

## Questione di fiducia (ad iniziativa governativa) e “unità” dell’indirizzo politico di maggioranza

di  
Luca Grimaldi \*

**SOMMARIO:** 1. Il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo alla prova dell’attuazione dell’indirizzo politico di maggioranza. Alcuni spunti ricostruttivi. – 2. Il vincolo fiduciario nella peculiare prospettiva offerta dalla “questione di fiducia” ad iniziativa governativa. – 2.1 La “questione di fiducia” tra atti e fatti normativi. – 3. Uso e abuso della “fiducia” nei suoi più recenti sviluppi: uno strumento per consentire o per coartare l’unità dell’indirizzo politico di maggioranza?

### ***1. Il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo alla prova dell’attuazione dell’indirizzo politico di maggioranza. Alcuni spunti ricostruttivi.***

Dalle previsioni contenute nell’art. 94 Cost. concernenti, com’è noto, la formazione e il funzionamento dell’Esecutivo nel quadro della forma di “governo parlamentare”, per così dire, “abbozzata” dal nostro ordinamento, emerge chiaramente l’obbligo secondo cui il Governo deve chiedere la fiducia alle Camere (sottoponendo al voto parlamentare la sua composizione e il suo programma)<sup>1</sup> dopo essere stato nominato e dopo aver giurato nelle mani del Presidente della Repubblica. Solo con l’esito positivo di tale voto da parte di ciascuna Camera,

---

\* Ricercatore confermato in Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Economia e Finanza dell’Università degli Studi “Aldo Moro” di Bari.

<sup>1</sup> Al di là della nozione di “programma”, riconducibile perlopiù ad una prospettiva politico-sociologica (v., in particolare, N. LUHMANN, *Sociologia del diritto*, Roma-Bari, 1977, pp. 216 ss.), sul piano più strettamente giuspubblicistico rileva se e in quale misura il programma di governo vincoli l’azione di governo.

infatti, avviene la formalizzazione dell'indirizzo politico di governo (che, fino a quel momento, resta confinato a dei meri accordi programmatici stipulati tra le forze di maggioranza)<sup>2</sup>, e se ne affida l'attuazione (in concorso col Parlamento) al nuovo Esecutivo che entra, così, nella pienezza dei suoi poteri.

Meno chiaro, anche perché non esplicitamente previsto dalle disposizioni costituzionali, è se le Camere, nel corso della legislatura, successivamente a quel voto di fiducia possano essere chiamate, su iniziativa del Presidente del Consiglio, a verificare la permanenza del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo pur non essendovi stato un formale atto di sfiducia. Questo anche perché, in linea generale, i Padri costituenti volutamente evitarono di articolare una disciplina costituzionale minuziosa ed esaustiva della nostra forma di governo. Essi, infatti, si preoccuparono, essenzialmente, di individuare ciò che l'Esecutivo *non* può fare, piuttosto che quanto gli è espressamente consentito fare.

Le disposizioni costituzionali, infatti, al di là della votazione della mozione di fiducia al Governo e della possibilità di una sua revoca successiva da parte del Parlamento, non prevedono espressamente (ma, d'altro canto, neppure vietano) l'eventualità che il Presidente del Consiglio<sup>3</sup> possa rivolgersi alle Camere al fine di ottenere non delle mere dichiarazioni, più o meno informali, a supporto dell'azione di governo (ovviamente sempre possibili in una logica di confronto e di collaborazione politico-istituzionale), ma, specificamente, un vero e proprio pronunciamento formale da parte dei parlamentari che confermi o, se si vuole, "rinnovi" la tenuta dell'originario legame fiduciario tra maggioranza parlamentare e Governo.

In quest'ultimo caso, il pronunciamento appena richiamato (richiesto dal Governo stesso e destinato a risolversi in una "votazione fiduciaria" nel senso che si avrà modo di puntualizzare in seguito) non ha ad oggetto l'indirizzo di governo considerato nel suo complesso e nella sua astratta attitudine a soddisfare gli

---

<sup>2</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939, pp. 53 ss., in part. pp. 103 ss.

<sup>3</sup> La richiamata facoltà spetta al Presidente del Consiglio, previa autorizzazione del Consiglio dei ministri, così come si avrà modo di specificare successivamente.

obiettivi fatti propri, complessivamente, dalla maggioranza, bensì la specifica e dettagliata attività concretamente prefigurata e/o posta in essere dall'Esecutivo.

D'altro canto, già negli anni '70, la dottrina più accorta non aveva mancato di evidenziare il cambio di prospettiva che è necessario adottare per mettere a fuoco correttamente le dinamiche proprie del rapporto fiduciario nel momento in cui la maggioranza è chiamata a confrontarsi su specifici provvedimenti, se non altro perché le maggioranze che, di volta in volta, approvano le singole misure non è detto che coincidano con quella che ha inizialmente accordato la fiducia all'Esecutivo<sup>4</sup>.

Il tema del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, e le problematiche ad esso sottese, dunque, assumono una loro intrinseca peculiarità nel momento in cui vengono considerate nel loro concreto svolgimento e, in particolare, in occasione della loro declinazione sotto forma di "questione di fiducia" posta dal Presidente del Consiglio su specifici provvedimenti ritenuti, a vario titolo, irrinunciabili ai fini dell'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza. Il Governo, in tale occasione, finisce col proporre una sintesi o, se si vuole, una semplificazione del confronto interno alla maggioranza stessa per perseguire singoli obiettivi immediati facendo appello al vincolo fiduciario. Ciò comporta, in generale, un duplice ordine di problemi che sembrano aver subito negli ultimi anni una forte accentuazione e degli sviluppi per molti versi vari e inaspettati.

In primo luogo, la "questione di fiducia" ad iniziativa governativa ha trovato un utilizzo sempre più frequente (sia durante, che dopo la vigenza del sistema elettorale di tipo essenzialmente maggioritario introdotto negli anni '90) e, proprio nel corso delle ultime legislature, ambiti di applicazione via via più ampi rispetto al passato.

In secondo luogo, ci si può accorgere di come, nel corso degli ultimi anni, talune applicazioni dell'istituto *de quo* abbiano determinato delle vere e proprie distorsioni in ordine al regime di relazioni tra Parlamento e Governo sulla base, è bene rimarcarlo, di mere prassi più o meno consolidate.

---

<sup>4</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, cit., pp. 673 ss.

Per il momento ci si limita a porre in rilievo come, nella prospettiva considerata, ciò che rende incerta e problematica l'azione di governo, favorendo il ricorso ad artifici procedurali e decisionali (come nel caso dell'apposizione della "fiducia"), non sia riconducibile solo alla perdurante difficoltà a formare Governi numericamente stabili, ma anche all'attuale emersione di blocchi politici contrapposti e poco disposti alla mediazione politica anche quando mostrano di non essere in grado di esprimere un'autonoma maggioranza in Parlamento. È proprio in tale prospettiva che è possibile cogliere, tra l'altro, le difficoltà e le forzature che hanno segnato la formazione del primo e del secondo Governo Conte<sup>5</sup>.

L'attuazione dell'indirizzo politico, in tali condizioni, appare destinata a far emergere in maniera sempre più netta la difficoltà a garantire adeguati spazi e strumenti di mediazione tra sensibilità e visioni politiche troppo eterogenee, chiuse e autoreferenziali. L'inevitabile conseguenza che sembra derivarne è l'utilizzo debordante di forzature decisionali e di artifici procedurali (destinati a riverberarsi sui rapporti tra poteri, oltre che sul contenuto degli accordi da stipulare).

