

**IL GOVERNO PUÒ PORRE “LA FIDUCIA IN BIANCO”? LO STRANO CASO DEL
DECRETO MILLEPROROGHE***

DAVIDE DE LUNGO*, NICOLLE PURIFICATI**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Ammissibilità della questione di fiducia su un decreto-legge non ancora emanato. –
3. Sulla sorte della questione di fiducia in caso di rinvio o diniego d’emanazione del decreto-legge: cenni.
– 4. Ammissibilità della fiducia “in bianco”.

Suggerimento di citazione

D. DE LUNGO, N. PURIFICATI, *Il Governo può porre “la fiducia in bianco”? Lo strano caso del decreto Millepro-
roghe*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il lavoro è il frutto della riflessione congiunta dei due Autori. Nondimeno, sono ascrivibili prevalentemente
a Nicolle Purificati i paragrafi 1 e 2; a Davide De Lungo i paragrafi 3 e 4.

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi di Roma Tor Vergata.
Contatto: davide.delungo@camera.it

** Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi Roma Tor Vergata.
Contatto: npurificati@marinilex.com

1. Introduzione

Lo scorso 20 settembre il Senato, in seconda lettura, ha approvato la legge di conversione del decreto “Milleproroghe”¹, già blindata dal Governo, con il voto di fiducia, nel precedente passaggio alla Camera.

Mentre accade spesso che lo scontro politico sui contenuti si protragga anche a distanza di tempo dall’entrata in vigore dei provvedimenti, è più raro che le vicende procedurali lascino nel dibattito segni così vividi, come quelli del decreto n. 91 del 2018: riecheggiano ancora le dure reazioni delle opposizioni, durante l’esame alla Camera, rispetto alle modalità per alcuni aspetti irrituali con cui il Governo ha posto la fiducia. E visto che il diritto parlamentare vive anche e soprattutto di precedenti, una riflessione in argomento, specie in chiave “prospettica”, è quantomai attuale e opportuna.

Conviene partire da un breve riepilogo dei fatti. Nella seduta del 12 settembre, il Governo, tramite il Ministro dei rapporti con il Parlamento Fraccaro, ha annunciato la posizione della questione di fiducia. Durante il dibattito in aula, su esplicita richiesta del Deputato PD Giachetti², la Presidenza della Camera ha reso noto che il Consiglio dei Ministri «ha deliberato il proprio assenso a porre la questione di fiducia, qualora risulti necessario» nella propria seduta del 24 luglio 2018³. Da qui una serie di problemi: il testo del decreto Milleproroghe è stato presentato al Capo dello Stato per l’emanazione e pubblicato in Gazzetta Ufficiale solo il successivo 25 luglio; da quel momento in poi, si è avviato l’esame delle Camere sul testo del disegno di legge di conversione, all’esito del quale l’articolato, rispetto alla versione originaria, ha subito significativi mutamenti.

Dopo l’annuncio della fiducia, numerose proteste si sono levate dai banchi delle opposizioni⁴. La Presidenza – richiamando i precedenti delle sedute del

¹ Più propriamente, il decreto-legge 25 luglio 2018, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108.

² Subito dopo la posizione della questione di fiducia, l’On. Giachetti è intervenuto con un richiamo all’art. 116 del Regolamento della Camera, precisando: «prima però che io possa svolgere l’articolo, Presidente, ho bisogno, da lei - perché alla Presidenza della Camera viene trasmessa formalmente la notizia -, di sapere quando è stato convocato il Consiglio dei ministri per la decisione della posizione della fiducia. Perché le dico questo e aspetto la sua risposta per motivare il richiamo al Regolamento? Perché, da quello che ho visto - ma io sono a disposizione soltanto delle agenzie di informazione - l’ultimo Consiglio dei ministri che si è riunito, si è riunito giovedì 6 settembre [...] Vorrei avere conferma da lei. Vorrei avere conferma da lei se è quel Consiglio dei ministri o se nel frattempo ce n’è stato un altro».

