

QUESTIONE DI FIDUCIA ED ELEZIONE DIRETTA: UN MATRIMONIO (IM)POSSIBILE?

di Dario Savalli*

LA QUESTIONE DI FIDUCIA: CENNI

Con l'approvazione dei nuovi statuti delle Regioni Calabria e Liguria e della legge statutaria della Regione Friuli Venezia Giulia, ha fatto la sua comparsa, anche a livello statutario, la questione di fiducia la cui disciplina, quindi, viene elevata di rango oltre a subire una razionalizzazione almeno a livello subcostituzionale.

Tale istituto, infatti, pur entrato da tempo nell'odierno linguaggio politico e giuridico, era e resta ancora privo di una esplicita menzione nel testo della nostra Carta costituzionale, che ha delineato una forma di governo parlamentare in cui, appunto, l'Esecutivo – per svolgere i propri compiti istituzionali nella pienezza dei suoi poteri – deve poter contare sull'appoggio del Parlamento, organo con il quale instaura un rapporto di carattere fiduciario.

La questione di fiducia consiste in una dichiarazione del Governo in cui si afferma che l'esito della votazione su un determinato argomento è rilevante ai fini della permanenza dello stesso in carica perché ritenuto indispensabile per l'attuazione e lo svolgimento del suo programma.

Pertanto, appare quantomeno singolare – se non paradossale – il fatto che oggi la questione di fiducia faccia la sua prima comparsa ad un livello superiore rispetto a quello della legge ordinaria in un modello di forma di governo caratterizzato dalla contestuale elezione diretta di Presidente della Regione da un lato e Consiglio regionale dall'altro e riguardo al quale, soprattutto, sussistono delle perplessità circa la possibilità di qualificare come fiduciaria la relazione intercorrente tra i due organi appena menzionati .

In assenza di un esplicito ancoraggio con qualsivoglia norma della Costituzione, la dottrina – vinte alcune resistenze nei confronti dell'istituto

manifestate sia in sede scientifica, sia in sede parlamentare¹ – ha individuato in una consuetudine costituzionale il fondamento giuridico della questione di fiducia a livello nazionale, ponendosi in tal modo in perfetta continuità con il periodo statutario.

L'istituto della fiducia, più in generale, non costituisce una modalità procedurale cristallizzata in formule meccaniche; essa, invece, ha la capacità di adeguarsi di volta in volta alle necessità dei singoli momenti della vita politica nazionale².

A fronte dell'espressa razionalizzazione delle mozioni di fiducia e di sfiducia, infatti, non ha fatto da contraltare – sempre a livello costituzionale – una analoga disciplina per la questione di fiducia.

Anzi, l'istituto cui si fa ricorso proprio nei momenti di massima tensione della dialettica parlamentare, quando già gli elementi politici e tecnici dell'oggetto in discussione sono in genere sufficientemente chiariti e precisata la sua rilevanza sulla complessiva azione governativa³, non è altro che il frutto di una lunga elaborazione consuetudinaria.

Questa, infatti, trae origine nella prassi parlamentare fin dai primi anni del Parlamento subalpino (allora il nome che le si dava era “questione di gabinetto”) senza alcun appiglio testuale nello Statuto albertino, che designava un modello di forma di governo parlamentare dualista, in cui il Governo era il “Governo del Re” e rispondeva del proprio operato solo ed esclusivamente davanti alla Corona⁴.

Fu, poi, l'evoluzione in senso parlamentare dello Statuto a spingere il Governo a fare affidamento e a legare perfino la sua stessa sopravvivenza al sostegno della Camera elettiva, giungendo pertanto in molti casi a porre la questione di fiducia sull'approvazione di alcuni disegni di legge ritenuti indispensabili per il prosieguo della sua azione, pur essendo la fiducia stessa – in quel contesto – solo un elemento integrativo della forma di governo operante su un piano squisitamente politico e non giuridico⁵.

¹ Si veda, in proposito, l'acuta disamina fatta dall'avv. Astrali Romolo sull'inammissibilità del voto di fiducia su un disegno di legge, in “Roma economica”, febbraio 1953.