Si rischia, così, di trovarsi dinanzi all'attuazione di un "indirizzo unitario" che, pur superando le divergenze e le incertezze del momento, finirebbe col risolversi non in un "indirizzo di sintesi" univoco e condiviso da tutta la maggioranza, ma in un indirizzo affidato, "di provvedimento in provvedimento", alla sola volontà (unilaterale) dell'Esecutivo più che ad una interlocuzione aperta e partecipata tra questo, la maggioranza di governo e l'intero Parlamento.

---

<sup>5</sup> Si pensi al primo "Governo Conte", nel corso della cui formazione si è assistito ad una procedura dagli aspetti quantomeno discutibili. Per una disamina delle principali criticità, v. BALDINI, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del presidente del Consiglio dei Ministri e dei singoli Ministri)*, in *Dirittifondamentali.it*, Fasc. n. 1/2018, in part. pp. 8 ss.; B. CARAVITA, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. n. 5/2019. In specifico riferimento alla formazione di un accordo di governo presentato prima della nomina dei componenti del Governo stesso e sostanziato da un c.d. "contratto di governo" v., in particolare, V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2018; A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018, *passim*.

A tale riguardo, va ricordato come, nel quadro di una necessaria cooperazione tra Parlamento e Governo, la direzione e la connessa responsabilità politica<sup>6</sup> per l'attuazione *in progress* dell'indirizzo di maggioranza sono affidate al Governo stesso che diventa il centro decisionale in grado di ricondurre ad unità le posizioni e le scelte fatte proprie dalla maggioranza parlamentare che lo sostiene<sup>7</sup>. Solo con l'"unità" di quell'indirizzo politico<sup>8</sup> diventa possibile realizzare gli obiettivi contenuti nel programma di governo, i quali, senza una sintesi ed una attività di unificazione (ovviamente partecipata da forze plurali), resterebbero delle mere finalità astratte e confusamente aggregate.

Ed è proprio alla luce dell'esigenza e della responsabilità di mantenere e garantire una siffatta unità dell'indirizzo politico di governo nel corso dello svolgimento della legislatura, che diviene possibile cogliere la natura di quella peculiare declinazione del rapporto fiduciario in cui il Governo assume un ruolo, per così dire, "attivo" (a differenza di quanto accade in occasione del conferimento della fiducia *ex art. 94, co. 1 Cost.*), nel senso che lo stesso assume l'iniziativa con la richiesta formale di sottoporre ad un vero e proprio "voto fiduciario" dei provvedimenti ritenuti essenziali per il prosieguo dell'azione di governo.

La formalizzazione di un pronunciamento di tale natura richiesto alle Camere fa sì che la valutazione sulle scelte governative non assuma un carattere meramente politico-fattuale, ma si arricchisca di risvolti istituzionali che impattano

---

<sup>6</sup> Sul punto v., almeno, per un inquadramento generale, G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 1341 ss. Più recentemente, v. V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC* n. 4/2011.

<sup>7</sup> In ordine al rapporto fra decisioni di direzione politica e posizione dei partiti resta fondamentale il contributo di P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975.

<sup>8</sup> La formula "unità dell'indirizzo politico di maggioranza" più che fare riferimento alla concezione c.d. "normativa" dell'indirizzo politico, o alla peculiare prospettiva mortatiana della "funzione di governo" volta a sottolineare l'assoluta preminenza di tale (quarta) funzione rispetto alle altre (v. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, p. 14), in questa sede vuole assumere una valenza meramente descrittiva con la quale indicare la coincidenza (più o meno forzata) tra indirizzo *di* governo e indirizzo *del* governo che viene evocata e indotta dalla richiesta di un "voto fiduciario" da parte del Presidente del Consiglio.

significativamente sulle procedure parlamentari, oltre che sui rapporti tra poteri, tanto da poter incidere sulla tenuta del rapporto fiduciario e, più in generale, sulla forma di governo, contribuendo, insieme ad altri fattori<sup>9</sup>, a rafforzare sempre più l'Esecutivo (perlopiù a discapito del Parlamento).

È opportuno evidenziare, a tale proposito, come il giudizio formulato “a monte”, circa la valenza e gli effetti che in una tale circostanza verranno ricondotti al voto parlamentare, sia oggetto di una valutazione di natura perlopiù politica, la cui proiezione istituzionale, tuttavia, già nella decisione iniziale del Governo di “saggiare” la tenuta del vincolo fiduciario in occasione del provvedimento da licenziare, sembra chiamare in causa aspetti assai rilevanti, quale, *in primis*, l'esigenza di garantire la governabilità al fine di consentire una dialettica efficace, oltre che corretta, tra esecutivo e legislativo.

In ogni caso, già alla luce dei brevi rilievi svolti, ci si può accorgere come la prospettiva sin qui evocata, più che interessare direttamente l'indirizzo *di* governo, sembri riguardare, più specificamente, l'indirizzo *del* governo<sup>10</sup>, dal momento che ciò che rischia di essere compromesso, agli occhi dell'Esecutivo in carica, è proprio la concreta e immediata “declinazione governativa” dell'indirizzo di maggioranza (l'indirizzo politico *del* governo, per l'appunto).

Ciò comporta che il legame fiduciario “staticamente” inquadrato dalle disposizioni costituzionali, una volta che viene calato nel dinamico e concreto dispiegarsi del rapporto fiduciario, ovvero, per un verso, nella trama della dialettica e dei rapporti di forza tra le varie componenti politiche che sostengono la maggioranza (nonché tra queste e le forze di opposizione), e per l'altro, nel diuturno confronto necessario (ora collaborativo, ora conflittuale) tra Governo e Parlamento, finisca con l'assumere inevitabilmente una forte connotazione, per così dire, “fattuale”.

---

<sup>9</sup> Si allude, principalmente, al sostanziale rafforzamento dei poteri normativi da parte del Governo a cui si sta assistendo, perlomeno, a partire dalla seconda metà degli anni '80, ma anche al ruolo assunto dal Governo stesso nell'ambito dei rapporti sempre più stretti all'interno dell'Unione europea, o all'interlocuzione che esso è chiamato a sostenere nei confronti dei mercati e degli attori globali.

<sup>10</sup> In merito a tale distinzione v., per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, in part. pp. 261 ss.

Se è vero, infatti, che le relazioni in parola non possono che trovare nella Costituzione (e nella sua rigidità) l'argine e la "cifra legale" imprescindibile per il loro legittimo svolgimento, è altresì vero che le stesse necessitano di una stabilizzazione e di una razionalizzazione per mezzo di una disciplina che sia, da un lato, espressione della "parlamentarizzazione" degli snodi fondamentali di siffatte relazioni (così come la Carta costituzionale stessa prescrive), e, dall'altro, sia, per così dire, "elastica", ovvero in grado di adattarsi efficacemente all'esondante politicità e dinamicità che caratterizza il loro concreto dispiegarsi.

## **2. Il vincolo fiduciario nella peculiare prospettiva offerta dalla "questione di fiducia" ad iniziativa governativa.**

La "questione di fiducia", alla luce della disamina sin qui svolta, costituisce una declinazione propriamente governativa del rapporto fiduciario sotto un duplice profilo.

Il primo riguarda il fatto che il rapporto *de quo*, poiché impegna non solo il Governo nei confronti del Parlamento, ma anche ciascuna Camera nei confronti del Governo, offre a quest'ultimo la possibilità di fare formalmente appello al vincolo derivante da quel rapporto per richiedere, *motu proprio*, una sorta di verifica della tenuta del legame fiduciario in corrispondenza dell'approvazione, da parte del Parlamento stesso, di un provvedimento che, come si è già avuto modo di dire, viene espressamente considerato e dichiarato come irrinunciabile per la prosecuzione dell'azione di governo, e sul quale il Presidente del Consiglio, per questo, pone la "questione di fiducia" (previa autorizzazione del Consiglio dei Ministri). Ciò comporta che il Governo prefiguri, in tale circostanza, le proprie dimissioni in caso di una mancata approvazione del provvedimento stesso determinate dall'eventuale venir meno, in un certo senso, della fiducia dell'Esecutivo in carica nei confronti della sua maggioranza, più che per una impossibilità oggettiva di poter garantire l'attuazione del programma di governo.