³ Questo lo stenografico completo della risposta della Presidenza: «collega, il Governo ha fornito questa informazione, perché ovviamente la Presidenza non deve necessariamente dare questa comunicazione [...] Visto che è stata fatta una domanda, io le sto rispondendo che è stata fatta nel Consiglio dei ministri nella riunione del 24 luglio 2018: ha deliberato il proprio assenso a porre la questione di fiducia, qualora risulti necessario. Questa è la risposta».

⁴ Diversi gli interventi rilevanti in questa prospettiva, che merita riportare. Anzitutto, quello dello stesso On. Giachetti: «le avevo detto che questa risposta mi era necessaria per potere motivare il mio

richiamo al Regolamento e la ringrazio di cuore, perché questa risposta per me è essenziale. Anche in questo caso anticipo, signora Presidente, che ritengo personalmente - anche per il ruolo che ho svolto, quando ho avuto la fortuna di farlo - di consultare anche su questo il Presidente della Camera. Perché noi ci troviamo di fronte a una situazione nella quale io mi domando - ma lo domando al Presidente della Camera innanzitutto - se la legittimità della procedura parlamentare sia garantita in questo momento. Già, se fosse stato il Consiglio dei ministri del 6 settembre, l'argomento sarebbe stato di una rilevanza sostanziale. Ma addirittura siamo al 24 luglio. Da quel che mi risulta, l'apposizione di fiducia è un atto formale, signora Presidente, che viene assunta nel Consiglio dei ministri, nella quale deve esserci una motivazione, per la ragione per la quale si appone la fiducia. Questa motivazione, in estratto a quel che mi risulta, viene, con l'atto di richiesta poi della fiducia, trasmessa alla Presidenza della Camera, perché renda l'atto fino in fondo legittimo. La ragione per cui io faccio un richiamo al Regolamento, Presidente, è che la fiducia non si fa, come dire, per un anno: deve essere motivata sui provvedimenti. E deve essere motivata non sui titoli dei provvedimenti, che magari si propagandano su Facebook, su Twitter o da qualche altra parte [...] ma sul testo che viene licenziato dalla Commissione. Tant'è che, se non sbaglio, poi la dizione è: "senza emendamenti..." e via dicendo. Presidente, le pongo un problema di legittimità, perché la fiducia apposta dal Governo, al massimo, poteva essere sul testo che è stato approvato dal Senato e che era stato prodotto dal Governo. Ma, comunque sia, non può essere il 24 luglio apposta la fiducia sul testo che è stato licenziato lunedì scorso dalla Commissione [...] E, Presidente, come lei sa perfettamente, nel corso della discussione parlamentare e delle decisioni formali assunte con il voto degli emendamenti, il testo, rispetto al 24 luglio, è cambiato sostanzialmente. Addirittura, come lei sa, sul tema dei vaccini è cambiato tre volte. Su altri argomenti è stato modificato. La fiducia deliberata dal Consiglio dei ministri non può riferirsi al testo di entrata alla Camera dei deputati. Per questa ragione, Presidente, io la prego, prima di procedere, di consultare il Presidente della Camera, perché mi permetto di suggerirle il tema che la legittimità della procedura parlamentare sia viziata da una decisione, che non fa riferimento a un testo formale, approvato dalla Commissione, ma a un testo assolutamente estraneo a questo Parlamento». Di analogo tenore anche l'intervento dell'On. Foti, del Gruppo Fratelli d'Italia: «stavo appunto dicendo che lei ha letto prima una questione che non so se è sfuggita a lei e agli uffici, beh, quantomeno curiosa, perché si dice che il Governo ha autorizzato la posizione del voto di fiducia in una data antecedente al decreto, perché è stato detto il 24 luglio e il decreto è del 25 luglio. Mi chiedo, mi chiedo, già di per se stesso, se non si noti una contraddizione in termini, perché non si può chiedere la fiducia su un atto inesistente. Detto ciò in diritto, andiamo nel fatto. Signora Presidente, io non metto in dubbio che se vi fosse stata la richiesta di fiducia su un provvedimento blindato, così come tante volte è successo, privo di alcuna modificazione in un ramo e nell'altro del Parlamento, si poteva dire che si è deciso allora per ora, ma è evidente che il testo è mutato e a nulla varrebbe anche la considerazione che il Governo si esprime sui singoli emendamenti, perché ben può il Parlamento... è il caso dell'emendamento, ad esempio, approvato proprio in questo decreto, al Senato, relativo alla situazione del mondo della scuola, dove il Parlamento ha votato contrariamente al parere reso dal Governo. Alla luce di questo, io le chiedo, come hanno fatto altri, non di dover necessariamente, in questo momento, assumere una particolare posizione, ma di fare un'attenta verifica su quanto lei stessa ha riferito, perché probabilmente la notizia le è stata data dal Governo, perché sarebbe effettivamente gravissimo, se non fosse semplicemente un errore di dizione, che è stata posta la questione di fiducia o si è autorizzato a porre la questione di fiducia su un atto che, a livello parlamentare, era, torno a ripetere, inesistente perché il decreto-legge reca 25 luglio e non 24 luglio, poi capisco che ci siano delle date che non sempre portano fortuna nella storia». Assai nitido anche l'intervento dell'On. Boschi, del Gruppo Partito Democratico «avendo una certa esperienza in tema di fiducia perché, come Ministro per i rapporti con il Parlamento, mi sono trovata più volte a svolgere il compito che oggi il Ministro Fraccaro ha eseguito per la prima volta, e ha tutta la mia solidarietà sapendo quello che accade solitamente in Aula, almeno accadeva nella scorsa seduta legislativa, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, si pone però una questione che sinceramente pone in discussione la legittimità della fiducia posta dal Governo in questa sede, per un altro rilievo rispetto a quello sollevato dall'onorevole Giachetti. A noi risulta che questo decreto-legge sia

