

Osservatorio sulle fonti

LA QUESTIONE DI FIDUCIA NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI

di *Eduardo Gianfrancesco**

SOMMARIO: 1. “Il ritorno” della questione di fiducia nelle Regioni. - 2. L'imbarazzo dell'ordinamento regionale nei confronti della questione di fiducia tra “vecchio” e “nuovo” regionalismo. - 3. Corte costituzionale e questione di fiducia regionale. - 4. La questione di fiducia “concreta” ed il procedimento legislativo regionale. – 4.1. La questione di fiducia regionale ed il fantasma della IV Repubblica francese.

The essay analyzes the “vote of confidence” in Italian regional law, starting from the new interest for this topic, as showed by recent proposals of amendment of several regional statutes, related to different relationship between Presidents of Region and their political support majority.

The essay analyzes the jurisprudence of the Italian Constitutional Court about the theme, finding that some uses of the “vote of confidence” are compatible with precedents of the Court: it is especially the case of the so-called “concrete vote of confidence”, which inherits to concrete decisional (especially legislative) proceedings. It is necessary, however, to keep in balance advantages and risks for the Executive which appeals to the “vote of confidence” and so it is necessary to establish the simple majority as normal rule, when using it.

The essay develops some references to experience of Spanish regional law and particularly to the “vote of confidence” established in the Constitution of the Fourth French Republic, in order to enhance likenesses and differences of that model with the present Italian regional one.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Libera Università di “Maria SS. Assunta” – LUMSA – di Roma.

L'autore ringrazia i funzionari dei Consigli regionali di Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Molise e Piemonte che hanno gentilmente fornito una serie di informazioni utili alla redazione di questo scritto. Un ringraziamento particolare va alla Dr.ssa Aida Giulia Arabia, ricercatrice dell'Issirfa del Cnr, per l'aiuto offerto nel reperimento dei contatti presso i Consigli regionali. Grazie anche ai colleghi ed amici Marco Olivetti e Josep M^a Castellà, fonti di ulteriori preziose informazioni e Nicola Lupo per la sua attenta lettura del lavoro e le preziose osservazioni.

Ovviamente le opinioni e le valutazioni espresse nel lavoro sono da ricondurre esclusivamente allo scrivente.

Osservatorio sulle fonti

1. “Il ritorno” della questione di fiducia nelle Regioni

Negli ultimi mesi il tema della questione di fiducia sembra riscuotere un rinnovato interesse tra le Regioni italiane, come dimostrato da tre vicende che rompono un lungo periodo di stasi.

Nel febbraio del 2016 la Regione Basilicata ha (finalmente) approvato in seconda lettura il proprio statuto regionale¹. Al suo interno, all’art. 52, comma 2, trova accoglimento, in termini invero decisamente stringati, l’istituto della “verifica della fiducia”, riconducibile ad una questione di fiducia che il Presidente della Giunta può porre su provvedimenti legislativi o amministrativi proposti dalla Giunta al Consiglio e da votarsi per appello nominale.

In data 27 aprile 2016 la prima commissione consiliare del Consiglio regionale del Veneto ha approvato in prima lettura una proposta di modifica dello statuto regionale volta ad introdurre un articolo 55-*bis* di disciplina della questione di fiducia².

Il 29 aprile 2016 il Consiglio regionale della Campania ha approvato in seconda lettura ex art. 123 Cost. una modifica dello statuto regionale volta ad ampliare le ipotesi in cui, secondo quanto consentito dall’art. 49 dello statuto vigente, il Presidente può porre la questione di fiducia³.

E’ lecito l’interrogativo su quali possano essere le ragioni di un “ritorno di fiamma” di un istituto che non ha costituito, sino ad oggi, uno snodo centrale della forma di governo regionale, né nell’esperienza anteriore alla revisione costituzionale del 1999 né successivamente a quella data, come dimostrato dallo scarso numero di “nuovi statuti” che l’hanno prevista e dalla pressoché nulla prassi attuativa⁴.

Con ogni probabilità è stata la preoccupazione dei Presidenti di Regione di mantenere il controllo delle proprie coalizioni di sostegno a spingere verso l’introduzione di un istituto che presenta tra le sue potenzialità, come è noto, quella del necessario compatto della maggioranza, di fronte ai rischi di una sua frammentazione o di iniziative autonome al suo interno in grado di minarne la stabilità⁵. Se il quadro politico sottostan-

¹ Deliberazione n. 422 del 22 febbraio 2016. Lo statuto è stato pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione n. 10 dell’11 marzo 2016. E’ il caso di segnalare che, previa deliberazione del Consiglio dei ministri dell’8 aprile 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato ricorso in via principale ex art. 123 Cost. nei confronti di alcune disposizioni dello statuto (ricorso n. 24 del 2016, in G.U., 1^a serie speciale, n. 19 dell’11 maggio 2016). Tra le disposizioni impugnate non vi è quella relativa alla disciplina della “verifica della fiducia”.

² Si tratta della proposta di modifica (PRS n. 1) presentata in data 26 settembre 2015, a prima firma Zaia.

³ Il testo è pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione n. 28 del 4 maggio 2016. In data 16 maggio 2016 il Consiglio dei ministri ha deliberato la non impugnazione della modifica statutaria in questione. Al momento in cui si scrive è ancora pendente il termine per la promozione del referendum popolare previsto dall’art. 123 Cost.

⁴ Per un’unica eccezione, riferita alla Regione Liguria, cfr. *infra* par. 4.

⁵ Su questa finalità “originaria” dell’istituto, cfr., per tutti, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, p. 217. Pur nella sottolineatura che la “drastica riduzione” delle ipotesi di voto segreto nel procedimento legislativo ha notevolmente attenuato tale finalità di compatto della maggioranza, G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad.*

Osservatorio sulle fonti

te alle elezioni consiliari ha fino ad oggi assicurato ai Presidenti di Regione eletti a suffragio universale e diretto una relativa tranquillità nel controllo di una maggioranza consiliare resa più salda dal premio di maggioranza previsto dalla legislazione elettorale, tale certezza appare oggi erosa – nonostante il suddetto premio – dalla crisi generale di identità che attraversa i partiti politici italiani: a livello nazionale così come a livello locale⁶. L'introduzione della questione di fiducia potrebbe servire così a preconstituire una risorsa istituzionale di fronte a situazioni di crisi, od almeno di tensione, tra Presidente e componenti della coalizione che lo appoggiano, mentre secondaria appare per le Regioni l'altra ragione di successo – a livello statale – dell'istituto: la sua idoneità, cioè, a venire a capo di comportamenti ostruzionistici delle minoranze; comportamenti che appaiono negli ordinamenti regionali meno rilevanti⁷.

E' appena il caso di aggiungere che la capacità di “disciplinamento” della questione di fiducia nei confronti della maggioranza di sostegno del Presidente risulta amplificata se si considera che la sua eventuale reiezione determina l'operatività del *simul simul* e, quindi, lo scioglimento del Consiglio oltre che delle dimissioni del Presidente⁸.

2. L'imbarazzo dell'ordinamento regionale nei confronti della questione di fiducia tra “vecchio” e “nuovo” regionalismo

Come si è accennato nel paragrafo precedente, la questione di fiducia non ha sinora

cost., 2008, p. 789 ss. evidenzia l'idoneità della questione di fiducia a “fungere da scudo nei confronti di autonome iniziative di singole componenti della maggioranza” (p. 811).

⁶ La coesistenza di due ispirazioni contraddittorie – rispettivamente di valorizzazione del premio di maggioranza e di assenza di meccanismi disincentivanti della frammentazione partitica – nella legge n. 43 del 1995 era stata sottolineata da R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in AA.VV. (a cura di A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, 2000, p. 11 ss. Si tratta di una osservazione estensibile alle Regioni che si sono dotate di una propria legislazione elettorale, attesa la omogeneità di soluzioni rispetto all'archetipo statale del 1995 (sul punto, rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in AA.VV. [a cura di S. MANGIAMELI], *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*. Volume I, Milano, 2012, par. 1 ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici). Tale assenza di originalità dei sistemi elettorali regionali è sottolineata ora anche da F. BIONDI, G. RIVOCCHI, *Le forme della rappresentanza ed il sistema dei partiti*, in AA.VV. (a cura di S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015, p. 202, i quali evidenziano anche l'interazione (e commistione) tra disciplina costituzionale della forma di governo regionale e disciplina elettorale (p. 200). La crisi dei partiti (a livello centrale e periferico) degli ultimi anni ha evidentemente alterato il punto di equilibrio tra le due ispirazioni sopra richiamate, rendendo sempre più affannosa la “copertura politica” del Presidente regionale offerta dal premio di maggioranza.

⁷ Rileva sicuramente a questo proposito il limitato numero (rispetto alla Camere del Parlamento) dei componenti dei Consigli regionali; la ben diversa rilevanza mediatica dei lavori consiliari rispetto a quelli parlamentari (elemento non secondario di alimentazione dei fenomeni ostruzionistici) e, forse, un diverso modo di intendere la contrapposizione politica in Consiglio rispetto a quanto avviene in ambito parlamentare.

⁸ Come si vedrà nel par. n. 4 del presente lavoro, questo legame tra reiezione della questione e dimissioni del Presidente è complicato dalla considerazione delle maggioranze da raggiungere in sede di votazione per raggiungere tale effetto.

Osservatorio sulle fonti

assunto negli ordinamenti regionali una visibilità ed un rilievo lontanamente paragonabili a quelli che la medesima ha manifestato nei rapporti tra Governo e Parlamento.