² Mohrhoff F., *Rapporti tra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana: scioglimento delle Camere, questione di fiducia*, Giuffrè, Milano, 1953, pag. 78

³ Manzella A., *Note sulla questione di fiducia: ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, fasc. 2, 1969, pag. 71

⁴ Tanda A. P., *Modalità di votazione e questione di fiducia*, in “Quaderno / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari”, n. 3, 1992, pag. 192

⁵ Mohrhoff F., op. ult. cit., pag. 88

Anche nel periodo repubblicano la questione di fiducia, se non può essere considerata *contra Constitutionem*, è almeno un istituto *praeter Constitutionem*; al di là della singola disposizione costituzionale presa a riferimento dalla dottrina (ora l'art. 94, ora l'art. 95 Cost.), sta di fatto che tale strumento è intrinsecamente connaturato alla relazione intercorrente tra Camere ed Esecutivo nella forma di governo parlamentare.

Tra i due organi costituzionali viene ad instaurarsi, infatti, una relazione continuativa implicante reciprocità di prestazioni che non si identifica né con l'atto iniziale di investitura fiduciaria, né con l'atto finale di rottura della stessa⁶; il rapporto fiduciario, cioè, proprio perché duraturo, una volta instaurato attribuisce – su un piano squisitamente paritario – al raccordo Camere-Governo la contitolarità della gestione dell'indirizzo politico del Paese.

Attraverso l'approvazione della mozione di fiducia, in altre parole, il programma di governo viene condiviso dal Parlamento per trasformarsi in programma dello Stato: nasce così, da un lato, l'obbligo per l'Esecutivo di attuarlo e, dall'altro, l'obbligo giuridico del Parlamento di fornire al Governo tutti gli strumenti di predisposizione o attuazione normativa del caso e vigilare, ad un tempo, sulla sua concreta e corretta realizzazione.

Se, pertanto, la Costituzione ha fornito al Parlamento lo strumento ultimo col quale porre fine al rapporto fiduciario e fare sorgere – in un contesto che di regola si gioca su un piano squisitamente politico – l'obbligo giuridico per il Governo di dimettersi (la mozione di sfiducia), d'altro canto la prassi ha per così dire rimediato a tale squilibrio attraverso l'introduzione della questione di fiducia, la cui disciplina presenta numerose affinità con la prima (approvazione a maggioranza assoluta, votazione per appello nominale, necessario decorso di un periodo di tempo dilatorio prima della votazione) ed alla quale l'Esecutivo ricorre al fine di ripristinare l'omogeneità di consenso tra le forze politiche della sua maggioranza tutte le volte in cui la ritenga affievolita per un qualsiasi motivo.

Tale prassi è stata formalizzata ufficialmente con l'approvazione dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971, ma solo alla Camera dei deputati, dove furono peraltro introdotti alcuni accorgimenti ispirati alla logica compromissoria che informava il clima politico di quegli anni, limitando in tal modo i casi in cui era possibile porla.

⁶ Tosi S., Mannino A., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, pag. 408

Il Senato, invece, recepì l'istituto solo nel 1988 con una disposizione *ad hoc* introdotta come “riflesso regolamentare del principio canonizzato dalla legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri” (così il relatore sulla riforma regolamentare Elia), che disciplinava l'istituto sul versante governativo, ovvero la legge n. 400 del 1988 (art. 2).

Spazzati i dubbi circa la sua legittimità costituzionale in assenza di espressa menzione, è ora possibile soffermarci brevemente sulle conseguenze e sugli effetti prodotti dall'apposizione della questione di fiducia.

La sua posizione, in estrema sintesi, ha come effetto principale quello di trasformare il dibattito in corso in un dibattito fiduciario: il voto delle Camere, pur riferendosi ad un atto avente natura diversa, assume il carattere di voto di conferma o di rottura del rapporto di fiducia, con il conseguente sorgere per il Governo dell'obbligo giuridico di rassegnare le dimissioni nel caso in cui anche una sola delle due Camere dovesse orientarsi in senso contrario alle sue intenzioni.

Da quanto affermato, pertanto, discendono specifiche conseguenze procedurali derogatorie rispetto alla disciplina stabilita dal regolamento per il singolo atto in discussione e votazione sintetizzabili come segue:

- voto per appello nominale;
- inemendabilità ed indivisibilità del testo;
- priorità nell'ordine di votazione.

La questione di fiducia, pertanto, ha svolto e continua a svolgere ancora oggi, all'epoca del maggioritario di coalizione, una funzione duplice.

La prima, di natura certamente politica, consiste nel ricompattare la maggioranza evitando, attraverso il ricorso al voto palese, spinte centrifughe in ordine all'indirizzo politico e manovre occulte contro il Governo in carica.