16 aprile 1997 e del 28 dicembre 2004 – ha tuttavia concluso per la legittima posizione della questione di fiducia, escludendo ogni possibilità di valutare e sindacare gli *interna corporis acta* di altri organi costituzionali⁵.

stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 25 luglio 2018, senonché lei stessa, Presidente, rispondendo alla domanda dell'onorevole Giachetti sulla data in cui, in Consiglio dei ministri, è stato autorizzato il Ministro per i rapporti con il Parlamento a porre la questione di fiducia, era il 24 luglio del 2018, cioè un giorno prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Ora, cosa è avvenuto presumibilmente? Al momento stesso dell'approvazione in Consiglio dei ministri del decreto-legge il Governo ha deciso, anche contestualmente, di porre la questione di fiducia, quindi a prescindere da quella che sarebbe stata l'attività parlamentare ovviamente: modifiche, non modifiche, passaggio alla Camera, al Senato. Sostanzialmente, politicamente il Governo ha scelto di mettere la fiducia già il 24 luglio, ma a me non interessa il profilo politico o, meglio mi interessa, ma in questa sede, ai fini del Regolamento, interessa più l'aspetto di legittimità. Non si può porre la questione di fiducia fintanto che il Presidente della Repubblica non ha firmato il decreto-legge e il decreto legge non è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale perché potrebbe capitare anche che il Presidente della Repubblica chieda delle modifiche, per esempio, rinviandolo al Consiglio dei ministri, possa decidere di non firmare, possano esserci dei rilievi per cui potrebbe non esserci la pubblicazione. A nostro avviso, non è pensabile che il Governo autorizzi a porre la questione di fiducia prima ancora che il Presidente della Repubblica abbia firmato quel decreto-legge, prima ancora che sia stato pubblicato. Chiedo alla Presidenza della Camera ovviamente di poter fare un approfondimento a salvaguardia delle prerogative parlamentari, della legittimità dell'atto che stiamo ponendo in essere e, un domani, della legittimità stessa della legge di conversione che dovesse essere pubblicata, per gli effetti che ne deriverebbero per gli stessi cittadini».