In secondo luogo, nel caso in questione, la matrice governativa della declinazione del rapporto fiduciario è rinvenibile non già nei profili “soggettivi” appena considerati, bensì nella prospettiva degli esiti “oggettivi” che discendono, in generale, dall’apposizione della “fiducia” e che, in estrema sintesi, sembrano fare in modo che le scelte unilaterali dell’Esecutivo (o, se si vuole, l’indirizzo politico *del* Governo) diventino l’unico indirizzo che è possibile perseguire in concreto, sia pure in ordine ad un solo specifico provvedimento, sulla base di logiche di contingente (e tutt’altro che partecipata) “economia istituzionale”, piuttosto che di coerente e virtuosa “logica costituzionale”.

La Costituzione, peraltro, non contempla una iniziativa del Governo che possa formalizzare il venir meno della fiducia se non indirettamente, ovvero rassegnando le dimissioni al Presidente della Repubblica, il quale resta l’unico in grado di trarre le conseguenze da ricondurre a tali decisioni e di adottare tutti i provvedimenti necessari al fine di garantire una soluzione concreta all’*impasse* politico-istituzionale che si viene a creare.

Anzi, in riferimento ai singoli provvedimenti da adottare, la Costituzione ci dice, semmai, che l’esito del voto su di essi (normalmente) non mette in discussione quel rapporto giacché, in caso di esito sfavorevole rispetto alla posizione manifestata dal Governo, non vi è un obbligo di dimissioni da parte di quest’ultimo (art. 94, co. 4, Cost.). Proprio per questo difficilmente si potrebbe ricondurre la “questione di fiducia” nell’ambito della normale fisiologia del rapporto fiduciario, il quale presuppone, peraltro, una piena condivisione della responsabilità politica in ordine all’attuazione e alla eventuale ridefinizione *in progress* del programma di governo.

La previsione *de qua*, inoltre, sembra affermare implicitamente che il punto di tenuta del legame fiduciario dovrebbe prescindere da eventuali fibrillazioni del momento (che, ad esempio, potrebbero spingere alle dimissioni singoli ministri), e rimanere ancorato essenzialmente al programma di governo, giacché è proprio



questo a costituire, nel suo complesso, l'unico vero vincolo che impegna, in un certo senso, "sinallagmaticamente" Parlamento ed Esecutivo<sup>11</sup>.

Tutto ciò pone non pochi problemi in relazione alla possibilità di verificare, sul piano istituzionale oltre che su quello politico-fattuale, la tenuta del legame fiduciario sulla base di singole e specifiche misure da adottare, dal momento che queste difficilmente potrebbero esaurire la funzione e le finalità del programma sul quale poggia il patto stretto tra Governo e maggioranza parlamentare (si potrebbe dire, in linea teorica, che "mancato un obiettivo del programma, si dovrebbe passare ad un altro"), anche perché del programma di governo non rilevano, come ovvio, i singoli contenuti strettamente "politici", ma, piuttosto, quello delle priorità da attuare e delle direttrici generali da seguire.

I singoli provvedimenti, inoltre, difficilmente potrebbero essere ritenuti una espressione diretta ed univoca dell'indirizzo di governo da attuare, quanto piuttosto di una declinazione propriamente governativa di quell'indirizzo che pone un ineludibile problema di fondo. Se risulta condivisibile l'affermazione secondo cui il Governo, in forza della responsabilità diretta e "attiva" che si assume nell'attuazione dell'indirizzo di maggioranza, ha certamente l'ultima parola circa le misure da adottare, non può trascurarsi, altresì, che l'attuazione del programma costituisce il terreno sul quale si apre una "partita", giocata principalmente tra le componenti della stessa maggioranza, nell'ambito della quale il rapporto fiduciario e, con esso, l'intera operatività della nostra forma di governo, rischiano un progressivo immiserimento (se non proprio una esautorazione) nello stesso momento in cui la mediazione tra le differenti forze politiche sembrano ridursi a processi di mera ratifica di decisioni (tendenzialmente affidata alla logica binaria del sì/no, piuttosto che ad un confronto proficuo e aperto), senza che queste siano state sufficientemente partecipate e condivise.

---

<sup>11</sup> Definisce "sinallagmatica" la natura del vincolo che lega maggioranza parlamentare e Governo, G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare (ad vocem)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. I, Aggiornamento 2008, pp. 377 ss., il quale rileva, peraltro, come tale natura non escluda la posizione direttiva del Governo.

Tale rischio, poi, sembra tradursi in forzature immediate nel momento in cui lo si considera sul piano delle procedure di approvazione della legge e, più specificamente, su quello delle ricadute che l'apposizione della "fiducia" determina sulle procedure stesse, contraendo drasticamente il confronto in Parlamento e riuscendo, talvolta, persino ad azzerare l'emendabilità del testo e il dibattito in una delle due Camere, con la conseguente affermazione di una sorta di "monocameralismo di fatto"<sup>12</sup>, o come qualcun altro dice, di un "bicameralismo alternato"<sup>13</sup> che sembra stravolgere le stesse logiche di fondo del bicameralismo paritario che caratterizza il nostro assetto istituzionale<sup>14</sup>.

Pur prescindendo, tuttavia, dagli effetti distorsivi che è possibile riscontrare in occasione di taluni utilizzi, quantomeno "spregiudicati", dell'istituto *de quo* (si pensi, ad esempio, alla "fiducia" posta sul testo approvato in Commissione e non ancora esaminato dall'altra Camera, o, ancor più, al caso della votazione dei c.d. "maxi-emendamenti"<sup>15</sup>), è sufficiente constatare le ricadute che il voto fiduciario ha normalmente sull'*iter* legislativo (sulla base della razionalizzazione prevista dai Regolamenti parlamentari), ovvero, in estrema sintesi, una votazione prioritaria<sup>16</sup>, che non consente né il voto per parti separate, né l'emendabilità dell'oggetto sul

---

<sup>12</sup> Così C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *federalismi.it*, 24 aprile 2013, p. 5.

<sup>13</sup> V. E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 93.

<sup>14</sup> Per un più ampio inquadramento generale dell'incidenza della questione di fiducia sull'*iter* legislativo v., tra gli altri, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1969, pp. 39 ss. e, più recentemente, G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., in part. pp. 396 ss.; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in AA.VV., *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, pp. 231 ss.

<sup>15</sup> Per una ricostruzione delle articolate problematiche richiamate e della ricca letteratura sul tema, v., *ex multis*, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2005, pp. 807-828; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*, Roma, 2007, pp. 41 e ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, p. 259 ss.; P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., rispettivamente a pp. 13 e ss. e 105 ss.

<sup>16</sup> Sul punto v., M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 217 ss.

quale è posta la “questione di fiducia”<sup>17</sup>, e che è effettuata con voto palese per appello nominale<sup>18</sup> con l’obbligo, per il Governo, di rassegnare le dimissioni nel caso in cui la votazione *de qua* dovesse risultare sfavorevole al Governo stesso.