Si tratta di un'osservazione che può essere già riferita al modello e, soprattutto, all'esperienza della forma di governo regionale anteriormente alla riforma costituzionale del 1999 nella quale pochi statuti⁹ si preoccupavano di disciplinare esplicitamente la possibilità per la Giunta di impegnare la propria responsabilità politica e la propria permanenza in carica in ordine ad una determinata deliberazione del Consiglio regionale. Si era, con tutta probabilità, di fronte ad una sorta di reticenza da ascrivere al proposito di tenere “sotto tono” l'immagine e la posizione degli esecutivi regionali di fronte alle assemblee legislative in un'esperienza – ed in un periodo storico – di esaltazione della figura delle seconde rispetto ai primi¹⁰. Non immotivatamente si sarebbe potuto, infatti, far leva sull'istituto della “questione di fiducia” per valorizzare in qualche modo il ruolo della Giunta e far propendere in modo più netto l'ago della qualificazione della forma di

⁹ Il quadro è stato di recente ricostruito da D. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO), *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, in *St. parl. pol. cost.*, 2010, p. 42: si trattava dello statuto della Regione Molise (art. 25, comma 3), il cui regolamento consiliare prevedeva (e prevede ancora oggi essendo il regolamento in questione ancora in vigore. Sul punto cfr. *infra* nota 36) la decadenza della Giunta solo nel caso di riezione della questione a maggioranza assoluta (art. 63, comma 3). In modo meno diretto ed esplicito sostanziali questioni fiduciarie venivano configurate anche dagli statuti della Regione Puglia (art. 45, comma 5) e della Regione Umbria (art. 51, comma 4). In un caso (Regione Marche) l'art. 28, comma 1 dello statuto vietava, invece, espressamente l'utilizzazione della questione di fiducia. A queste ipotesi vanno aggiunti due casi di fondamento esclusivamente regolamentare e non statutario della questione di fiducia: il primo era rappresentato dall'art. 69, comma 1, del regolamento consiliare della Lombardia (introdotto nel 1984, anche se con formulazione indiretta), ricordato da P. NICOSIA, *Forma di governo e questione di fiducia nell'ordinamento delle Regioni di diritto comune*, in *Nomos*, 1991, p. 56 e nota 54. E' il caso di sottolineare come il riferimento alla “permanenza in carica” del Presidente della Regione *ivi* prevista come causa escludente il voto a scrutinio segreto è rimasta nelle formulazioni del regolamento che si sono susseguite nel tempo fino al nuovo regolamento del 2009. Il secondo caso merita un'attenzione particolare, trattandosi dell'ancora vigente articolo 121-*quinquies* del regolamento dell'Assemblea regionale siciliana, a proposito del quale cfr.: F. TERESI, *Il Presidente e la Giunta regionale*, in AA.VV. (a cura di A. RUGGERI, G. VERDE), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, p. 104 che sottolinea le limitazioni di materie nelle quali la questione di fiducia può essere posta; G. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, Napoli, 2012, 133 s., che evidenzia come dal 2001 l'istituto non abbia più ricevuto applicazione. Tale dato è ricordato anche da S. CURRERI, *La forma di governo siciliano, ovvero dell'ultimo baluardo dell'assemblearismo*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 994, il quale lo collega ad “una sorta di tacito compromesso tra la rinuncia a tale strumento ed il mancato ricorso a tattiche ostruzionistiche”. L'esigenza di una esplicita regolazione a livello statutario della questione di fiducia in conseguenza dell'introduzione ad opera della l. cost. n. 2 del 2001 dell'elezione diretta del Presidente della Regione in Sicilia è stata sostenuta da D. SAVALLI, *Questione di fiducia ed elezione diretta: un matrimonio (im)possibile?*, in www.ars.sicilia.it/DocumentiEsterni/Pubblicazioni/00000066/Questione%20di%20fiducia.pdf, (2008).

¹⁰ Il punto è particolarmente evidenziato da F. LEVI, *Prime considerazioni sulla forma di governo secondo gli statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 2487 s. il quale, con riferimento al Presidente della Regione, osservava, andando ancora più in profondità, che “il riconoscimento di un ruolo di *premier* nell'assetto regionale avrebbe rappresentato una innovazione profonda nel nostro meccanismo politico; il *premier* avrebbe accresciuto, per il suo stesso ruolo, la posizione di *leader* politico che già occupava, intaccando così la posizione degli uomini politici di livello nazionale”.

Osservatorio sulle fonti

governo regionale verso il versante “parlamentare” piuttosto che quello “assembleare”¹¹.

Ma, come la pratica istituzionale insegna e la stessa riflessione scientifica ha evidenziato con il richiamo alla figura della “fiducia-dichiarazione politica”¹², non vi è “silenzio” costituzionale (o, nel nostro caso, statutario) e forse neanche divieto esplicito che sia in grado di impedire ad un esecutivo di dimettersi a seguito di un voto contrario dell’assemblea¹³ su di una questione dichiarata cruciale per l’indirizzo politico¹⁴. La possibilità di condizionare la propria permanenza in carica, da parte della Giunta, ad una determinata deliberazione consiliare esprimeva, così, il naturale collegamento tra i due organi fondamentali della Regione ed in questo senso, nonostante le appena richiamate reticenze statutarie e l’accentuazione della supremazia del Consiglio sulla Giunta, la ricostruzione più credibile della forma di governo nella stagione del primo regionalismo italiano era quella orientata nel senso di un modello a forma parlamentare, ancorché assai debolmente razionalizzato^{15 16}. Coerentemente con questa ricostruzione ed in modo

¹¹ Che le scelte statutarie fossero circoscritte “alle forme (ed alle varianti) *intermedie* fra l’estremo parlamentare e quello assembleare” era stato sottolineato da L. PALADIN, *Diritto regionale*⁶, Padova, 1997, p. 296. L’A. evidenziava peraltro, con riferimento all’esperienza delle Regioni ordinarie, la “comune decisione di assumere sistemi caratterizzati nel senso assembleare” nei testi normativi interessanti la forma di governo regionale (p. 300).

¹² A proposito della possibilità di individuare diversi “modelli” di questione di fiducia – distinzione che sarà ripresa ed utilizzata in questo lavoro – e, tra questi, della “fiducia-dichiarazione politica” o “pseudo questione di fiducia”, cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p. 19 ss. e p. 185 ss.

¹³ E talvolta anche in assenza di un esplicito voto contrario. Come affermano icasticamente M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 447, tratteggiando un carattere squisitamente parlamentare dell’esperienza statutaria italiana: “vi sono maggioranze puramente fittizie che possono votare la fiducia, ma non infondere vita ad un corpo che non l’ha per consenso della pubblica opinione”...

¹⁴ Come osservava lo stesso L. PALADIN, *op. ult. cit.*, p. 309, con riferimento all’esperienza del primo regionalismo italiano. All’indomani della riforma costituzionale del 1999, cfr. R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in AA.VV. (a cura di A. D’ATENA), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano, 2005, p. 101.

¹⁵ All’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione, l’art. 122 Cost. venne interpretato in termini sostanzialmente compatibili con il modello di forma di governo parlamentare da P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, p. 172 s. Per la considerazione che “l’organizzazione regionale appare chiaramente informata, per quanto attiene ai rapporti tra Consiglio e Giunta, al principio della fiducia”, cfr. M. GALIZIA, *Sfiducia e scioglimento nella organizzazione regionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1570, anche se sulla base della considerazione, forse eccessiva, che “le esigenze che l’art. 94 Cost. mira a realizzare attengono alle finalità basilari della conformazione democratica dello Stato” (p. 1573). La tendenza delle Giunte ad assumere “un ruolo che va ben oltre quello di un «comitato esecutivo» dei consigli regionali”, delineandosi, così, “una forma di governo regionale tutto sommato simile a quella esistente a livello statale” è evidenziata da M. CARLI, *Art. 121, 122*, in AA.VV. (a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO), *Artt. 121-127. Le Regioni, Le Province, I Comuni, Tomo II - Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, p. 99 s. Cfr. anche per una lettura che tende a “rivalutare” il ruolo ed il peso della Giunta, rispetto a letture “assemblearistiche” della forma di governo regionale, T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, p. 106 ss.

¹⁶ Per la considerazione del condizionamento operato su tale labile figurino istituzionale da parte di un sistema di partiti politici fortemente centralizzati e dal *continuum* nazionale-locale che li caratterizzava,

Osservatorio sulle fonti

plausibile negli anni finali di quell'esperienza si sottolineava come l'istituto della questione di fiducia dovesse ritenersi compatibile con l'assetto costituzionale del titolo V e degli statuti regionali, indipendentemente da una sua esplicita previsione in questi ultimi¹⁷.

Opposto nell'ispirazione, ancorché simile nella sua forma di manifestazione, appare l'atteggiamento nei confronti della questione di fiducia regionale successivamente al 1999. In questo caso è la volontà di rafforzare il versante "presidenziale" del nuovo modello di forma di governo regionale a spingere ai margini del sistema un istituto che inevitabilmente lega l'esecutivo al legislativo, rimarcandone la dipendenza funzionale anche se, al tempo stesso, tale esecutivo è in grado di determinare lo scioglimento del Consiglio in forza dell'operatività del *simul simul*.

Al di là dei problemi relativi alle maggioranze consiliari di approvazione e reiezione della questione di fiducia, che saranno affrontati in seguito, è da sottolineare come sia stata una lettura "filo-presidenzialista" della forma di governo delineata dal Titolo V riformato e ripresa fedelmente da tutti gli statuti di nuova generazione - al di là di taluni tentativi di aggiramento della rigidità del *simul simul*¹⁸ - a spiegare lo scarso successo dell'istituto, almeno fino alle ultime evoluzioni sopra ricordate.

Nel complesso, appare interessante sottolineare questa tendenza "anti-ciclica" che caratterizza la questione di fiducia nella storia del diritto regionale italiano: istituto "scomodo" e perciò marginalizzato perché richiamante in modo evidente il collegamento tra esecutivo e legislativo mentre "lo spirito dei tempi" portava a rimarcare la prevalenza ora dell'uno ora dell'altro dei due fondamentali poteri regionali.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, si può sin da ora osservare come la questione di fiducia si confermi un istituto naturalmente "bilaterale" che pone necessariamente in gioco il rapporto *parlamentare*¹⁹ tra legislativo ed esecutivo²⁰. Anche se inseri-

cfr. la valutazione *a consuntivo* di un'intera esperienza di regionalismo di A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 317 ss., ora in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, p. 68. Come ricorda M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali ?*, Bologna, 2002, p. 203 ss., il ruolo dei partiti appare decisivo per comprendere il riequilibrio dei poteri a favore degli esecutivi regionali, nella concreta esperienza. Sul grado di incidenza dei partiti sulla formula di "governo aperto" adottata dagli statuti, cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 110.

