione politica che si risolvono nel necessario coinvolgimento delle opposizioni, ma di tali valori sono interpreti i regolamenti parlamentari, con quanto consegue sotto il profilo delle possibilità di sindacato sulle prassi, ancorché *contra Constitutionem*, che la Corte dichiara di avversare.

In realtà, l'ordinanza n. 17 si spinge ben oltre, osservando altresì che il "maxiemendamento" sul quale era stata posta la questione di fiducia era stato il frutto di una negoziazione tra il Governo italiano e le istituzioni comunitarie. In buona sostanza, il *placet* dell'Unione Europea rende, ad avviso della Corte, il testo della manovra finanziaria indisponibile dalle aule parlamentari, legittimando il ricorso alla questione di fiducia e, dunque, escludendo del tutto legittimamente la compressione della discussione in senso al Parlamento. La Corte sembra qui riesumare l'antica dottrina del Laband sulla natura meramente formale della legge di bilancio, adattandola al fenomeno dell'integrazione comunitaria ed allocando nel raccordo Unione Europea – Governo il centro decisionale della politica economico-finanziaria, rispetto a cui il Parlamento avrebbe un ruolo meramente ancillare. Questa argomentazione desta, tuttavia, non pochi dubbi e, in verità, anche qualche preoccupazione.

Storicamente, l'approvazione del bilancio ha costituito uno dei principali strumenti di condizionamento delle politiche governative da parte dell'organo rappresentativo, e dunque un istituto volto a ricondurre, mediante gli schemi della democrazia partecipativa, al popolo l'assenso sul programma di governo. La centralità parlamentare nell'approvazione del bilancio non è soltanto una scelta organizzativa, ma costituisce un istituto centrale della stessa forma di Stato perché riconduce al circuito democratico le decisioni fondamentali dell'azione pubblica, riservandone la partecipazione alla collettività politica²⁴ nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione stessa. In altri termini: o la competenza parlamentare in materia di politica economica e finanziaria non è nulla, oppure è una proiezione del principio democratico espresso dall'art. 1 della Carta costituzionale.

Ne consegue che ogni soluzione tesa, per le ragioni più disparate, a limitare il dibattito nelle aule parlamentari deve assumersi lesivo dell'art. 1 Cost. In verità, non pare che il diritto dell'Unione Europea preveda una simile compressione, se non altro perché tra le funzioni dell'Unione non vi è quella di stabilire con efficacia vincolante le singole scelte della politica di bilancio degli Stati membri: *in subjecta materia* le istituzioni comunitarie sono senz'altro un interlocutore, forse anche necessario, ma ciò non significa che la parola dell'Unione Europea o gli accordi politici con le sue istituzioni economiche precludano qualsivoglia dibattito sul punto. Se così fosse, non sarebbe peregrino ipotizzare la violazione di un Principio Fondamentale della Costituzione, e dunque di un limite ineludibile allo stesso fenomeno dell'integrazione europea.

Sotto altro profilo, l'argomento della Corte prova troppo, perché non spiega la necessità della questione di fiducia sul testo della manovra quale concordato nelle sedi sovranazionali. La preoccupazione del Giudice costituzionale in ordine alla celere approvazione del testo appare eccessiva e supportata da ragioni di mera opportunità politica²⁵, posto che l'art. 81 consente l'esercizio provvisorio del bilancio per un termine massimo di quattro mesi, e dunque anche per il tempo strettamente necessario a consentire l'effettivo esame della manovra da parte delle Camere e l'espletamento delle ordinarie procedure di approvazione²⁶.

24 Sul punto già G. ARCOLEO, *La legge di bilancio e il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880, 18 ss.; G. JELLINEK, *Legge e decreto*, cit., 225.

25 A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi*, 4/19, 3.

26 N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi*, 4/19, 14; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, *ivi*, 5.

5. La decisione in commento pone al centro della riflessione scientifica il problema di una delimitazione, quanto meno tendenziale, della disciplina costituzionale della questione di fiducia, ossia di un complesso di regole riconducibili direttamente al testo costituzionale la cui violazione possa essere censurata dagli organi di garanzia.

La questione di fiducia è uno strumento eccezionale, teso a verificare il permanere del consenso parlamentare sul programma di Governo nelle singole ipotesi in cui, in via d'attuazione, esso è messo in discussione. Un utilizzo distorto di tale istituto, ad esempio con finalità di lotta all'ostruzionismo che debbono essere perseguite con gli strumenti all'uopo previsti dei regolamenti parlamentari, deve ritenersi al di fuori dei suoi limiti di ammissibilità. Ne deriva che un utilizzo eccessivamente disinvolto della questione di fiducia pone una presunzione assoluta di crisi del rapporto fiduciario (stante l'impossibilità giuridica di interpretare il fenomeno in modo diverso) che dovrebbe condurre allo scioglimento delle Assemblee parlamentari da parte del Presidente della Repubblica.

Sul piano dei limiti oggettivi, la questione di fiducia non dovrebbe essere consentita sui provvedimenti per la cui adozione è previsto un *quorum* diverso da quello della concessione della fiducia, e dunque per le leggi di revisione costituzionale e per le leggi di amnistia e indulto. Ad avviso di chi scrive, la questione di fiducia dovrebbe, altresì, ritenersi esclusa per le leggi che concretano il controllo parlamentare sull'attività di Governo, quali la legge di bilancio, la legge delega, la legge di conversione dei decreti legge e la legge di ratifica dei trattati internazionali (ossia per tutte quelle fattispecie che si è *supra* definite "leggi interorganiche"). Invero, se la *ratio* di tali provvedimenti è il coinvolgimento di tutte le forze politiche nella decisione nelle forme previste dalla procedura legislativa, qualsivoglia alterazione della capacità di integrazione della medesima priverebbe le medesime procedure della loro funzione costituzionale.

Tali conclusioni restano, naturalmente, circoscritti all'istituto della questione di fiducia in senso strettamente giuridico, restando impregiudicate le manifestazioni di volontà politica che coinvolgono il rapporto fiduciario indipendentemente dalla sua razionalizzazione normativa. Non si nega, in particolare, che il Governo possa, in ogni caso, legare la propria sopravvivenza ad un determinato esito di tali procedimenti (come è accaduto a proposito della revisione costituzionale del 2016, che peraltro aveva esaurito la propria fase parlamentare conformemente agli auspici dell'Esecutivo). Si tratta, tuttavia, di dichiarazioni meramente politiche che non possono esplicitare effetti sul piano giuridico e, certamente, non possono alterare le regole ordinarie che presiedono all'esplicazione delle funzioni parlamentari²⁷.

Quali che siano i limiti con cui si intenda circoscrivere il ricorso all'istituto, resta, comunque, impregiudicata la questione di fondo: che, cioè, tali limiti debbono costituire un parametro di legittimità degli atti adottati in violazione di essi. In assenza di una siffatta applicazione concreta in sede processuale, le censure relative all'abuso che dell'istituto è stato fatto negli ultimi vent'anni, così come il monito di trarre, per il futuro, le necessarie conseguenze da "*una simile compressione delle funzioni costituzionali dei parlamentari*" con il quale si chiude l'ordinanza in commento, richiamano alla mente la piratesca immagine di quindici Giudici che vegliano un Parlamento inerte, senza, tuttavia, fare nulla di realmente efficace per rivitalizzarlo.

** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

27 Sulla "fiducia-dichiarazione politica" M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 20 ss.