E, infatti, è proprio la possibilità di fare leva su di un siffatto *iter* legislativo a giustificare, in particolare, l’utilizzo della c.d. “questione di fiducia tecnica”, con la quale il Governo, volendosi avvalere degli effetti procedurali previsti, la pone semplicemente a fini antiostruzionistici<sup>19</sup>, o comunque per abbreviare i tempi di approvazione. Un utilizzo, questo, che ha, tra l’altro, contraddistinto gli inizi dell’applicazione dell’istituto *de quo*, per poi affermarsi ogni qual volta il Governo ha voluto, in qualche modo, accelerare l’*iter* di approvazione parlamentare.

Diventa evidente, dunque, come la “votazione fiduciaria”<sup>20</sup>, oltre a costituire una mera ratifica con cui accettare o respingere, in modo secco, la richiesta del Governo (prima ancora che il contenuto del provvedimento da licenziare), finisca col consentire nelle due Camere, al netto delle asimmetrie che discendono dalle differenti previsioni regolamentari<sup>21</sup>, delle vere e proprie forzature procedimentali in grado di limitare, anche pesantemente, il dibattito e la possibilità di emendare il

---

<sup>17</sup> Art. 161 del Regolamento del Senato della Repubblica.

<sup>18</sup> La votazione in questione, che non può avvenire prima che siano passate ventiquattro ore, salvo diversi accordi tra i gruppi (art. 116, co. 3 r.C.), mira a garantire, in particolare, che ogni parlamentare sia chiamato ad esprimere il proprio voto in maniera solenne, chiara ed inequivocabile, assumendosene la piena responsabilità politica dinanzi al Parlamento e agli elettori.

<sup>19</sup> Rileva come il Governo cominci a parlare di “voto di fiducia tecnico” a partire dal 1980, G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1989, p. 8. Sul punto v., in particolare, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 327 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 103.

<sup>20</sup> In merito alla connotazione “fiduciaria” assunta dalla votazione, v., per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 266 ss.

<sup>21</sup> A tale proposito, v. i rilievi messi in luce, tra gli altri, da I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la ‘sua’ maggioranza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016, i quali risultano in larga parte validi anche dopo la riforma del regolamento del Senato del 2017. Sul punto v., variamente, N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma “organica” del regolamento del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2018.

testo<sup>22</sup>, accentuando, peraltro, la “chiamata in responsabilità” di ogni singolo parlamentare implicita nel voto palese per appello nominale.

Senza contare, inoltre, sotto il profilo sostanziale, come il voto assuma, in tale circostanza, una natura “fiduciaria” non solo per gli effetti procedurali cui si è fatto riferimento, ma anche per il mutamento di prospettiva che esso impone sullo stesso oggetto del voto e sulla funzione dell’atto che ne deriva. È evidente, infatti, che i Parlamentari non siano più chiamati a licenziare semplicemente un provvedimento e a contribuire a delinearne il contenuto, ma vengano spinti a pronunciarsi, innanzitutto, sulla prosecuzione dell’attività del Governo in carica.

### **2.1 La “questione di fiducia” tra atti e fatti normativi.**

La “questione di fiducia” è, ormai, generalmente considerata, anche sulla base di quanto previsto dalle norme regolamentari (a partire dalle riforme del 1971 del Regolamento della Camera e del 1988 di quello del Senato)<sup>23</sup>, oltre che da prassi parlamentari ormai risalenti (sia pure con valenze e finalità diversificate nel corso del tempo), non solo un istituto “immanente” al sistema costituzionale<sup>24</sup>, ma anche una delle possibili declinazioni del rapporto di fiducia che risulta, spesso, essenziale per l’attuazione dell’indirizzo di maggioranza.

Tale attuazione, tuttavia, se considerata sotto il profilo dei singoli provvedimenti da approvare, sembra richiedere, nel suo svolgimento, un doppio profilo di coerenza (rispetto alle concrete esigenze del momento e al programma) che non è

---

<sup>22</sup> V., in particolare, A. RAZZA, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, pp. 8 e 9). In merito alla scarsa incisività delle modifiche del Regolamento del Senato del 2017 su tale aspetto, v., in particolare, N. LUPPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma “organica” del regolamento del Senato*, cit., pp. 6 ss.

<sup>23</sup> La “questione di fiducia” è disciplinata, principalmente, dall’art. 116 del regolamento della Camera dei deputati e dall’art. 161 del regolamento del Senato della Repubblica che ne hanno razionalizzato l’applicazione (sia pure solo in parte) prevedendo apposite procedure per questo peculiare “voto fiduciario”.

<sup>24</sup> Si fa riferimento all’espressione utilizzata in G. AMATO, *Intervento*, in AA.VV., *L’indirizzo politico nel nuovo Regolamento della Camera dei Deputati*, Atti del Seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1971, Milano, 1973, p. 84.

non riconducibile al solo rapporto fiduciario, ma che presuppone, al di là del rispetto del vincolo fiduciario, il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico.

Proprio per questo, l'interpretazione "in negativo" delle previsioni contenute nell'art. 94 Cost. (in particolare, nel quarto comma)<sup>25</sup>, sembra non essere sufficiente per rinvenire un compiuto fondamento costituzionale a cui ricondurre la natura e la *ratio* della "questione di fiducia".

È possibile cogliere, infatti, due profili problematici concernenti, per un verso, l'inquadramento formale dell'istituto in esame, ovvero la natura giuridica che ha assunto col tempo la prassi a cui si è fatto riferimento; e, per l'altro, il fondamento costituzionale dell'istituto.

Tali problematiche appaiono tutt'altro che irrilevanti o meramente teoriche, soprattutto se si considera la necessità di stabilire, per un verso, in che misura l'istituto *de quo* possa mutare portata e modalità applicativa, e, per l'altro, a quali limiti sia soggetto il suo utilizzo.

Per ciò che concerne la prassi che ha segnato l'applicazione della "questione di fiducia", va sottolineata preliminarmente la forte incidenza di tali fatti normativi sulla effettiva disciplina, dal momento che quest'ultima è affidata, in larga parte, a modalità applicative e procedure poco normativizzate, le quali hanno acquisito, nel corso del tempo, una vera e propria regolarità fattuale in ordine ai comportamenti tenuti e ai vincoli osservati.

Tutto ciò potrebbe offrire un valido sostegno alla convinzione, ampiamente condivisa in dottrina, secondo cui la facoltà del Governo di porre la "questione di fiducia" costituirebbe una vera e propria consuetudine costituzionale<sup>26</sup>, solo

---

<sup>25</sup> V. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 151 ss. In estrema sintesi, l'art. 94, co. 4 Cost., nel prevedere il non obbligo per l'Esecutivo alle dimissioni in seguito al «voto contrario di una o di entrambe le Camere» su una sua proposta, non impedisce al Governo stesso di poter vincolare il prosieguo della sua azione all'approvazione di un determinato provvedimento.

<sup>26</sup> V., tra gli altri, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 266 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 223 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., pp. 36 ss.; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., pp. 3 ss.

parzialmente razionalizzata dai Regolamenti parlamentari e dalla legge n. 400/88<sup>27</sup>. Ciò sarebbe confermato, in linea generale, dal costante e consolidato rispetto della sua applicazione, nonché dalla tendenziale uniformità del modo in cui è stato individuato e delimitato il suo fondamento giuridico.

In realtà, il suo inquadramento, ad un esame più attento, sembra offrire alcuni spunti di riflessione che se, da un lato, non appaiono in grado di pregiudicarne (allo stato odierno) l'impianto generale, dall'altro fanno emergere taluni aspetti problematici in grado, quantomeno, di prefigurare possibili sviluppi futuri, sotto molti aspetti, non in linea col quadro attuale.