¹⁷ In questo senso, cfr. già S. BARTOLE, *Giunta regionale*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, par. 7, il quale fa riferimento a "norme e convenzioni apposite" costitutive di un obbligo di dimissioni. In epoca più recente, ma sempre con riferimento al primo regionalismo italiano, cfr., P. NICOSIA, *op. ult. cit.*, p. 61.

¹⁸ Per una critica a tali tentativi di svuotamento dell'espressione "elezione diretta", operati dagli statuti marchigiano (con disciplina transitoria) e calabrese (con disciplina "a regime") e, quindi, per un apprezzamento della giurisprudenza costituzionale che ha censurato tali operazioni (sentt. n. 304 del 2002 e 2 del 2004), rinvio a quanto ho avuto modo di esprimere da ultimo in E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, in *Consulta online*, 2016, fasc. I, p. 41.

¹⁹ Intendendo l'espressione in senso sostanziale e quindi prescindendo dalle ben note questioni relative alla prerogativa statale del *nomen* Parlamento.

²⁰ Sulla naturale bilateralità del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento posta a fondamento della questione di fiducia, che ne costituisce specificazione, cfr., tra gli altri, M. GALIZIA, *Crisi di Gabinetto*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, par. 4; G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, in *Dir. soc.*, 1981, nonché in AA.VV. *Studi in onore di A. Amorth*, vol. II, Milano, p. 535,

Osservatorio sulle fonti

ta in una forma di governo come quella delle Regioni italiane post-1999 della quale si può discutere la natura ancora parlamentare o, più probabilmente, post-parlamentare²¹, la questione di fiducia implica e chiama in gioco il versante parlamentare di tale forma di governo, il coordinamento anziché la separazione tra legislativo ed esecutivo. Chi intenda valorizzare tale dimensione di coordinamento non può non guardare con attenzione ad essa ed alla sua concreta disciplina nei singoli ordinamenti regionali.

3. Corte costituzionale e questione di fiducia regionale

L'ostacolo più rilevante alla ammissibilità della questione di fiducia regionale – una sorta di macigno in grado di sbarrare trasversalmente la via alla sua inclusione e disciplina negli ordinamenti regionali – viene dalla giurisprudenza costituzionale, o meglio da una certa lettura di essa.

Sul punto, sembra che effettivamente si colga nelle pronunce del Giudice di costituzionalità delle leggi una sorta di *crescendo* in senso restrittivo: dall'ambiguità della sent. n. 2 del 2004, la quale si riferisce incidentalmente all'istituto, senza prendere posizione chiara²², si passa alla n. 379 dello stesso anno, la quale – nel rigettare una censura governativa nei confronti dell'art. 28, comma 2, dello statuto della Regione Emilia-Romagna a proposito della discussione ed approvazione da parte del Consiglio regionale del programma di governo predisposto dal Presidente della Regione – ha cura di sottolineare, da un lato, che *“l'autonomia statutaria... ben può disciplinare procedure e forme del rapporto fra i diversi organi regionali, più o meno riducendo l'area altrimenti lasciata alla prassi o alle relazioni meramente politiche”*²³, dall'altro – ed è ciò che più conta nella lettura di tipo “restrittivo” – fonda la decisione di rigetto sulla *“mancata disciplina nella delibera statutaria di conseguenze di tipo giuridico (certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario), derivanti dalla mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo del Presidente”*²⁴.

accentuando il carattere paritario del rapporto tra Governo e Parlamento, e p. 537; A.P. TANDA, *Modalità di votazione e questione di fiducia*, in AA.VV. (a cura dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari), *Quaderno n. 3. Seminario 1992*, Milano, 1993, p. 193; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 171; G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, in AA.VV., *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, I tomo, Torino, 2008, p. 24, escludendo tuttavia l'estensione delle considerazioni svolte e la configurabilità di un rapporto fiduciario alla forma di governo regionale (p. 5 s.); S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, p. 212, con applicazione proprio alla materia regionale. Con specifico riferimento all'esperienza siciliana, cfr. M. DI PIAZZA, *L'Assemblea*, in AA.VV. (a cura di A. RUGGERI, G. VERDE), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., p. 96.

²¹ Una forma di governo che si pone “oltre le colonne d'Ercole del parlamentarismo”, come chi scrive ha sostenuto in E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, p. 265 ss. Sul punto, cfr. *infra*, par. seguente.

²² N. 4 del *Considerato in Diritto*.

²³ N. 9 del *Considerato in Diritto*.

²⁴ *Ivi*.

Osservatorio sulle fonti

Ma è soprattutto nella sent. n. 12 del 2006, relativa allo statuto abruzzese, che la chiusura nei confronti della questione di fiducia sembra farsi evidente: si consideri, al riguardo, l'affermazione resa in riferimento alla (dichiarata incostituzionale) possibilità per il Consiglio di approvare mozioni di sfiducia individuali nei confronti dei singoli assessori; affermazione per cui *“il principio funzionale largamente noto con l'espressione aut simul stabunt aut simul cadent esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio”*²⁵. Si veda inoltre, a proposito della (dichiarata incostituzionale) previsione dell'equiparazione, quanto ad effetti, ad una mozione di sfiducia della mancata approvazione consiliare del programma presentato dal Presidente²⁶, la netta affermazione che *“non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione”*²⁷, aggiungendosi, subito dopo, che *“né sarebbe ammissibile che alla maggioranza assoluta richiesta dall'art. 126, secondo comma, Cost. si potesse sostituire una maggioranza semplice, quale quella resa possibile dall'impugnato art. 46, comma 2, dello statuto della Regione Abruzzo”*²⁸.

La presa di distanza del modello di forma di governo regionale *standard* accolta nel titolo V della Parte II della Costituzione riformato nel 1999 rispetto alla possibilità di configurare una relazione fiduciaria tra Presidente regionale e Consiglio sembra netta. Tale separazione sembrerebbe inoltre precludere, nel pensiero della Corte, spazi di operatività per un congegno quale la questione di fiducia che tale relazione fiduciaria naturalmente presuppone²⁹. Con il *ché* la trattazione dovrebbe concludersi rapidamente.

Non è questa la sede per ripercorrere le non poche critiche che sono state rivolte a questa giurisprudenza costituzionale che ha inteso irrigidire anche oltre il necessario l'autonoma legittimazione del Presidente demo-eletto rispetto al Consiglio. Qui basta osservare che la giurisprudenza in esame tralascia di considerare che è lo stesso art. 126 Cost. a mantenere una forma di condizionamento reciproco tra i due organi, consistente nella possibilità di sfiducia del Consiglio al Presidente (e questo rientra nella tradizionale nozione della forma di governo parlamentare) nonché di scioglimento del Consiglio in seguito all'approvazione della mozione di sfiducia così come in conseguenza della morte, dell'impedimento permanente o delle dimissioni del Presidente (e questo fuoriesce dall'alveo consolidato della suddetta forma di governo per far entrare probabilmente

²⁵ N. 4 del *Considerato in Diritto*.

²⁶ Art. 46, comma 2, statuto della Regione Abruzzo.

²⁷ N. 5 del *Considerato in Diritto*.

²⁸ *Ivi*.

²⁹ Una diversa linea critica nei confronti della questione di fiducia a livello regionale viene sviluppata da chi, pur non affermando l'illegittimità dell'istituto, raccomanda cautela nel trapiantare in sede regionale un istituto in grado di determinare “un'ulteriore forzatura in un modello già teso fino al limite estremo della forma di governo parlamentare e confinante con un modello presidenziale”: così G. SCACCIA, *La riforma dello statuto campano a prima lettura*, in *federalismi.it.*, 10/2016, p. 14.

il modello in esame in un ambito diverso).

Il perdurante condizionamento reciproco tra Consiglio e Presidente della Regione costituisce, a ben vedere, l'elemento di collegamento con la tradizione parlamentare³⁰ sul quale la questione di fiducia può innestarsi senza difficoltà insuperabili: condizione necessaria ma non sufficiente per aversi forma di governo parlamentare, come è stato efficacemente scritto³¹, ma non per questo inidonea ad integrare la fisionomia complessiva del *simul-simul*, attenuando il dualismo che sembrerebbe caratterizzarlo³².

Alla luce di questa precisazione, vi è soprattutto un aspetto della giurisprudenza costituzionale sopra ricordata che va considerato per relativizzarne la portata rispetto al tema qui affrontato: le ipotesi sulle quali la Corte costituzionale si sofferma nelle pronunce del 2004 e del 2006 sono fattispecie nelle quali il rapporto tra Presidente e Consiglio viene in rilievo in termini "astratti". L'oggetto della decisione – e l'architrave del ragionamento della Corte – è, cioè, unicamente la permanenza nella carica o meno del Presidente regionale e, quindi, la conferma della "consonanza" tra Consiglio e Giunta, come appare evidente nella problematica della mancata approvazione consiliare del programma della Giunta.

Quella appena ricordata è una circostanza non secondaria, se si tiene nel debito conto un aspetto da tempo opportunamente sottolineato nella riflessione scientifica in cui si affronta l'istituto della questione di fiducia, ovvero la sua necessaria declinazione "plurale": partendo dalla "pseudo-questione di fiducia" – vero nocciolo duro ed insopprimi-

³⁰ In questo senso ben si comprende la critica alla sent. n. 12 del 2006 che muove A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in *Forumcostituzionale.it* nonché in *Nuove aut.*, 2-3/2006 ed ora in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. X. Studi dell'anno 2006*, Torino, 2007, p. 79, sulla base della difficoltà di concepire "fiducia" senza "consonanza politica" e viceversa, con la conseguenza che "l'una equivale, nelle cose, all'altra (e viceversa)". La persistenza del legame fiduciario anche nel modello del *simul simul* è sostenuta in modo esplicito da S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, cit., p. 206 e da A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, p. 43 ss., che ascrive anzi la forma di governo regionale *standard* alla famiglia delle forme di governo (neo)parlamentari. In questo senso cfr. ora anche T.E. FROSINI, *Efficacia ed efficienza della forma di governo regionale a partire dalle riforme in Campania*, in *federalismi.it.*, 10/2016, p. 2.