⁵ Questo lo stenografico completo: «Colleghe e colleghi, ho già specificato che l'autorizzazione alla posizione della questione di fiducia è un atto interno del Governo, quindi la fiducia è legittimamente posta (Proteste dei deputati del gruppo Partito Democratico). Ricordo che già nella seduta del 28 dicembre 2004 la Presidenza aveva già precisato, come era successo anche il 16 aprile 1997, che non può ad alcun titolo sindacare le modalità seguite dal Governo per la decisione di porre la questione di fiducia dal momento che si tratterebbe di una valutazione su *interna corporis acta* di altri organi costituzionali».

Tale deliberazione è stata accolta dalle opposizioni con forti perplessità. Cfr. in particolare l'intervento dell'On. Sisto del gruppo Forza Italia – Berlusconi Presidente: «Presidente, apprendiamo, dalla lettura dell'articolo 116, al comma 4, che la questione di fiducia posta dal Governo non è un atto non sindacabile da parte del Presidente della Camera. Perché lei leggerà, al quarto comma, che la questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento, interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni... cioè tutta una serie di argomenti che legittimano la deliberazione della Presidenza della Camera sulla questione di fiducia. Allora, il punto è semplicissimo: è possibile che il Governo illegittimamente - in ipotesi - faccia ricorso alla questione di fiducia, così limitando pesantemente i diritti del Parlamento e dei parlamentari? È evidente che, allorché l'Aula le chiede la verifica formale della regolarità del presupposto della questione di fiducia, lei ha il dovere di verificarlo! Lei deve verificare se c'è una delibera del Consiglio dei ministri che consente oggi una legittima apposizione della questione di fiducia. È un presupposto procedimentale, la cui verifica è rimessa alla Presidenza della Camera. Allora, non si può apoditticamente dire: poiché c'è un Ministro che pone la questione di fiducia, noi non abbiamo il diritto di verificare la legittimità di questa posizione di fiducia; è evidente che l'Aula deve essere sospesa, che bisogna verificare se la questione di fiducia è stata legittimamente posta e, in caso non sia stata legittimamente posta, bisogna andare avanti con la discussione dei lavori. Io credo che, da questo punto di vista, l'obbligo di garanzia, prescindendo dalle appartenenze, Presidente, prescindendo dalle appartenenze, della Presidenza della Camera è quello della verifica puntuale di una richiesta che le viene dall'Aula della Camera, di legittimità di un limite al dibattito parlamentare. La questione di fiducia ha una caratteristica eccezionale, la richiesta che le viene dall'Aula è di essere garante della legittimità di questo limite; se lei non fosse garante di questo limite io penso che questo

Il tema, ovviamente, lascia sul tappeto molti e rilevanti interrogativi che occorre analizzare, non essendo affatto improbabile la loro futura riproposizione.

2. Ammissibilità della questione di fiducia su un decreto-legge non ancora emanato

Il primo: può il Governo delegare il Ministro dei rapporti con il Parlamento, peraltro con la clausola «qualora risulti necessario», a porre la questione di fiducia sulla legge di conversione del decreto-legge il giorno prima che il decreto-legge stesso venga emanato dal Capo dello Stato e pubblicato in Gazzetta Ufficiale? Insomma, si tratta, come sostenuto da alcuni, di una fiducia su atto inesistente?

La questione, in realtà, è più complessa di quanto sembri. Infatti, secondo l'ordinaria sequenza logica e cronologica, la legge di conversione è atto che segue, non precede, il decreto convertendo; dunque, la fiducia (annunciata) su un disegno di legge di conversione non ancora presentato, rispetto a un decreto-legge non ancora emanato né pubblicato, potrebbe avere un oggetto "doppiamente" inesistente.