In primo luogo, non va dimenticato come la prassi che ha segnato l'emersione dell'istituto in esame, in una prima fase sembra aver assunto, perlopiù, una natura convenzionale<sup>28</sup>. L'istituto *de quo*, infatti, in origine, costituiva essenzialmente una soluzione specifica che veniva concordata ogni volta, più o meno esplicitamente, tra maggioranza parlamentare e Governo.

D'altro canto, anche dopo l'introduzione di una prima disciplina dell'istituto stesso (tutt'altro che puntuale e sistematica) nel Regolamento della Camera, con la riforma del 1971, la "questione di fiducia", secondo parte della dottrina, avrebbe mantenuto, nella sostanza, un carattere "convenzionale" alla luce del fatto che la disciplina in parola si sarebbe limitata a normare solo i meri profili procedurali<sup>29</sup>.

Il ricorso sempre più frequente alla "questione di fiducia" e il conseguente consolidamento della prassi, tuttavia, avrebbero finito per stabilizzare

---

<sup>27</sup> Si tratta della legge 23 agosto 1988, n. 400 recante la "*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*". Questa, in particolare, all'art. 2, c. 2, prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri (direttamente, o «a mezzo di un Ministro espressamente delegato») possa porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere, ma vincola l'esercizio di tale potere al previo assenso del Consiglio dei ministri

<sup>28</sup> Per un inquadramento della convenzione costituzionale v., per tutti, G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972. Evidenzia la difficoltà a mettere a fuoco la netta distinzione che dovrebbe separare le convenzioni dalle consuetudini anche per la riflessione dottrinale che ha reso strettamente contigui i due temi, S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca su forma di governo e partiti*, in *federalismi.it*, 3/2012, p. 10.

<sup>29</sup> V., in tal senso, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975, pp. 230 ss., il quale per connotare l'evoluzione dei profili procedurali, richiama anche le *conventions of constitution* inglesi.

L'applicazione dell'istituto rendendo costante l'*opinio iuris* di trovarsi di fronte ad una stessa norma, al punto da farla ritenere una vera e propria consuetudine di rango costituzionale<sup>30</sup>.

In effetti, già a partire dagli anni sessanta, la "questione di fiducia" è stata considerata diffusamente come una consuetudine costituzionale<sup>31</sup> affermatasi *secundum Constitutionem*<sup>32</sup>, anche alla luce del rilievo secondo cui essa costituirebbe una mera facoltà, lasciata nella disponibilità dell'Esecutivo, che non risulterebbe preclusa, in linea generale, dall'assetto costituzionale complessivo e che si limiterebbe ad integrare i principi costituzionali stessi.

Ciò, tuttavia, non impedisce di rilevare talune criticità e linee di tendenza che ne potrebbero mettere nuovamente in discussione la natura.

Se è vero, infatti, che la contrarietà all'utilizzo della fiducia da parte del Governo, manifestata ciclicamente da taluni esponenti delle istituzioni e, in particolare, da diversi Presidenti di Assemblea<sup>33</sup> (come nel caso di Pertini nel 1969 e, più recentemente, di Grasso e della Boldrini nel 2017), non ne ha mai impedito l'applicazione, confermando implicitamente, per certi versi, la natura consuetudinaria ormai assunta dall'istituto, è altresì vero che le vicende più recenti hanno fatto emergere non solo riserve sempre maggiori in ordine a taluni impieghi a dir poco "disinvolti" (ma, fino ad ora, di fatto consentiti) dell'istituto in questione<sup>34</sup>, ma anche vere e proprie reazioni (sia pure, ad oggi, poco incisive) volte

---

<sup>30</sup> In merito alla possibilità che una convenzione possa trasformarsi in una consuetudine v., anche per la bibliografia ivi citata, P. CARNEVALE, *Una desaparecida a Palazzo della Consulta: la convenzione costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 18/2015, p. 12, il quale evidenzia anche come vi sia una sorta di presa di distanza nei riguardi della convenzione costituzionale anche per il fatto che la Corte sembra ritenere la consuetudine (a torto o ragione) un riferimento normativo più sicuro.

<sup>31</sup> V., tra gli altri, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, cit., p. 250 ss.; L.ELIA, *Consuetudini costituzionali e Regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale*, cit., p. 158.

<sup>32</sup> Cfr., in tal senso M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 226.

<sup>33</sup> La particolare importanza attribuita alla contrarietà dei Presidenti di Assemblea è giustificata dal fatto che ad essi, come noto, è affidata l'applicazione e, unitamente alla Giunta per il regolamento, l'interpretazione delle norme regolamentari.

<sup>34</sup> Il riferimento è, come già si è fatto cenno, soprattutto all'apposizione della "questione di fiducia" sui c.d. "maxi-emendamenti".

a metterne in discussione la legittimità dell'uso in relazione ad alcune particolari applicazioni, superando, peraltro, la difficoltà oggettiva a sottoporre a giudizio le prassi parlamentari<sup>35</sup>.

Così è stato, recentemente, in occasione del conflitto di attribuzione sollevato per l'approvazione con l'apposizione della "questione di fiducia" delle leggi in materia elettorale n. 52/15, nota come "*Italicum*", e n. 165/17, nota come "*Rosatellum-bis*"<sup>36</sup>, o, ancora, delle leggi di bilancio del 2019 e del 2020<sup>37</sup>.

In queste circostanze, come nel caso di altri usi assai discutibili della "fiducia" (come nei casi in cui è posta su maxi-emendamenti in occasione di leggi di conversione di decreti legge), sembra che sia emersa una insofferenza crescente nei confronti di applicazioni dell'istituto in parola che finiscono col comprimere fortemente il confronto parlamentare su leggi che riguardano le "regole del gioco fondamentali" (come nel caso della legge elettorale) o che rivestono una importanza particolare (come nel caso della legge di bilancio) e che, proprio per questo, sono costituzionalmente coperte da specifiche garanzie (riconducibili, fondamentalmente, all'obbligo di adottare "la procedura normale di esame e di approvazione" *ex art. 72, co. 4 Cost.*).

---

<sup>35</sup> V., in particolare, A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*. Atti del seminario di Palermo 28-29 maggio 1998, Torino, 2000, pp. 581 ss.

<sup>36</sup> Per approfondimenti, anche di ordine bibliografico, sia consentito rimandare a L. GRIMALDI, C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della «situazione venutasi a creare» con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in *Consulta online*, 2018, fasc. I, pp. 34 ss.

<sup>37</sup> È opportuno evidenziare come il conflitto di attribuzione, in assenza di rimedi diversi a tutela delle competenze che si ritengono lese, costituisce una sorta di istituto di chiusura del sistema costituzionale posto a tutela delle singole prerogative costituzionalmente previste. Facendo specifico riferimento alle problematiche sollevate dall'iter di approvazione della legge di bilancio e del conseguente conflitto di attribuzione sollevato in occasione della legge di bilancio per l'anno finanziario 2019, v. il commento, a prima lettura, di V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti...*, in *Dirittifondamentali.it*, Fasc. n. 1/2019. Per un più ampio inquadramento del caso specifico richiamato, sia consentito rimandare a L. GRIMALDI, C.P. GUARINI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo (ovvero sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020)*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2020.



Tale insofferenza, in particolare, nel momento in cui si è riversata sui rapporti istituzionali, divenendo persino l'oggetto di giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, sembra poter mettere in dubbio, in prospettiva, la natura propriamente consuetudinaria dell'istituto *de quo*, soprattutto ove si stabilizzasse e rafforzasse in futuro, o, ancora di più, se le censure avanzate trovassero qualche riscontro significativo in future sentenze della Consulta che potrebbero sancire, a vario titolo, l'illegittimità di taluni profili applicativi dell'istituto stesso.