³¹ M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti "a rime obbligate"?*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, p. 116.

³² L'intento dello statuto abruzzese – nelle sue disposizioni ritenute incostituzionali – di attenuare la doppia legittimazione distinta di Presidente e Consiglio insita nel modello *standard* di forma di governo regionale a favore di un "sistema con una impronta neoparlamentare" caratterizzato da un "unico processo di legittimazione popolare" è evidenziato da S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 782. Per una critica alla chiusura della Corte nei confronti della possibilità di costruire, da parte degli statuti, modelli istituzionali misti tra quello parlamentare, presidenziale ed altri, cfr. A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali*, cit., p. 81. Per la considerazione che l'inammissibilità della fiducia iniziale al Consiglio sia un "limite aggiunto al sistema" dalla Corte più che un "limite di sistema" rilevato dalla stessa, rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in AA.VV. (a cura di P. CAVALERI), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008, p. 259.

Osservatorio sulle fonti

bile di raccordo Governo-Parlamento nei regimi che non accolgono il modello presidenziale di “separazione dei poteri” – si passa, infatti, per le “questioni di fiducia astratte” – particolarmente considerate, come si è appena visto, nella riforma costituzionale del 1999 – e si arriva alle questioni di fiducia “concrete” più o meno proceduralmente razionalizzate della tradizione costituzionale e parlamentare italiana³³ e non solo italiana³⁴.

Si tratta di una constatazione che dovrebbe consentire di superare il “punto di blocco” rappresentato dalla rigidità della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, limitando la portata delle affermazioni contenute nelle sentenze del 2004 e del 2006 alla tipologia “astratta” di rapporti Presidente-Consiglio considerati dalla Costituzione ma lasciando al tempo stesso non completamente pregiudicato il quadro rimesso all’autonomia degli ordinamenti regionali nei casi in cui la questione di fiducia si innesti su concreti procedimenti decisionali, specialmente legislativi. In questa direzione conduce, peraltro, l’insopprimibile collegamento tra esecutivo e legislativo regionale nei procedimenti decisionali concreti che il modello della “consonanza” non può disconoscere ma anzi presuppone, a meno di non scontare una fatale perdita di funzionalità dei processi decisionali regionali che passano attraverso il Consiglio regionale e nei quali il Presidente e la Giunta sono presenti in termini attivi e significativi³⁵.

³³ Sulla quale si rinvia per il periodo statutario a M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., cap. II. Per gli esordi dell’istituto in epoca repubblicana, cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 84 ss. La rilevazione dell’affermarsi dell’istituto e della sua disciplina procedurale è operata, per così dire, “in diretta” da L. ELIA, *Documentazione e cronaca costituzionale. Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1956, p. 210 ss. e spec. p. 215 ss.

³⁴ Interessante sul punto appare l’esperienza spagnola, per lungo tempo concentrata sulla questione di fiducia astratta, l’unica configurata dall’art. 112 della Costituzione e ritenuta praticabile secondo parte della dottrina: cfr., per tutti, E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*⁵, vol. II, Madrid, 2005, p. 204; L.E. DELGADO DEL RINCÓN, *Las relaciones entre las Cortes generales y el Gobierno*, in AA.VV. (a cura di J.M.^A CASTELLÀ ANDREU), *Derecho constitucional básico*, Barcelona, 2014, p. 163. Maggiormente aperto sulla possibilità di far rientrare nella nozione di “*declaración de política general*” anche una decisione legislativa, invece, J.A. MONTILLA MARTOS, *Cap. XXIX. Las relaciones entre las Cortes y el Gobierno*, in AA.VV. (a cura di F. BALAGUER CALLEJÓN), *Manual de derecho constitucional*, vol. II, Madrid, 2005, p. 464. Tale impostazione è ripresa dagli statuti di molte Comunità autonome (cfr. sul punto E. ÁLVAREZ CONDE, A. GARCÍA-MONCÓ, R. TUR AURISINA, *Derecho autonómico*, Madrid, 2013, cap. II). L’esplicita apertura a questioni di fiducia “concrete”, con riferimento a progetti di legge, è operato invece dagli statuti della Comunità autonoma di *Valencia* (art. 30) e da quello di *Castilla La Mancha* (art. 20). Quest’ultimo prevede la maggioranza assoluta quale requisito di approvazione, nel caso di questione di fiducia apposta ad un progetto di legge (art. 20, comma 2). Si noti come anche l’ordinamento degli enti locali (art. 197-bis del *Régimen Electoral General [Ley Orgánica 5 del 19 giugno 1985]*) prevede, a partire da una modifica introdotta nel 1999, la possibilità per il Sindaco (*Alcade*) di porre la questione di fiducia concreta su di una serie di oggetti elencati dalla disposizione in questione.

³⁵ In questo senso è evidente l’appartenenza della forma di governo regionale delineata dalla riforma costituzionale del 1999 – e confermata dalle scelte delle Regioni – alla famiglia dei modelli a “fusione di poteri”, anziché “a separazione degli stessi”. Se l’elezione diretta del vertice dell’esecutivo regionale può suggerire qualche accostamento con i presidenzialismi, la dimensione funzionale dei rapporti esecutivo-

Osservatorio sulle fonti

A questo proposito va effettuata una precisazione: essa attiene alla questione se il soggetto chiamato a decidere la posizione della questione di fiducia (in tutte le sue possibili declinazioni, astratte o concrete) debba essere necessariamente individuato nel Presidente della Regione³⁶ o se lo statuto possa spostare nella Giunta la sede della decisione³⁷, con una scelta il cui significato politico di riequilibrio dei rapporti di forza all'interno della maggioranza di governo regionale non può sfuggire. Ebbene, se la decisione sulla questione di fiducia appare direttamente incidente sulla “politica generale” della Giunta – come dovrebbe essere per definizione – pare naturale (e necessario) intestare il potere di attivazione in capo al soggetto al quale la Costituzione attribuisce la direzione di tale “politica generale” e, quindi, al Presidente e ciò anche senza enfatizzare il tipo di rapporti tra Presidente ed assessori che emerge dalla sent. n. 12 del 2006 della Corte costituzionale³⁸. Del resto, eventuali conflitti laceranti in seno all'esecutivo regionale sull'uso dell'istituto potranno trovare emersione anche giuridica nelle dimissioni degli assessori contrari, con esiti che potrebbero arrivare a travolgere la permanenza nella carica del Presidente stesso.

Proprio la considerazione di come la questione di fiducia si riferisca al fondamentale (nel senso di naturale e imprescindibile) rapporto tra esecutivo e legislativo, induce a ritenere che la sua operatività sia, per così dire, implicita nell'esistenza di tale rapporto. Così come, a livello di forma di governo statale, la base di legittimità dell'istituto risiede nella consuetudine costituzionale, sulla quale si sono innestate le previsioni dei regolamenti parlamentari³⁹, analoghe considerazioni dovrebbero valere per il livello regionale, vuoi che il rapporto esecutivo-legislativo lo si intenda fondato su di un rapporto fi-

legislativo impone di confrontarsi con i modelli parlamentari, per coglierne elementi comuni e differenziali. La scarsa innovatività di statuti e regolamenti consiliari regionali in tema di disciplina del procedimento legislativo ed, in particolare, del ruolo della Giunta al suo interno è rimarcata da M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, 2010, p. 266 ss. Per l'esame di talune più significative esperienze regionali cfr. molti dei contributi contenuti in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO), *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, cit.

³⁶ Così art. 44, comma 1, st. Liguria; art. 14 l.r. n. 17 del 2007 del Friuli-Venezia Giulia; art. 49, comma 1, st. Campania (non innovato dalla modifica statutaria del 2016); art. 52 st. Basilicata. Ancorché nulla preveda sul punto l'art. 63 del reg. cons. Molise, è da ritenere che tale disposizione vada raccordata con il più recente statuto che, senza menzionare la questione di fiducia, attribuisce al Presidente il potere di direzione della politica della Giunta (art. 33, comma 2, lett. e)). Sembra preferibile, quindi, l'interpretazione sistematica che attribuisce al Presidente il potere di porre la questione di fiducia, in quanto espressione dei poteri di direzione della Giunta. Si tratta di un'interpretazione che ovviamente si fonda sulla sufficienza della previsione regolamentare della questione di fiducia (cfr. *infra* nota 42), dovendosi altrimenti prospettare l'abrogazione implicita della previsione regolamentare da parte del successivo nuovo statuto.

³⁷ Art. 121-*quinquies* del regolamento consiliare dell'Assemblea regionale siciliana; Art. 34, lett. f) st. Calabria; art. 55-*bis* della proposta di modifica dello st. Veneto.

³⁸ N. 4 del *Considerato in Diritto*.

³⁹ Per la progressiva emersione, non senza contrasti, di un *corpus* di regole dall'esperienza parlamentare di applicazione dell'istituto nelle prime legislature repubblicane, cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 212 ss. il quale rileva la cristallizzazione della questione di fiducia in consuetudine costituzionale nel corso degli anni sessanta del secolo scorso (p. 225 e rinvio alla letteratura in tema a nota 85).

Osservatorio sulle fonti

duciario vero e proprio⁴⁰, sia che lo si basi sul suo “parente stretto” del rapporto di consonanza⁴¹. In particolare, sembra ritenersi sufficiente, per la sua operatività, la previsione da parte dei regolamenti consiliari, non richiedendosi necessariamente la previsione statutaria, pur sicuramente utile⁴².

Non costituisce, invece, a parere di chi scrive, un dato decisivo per risolvere i dubbi di compatibilità dell’istituto con il modello di forma di governo regionale, la mancata impugnazione da parte del Governo delle disposizioni statutarie regionali che prevedono la questione di fiducia, non potendosi, come è noto, attribuire alla mancata attivazione del contenzioso innanzi alla Corte (così come alla sua eventuale rinuncia) un effetto di “consolidamento costituzionale” di istituti o di punti di equilibrio nel riparto competenziale tra enti⁴³. A questo proposito può considerarsi, in primo luogo, la possibilità che la Corte costituzionale sia chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della questione incidentale in via di accesso incidentale, in relazione, ad esempio, ad un asserito vizio procedimentale di una legge regionale approvata mediante il ricorso all’istituto in esame⁴⁴. Va peraltro realisticamente considerato che tale via di accesso non pare altamente probabile, implicando una tutt’altro che scontata accentuata sensibilità di un Giudice in un giudizio per i temi relativi all’organizzazione istituzionale regionale ed al “diritto parlamentare regionale”...