La soluzione della questione richiede di stabilire quando un atto legislativo viene ad esistenza. Limitandosi al caso che ci interessa, si ritiene che il decreto-legge venga a esistenza a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri (c.d. fase costitutiva), pur dovendo ancora sottostare alla fase integrativa dell'efficacia, in cui rientrano i due passaggi dell'emanazione presidenziale e della pubblicazione in GU⁶. Benché l'istituto dell'emanazione (degli atti aventi forza di legge e dei regolamenti) si distingua da quello della promulgazione (delle leggi), nell'attuale ordinamento costituzionale la tesi prevalente è che la funzione presidenziale, pur potendo senz'altro influenzarli, sia estranea alla determinazione dei contenuti dell'atto, intervenendo quando questi sono già stabiliti dagli organi titolari della funzione normativa (in questo caso, il Governo)⁷. Dunque, non sembra potersi ritenere che la posizione della fiducia su

sarebbe il più grave gesto all'interno di quest'Aula. Noi le chiediamo di intervenire, chiediamo che la Presidenza della Camera si consulti col Presidente la Camera, operi tutte le verifiche, ma ci dia la certezza che il Governo agisce con legittimità. Se non fosse vero, questo sarebbe un gesto di inusitata, proprio imperdonabile gravità. Quindi, le chiediamo, con molta pacatezza, di effettuare questa verifica prima di dare esecutività a questa richiesta».

⁶ Cfr., fra gli altri, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, 433-434; F. SORRENTINO - G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Utet, Torino, 116; S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, 252 ss.

⁷ Sui limiti costituzionali della funzione presidenziale, con particolare attenzione anche al tema dell'interlocuzione politica fra Governo e Capo dello Stato che anima la fase di formazione del decreto-legge, si vedano, oltre al classico L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 165 ss., i più recenti lavori di M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. dir.*, 2009, 79 ss.; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. BALDASSARRE - G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente*

un disegno di legge di conversione di un decreto approvato, anche se non emanato o pubblicato, abbia un oggetto inesistente. Peraltro, il decreto approvato ha, di regola, già un contenuto espressivo di un determinato indirizzo politico, rispetto al quale il Governo può mettere in gioco la propria responsabilità, ove consideri la sua approvazione un elemento necessario alla permanenza in carica. Quello che semmai è discutibile è, a monte, se si possa autorizzare, *pro futuro*, la fiducia su un testo non ancora delineato nei suoi contenuti, cioè la legge di conversione, da definirsi all’esito dell’*iter* parlamentare di approvazione: su questo si tornerà nel terzo e ultimo punto.

3. Sulla sorte della questione di fiducia in caso di rinvio o diniego d’emanazione del decreto-legge: cenni

Il secondo problema risiede nel fatto che il Capo dello Stato, nell’esercizio dei poteri che tipicamente gli spettano in sede di emanazione, e che possono giungere anche all’estremo del rinvio⁸, potrebbe impegnare il Governo a modificare o ritirare il testo del decreto, sulla cui futura legge di conversione è già stata annunciata la fiducia. La questione quindi è: la posizione della fiducia dovrà essere rivalutata dal Governo? Di certo, a ogni decreto deve seguire, e corrispondere, la “sua” legge di conversione, poiché questa costituisce esercizio della funzione di controllo parlamentare; in questa fase, però, il decreto (né emanato né pubblicato) non è ancora perfetto, e la legge di conversione, necessariamente successiva, non è stata ancora presentata. Ebbene: se si ammette la legittimità della fiducia in bianco, il Governo, ove confermi l’intendimento di impegnare la propria responsabilità anche sul nuovo testo, potrà far “transitare” l’annunciata fiducia anche sulla relativa legge di conversione; all’opposto, se si ritiene che la fiducia possa essere autorizzata solo rispetto a testi già definiti, le modifiche successive apportate sulla base dei rilievi presidenziali imporranno una nuova valutazione sul punto⁹.

della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo, Aracne, Roma, 2011, 127 ss.; ID., *Il re della Repubblica*, Mucchi, Modena, 2015, *passim*.

⁸ Sul tema, si rinvia alla bibliografia della nota precedente, anche per gli ulteriori riferimenti.