In definitiva, l'inquadramento della natura della "questione di fiducia" come consuetudine costituzionale, pur riconoscendo implicitamente alla sua disciplina una particolare forza normativa (su tali basi, sembrerebbe interdetta persino una ipotetica modifica dei Regolamenti parlamentari che vieti l'utilizzo di tale istituto, in quanto questo avrebbe assunto la forza di una norma di rango costituzionale), non esclude che possa degradare in futuro a mera convenzione, così come potrebbero presagire le vicende poc'anzi richiamate.

Passando, ora, a considerare la questione relativa alla individuazione di un compiuto fondamento costituzionale dell'istituto in esame, è possibile sviluppare alcune considerazioni circa la "base costituzionale" su cui poggiano l'applicazione, la funzione e la *ratio* dello stesso, anche alla luce di quanto è stato sin qui evidenziato in ordine al rapporto tra la "fiducia" e l'indirizzo politico di maggioranza.

I rilievi svolti, infatti, portano a ritenere che ricondurre la "questione di fiducia" unicamente alla "circolarità" del rapporto fiduciario tra maggioranza parlamentare e Governo, così come disciplinato dall'art. 94 Cost., possa consentire di individuare solo un fondamento parziale in grado di assicurare, in linea generale, la compatibilità di fondo dell'istituto *de quo* con l'impianto costituzionale, ma senza offrirci una base adeguata su cui poggiare la *ratio* complessiva e tutte le potenzialità applicative dell'istituto stesso (ivi compresi i relativi limiti).

L'espressa attribuzione, da parte del Presidente del Consiglio, di una valenza "fiduciaria" alla votazione di un provvedimento, infatti, implica che l'Esecutivo assuma, in tale circostanza, un ruolo attivo non solo nell'ambito del rapporto

fiduciario (è l'Esecutivo stesso che ora *confida* nelle scelte della maggioranza parlamentare), ma soprattutto in ordine alla declinazione concreta dell'indirizzo di maggioranza (che nella circostanza diviene sostanzialmente unilaterale, ovvero di derivazione tutta governativa). Ne deriva che la "fiducia", in forza di ciò, riguarda più l'attuazione concreta dell'indirizzo di governo<sup>38</sup> (in una prospettiva tutta governativa) che il rapporto fiduciario, in senso stretto, e la sua tenuta.

L'apposizione della "questione di fiducia", infatti, sembra essere rivolta, innanzitutto, all'unificazione dell'indirizzo politico, affidata *ex art. 95, co. 1 Cost.* al Presidente del Consiglio, dal momento che siffatta unificazione costituirebbe una sorta di precondizione prioritaria per l'attuazione del programma di governo, specialmente quando la maggioranza parlamentare mostra divisioni o dubbi.

Non a caso, è stato evidenziato da autorevole dottrina che il conseguimento dell'unità può essere considerato, in un certo qual modo, la "causa" (in senso tecnico-giuridico) dell'indirizzo politico<sup>39</sup> e, quindi, la sua intrinseca e principale vocazione in fase di concreta attuazione dello stesso.

Va puntualizzato, tra l'altro, come, la facoltà di porre la "questione di fiducia" sembri spettare propriamente al Presidente del Consiglio, *ex art. 95, co. 1 Cost.*, anche se la decisione è sottoposta all'assenso del Consiglio dei Ministri.

D'altro canto, ciò è confermato anche dalla legge n. 400/88 che riconduce il potere di porre la "fiducia", «direttamente o a mezzo di un Ministro espressamente delegato», a quelli propri del Presidente del Consiglio<sup>40</sup> (art. 5, co. 1, lett. b), preoccupandosi solo di sottoporre l'utilizzo al previo assenso del Consiglio dei ministri (art. 2, co. 2).

Da ciò sembrerebbe derivare una possibile interdizione, più che una semplice non opportunità, ad apporre la "questione di fiducia" su provvedimenti normalmente sganciati dall'indirizzo politico di maggioranza, come nel caso dell'approvazione di leggi costituzionali o di leggi costituzionalmente vincolate, quale *in primis* la

---

<sup>38</sup> V., anche, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, cit., 325 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 170 ss.

<sup>39</sup> Così A. MANZELLA, *Il Presidente del governo*, *Rivista AIC* n. 3/2021, p. 35.

<sup>40</sup> Per una disamina delle prassi che, in qualche modo, sono risultate parzialmente difformi, v. G. RIVOSCHI, *Fiducia parlamentare*, cit., pp. 397 ss.

legge elettorale. Appare, tuttavia, molto difficile far valere in concreto dei vizi di tale natura a causa sia del debordante carattere politico che assume l'applicazione dell'istituto in questione, sia della sua disciplina contenuta nei Regolamenti parlamentari, i quali, come noto, mal si prestano ad interferenze esterne, soprattutto se derivanti dall'esercizio di funzioni giurisdizionali.

Una eventuale valutazione circa la legittimità dell'apposizione della "fiducia", dunque, resterebbe affidata necessariamente alle Camere stesse e, in particolare, ai rispettivi Presidenti<sup>41</sup>, i quali, magari, posti di fronte ad un mutato approccio generale al problema e ad utilizzi sempre più abnormi dell'istituto, potrebbero anche decidere di non ammetterne l'applicazione, magari col supporto di un parere della Giunta per il Regolamento, anche se, in concreto, si tratterebbe di una possibilità tutt'altro che scontata e certamente non facile sotto vari profili.

### ***3. Uso e abuso della "fiducia" nei suoi più recenti sviluppi: uno strumento per consentire o per coartare l'unità dell'indirizzo politico di maggioranza?***

L'applicazione della "questione di fiducia" consente un'azione del "Governo in Parlamento"<sup>42</sup> anche molto penetrante e potenzialmente in grado di condizionare, sotto molteplici profili, i lavori e le decisioni parlamentari.

È noto come l'intervento del "Governo in Parlamento" sia rivolto a superare, in generale, possibili problemi ed ostacoli di natura politica (interni alla maggioranza) o procedurale (derivanti innanzitutto da pratiche ostruzionistiche) con strumenti di vario ordine e natura, al fine di favorire l'azione di governo soprattutto quando si debbano approvare misure e provvedimenti delle quali risulta necessario preservare il contenuto e garantire una rapida operatività. Ciò può risultare non

---

<sup>41</sup> In merito alla funzione dei Presidenti delle Camere di garanzia del rispetto delle regole parlamentari, v., tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 11 ss.; N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010, pp. 444 ss.

<sup>42</sup> L'espressione fa riferimento, come noto, alla prospettiva offerta, sia pure in un contesto assai differente e risalente, dal saggio di A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, Milano, 1977, pp. 87 ss.

solo possibile, ma anche necessario, giacché al vincolo fiduciario tra Camere e Governo difficilmente corrisponde un raccordo di pari forza tra maggioranza parlamentare e Governo stesso. Il che rischia di compromettere, ovviamente, l'incisività dell'azione di quest'ultimo.

Nel caso specifico dell'apposizione della "questione di fiducia", il Presidente del Consiglio vede minacciata direttamente l'unità dell'indirizzo politico da attuare per molteplici cause e sotto vari profili. Ed è proprio alla luce di queste differenti cause (che si traducono in altrettante specifiche finalità perseguite, di volta in volta, dal Presidente del Consiglio) che diviene possibile "misurare", in qualche modo, l'incidenza dell'applicazione della "fiducia" sul regime di rapporti tra Parlamento e Governo, e, più in particolare, tra quest'ultimo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene.

È noto, ad esempio, come negli anni della c.d. "Prima Repubblica", a causa di una eccessiva frammentazione del quadro politico, il Governo avesse bisogno, in taluni frangenti, di superare le divisioni interne alla maggioranza e le pratiche ostruzionistiche (utilizzate sia dalle forze di maggioranza stesse in disaccordo col Governo, sia dalle opposizioni) per poter giungere all'approvazione di provvedimenti ai quali era necessariamente legata, a vario titolo, l'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza.