Anche l’ipotesi in cui la questione sorga all’interno di un conflitto tra Presidente della Regione e Consiglio, a seguito di un rifiuto del primo di dare le dimissioni in cosanguenza di una mancata approvazione della questione di fiducia⁴⁵ – conflitto “giuridicizzato” da uno dei due contendenti deducendolo innanzi all’Autorità giudiziaria⁴⁶ – sem-

⁴⁰ E’ questa la tesi, come si è già visto, sostenuta da S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”*, cit., p. 206.

⁴¹ Riprendendo le osservazioni di A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali*, cit., p. 79.

⁴² In senso favorevole a tale soluzione D. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari*, cit, p. 58. *Contra*, e quindi per la sua necessaria previsione da parte dello statuto, sulla base della considerazione dell’istituto quale aspetto essenziale della forma di governo regionale, M. SCUDIERO, *Questione di fiducia e provvedimenti deliberativi: riflessioni sulle modifiche allo Statuto campano*, in *federalismi.it*, 10/2016, p. 6; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l’autonomia statutaria*, Napoli, 2010, p. 154 ed in precedenza P.L. PETRILLO, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra consiglio e (presidente della) giunta*, in AA.VV. (a cura di M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 70.

⁴³ In termini riassuntivi su tale consolidato orientamento della Corte costituzionale, cfr. recentemente E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*⁵, Torino, 2016, p. 174 ss.

⁴⁴ Sul carattere di “elemento di chiusura e garanzia della disciplina costituzionale nei confronti delle opzioni delle parti stesse, rappresentato” dalla questione di legittimità in via incidentale rispetto alla modalità di accesso in via principale, cfr. E. GIANFRANCESCO, *L’incidenza della riforma del titolo V sul giudizio costituzionale*, in AA.VV. (a cura di E. BETTINELLI, F. RIGANO), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 72.

⁴⁵ E la ragione del contenzioso potrebbe essere data proprio dalle incertezze in ordine all’individuazione del *quorum* di approvazione/reiezione della questione di fiducia, secondo quanto si esaminerà nel par. 4.

⁴⁶ Stante l’inconfigurabilità di conflitti di attribuzione intra-regionali ex art. 134 Cost., l’Autorità giudiziaria in questione non potrebbe che essere quella amministrativa, innanzi alla quale si porrebbe

bra scontrarsi con la considerazione che i soggetti istituzionali regionali coinvolti avranno la naturale tendenza a risolvere rapidamente in via politica e non giuridica la controversia, anche per evitare il rischio di uno stallo che legittimerebbe un intervento statale di salvaguardia ex art. 126, primo comma, Cost., che aggiungerebbe problemi a problemi...⁴⁷

4. La questione di fiducia “concreta” ed il procedimento legislativo regionale

Una volta calata nei concreti procedimenti decisionali delle assemblee consiliari e, in particolare, di quelli legislativi, la questione di fiducia subisce i possibili condizionamenti derivanti dalla natura di tali procedimenti, plasmati dai regolamenti di funzionamento dell'organo.

Ciò che va sottolineato è come la questione di fiducia regionale, al pari di quella statale, finisca per subire una rilevante razionalizzazione procedurale ad opera dei regolamenti consiliari; razionalizzazione volta ad attribuire ad essa il peso e la rilevanza consoni ad un atto che impegna la permanenza in carica dell'esecutivo regionale.

I capisaldi di tale razionalizzazione procedurale sono ben noti e sono quelli da tempo messi in evidenza dal diritto parlamentare “classico” ovvero forgiato sui regolamenti delle Camere del Parlamento: essi si sostanziano nella *priorità, indivisibilità ed inemendabilità*⁴⁸ del testo sul quale viene posta la questione di fiducia, quand'anche si tratti di un testo legislativo⁴⁹.

In questo vantaggio procedurale assolutamente rilevante, tale da giustificare una deroga ai principi classici del diritto parlamentare a matrice razionale-benthamiana⁵⁰, è da

l'eventualità della proposizione della questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

⁴⁷ Non esclusa la proposizione di un conflitto di attribuzioni intersoggettivo avente a fondamento, in ultima analisi, la legittimità della previsione della questione di fiducia e della sua disciplina procedurale. Tale conflitto potrebbe essere la sede nella quale la Corte costituzionale potrebbe auto-rimettere innanzi a sé in via incidentale la questione di legittimità delle previsioni statutarie dedicate all'istituto. Sul ricorso all'istituto dell'auto-rimessione in via incidentale, da parte della Corte, in occasione di conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 217 ss.

⁴⁸ Su tali fondamentali “conseguenze procedurali” della questione di fiducia, cfr., per tutti, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in *St. parl. pol. cost.*, 1969 p. 42. Sull'assessamento di tali conseguenze procedurali nella giurisprudenza parlamentare, anche a fronte delle tecniche ostruzionistiche esplose alla fine degli anni Settanta del secolo scorso, cfr. in particolare S. LABRIOLA, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1980, I, p. 585 ss.

⁴⁹ Cfr. ancora A. MANZELLA, *op. ult. cit.*, per l'importanza del “regime della mozione”, che comporta “la prevalenza della affermazione di indirizzo politico contenuta nel documento, rispetto ad ogni altra concorrente proposta di emendamento e di partizione” (corsivi originali) (p. 75), con conseguente cedevolezza delle regole disciplinanti l'ordinario procedimento legislativo rispetto a quelle tipiche del procedimento proprio della fiducia, in ragione del diretto collegamento di quest'ultimo con l'attività di indirizzo politico (p. 82).

⁵⁰ Sul razionalismo benthamiano applicato al procedimento legislativo, cfr. A.A. CERVATI, *La procedura parlamentare nella teoria costituzionale di Jeremy Bentham*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. I, Padova, 1995, p. 185 ss. ed ora R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parla-*

Osservatorio sulle fonti

vedere la realizzazione di una *corrispettività* rispetto alla messa in gioco del rapporto fiduciario (o, nel caso regionale, se si vuole, di consonanza reciproca).

E' proprio il carattere bilaterale del rapporto tra esecutivo e Consiglio regionale a fondare nel caso della posizione della questione di fiducia i vantaggi procedurali per l'esecutivo appena richiamati (*priorità, inemendabilità ed indivisibilità* del testo sul quale la fiducia è posta) che derogano in modo non secondario al tradizionale procedimento decisionale parlamentare.

Tale deviazione dalle normali regole di decisione in tanto è però resa possibile in quanto l'esecutivo, come si è detto, mette a rischio la propria permanenza in carica relativamente all'esito del voto parlamentare⁵¹. Si definisce in questo modo la *corrispettività* tra vantaggi e rischi di chi pone la fiducia, da un lato, e svantaggi (rispetto al procedimento ordinario) e potenzialità (maggiori rispetto alle deliberazioni "ordinarie") per chi sulla fiducia è chiamato a pronunciarsi, dall'altro. Ciò permette di mantenere tutto sommato in equilibrio il rapporto tra esecutivo che agisce e legislativo che, per così dire, subisce la questione, imponendo un uso meditato (o almeno non spregiudicato) dello strumento da parte degli esecutivi⁵².

L'esigenza di rispetto della *corrispettività* e del conseguente equilibrio rischi/vantaggi tra esecutivo e legislativo dovrebbe guidare l'interprete nella soluzione della questione della maggioranza di approvazione/reiezione della questione di fiducia regionale e delle conseguenze della eventuale reiezione sulla permanenza in carica del Presidente e della Giunta regionale, nonché del Consiglio.

Si tratta di un problema che è stato oggetto di differenziate soluzioni negli statuti e regolamenti regionali che hanno disciplinato la questione di fiducia al loro interno, nonché di quelle Regioni che stanno discutendo modifiche statutarie in tale senso.

Tra le formule statutarie appaiono sicuramente le più problematiche quelle dell'art.

mentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi parlamentari, Milano, 2015, p. 147 ss. Sulle regole razionali benthamiane di votazione degli emendamenti, cfr. in particolare, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, p. 41 ss. Per un recente quadro dell'operatività dei principi benthamiani e dei progressivi scostamenti da essi (al di fuori del caso della questione di fiducia) nel diritto parlamentare italiano, cfr. anche S. TRAVERSA, *Il potere di emendamento e l'ordine di votazione degli emendamenti*, in *Rass. parl.*, 2015, p. 511 ss.

⁵¹ Per usare un'efficace definizione della dottrina costituzionalistica francese, utilizzata con riferimento alle diverse ipotesi di messa in gioco della responsabilità del Governo innanzi all'Assemblea nazionale ex art. 49 Cost: "*La responsabilité est le corollaire de l'autorité en démocratie*" (J. GICQUEL, J.É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*²⁴, Montchrestien, 2010, p. 694).

⁵² Sulle note degenerazioni della prassi parlamentare italiana relative all'uso della questione di fiducia, si rinvia, per tutti, a C. F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2008, p. 587 ss.; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, cit., p. 803 ss. che mette bene in evidenza i peculiari problemi dell'applicazione dell'istituto al procedimento legislativo (p. 806) e la "marcata asimmetria" tra i soggetti del procedimento legislativo (e, cioè, Governo e Parlamento) che esso viene a creare (p. 808). Recentemente L. CIAURRO, *DDL Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rass. parl.*, 2016, p. 122 ss. ha richiamato acutamente l'attenzione sui problemi derivanti dal sempre più evidente scollamento tra un diritto parlamentare accentuatamente *praeter* regolamento ed alimentato da tendenze *decostruttive*, rispetto alle statuizioni *positive* contenute nei regolamenti parlamentari formali.