⁹ Il discorso evoca il tema del ritiro o della modifica della questione di fiducia già posta innanzi alle Camere. Sul punto, si è osservato come queste due fattispecie siano in linea di principio da escludere «anche in considerazione degli effetti procedurali già prodotti dall’istituto con l’annuncio del Presidente del Consiglio o di un Ministro da lui delegato in Assemblea: in questa ipotesi parrebbe doversi sostenere [...] che *electa una via, non datur recursus ad alteram*, considerato che l’annuncio della questione di fiducia in Assemblea determina una serie di effetti procedurali che non possono normalmente essere posti nel nulla. L’esigenza di non irrigidire eccessivamente il processo politico ha però portato nella prassi ad ammettere convenzionalmente un tale potere del Presidente del Consiglio, che è stato esercitato sia mediante l’effettivo ritiro della questione di fiducia, sia mediante il ritiro dell’oggetto (un emendamento governativo) su cui essa era stata posta (producendo, di fatto, lo stesso effetto). Anche qualora, peraltro, si ritenesse ammissibile il ritiro della questione di fiducia già posta da parte del Governo, rimarrebbe il problema della necessità o meno di una nuova deliberazione

Guardandola dal lato del Quirinale, occorre comunque considerare che l'annuncio della fiducia sul disegno di legge di conversione non può non produrre una qualche forma di condizionamento politico sul Capo dello Stato in sede di emanazione del decreto, e suonare come un invito alla mitezza: l'esercizio delle prerogative presidenziali, infatti, diviene particolarmente delicato, perché l'opposizione di eventuali rilievi, e a maggior ragione un rinvio, sarebbero percepiti come una "quasi-sfiducia" o una grave censura dell'operato dell'Esecutivo¹⁰.

4. Ammissibilità della fiducia "in bianco"

Veniamo infine al terzo interrogativo, che è in realtà il più pregnante, e riguarda la possibilità per il Governo di porre la fiducia sul disegno di legge di conversione del decreto, "qualora risulti necessario", prima della sua presentazione, e a prescindere da ogni eventuale sviluppo procedurale successivo o modifica apportata nel corso dell'esame parlamentare. In poche parole, e più in generale: è possibile accordare la fiducia *pro futuro* e in bianco?

La legge n. 400 del 1988 si limita a stabilire che sull'impegno della fiducia delibera il Consiglio dei Ministri, e che la questione è poi materialmente posta in aula dal Presidente del Consiglio o da un Ministro delegato¹¹.

È alla prassi, dunque, che occorre fare riferimento. Analizzando i precedenti, non sono pochi i casi di autorizzazioni preventive e generiche a porre la fiducia su determinati atti in non meglio precisati momenti dell'*iter* parlamentare: impegni di responsabilità, dunque, rispetto a testi e contenuti ancora inesistenti dal punto di vista materiale, o comunque non integralmente definiti¹². Per la sua particolare sovrapponibilità al nostro caso, si può citare quanto avvenuto sempre alla Camera nella XIII Legislatura, nella seduta del 16 aprile 1997: in quell'occasione, il ministro Bassanini aveva annunciato la fiducia sul

consigliare, che parrebbe da escludersi ricostruendo la deliberazione di "assenso" del Consiglio come autorizzatoria in senso tecnico, mentre dovrebbe ritenersi necessaria ove si costruisse l'iniziativa del Presidente come una semplice proposta relativa all'esercizio di una competenza consiliare». Cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, 202-203.

¹⁰ Basti pensare, per tutti, al caso Englaro: cfr. per tutti M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale*, cit., 79.

¹¹ Resta silente invece, ai nostri fini, il Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, di cui al d.P.C.M. 10 novembre 1993. Per una ricostruzione complessiva dei profili procedurali della deliberazione della questione di fiducia cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 198 ss.