La seconda, invece, di carattere essenzialmente procedurale – e per questo definita in dottrina “fiducia tecnica” – volta ad aggirare comportamenti ostruzionistici grazie all'inemendabilità del testo (che viene pertanto definito “blindato”) e alla sua priorità nell'ordine di votazione.

La conclusione che se ne può trarre, pertanto, è che viene in sostanza confermata la reciprocità di prestazioni/verifiche nel negozio giuridico fiduciario tanto per il Parlamento quanto per il Governo, in conseguenza della congiunta

titolarità della direzione politica appunto conferita dal regime parlamentare ad entrambi gli organi costituzionali.

NUOVA FORMA DI GOVERNO REGIONALE E CIRCUITI FIDUCIARI

Prima dell'approvazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione la forma di governo regionale presentava i tratti assai simili a quelli registratisi a livello nazionale.

A causa, infatti, della disciplina sostanzialmente unitaria dettata per tutte le regioni (incluse quelle ad autonomia speciale i cui statuti sono approvati con legge costituzionale) e degli effetti di omologazione del sistema politico periferico da parte dei grandi partiti di dimensione nazionale, la forma di governo regionale è stata costruita per lungo tempo attorno al modello del regime parlamentare.

Pertanto, pur in assenza di una disciplina specifica della questione di fiducia, non sono sorti dubbi circa la concreta possibilità di ammettere tale istituto anche a livello regionale, bastando le argomentazioni che ne hanno giustificato l'adozione a livello centrale: è sufficiente, infatti, l'instaurazione di un rapporto di tipo fiduciario tra Legislativo ed Esecutivo per affermare – senza alcuna ombra di dubbio – che la questione di fiducia abbia diritto di cittadinanza anche nei consigli regionali.

Tant'è vero che già nel 1986 l'Assemblea regionale siciliana ha provveduto, sulla scia di quanto accaduto alla Camera dei deputati, a formalizzare la possibilità di ricorrere a tale strumento – già da tempo applicato per prassi costante – attraverso una novella al proprio Regolamento interno con la quale è stato introdotto un articolo *ad hoc* (art. 121 *quinquies*) che recepisce, per intero, i contenuti dell'art. 116 del regolamento della Camera ad eccezione del comma 4⁷.

Con le modifiche costituzionali approvate nel 1999 e nel 2001 la situazione è profondamente mutata.

Al fine di porre rimedio all'instabilità degli esecutivi e porre le basi per la realizzazione di quella che è stata definita in dottrina “democrazia decidente”, la nuova normativa costituzionale ha delineato una forma di governo *sui generis*

⁷ Il quale elenca – facendo altresì ricorso ad un meccanismo di “rinvio dinamico” – tutta una serie di materie sulle quali la fiducia non può essere posta. Si tratta, come vedremo più avanti, di una questione di cruciale importanza alla quale gli statuti non hanno tuttavia prestato la dovuta attenzione.

incentrata sull'elezione diretta del Presidente della Regione e contestuale al rinnovo del Consiglio regionale.

A tale previsione vanno aggiunti alcuni vincoli costituzionali che irrigidiscono il modello, nel dichiarato tentativo di rafforzare il governo regionale ed evitare i cosiddetti “ribaltoni” di maggioranza, considerati un “tradimento” vero e proprio della volontà del corpo elettorale espressa con il voto:

- il meccanismo *aut simul stabunt aut simul cadent*, secondo il quale ogni ipotesi di cessazione dalla carica di Presidente (sfiducia consiliare, rimozione, morte, impedimento permanente o dimissioni volontarie) comporta automaticamente lo scioglimento automatico del Consiglio e viceversa (dimissioni della metà più uno dei consiglieri);

- l'investitura diretta popolare riguarda solo il Presidente della Regione e non la Giunta, i cui componenti sono nominati e revocati autonomamente dal primo.

Sebbene lo stesso art. 122 Cost. novellato preveda la possibilità di un “ritorno al passato”, nessuna regione (ad eccezione della Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano, cui va aggiunta altresì la nota vicenda riguardante il Friuli Venezia Giulia, la cui proposta originaria di legge statutaria è stata comunque bocciata dal referendum popolare) ha rinunciato all'investitura diretta del vertice dell'Esecutivo, adottando pertanto un modello di “democrazia immediata” che affida ai cittadini la concreta individuazione del Presidente della Regione senza alcuna mediazione partitica.

A questo punto è possibile chiedersi: è ammissibile la posizione della questione di fiducia in un sistema che presenta i connotati sopra menzionati?