Osservatorio sulle fonti

44 st. Liguria⁵³ (e dell'art. 42 del regolamento consiliare della stessa Regione), nonché dell'art. 77 del regolamento consiliare della Campania che sviluppa in modo probabilmente non fedele sul punto la previsione dell'art. 49, commi 2 e 3, dello statuto vigente⁵⁴: in base a tali previsioni la questione di fiducia si intende approvata se si esprime a favore la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale. L'elevazione del *quorum* di approvazione richiesto, in conseguenza della posizione della questione di fiducia, pone non pochi dubbi di rispetto del principio maggioritario (semplice) che dovrebbe normalmente reggere il funzionamento dell'organo legislativo regionale, risultando difficilmente comprensibile che la posizione della questione di fiducia innalzi *di per sé* il *quorum* di deliberazione consiliare⁵⁵, rendendo più difficile per l'esecutivo regionale l'approvazione del provvedimento⁵⁶. Così configurato l'istituto sembrerebbe destinato all'ineffettività ed invece è da segnalare che con riferimento alla Liguria si registra l'unico caso di operatività della questione di fiducia - peraltro posta su di un intero provvedimento legislativo, secondo quanto molto discutibilmente consentito dalla disposizione statutaria⁵⁷ - con esito positivo⁵⁸.

L'opzione opposta, altrettanto discutibile, appare fatta propria dall'art. 37, comma 4, st. Calabria⁵⁹ e dall'art. 59 del regolamento consiliare della medesima Regione che ri-

⁵³ Sulla quale, in termini critici, cfr., per tutti, M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, cit., p. 142. Su tale disposizione cfr., in termini sostanzialmente favorevoli, C. FATTA; *L'organizzazione ed il funzionamento del governo regionale*, in AA.VV. (a cura di P. COSTANZO), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, 2001, p. 232 ss.

⁵⁴ Tale disposizione statutaria non prevede infatti maggioranze speciali di approvazione della questione di fiducia. Ne consegue che il regolamento consiliare, richiedendo il raggiungimento della maggioranza assoluta, rende più difficile la sua approvazione, equiparando, tra l'altro, quanto agli effetti pratici, l'approvazione con la "mera" maggioranza semplice e la bocciatura a maggioranza semplice della medesima (mentre per la bocciatura a maggioranza assoluta è previsto ex art. 49, comma 3, statuto l'obbligo di dimissioni del Presidente). E' da sottolineare come i commi 3 e 5 della nuova formulazione dell'art. 49 dello statuto della Campania (cfr. nota n. 2 del presente lavoro) non modificano quanto previsto dallo statuto vigente in termini di maggioranze richieste.

⁵⁵ Sul punto, cfr. *infra* nel testo, in conclusione del presente paragrafo.

⁵⁶ Sull'esistenza di una "inconciliabilità insuperabile" tra questione di fiducia e previsione della maggioranza assoluta, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*², Torino, 2013, p. 312 s., con delle esemplificazioni relative ai diversi possibili esiti delle votazioni. Si noti come, secondo l'A., l'unica via di uscita è rappresentata dalla dissociazione degli esiti del voto della proposta da quello del voto di fiducia (secondo l'ipotesi che si considera *infra* nel testo), con la riconosciuta conseguenza, però, di frustrare il significato ed il fine della questione di fiducia (p. 313, nota 50).

⁵⁷ Confermata dall'art. 42, comma 3, del regolamento consiliare. L'effetto che ne deriva è sostanzialmente accostabile a quello del ben noto "voto bloccato" previsto dall'art. 44, terzo comma, della Costituzione francese vigente. Tale soluzione viene auspicata, con riferimento alla modifica dello statuto campano, da G. GUZZETTA, *Forma di governo regionale e riforma dello Statuto campano. Linee di continuità e annotazioni critiche*, in *federalismi.it*, 10/2016, p. 5.

⁵⁸ Cfr. il verbale delle sedute del Consiglio regionale del 26 e 27 novembre 2005, in occasione delle quali è stato approvato il disegno di legge n. 144 (composto di tre articoli), divenuto l.r. n. 17 del 2005.

⁵⁹ A proposito del quale, v. A. SPADARO, *Profili generali della forma di governo calabrese*, in AA.VV. (a cura di C. SALAZAR, A. SPADARO), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino, 2013, p. 53, con una valutazione critica sul rafforzamento del potere di ricatto sui consiglieri del Presidente della Giunta, conseguente alla possibilità per il Presidente medesimo di porre la questione di

Osservatorio sulle fonti

chiedono il raggiungimento della maggioranza assoluta per la reiezione della questione di fiducia. In questo caso, la possibilità di un'approvazione del provvedimento ... a minoranza, ovvero all'esito di una votazione in cui i voti contrari prevalgano sui voti favorevoli (pur non raggiungendo la metà più uno dei componenti) si pone in evidente contrasto con il già ricordato principio maggioritario di funzionamento delle assemblee legislative⁶⁰.

L'ipotesi più interessante, fatta propria dall'art. 49, commi 2 e 3, dello statuto della Campania (ma come si è appena visto, probabilmente "tradito" dal regolamento consiliare), dall'art. 14 della l. r. n. 17 del 2007 della Regione Friuli-Venezia Giulia e dall'art. 145-*bis*, comma 3, del relativo regolamento consiliare, nonché dalla proposta di modifica statutaria in discussione presso il Consiglio regionale del Veneto ricordata in apertura del presente lavoro è quella della distinzione tra diverse ipotesi di esito della votazione fiduciaria: alla distinzione tra conseguenze dell'approvazione della questione di fiducia a maggioranza semplice, dalla quale deriva l'approvazione dell'oggetto sul quale la questione è posta (1) e mancata approvazione della stessa a maggioranza assoluta (dei voti contrari) che comporta, oltre alla mancata approvazione dell'oggetto sul quale la questione è posta, l'obbligo di dimissioni del Presidente⁶¹ e lo scioglimento consequenziale del Consiglio (2), si aggiunge una terza opzione, ovvero quella della bocciatura a maggioranza semplice della questione (3). Sembra evidente che la precisazione che l'obbligo di dimissioni consegua solo al raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti contrari dovrebbe indurre l'interprete a ritenere che nel caso della reiezione a maggioranza semplice (ipotesi n. 3, appunto) si avrebbe soltanto la bocciatura dell'oggetto al quale la questione accede⁶², senza conseguenze necessarie sulla stabilità dell'esecutivo regionale e sulla durata della legislatura regionale. Ci troveremmo, insomma, ad una soluzione di salvaguardia e di favore nei confronti dell'esecutivo che non può non ricordare la previsione dell'art. 49 della Costituzione francese del 1946⁶³.

fiducia "praticamente su tutto", in conseguenza della vaghezza della disposizione statutaria.

⁶⁰ In senso critico nei confronti della disposizione dello statuto calabrese, in ordine a tale aspetto, cfr. A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, cit., p. 163, nota 61.

⁶¹ Si noti che alcuni statuti e regolamenti consiliari prevedono la "decadenza" del Presidente e non le sue dimissioni come conseguenza della reiezione della questione di fiducia: art. 44 st. Liguria; art. 63 del regolamento consiliare del Molise; art. 55-*bis*, comma 7, della proposta di revisione dello statuto del Veneto *supra* richiamata. Si tratta di una soluzione di dubbia compatibilità con quanto affermato nella sent. n. 12 del 2006 della Corte costituzionale (n. 6 del *Considerato in diritto*) in ordine alla necessità di mantenere distinte le conseguenze della "rimozione" del Presidente, ex art. 126 Cost., con immediata decadenza dello stesso, dall'approvazione di una mozione di sfiducia (alla quale può essere assimilata la mancata approvazione della questione di fiducia); ipotesi nella quale "si detta invece una disciplina adatta alla natura prettamente politica della cessazione, che non richiede quell'immediatezza e perentorietà di allontanamento dalla carica necessari" nel caso di rimozione, aggiungendosi che "la maggiore elasticità dell'obbligo di dimissioni rispetto alla decadenza automatica serve peraltro a rendere sicuramente ammissibile l'emanazione di atti urgenti e indifferibili".

⁶² In questo senso, oltre ad A. D'ATENA, *loc. ult. cit.*, cfr. anche A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, cit., p. 164.

⁶³ Cfr. in questo senso M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti "a rime*

Osservatorio sulle fonti

Ebbene, a parere di chi scrive, l'ipotesi n. 3 richiamata sopra, in cui la questione di fiducia è posta *e le conseguenze procedurali operano* ma la bocciatura non comporta obbligo di dimissioni finisce per alterare la corrispettività tra rischi e vantaggi sopra richiamata. Non dovrebbe essere arduo cogliere lo squilibrio a favore dell'esecutivo regionale, nel suo rapporto con il Consiglio, che consegue alla possibilità di "forzare" le ordinarie regole procedurali senza nulla rischiare in più rispetto alla regola generale secondo cui "il voto contrario... su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni", per utilizzare l'elegante formula del quarto comma dell'art. 94 Cost.

Né vale richiamare, in senso contrario, l'obbligo di raggiungimento della maggioranza assoluta per votare la sfiducia al Presidente della Regione del secondo comma dell'art. 126 Cost., riferendosi questa ipotesi, come si è visto in precedenza, a fattispecie "astratte" di rapporto tra Consiglio e Presidente e non a procedimenti decisionali "concreti", specie legislativi, ai quali qui ci si riferisce e per i quali va conservata la corrispettività tra vantaggi (priorità, inemendabilità ed indivisibilità) e rischi (obbligo di dimissioni)⁶⁴.

La conclusione di questo ragionamento è che se si vuole mantenere l'equilibrio tra vantaggi e rischi nel reciproco rapporto tra esecutivo regionale e Consiglio nei procedimenti di messa in gioco del rapporto fiduciario (o di consonanza reciproca) sottesi alla posizione della questione di fiducia "concreta", la regola di approvazione/reiezione dovrebbe essere quella della maggioranza semplice, imponendosi le dimissioni del Presidente (ed il conseguente scioglimento del Consiglio) al mancato raggiungimento della medesima nella votazione fiduciaria.