¹² Fenomenologia già rilevata da M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 201, il quale già nel 1996 rilevava come «la prassi si è recentemente orientata nel senso di generiche autorizzazioni che lasciano al Presidente del Consiglio margini sufficientemente ampi di scelta: tale autorizzazione viene infatti concessa con riferimento ai casi in cui ciò si renda necessario nell'arco di una determinata discussione parlamentare». In tema cfr. anche E. SAILIS, *Il rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, in *Studi economico giuridici della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, 1953, 210.

disegno di legge recante “Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo” in base all’autorizzazione (anche qui, futura ed eventuale) del Consiglio dei Ministri del precedente 27 marzo; senonché, a quella data, il testo, nella sua versione definitiva, non esisteva ancora.

Così declinato, è evidente che il ricorso alla fiducia assume una preminente valenza tecnica e anti-ostruzionistica, fungendo da “accessorio” del provvedimento cui si accompagna, pronto ad essere azionato, eventualmente, in caso di necessità. Scolora invece, almeno in parte, la funzione-guida nella determinazione dell’indirizzo politico, poiché si prescinde dai contenuti, i quali possono anche essere mutati in profondità nel corso dell’esame parlamentare.

In punto di legittimità, non può escludersi che la prassi descritta abbia ormai dato vita a una vera e propria consuetudine costituzionale: eventualità che non stupirebbe, atteso che l’istituto, nel nostro ordinamento, trova da sempre a questo livello una delle sue principali fonti di disciplina¹³. Ciò che conta, tuttavia, è che la genericità dell’autorizzazione, o il suo carattere *pro futuro*, non finiscano per giustificare deleghe in bianco a favore di singoli componenti del Gabinetto, drenando così l’effettivo potere decisionale dal Consiglio dei Ministri: questo resta, nella forma di governo scolpita dalla nostra Carta, l’organo che determina collegialmente la politica generale del Governo, pur sotto la direzione del suo Presidente¹⁴. La delibera consiliare deve circoscrivere l’ambito temporale e oggettivo all’interno del quale sarà poi posta la fiducia; al Presidente del Consiglio spetta di scegliere se effettivamente fare ricorso allo strumento, una volta accordato, e specificarne tempi e profili; nell’eventualità di delega a un Ministro, questo potrà fungere da mero *nunciatus* di una volontà in tutto e per tutto definita a monte del suo intervento¹⁵.

¹³ Sulle origini della questione di fiducia nel nostro sistema costituzionale la letteratura è, ovviamente, vastissima: cfr. almeno M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, 388 ss.; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Genova*, 1970, 266; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 47 ss.; G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. I, Utet, Torino, 2008, 377 ss.

¹⁴ La tesi della “competenza collegiale” del Consiglio dei Ministri a deliberare attorno alla questione di fiducia, pur risultando in ultimo prevalente – cfr. almeno M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 190 ss.; G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 377 ss. – non è stata sempre incontrovertibile in dottrina. Specie in tempi meno recenti, la tesi “presidenzialista”, volta ad ascrivere la decisione ultima al Presidente del Consiglio, anche in dissenso rispetto al Consiglio stesso, è stata argomentata sulla base della spettanza della direzione e della responsabilità della politica generale del Governo, oltretutto del compito di mantenerne l’unità dell’indirizzo politico: cfr. almeno G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, 223-224; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1974, 316-317, nt. 2; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, 553-554; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l’organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986, 348-349.

¹⁵ In questo senso le considerazioni di M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 200-201.