Mancando una esplicita pronuncia della Corte costituzionale in materia, per rispondere al quesito di cui sopra occorre in via preliminare sciogliere un dubbio fondamentale, vale a dire se il rapporto intercorrente tra Consiglio regionale e Presidente della Regione – come delineato oggi – sia o meno riconducibile alla relazione di tipo fiduciario che costituisce l'elemento tipico caratterizzante la forma di governo parlamentare.

La dottrina, nel tentativo di collocare la nuova forma di governo regionale nel quadro di modelli già noti o comunque dotati di una consolidata tradizione scientifica, ha parlato ora di forma di governo neoparlamentare ora di governo presidenziale.

In questa sede non interessa soffermarsi eccessivamente su tali considerazioni,

anche alla luce del fatto che le varie tipologie di forme di governo cui ci si riferisce con quelle formule non sono altro che modelli teorici ed astratti con cui si tenta di ordinare, se non di ingabbiare, la multiforme realtà concreta⁸.

È necessario, invece, individuare gli elementi caratterizzanti o comunque tipici dei singoli ordinamenti e confrontarli con i sopra menzionati modelli teorici, tenendo comunque conto del fatto che possono benissimo sussistere divergenze – anche consistenti – tra ricostruzione astratta e realtà concreta.

Ebbene, la relazione fiduciaria rientra tra le costanti indefettibili e qualificanti la forma di governo regionale come novellata dal Titolo V, parte II, della Costituzione?

La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 2, 372 e 379 del 2004 e soprattutto con la n. 12 del 2006 ha fornito importanti indicazioni in proposito.

È accaduto, infatti, che alcune regioni – nel tentativo di recuperare un momento fiduciario o comunque parlamentare configurando una sorta di convergenza tra voto popolare e voto consiliare – hanno previsto, nei rispettivi statuti, che il Presidente della Regione, una volta eletto, dovesse recarsi in Consiglio per esporre il programma di governo.

Diretta investitura popolare e programma scelto dagli elettori vengono così sottoposti a ratifica da parte dell'assemblea elettiva secondo una procedura per molti versi analoga ad una vera e propria investitura fiduciaria.

Chiamata a pronunciarsi in proposito, in tutti i casi affrontati nelle sentenze sopra citate la Corte costituzionale ha tenuto un atteggiamento coerente ed uniforme: la previsione di un confronto iniziale tra Presidente della Regione e Consiglio regionale è costituzionalmente legittima soltanto se le sue conseguenze si esauriscono e restano confinate su un piano eminentemente politico e non giuridico.

L'elezione diretta e contestuale del Presidente della Regione da un lato e del Consiglio regionale dall'altro non appare, infatti, compatibile con una investitura fiduciaria iniziale quale condizione necessaria per la permanenza in carica dell'Esecutivo e senza la quale sorge per il Governo l'obbligo giuridico di rassegnare le dimissioni con tutti gli effetti che derivano dall'applicazione del *simul... simul...*

⁸ Spataro A., *Il premierato "all'italiana". Il caso singolare di un Primo Ministro sempre dimissionario per mozione di sfiducia "respinta"*, intervento in AA. VV., *Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, Roma 5-6 maggio 2006

Sarà rimessa, semmai, alla valutazione del Presidente neoeletto – in base all’esito e allo svolgersi del dibattito consiliare – l’opportunità o meno di rassegnare le dimissioni: ma nessun obbligo giuridico di comportarsi in tal senso può essergli imposto da un voto consiliare a lui sfavorevole.

“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” (così Corte costituzionale, sent. n. 12 del 2006)⁹.

Dalla contestuale elezione del Legislativo e del vertice dell’Esecutivo può semmai desumersi in via del tutto presuntiva un’armonia di indirizzo, un *idem sentire*, ma non una vera e propria relazione fiduciaria tra i due organi, specie se si tiene conto del fatto che molte regioni hanno fatto salvo il meccanismo del cosiddetto voto disgiunto nelle rispettive leggi elettorali.

La presunzione di consonanza politica tra i due organi, una volta adottato il modello dell’elezione diretta del Presidente della Regione, può venir meno solo a seguito dell’adozione degli atti tipici espressamente menzionati nel testo della Carta costituzionale rendendo necessario, quindi, un nuovo appello al popolo al fine di restaurare la presunta omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare l’attività del Governo e del Consiglio regionale.