A ben vedere, solo per le ipotesi in cui statutariamente si prevede una maggioranza di approvazione di un determinato provvedimento (in genere una legge) superiore a quella semplice (come nel caso in cui lo statuto richieda la maggioranza assoluta) la conclusione dovrebbe essere diversa. In questi casi, e solo in questi casi, apparirebbe corretta la soluzione dello statuto della Liguria, che richiede il necessario raggiungimento della maggioranza assoluta per l'approvazione della questione di fiducia. Ma se si considera che per giustificare l'elevazione del *quorum* di approvazione al di sopra di quello direttamente espressivo del principio democratico-maggioritario (la maggioranza semplice) è necessario un fondamento *costituzionalmente* apprezzabile⁶⁵ non si può fare

obbligate ? , cit., p. 113; D. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari*, cit., p. 53 e nota 64. Sui limiti di tale richiamo, cfr. *infra*, par. 4.1.

⁶⁴ In senso contrario, per l'inderogabilità della maggioranza assoluta quale maggioranza da raggiungere in seno al Consiglio per determinare la cessazione dalla carica del Presidente (ed il conseguente scioglimento del Consiglio stesso), pena la violazione del principio di tassatività costituzionale che regola tali ipotesi, cfr. A. BURATTI, *op. ult. cit.*, p. 163 s.; ID. *Forma di governo (e altre competenze statutarie)*, in AA.VV. (a cura di G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, p. 189. Cfr. anche, nello stesso ordine di considerazioni, G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo «standard»*, in *Le Regioni*, 2004, p. 613.

⁶⁵ Sulla non libera disponibilità da parte del legislatore statutario regionale della maggioranza di approvazione delle leggi, rinvio a E. GIANFRANCESCO, *E competenza e gerarchia. Gli statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, p. 1334 ss.

Osservatorio sulle fonti

a meno di porre l'interrogativo se, in ultima analisi, in questi casi la questione di fiducia sia strumento pertinente ed utilizzabile.

Va sottolineato, d'altro canto, che appare questa la linea argomentativa più rigorosa (l'essere in presenza di discipline di istituti che comunque trascendono la dimensione dell'indirizzo politico di maggioranza), pur con tutti i suoi margini di problematicità (la delimitazione precisa di tale dimensione⁶⁶), per stabilire i casi in cui la questione di fiducia debba ritenersi esclusa, potendosi avanzare qualche dubbio sulle letture estensive delle ipotesi di esclusione⁶⁷ contenute in taluni statuti regionali o proposte di modifica di statuto che appaiono piuttosto ispirate dalla ricerca di un punto di compromesso "politico" con le opposizioni per far accettare a queste l'introduzione dell'istituto oppure dal tentativo di introduzione in via surrettizia di procedimenti decisionali del Consiglio abbreviati, se non "a data certa"⁶⁸.

A questo proposito vanno ricordati incidentalmente i casi in cui la via dell'innovazione dei procedimenti decisionali⁶⁹ è stata percorsa invece in modo diretto e "trasparente", senza utilizzare in modo obliquo la questione di fiducia: il riferimento è al voto prioritario sulle proposte della Giunta regionale previsto dall'art. 84, sesto comma, del

(precedentemente in *Osservatorio sulle Fonti*, 2/2013).

⁶⁶ A titolo meramente esemplificativo si può pensare alle leggi istitutive e di disciplina di organi di garanzia (il Consiglio di garanzia statutaria; le leggi di disciplina del Consiglio delle autonomie locali; del Difensore civico ecc.).

⁶⁷ Anche se forse un po' drastica, merita di essere attentamente considerata l'osservazione di G. GUZZETTA, *Forma di governo regionale e riforma dello Statuto campano*, cit., p. 6 per il quale "il perimetro delle materie su cui porre la questione di fiducia è problema di opportunità politica, non di legittimità". Mi sembra che si muova bene in questa prospettiva la formulazione dell'art. 14, comma 1, lett. g) della l.r. n. 17 del 2007 del Friuli-Venezia Giulia che attribuisce al Presidente della Regione il potere di porre la questione di fiducia "nel caso in cui giudichi una votazione decisiva ai fini dell'attuazione del programma presentato". Il riferimento all'attuazione del programma ed a "questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale" è operato anche dall'art. 37, comma 3, st. Calabria (anche se, come si è visto a nota 59 esso è valutato criticamente da A. SPADARO, *loc. ult. cit.*). Più in generale, pare sconsigliabile il tentativo di elencare in una disposizione statutaria (o regolamentare) i soli casi in cui *in positivo* è ammessa la questione di fiducia (art. 44, comma 1 st. Liguria; art. 49, comma 1, dello st. Campania vigente, che infatti è stato fatto oggetto di un intervento notevolmente ampliativo ad opera della modifica statutaria più volta richiamata [sul quale, però, cfr. nota successiva]), avendo semmai maggior senso l'elencazione delle fattispecie escluse.

⁶⁸ Un'ipotesi di questo tipo mi sembra rappresentata dalla proposta di modifica dello statuto del Veneto, già richiamata, che all'art. 55-*bis*, comma 3, da un lato allarga le ipotesi di possibilità di porre la questione di fiducia previste nel comma precedente alle "materie particolarmente rilevanti per la collettività regionale"; dall'altro richiede che tali materie siano "individuare nel provvedimento di approvazione del documento di economia e finanza regionale". Una soluzione analoga è utilizzata dalla nuova formulazione dell'art. 49, comma 1, st. Campania. Appare tra l'altro rischiosa ed azzardata questa "autolimitazione", da parte dell'esecutivo regionale in ordine ai casi nei quali una questione che chiama in gioco in modo profondo il *continuum* Consiglio-Giunta può sorgere...

⁶⁹ Sulla connessione tra diritto parlamentare "statale" e diritto delle assemblee legislative regionali e sulla funzione di sperimentazione di istituti e prassi che il diritto parlamentare regionale può svolgere, rinvio a E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e ... vecchio che resta*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, p. 5 ss.

Osservatorio sulle fonti

regolamento del Consiglio regionale del Piemonte⁷⁰. Lungi dal “normalizzare” le peculiarità procedurali della *priorità, inemendabilità ed indivisibilità* - che opererebbero senza la messa in gioco della permanenza in carica dell’esecutivo regionale, recidendo così la necessaria corrispettività di vantaggi e svantaggi tra esecutivo e legislativo qui sostenuta - va sottolineato come la disciplina in questione si muova su di un piano totalmente diverso da quello della questione di fiducia: lo dimostra la circostanza che nel caso di bocciatura della proposta sostenuta dalla Giunta, il Consiglio sia tenuto a passare ad esaminare le ulteriori proposte presentate, secondo il loro ordine logico, senza che operi alcuna preclusione e, soprattutto, senza che il Presidente della Regione sia tenuto a dimettersi⁷¹. Non viene, quindi, in rilievo la corrispettività tra rischi e benefici per l’esecutivo regionale e limitazioni degli ordinari poteri emendativi/potenzialità dismissiva per il Consiglio, sin qui più volte sottolineata nella presente trattazione. Semmai si potrà discutere se l’equilibrio tra i due fondamentali poteri della Regione nell’ordinario procedimento decisionale sia compromesso (e torna così, per un via diversa, la bilateralità dei loro rapporti) da una deviazione dalle regole benthamiane di deliberazione parlamentare (ed è questione che qui si può solo accennare), anche se chi scrive ha già avuto modo di sostenere il carattere non stravolgente dei principi del parlamentarismo di una soluzione procedurale che imponga di votare *prima* sul testo preferito dall’esecutivo e *successivamente* (nonché *necessariamente*), se tale testo non viene accolto (e l’esecutivo non si dimette per sua insindacabile scelta), sulle ulteriori ipotesi alternative, fino all’eventuale accoglimento di una di esse⁷².

⁷⁰ Sul quale, cfr. G. PICCIRILLI, *La Giunta regionale “in” Consiglio: procedimento legislativo in Assemblea e pubblicità dei lavori nei regolamenti consiliari di Piemonte e Lombardia*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO), *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, cit., p. 141 s. E’ peraltro da sottolineare la parsimonia nel ricorso a tale strumento procedurale, il quale risulta essere stato utilizzato solo in due occasioni: nella seduta del 29 luglio 2010 e nella seduta del 19 aprile 2011, sempre con esito positivo per la Giunta. Va tuttavia segnalato come in occasione della seconda applicazione, esso sia stato impiegato per approvare undici emendamenti sostitutivi di undici degli articoli del disegno di legge in discussione (ancorché in alternativa ad un unico emendamento riassuntivo onnicomprensivo originariamente proposto dalla Giunta...).

⁷¹ Ferma restando, ovviamente, la facoltà del Presidente della Regione di dimettersi all’esito di una bocciatura del testo prescelto e posto in votazione.

⁷² E. GIANFRANCESCO, *Le riforme regolamentari all’intersezione tra forma di stato e forma di governo*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO), *Le riforme regolamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, p. 245. In altri casi sono i regolamenti consiliari che accolgono soluzioni elaborate dal diritto parlamentare (statale), specie a fini di contrasto delle azioni ostruzionistiche: si pensi all’art. 88, comma 2, lett. *d*) del regolamento consiliare della Lombardia (a proposito del quale, cfr. G. PICCIRILLI, *La Giunta regionale “in” Consiglio*, cit., p. 137 che evidenzia la formalizzazione *ivi* operata di clausole di inammissibilità elaborate dalla giurisprudenza dei Presidenti delle Camere) o all’art. 102 del regolamento consiliare del Friuli Venezia-Giulia sulle votazioni riassuntive o per principi. Sulle proposte di modifica dello statuto della Campania, volte ad introdurre i disegni di legge prioritari con approvazione a data certa, cfr. G. SCACCIA, *La riforma dello statuto campano a prima lettura*, cit., p. 15 ss. Per un apprezzamento delle soluzioni evolutive del diritto parlamentare per superare le *impasse* da ostruzionismo e l’importanza al riguardo del ruolo del Presidente di assemblea, rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell’approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di «grandi riforme»*, in AA.VV. (a cura di N. LUPO, G.

Osservatorio sulle fonti

4.1. La questione di fiducia regionale ed il fantasma della IV Repubblica francese

La dissociazione di effetti conseguente alla rieiezione della questione di fiducia che sembra accolta in alcune Regioni italiane, con l'obbligo di dimissioni che si pone solo nel caso di raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti contrari e la mera bocciatura del provvedimento nel caso di maggioranza semplice, richiama alla mente, come si è accennato, la soluzione accolta dall'art. 49 della Costituzione francese del 1946.