In questa prospettiva, per nulla agevole è l'individuazione di un rimedio idoneo a censurare una fiducia "viziata". Lo scenario più lineare, ragionando in termini astratti, sarebbe il giudizio d'inammissibilità dei presidenti d'assemblea: tale ipotesi, però, è esclusa in concreto dalla giurisprudenza parlamentare ormai consolidata, evocata anche nel caso di specie¹⁶. Resta allora da valutare una seconda strada: quella del sindacato di legittimità costituzionale, per violazione delle regole sul procedimento di formazione della legge. Le criticità, su questo versante, si appuntano però sull'impossibilità per la Corte di assumere a parametro le norme dei regolamenti parlamentari o della legge n. 400 del 1988 - fonti alle quali nel nostro ordinamento è affidata la disciplina positiva della questione di fiducia - salvo che non siano iterative di norme costituzionali¹⁷. Dal vicolo, in apparenza cieco, sembra possibile uscire, solo là dove si ritenga che almeno i tratti essenziali dell'istituto (la necessaria collegialità della procedura d'approvazione; il principio del voto palese per appello nominale; il principio della priorità della votazione; i principi di indivisibilità e dell'inemendabilità dell'oggetto del voto; il termine dilatorio) siano cristallizzati in una consuetudine costituzionale¹⁸: ciò offrirebbe al giudice costituzionale un parametro¹⁹, sia pur sfumato, sul quale misurare la valida deliberazione della fiducia e, di conseguenza, il legittimo impiego della procedura legislativa speciale che origina dalla posizione della questione di fiducia²⁰.

Dal punto di vista politico, senz'altro l'impiego della fiducia in bianco finisce per svilire la dialettica istituzionale, e, in particolare, per indebolire il senso

¹⁶ L'argomento dell'insindacabilità degli *interna corporis* di altri organi costituzionali era già stato anticipato nella seduta della Camera del 12.10.1981 dall'on. Bozzi, espressosi contro ogni valutazione del presidente d'assemblea sull'ammissibilità della posizione della questione di fiducia.

¹⁷ Ciò alla luce di un solido orientamento giurisprudenziale, inaugurato fin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 1959: nella pronuncia si chiarisce come lo scrutinio della Corte si limiti solo alla verifica del rispetto delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo, non potendo spingersi a controllare l'osservanza anche delle norme regolamentari, rispetto alle quali è decisivo l'apprezzamento delle Camere.

¹⁸ Conclusione possibile, in riferimento alla quale, per una completa ricognizione, cfr. almeno M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 151 ss.; E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, 95 ss. e spec. 103; G. RIVISECCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., 377 ss.

¹⁹ L'impiego delle consuetudini costituzionali come parametro in sede di sindacato di legittimità delle leggi non è, peraltro, incontroverso: sul tema cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, 122 ss. Si noti, comunque, che ove la consuetudine integri direttamente una disposizione o un principio costituzionale, la soluzione affermativa non pare da escludere: del resto, la stessa Corte, in almeno in tre casi pur relativi al diverso ambito dei conflitti, ha accertato l'esistenza e applicato consuetudini costituzionali (nel giudizio sui conflitti di attribuzioni, nelle sentenze nn. 129 del 1981 e 7 del 1996; nel giudizio per conflitto tra Stato e Regione, nell'ordinanza n. 140 del 2008).

²⁰ La configurazione in tali termini del procedimento che si innesta dopo che il Governo impegna la propria fiducia si trova nella sentenza n. 391 del 1995, sulla quale problematicamente cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 204, nt. 51, e 321 ss.

del dibattito parlamentare e la corresponsabilizzazione delle Camere nella determinazione delle scelte d’indirizzo. A monte, lo stesso circuito della responsabilità democratica, che ha nella trasparenza e decodificabilità dei processi decisionali uno dei propri principali indici di rendimento, lascia preferire che l’assunzione di responsabilità del Governo dinnanzi al Parlamento avvenga su un testo già cristallizzato in ogni suo elemento.

Per ridimensionarne l’impatto in questo senso, può però guardarsi con un certo apprezzamento ad alcune tendenze recenti, prima fra tutte la prassi di porre la fiducia sui testi legislativi almeno in parte concordati, in sede di esame, con le commissioni parlamentari²¹; linea seguita anche nella presente vicenda. Un’isola nel mare di un diritto parlamentare solitamente impegnato ad inseguire il “precedente peggiore”²²?

²¹ Sul tema, volendo, si veda il mio D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell’esperienza della XV e XVI Legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, *passim*.

²² Citando 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*, *cit.*, 42 ss.