Oggi, lo scenario è profondamente mutato sotto molti aspetti, ma l'utilizzo della "questione di fiducia" a fini prevalentemente anti-ostruzionistici ricorre ancora ogni qual volta il Governo vuole, in qualche modo, "snellire" l'iter di approvazione del provvedimento, "disinnescando" i dissidi tra le forze di maggioranza e impedendo all'opposizione di rallentare o bloccare l'iter stesso.

Più specificamente, nei tempi più recenti, l'utilizzo della c.d. "questione di fiducia tecnica", con cui si intende fare leva sui meri effetti procedurali che si vengono a determinare con la votazione di natura "fiduciaria", ha risposto, in generale, all'esigenza di consentire un'approvazione rapida ed agevole di determinati provvedimenti in virtù delle previsioni contenute nei Regolamenti parlamentari, i

quali intervengono, nella fattispecie, per limitare il potere di emendamento e i tempi di discussione nel corso dell'*iter* di approvazione dei provvedimenti stessi.

È curioso constatare, tuttavia, come, in tempi recenti, si sia assistito anche ad un utilizzo, per così dire, "tecnico", ma non usuale della "questione di fiducia".

Nel 2016, il Presidente del Consiglio Matteo Renzi, dopo aver deciso di dimettersi a causa dell'esito negativo del referendum che avrebbe dovuto confermare l'approvazione della riforma costituzionale c.d. "Renzi-Boschi", accoglie la richiesta del Presidente della Repubblica di «sopersedere alle dimissioni» fino all'approvazione della legge di bilancio per l'anno 2017. Lo stesso Renzi, quando è in corso la discussione finale di quel provvedimento, pone la "fiducia" per accelerarne l'*iter* di approvazione, al fine di evitare l'esercizio provvisorio del bilancio, che non sarebbe stato certamente indolore<sup>43</sup>, ma non per consentire la prosecuzione dell'azione di quel Governo già dimissionario.

Tale vicenda, giudicata in dottrina «molto, forse troppo, singolare»<sup>44</sup>, sembra mostrare un'applicazione della "questione di fiducia" che non può essere liquidata semplicemente come un mero utilizzo "inconsueto" della stessa, né risulta ascrivibile ai casi in cui appare, fondamentalmente, improprio o, quantomeno del tutto *sui generis*, il riferimento all'istituto *de quo* (si pensi, in particolare, alla c.d. fiducia "atecnica" o "implicita", detta anche "pseudo-questione di fiducia", o "questione di fiducia virtuale", così come è stata variamente definita<sup>45</sup>).

---

<sup>43</sup> Al di là dei disagi insiti nell'esercizio provvisorio del bilancio, soprattutto in relazione all'attuazione delle politiche di spesa, vi era la minaccia dei mercati finanziari, i quali, certamente, non avrebbero giudicato positivamente quella gestione "emergenziale" del bilancio.

<sup>44</sup> Così G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, Relazione al *Convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli, 14-15 giugno 2019, "Partiti politici e dinamiche della forma di governo"*, pp. 20 e 21.

<sup>45</sup> Si tratta del caso in cui, in occasione dell'approvazione di un provvedimento, la "questione di fiducia" non viene formalizzata e la minaccia di dimissioni da parte del Governo, nel caso in cui l'esito della votazione sul provvedimento non sia conforme alla volontà del Governo stesso, è semplicemente prefigurata, ma senza alcun obbligo giuridico. Per una ricognizione di tali definizioni ed un loro inquadramento di sintesi, v., variamente, G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, cit., p. 7; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., pp. 185 e 186; M. TIMIANI, *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992 - 2007)*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 84 ss.

In effetti, nel caso delle votazioni “pseudo-fiduciarie”, ovvero quelle in cui l’apposizione della “questione di fiducia” non viene formalizzata e l’effetto derivante da un esito della votazione sgradito al Governo (ovvero le dimissioni dello stesso) è solo annunciato, il riferimento all’istituto *de quo* e i condizionamenti che si innestano su tale riferimento assumono, in queste occasioni, un significato e un valore essenzialmente politici.

Nella circostanza che ha visto protagonista il Presidente Renzi, invece, al di là delle dinamiche e degli aspetti più singolari e immediati, appare particolarmente significativa l’incidenza di elementi e di fattori esterni al circuito fiduciario sulla *ratio* dell’utilizzo della “questione di fiducia” e sul rapporto fiduciario stesso<sup>46</sup>. In tale circostanza, infatti, l’istituto in questione sembra aver perso uno dei suoi connotati essenziali nel momento in cui la sua applicazione è stata del tutto svincolata dalla prospettiva di consentire una prosecuzione dell’azione di governo. In verità, questa vicenda ci offre l’occasione per constatare come l’indirizzo politico di maggioranza, in forza dei processi di globalizzazione e di integrazione europea, risulti, ormai, destinato a trovare una sua effettiva unità e coerenza solo nel momento in cui faccia efficacemente i conti con quei fattori e quei condizionamenti extra-statali<sup>47</sup>, perlopiù di natura economico-finanziaria, ma non solo<sup>48</sup>, le cui istanze e finalità generali (in forza degli artt. 10 e 11 Cost.) sono da considerarsi, di fatto, già una parte necessaria e consistente di ogni indirizzo di maggioranza. La sostanziale primazia delle istanze e degli obiettivi specifici espressi a livello sovranazionale e internazionale, tuttavia, non sempre trova supporto e strumenti adeguati per potersi innestare virtuosamente nel circuito decisionale nazionale e per raccordarsi efficacemente con le scelte effettuate a livello statale, con la conseguenza che sarà essenzialmente il Governo a doversi fare carico di tali istanze, per così dire, “meta-statali”, e a dover affrontare sollecitazioni e

---

<sup>46</sup> Ciò è confermato dalla discussione e dagli atti che hanno accompagnato l’approvazione di quella legge di bilancio e che sono stati richiamati in maniera puntuale in G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., pp. 20 ss.

<sup>47</sup> A tale riguardo, v., in particolare, il recente contributo di A. CONTIERI, *Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell’indirizzo politico (europeo)*, in *Osservatorio costituzionale*, Fasc. n. 2/2021, pp. 92 ss.

<sup>48</sup> Basti pensare, ad esempio, alla tutela sovranazionale e internazionale dei diritti.

condizionamenti che ne derivano, quali, ad esempio, le valutazioni del “rating”, le dinamiche dei mercati globali e, ancora di più, i vincoli finanziari derivanti dall’adesione all’Unione europea.

A tale proposito, andrebbe approfondita ulteriormente l’incidenza di elementi e di fattori “esterni” derivanti dai processi di integrazione europea e di globalizzazione, ma ciò ci porterebbe ben al di là dell’economia del presente lavoro. In questa sede, ci si limita a constatare come il rapporto fiduciario, in forza dei summenzionati processi di globalizzazione e di integrazione europea, tenda a perdere, perlomeno sul piano sostanziale, quella sorta di “circolarità chiusa” tra Parlamento e Governo che ne contraddistingue l’impianto formale, per aprirsi, in forza degli artt. 10 e 11 Cost., ad innesti di finalità ed istanze non meramente statali, nonché ad interlocuzioni, più o meno informali, con attori rivenienti non dal circuito fiduciario formalmente previsto, ma piuttosto dalla trama di relazioni sovranazionali e internazionali<sup>49</sup>.