Tale meccanismo di stabilizzazione dell'esecutivo - che intendeva reagire alla leggendaria instabilità dei governi della III Repubblica⁷³ e che, a sua volta, si è posto come il progenitore del ben più efficace, se non micidiale, congegno dell'art. 49, terzo comma, della Costituzione del 1958⁷⁴ - sembra presentarsi quindi come una soluzione che il diritto comparato (seppure in una prospettiva storica) offre a disposizione degli ordinamenti regionali italiani, permettendo di superare le preoccupazioni espresse nel paragrafo precedente.

Senonché più di una perplessità sembra opponibile a tale operazione di lettura di istituti dell'ordinamento italiano sulla base di un'esperienza e di un modello straniero.

Il meno consistente tra gli argomenti critici è rappresentato da un'applicazione meccanica del limite dell' "armonia con la Costituzione" ex art. 123 Cost., il quale imporrebbe uniformità di funzionamento tra la questione di fiducia a livello statale e quella regionale. Si tratterebbe, a parere di chi scrive, di una visione unificatrice e costrittiva del limite in questione che, partendo da un dato anche condivisibile (l'esistenza di un rapporto di consonanza, o meglio un rapporto fiduciario tra esecutivo e legislativo regionale), ne trae una conseguenza necessitata in termini piuttosto apodittici. Se si vuole arrivare a criticare il congegno istituzionale di cui si discute, questo va fatto sulla base di una specifica considerazione degli effetti che esso produce nella peculiare forma di

PICCIRILLI), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, 2016, p. 140, anche per l'auspicio di una adeguata "esplicitazione regolamentare" di tali soluzioni. Resta ferma, infatti, superato un certo limite di "evoluzione interpretativa", la necessità di una riscrittura dei regolamenti. Sul punto si vedano le osservazioni di L. CIAURRO, *op. ult. cit.* richiamate a nota 52 del presente lavoro.

⁷³ Per un bilancio dell'esperienza della Costituzione dei "cent ministères de la République", cfr., alle soglie del suo tracollo, O. BARTHÉLEMY, *Le Gouvernement de la France*, Paris, 1939, p. 104 ss. L'eterogeneità dei fini delle leggi costituzionali del 1875 che da un parlamentarismo dualista evolvono (o involgono...) a seguito della forzatura del Presidente Mac-Mahon in un regime di *parlementarisme absolu* sono ripercorse da M. CALAMO SPECCHIA, *Una «Repubblica senza Costituzione e senza repubblicani»*, in *Leggi costituzionali della III Repubblica di Francia [1875]*, Macerata, 2008, p. XI ss. In precedenza, cfr. ID., *Il terzo regime repubblicano: parlementarisme absolu ou inconnu ?*, in *Giorn. st. cost.*, 2004, p. 135 ss. Se è consentita la divagazione, eccezionali riferimenti all'*ambiente istituzionale* della III Repubblica emergono in alcuni capolavori della letteratura francese tra Ottocento e Novecento: si fa riferimento, in particolare, a *Bel Ami* di Guy de Maupassant (1885) ed anche alla *Recherche proustiana* (1913-1927), vera e propria evocazione di un mondo ed all'interno di questo delle sue istituzioni.

⁷⁴ Sulla consacrazione sul piano formale della supremazia dell'esecutivo sul parlamento, derivante dal "capovolgimento del meccanismo della questione di fiducia", delineato dall'art. 49, terzo comma, Cost., (unitamente al meccanismo del "voto bloccato" già ricordato) sempre valide restano le considerazioni critiche di A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella quinta Repubblica francese*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 2711 ss.

Osservatorio sulle fonti

governo regionale e di specifici limiti costituzionali (come si è cercato di fare nelle pagine che precedono) e non sulla base di una visione *a priori* critica nei confronti della differenziazione tra disciplina statale e disciplina regionale. Se si sente il bisogno di menzionare tale criticabile possibilità interpretativa è perché in epoca recente la giurisprudenza della Corte costituzionale sembra aver imboccato questa via ostile alla differenziazione *in quanto tale*, come la vicenda della delimitazione del numero dei membri dei Consigli regionali dimostra⁷⁵.

Osservando più da vicino il modello della differenziazione delle maggioranze nella sua esperienza costituzionale di origine, è il caso di evidenziare, piuttosto, due circostanze: in primo luogo la sua non pacifica estensione, nella riflessione costituzionalistica della IV Repubblica francese, dall'ambito delle questioni di fiducia "astratte" a quello delle fiducia "concrete", nella consapevolezza dei rischi che tale estensione avrebbe portato⁷⁶. Secondariamente, va sottolineato l'inveramento di tali rischi, attraverso un uso sempre più frequente della questione di fiducia nei concreti procedimenti decisionali parlamentari, come rilevato dagli studiosi dell'epoca⁷⁷.

Ma a questo punto si inserisce nell'esperienza d'Oltralpe un freno ed un correttivo alla proliferazione delle questioni di fiducia, connaturato al sistema parlamentare della Costituzione del 1946 che invece non appare destinato ad operare nell'ordinamento delle Regioni italiane. Ci si riferisce all' "*angle mort*"⁷⁸ della questione di fiducia dell'art. 49 Cost. nella IV Repubblica che spinse molti Governi a dimettersi volontariamente do-

⁷⁵ Il riferimento è alle sentt. nn. 198 del 2012, (a proposito della quale, in termini decisamente – e condivisibilmente – critici cfr. S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2869 e M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giur. it.*, 2013, par. 4. [nonché in *Amministrazioneincammino.it.*]) e n. 35 del 2014 (sulla quale, cfr. R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, 2014, p. 827 ss.).

⁷⁶ Cfr. sul punto C.A. COLLIARD, *La pratique de la question de confiance sous la IV République*, in *Rev. Dr. Pub.*, 1948, p. 229. Le rilevanti conseguenze procedurali della posizione della questione di fiducia sono invece valorizzate, nella prospettiva della posizione del Governo, da J. SOLAL-CELIGNY, *La question de confiance. Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV République*, in *Rev. Dr. Pub.*, 1956, p. 312, al quale non sfugge, comunque, "son rôle politique qui reste évidemment primordial" (p. 315). E' da sottolineare, comunque, come la "concretizzazione" della questione di fiducia, anche in sede scientifica, si affermi in tempi rapidi: già nel 1949 G. Vedel può affermare infatti che "il faut bien comprendre qu'elle n'est pas posée dans l'abstrait...Il pose la question de confiance à propos d'un problème concret" (G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, Paris, 1949, p. 461).

⁷⁷ Tale processo involutivo è efficacemente descritto da C.A. COLLIARD, "*La pratique de la question de confiance sous la IV République*, cit., p. 229: "la question de confiance n'est plus, dès lors, le coup de pistolet tiré une seule fois, dans le duel exécutif-législatif, elle devient la rafale d'une arme automatique", riprendendo l'immagine della *mitrailleuse* utilizzata dal deputato Jacques Duclos nel dibattito all'Assemblea nazionale del 3 gennaio 1948. La "banalizzazione della questione di fiducia" sotto la IV Repubblica è ricordata da A.A. CERVATI, *op. ult. cit.*, p. 2722 ed *ivi* riferimenti alla letteratura francese. La vanificazione ed aggiramento dell'istituto quale forma di razionalizzazione della forma di governo tesa a contrastare l'instabilità ministeriale è ricordata da C. DECARO, *Il Parlamento della Quarta Repubblica: identità assembleare ritrovata ?*, in AA.VV., *La "deriva parlamentare" nella storia costituzionale francese*, in *Giornale St. cost.*, 2004, p. 172 ss.

⁷⁸ Per usare la definizione di P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2010, p. 287.

Osservatorio sulle fonti

po aver subito una reiezione a (mera) maggioranza semplice di una questione fiduciaria posta⁷⁹: pur non obbligato a farlo, il Gabinetto riteneva politicamente insostenibile la prosecuzione del proprio mandato di fronte ad un segnale politico così rilevante proveniente dal Parlamento e faceva funzionare la questione di fiducia in modalità per così dire tradizionali e non razionalizzate, presentando le proprie dimissioni in occasione della reiezione della questione, con qualunque maggioranza negativa raggiunta (ma escludendo così l'avveramento della condizione che rendeva possibile lo scioglimento dell'Assemblea nazionale...⁸⁰).

E' proprio in questo che si coglie la radicale differenza con le Regioni italiane nelle quali il carattere direttamente elettivo del vertice dell'esecutivo rende improbabile il manifestarsi di quello che, si ripete, si era concretamente configurato nell'esperienza francese come un correttivo ed un meccanismo di salvaguardia nei confronti di un abuso della questione di fiducia. Nonostante il legame con il Consiglio regionale, di cui la questione di fiducia costituisce la riprova evidente, difficilmente il Presidente direttamente eletto si sentirebbe politicamente indotto a dimettersi, valorizzando in senso contrario la diretta investitura popolare conseguente alle elezioni, anche in contrapposizione polemica al Consiglio che ha bocciato la sua proposta. Di qui, la possibilità di un uso martellante e spregiudicato (ancor più di quanto avviene a livello statale, ove la dissociazione delle maggioranze non opera...) della questione di fiducia da parte di chi ha tutto da guadagnare dalla sua applicazione e ben poco da rischiare ed una conferma della tesi qui sostenuta che vuole l'obbligo di dimissioni conseguire alla bocciatura anche a maggioranza semplice della questione fiduciaria concreta.

⁷⁹ Nei dodici anni della IV Repubblica si succedono ventidue Gabinetti – la cui durata oscilla tra i dieci giorni e l'anno e quattro mesi (J. GICQUEL, J.É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., p. 476 – i quali evidenziano la prassi dei Governi a dimettersi volontariamente a seguito di votazioni fiduciarie bocciate a maggioranza semplice). Diviene così evidente il fallimento del tentativo della Costituzione del 1946 di allontanarsi dall'imbarazzante precedente della III Repubblica.

⁸⁰ Come sottolineato da C. DECARO, *op.ult. cit.*, p. 173.