L’utilizzo della “questione di fiducia”, in occasione dell’approvazione della legge di bilancio per il 2017, come si è appena visto, ha mostrato tutta la difficoltà, per il nostro assetto istituzionale, a metabolizzare coerentemente l’incidenza dei summenzionati fattori “extra-nazionali”, finendo col dare vita a sviluppi e dinamiche non del tutto lineari e coerenti, soprattutto sul piano dei rapporti tra Parlamento e Governo.

A questo proposito, pur concordando con i rilievi secondo cui la vicenda richiamata non sembra poter far nascere, di per sé, nuovi elementi convenzionali<sup>50</sup>, non sembra che si possa escludere che una simile disarticolazione sostanziale dell’istituto in esame, indotta da condizionamenti e da un’incidenza sempre maggiore ad opera di fattori esterni al rapporto su cui poggia il vincolo fiduciario (quali, in particolare, quelli di ordine economico-finanziario), possa consolidare, *in itinere*, una vera e propria trasformazione della funzione e della natura dell’istituto,

---

<sup>49</sup> A tale riguardo v. le stimolanti riflessioni sviluppate in A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *federalismi.it*, n. 23/2011.

<sup>50</sup> Cfr. G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, cit., p. 21

dell'intero circuito fiduciario (anche a prescindere da veri e propri mutamenti formali) e, più in generale, della forma di governo concretamente operante.

Ad ogni modo, esempi di declinazioni *sui generis* della "questione di fiducia" non sono mancati, nelle ultime legislature, anche in relazione alle peculiarità che hanno contraddistinto le maggioranze chiamate a sostenere i vari governi, ora sulla base di "larghe intese" (Governo Letta del 2013, o Draghi del 2021), che implicano una intrinseca eterogeneità delle sensibilità e delle proposte politiche destinata a riverberarsi sull'indirizzo e sull'azione di governo; ora sulla base di governi formati da forze politiche (troppo) eterogenee, come nel caso del primo Governo "Conte", costrette a stipulare un non ben precisato "contratto di governo" per trovare una sintesi programmatica, ma senza poterne disinnescare del tutto le potenziali divaricazioni<sup>51</sup>; ora, inoltre, sulla base di "governi di minoranza"<sup>52</sup> (come nel caso del secondo Governo "Conte", ma solo dopo che è venuto meno l'appoggio dei parlamentari di Italia Viva), caratterizzati da un'intrinseca debolezza che espone l'Esecutivo a "ricatti" politici, a crisi improvvise e a continui rischi di non poter perseguire, coerentemente, il proprio indirizzo.

E così, se è stata possibile l'apposizione della "questione di fiducia" su di un provvedimento da parte di un Governo dimissionario, come nel caso della legge di bilancio per il 2017, in un'altra circostanza, maturata in un contesto completamente diverso<sup>53</sup>, è stato, altresì, possibile che alcune forze facenti parte della maggioranza

---

<sup>51</sup> A proposito del "contratto di governo" ci si limita a rilevare, al di là della formula utilizzata per indicare l'accordo di governo, la stranezza di un programma messo a punto e reso pubblico prima della formazione del Governo stesso. Ad ogni modo, sui profili problematici sollevati, v., in particolare, V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, cit.; R. BIN, *Il "contratto di governo" e il rischio di una grave crisi costituzionale*, in *www.laCostituzione.info*, 16 maggio 2018; T. GUARNIER, *L'esperienza del "contratto di governo"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Fasc. n. 3/2019, pp. 196 ss.; F. PASTORE, *Dal programma al contratto di governo*, in *Consulta online*, 26 giugno 2019.

<sup>52</sup> Le problematiche sollevate dai c.d. "governi di minoranza", già in ordine alla loro definizione e alla loro specifica individuazione, richiederebbero una disamina specifica che va ben al di là dell'economia del presente lavoro. Ci si limita, pertanto, a richiamare i recentissimi ed ampi rilievi svolti in A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, Fasc. n. II/2021; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi? in federalismi.it*, Fasc. n. 13/2021.

<sup>53</sup> Si fa riferimento al Governo "di larghe intese" guidato da Enrico Letta a partire dall'aprile del 2013.



di governo<sup>54</sup> votassero un provvedimento su cui era stata posta fiducia, ma senza votare la fiducia stessa<sup>55</sup>, o che il rapporto fiduciario finisse per poggiare, in Parlamento, su di una debole e incerta “maggioranza relativa” (ovvero, non comprensiva della maggioranza assoluta dei componenti), con la conseguenza di prefigurare un’azione di governo legittima, ma poco incisiva e, soprattutto, precaria.

In ogni caso, al netto delle possibili declinazioni eterodosse della “questione di fiducia”, come quelle cui si è fatto appena cenno, il Governo, ogni qual volta è costretto a fronteggiare, in particolare, le proprie debolezze strutturali (come nel caso di Esecutivi sostenuti da maggioranze incerte o risicate), o politiche (come nel caso dei Governi c.d. “tecnici”, in cui il legame tra maggioranza parlamentare ed Esecutivo è particolarmente labile<sup>56</sup>, o di governi sostenuti da maggioranze frammentate e litigiose), o, ancora, derivanti dall’esigenza di dover risolvere tempestivamente questioni divisive o emergenze di varia natura, oppure, tutte le volte in cui è costretto a perseguire obiettivi imprevisti e irrinunciabili per il Governo, ma non pienamente condivisi dalla maggioranza parlamentare, in linea generale, trova nell’apposizione della “questione di fiducia” uno strumento prezioso per ristabilire la necessaria unità dell’indirizzo politico di maggioranza.

Vanno, tuttavia, distinti i casi (a cui, peraltro, si è già fatto variamente cenno), in cui l’utilizzo dell’istituto in questione mostra applicazioni poco compatibili con l’assetto costituzionale vigente, o, comunque, difficilmente accettabili, soprattutto se considerate sul piano delle implicazioni e degli effetti complessivamente prodotti.

Al di là dei casi segnati da aberrazioni di natura strettamente procedurale, derivanti, soprattutto, dall’apposizione della “questione di fiducia” sui c.d. “maxi-emendamenti”, in questa sede si vuole evidenziare come, in alcune circostanze, l’istituto *de quo* diventi uno strumento non per riaffermare un indirizzo di governo

---

<sup>54</sup> Si tratta della componente di “Forza Italia”.

<sup>55</sup> È la legge 9 dicembre 2013, n. 135 con la quale è stato convertito, con modificazioni, il D.L. 10 ottobre 2013, n. 114 (il c.d. D.L. “Missioni”).

<sup>56</sup> A tale riguardo v., variamente, N. LUPU, *I «governi tecnici». Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2015.

indebolito dalle incertezze o divisioni del momento, ma, piuttosto, per sovrapporre a quell'indirizzo delle proposte, fatte proprie dall'Esecutivo, che sono normalmente sottratte alle decisioni della (sola) maggioranza di governo, o che sono totalmente svincolate dal programma su cui è stata votata la fiducia.

In questi casi, la "questione di fiducia" sembra che venga posta, più che altro, per coartare indebitamente l'indirizzo di maggioranza, subordinandone la necessaria unità ad una implementazione di contenuti unilateralmente decisi o, comunque, non sufficientemente partecipati, che potrebbe rivelarsi, ad un esame attento, anche illegittima ove si tratti di contenuti che la Costituzione stessa svincola, sostanzialmente, dall'indirizzo politico di maggioranza per affidarli ad una condivisione massima. In questi casi, la limitazione della possibilità di ricorrere alla "fiducia", al di là di tutte le innegabili difficoltà oggettive rinvenibili in concreto, dovrebbe trovare comunque modi e forme (ovviamente coerenti con l'assetto costituzionale) con cui possa essere fatta valere.