Nel quadro sopra delineato, perciò, ad eccezione della Regione siciliana – dove, per espressa disposizione statutaria (art. 9, ultimo comma), gli assessori sono “preposti” ai singoli rami dell’amministrazione¹⁰ – non sembra esservi spazio né per l’introduzione di un ipotetico rapporto fiduciario tra Consiglio e singoli assessori (espressamente censurato dalla Corte nella già ricordata sent. n. 12 del 2006), il quale limiterebbe giuridicamente il potere di nomina e revoca del Presidente della Giunta, né per consentire a quest’ultimo il ricorso alla questione di fiducia in assenza di un espresso fondamento normativo.

Determinandosi, infatti, un voluto – e forse eccessivo – spostamento di equilibri a favore del Presidente della Regione, unico responsabile della gestione dell’indirizzo politico e amministrativo davanti alla cittadinanza, viene a mancare, nell’attuale forma di governo regionale, quella parità di ruoli, quella contitolarità

⁹ Vedi punto 4 del *considerato in diritto*

¹⁰ Di Piazza M., *La “preposizione” degli assessori regionale secondo lo Statuto siciliano*, in www.ars.sicilia.it/informazione/pubblicazioni/default.jsp?tipo=P

della funzione di indirizzo politico tra Legislativo ed Esecutivo che abbiamo visto costituire il perno del regime parlamentare ed il fondamento costituzionale della questione di fiducia.

Pertanto, dice la Corte, tutte le disposizioni statutarie che prevedono momenti di confronto e di dialettica tra Presidente della Regione e Consiglio non sono di per sé contrarie a Costituzione a condizione che dall'esito di questi passaggi non derivino conseguenze di tipo giuridico: ogni atto di indirizzo eventualmente approvato, infatti, si pone "*come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a rappresentare e governare conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo*" (cfr. sent. n. 12 del 2006).

Tuttavia, alcune regioni si sono spinte oltre nel tentativo di rafforzare ulteriormente il ruolo del capo dell'Esecutivo: è questo il caso, appunto, degli statuti di Calabria, Liguria e della legge statutaria del Friuli Venezia Giulia (quest'ultimo, opportunamente, usa la dicitura "questione di governo" non trattandosi di un rapporto fiduciario vero e proprio), nei quali è stata prevista un'ipotesi ulteriore di scioglimento del Consiglio, qualora il Presidente sia costretto alle dimissioni in seguito a voto negativo sulla questione di fiducia posta su un provvedimento.

Si tratta di una novità importante, alla luce delle considerazioni sopra svolte.

Se, infatti, in un contesto predominato dalla forma di governo assembleare l'espressa previsione di tale istituto poteva apparire superflua grazie alla diffusa convinzione del suo carattere "implicito" (era comunque prevista, ad esempio, in Puglia, Molise, Sicilia ed espressamente vietata nelle Marche), ora che è mutato il quadro costituzionale, l'introduzione della questione di fiducia a livello statutario non appare certo in sintonia con le statuizioni della Corte costituzionale cui si faceva cenno.

Anzi, potendo essa stessa essere annoverata tra quei "*circuiti fiduciari collaterali ed accessori*" che, a detta del Giudice delle leggi, dovrebbero essere esclusi dal meccanismo del *simul... simul...*, appare lecito dubitare della conformità a Costituzione di siffatte disposizioni statutarie.

D'altra parte deve essere rilevato che, essendo gli statuti sopra citati entrati in vigore senza che le relative disposizioni sulla questione di fiducia¹¹ abbiano subito alcuna impugnazione preventiva da parte del Governo nazionale (la Corte

¹¹ Vedi artt. 13 e 14 legge regionale 17/2007 Friuli; artt. 33 e 37 Statuto Calabria; art. 44 Statuto Liguria

costituzionale, quindi, non ha avuto la possibilità di affrontare direttamente la questione), allo stato attuale il ricorso a tale strumento – almeno nelle regioni dove è stato introdotto e disciplinato a livello statutario – può essere consentito.

Tant'è vero che il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia (approvato nel 2005 e modificato nel 2007) ha provveduto, molto opportunamente, a dettare una disciplina più dettagliata dell'istituto (vedi art. 159 Reg. int. Friuli).

È altrettanto vero, infatti, che – in un contesto giuridico-politico volto a rafforzare la posizione degli esecutivi e stabilire un legame diretto degli stessi con la cittadinanza senza mediazioni partitiche – viene meno quella parità di ruoli tra Consiglio regionale e Presidente della Regione dalla quale si faceva derivare la loro presunta contitolarità nella gestione dell'indirizzo politico ed amministrativo; pertanto, nel quadro dell'attuale forma di governo regionale, non ha più ragione d'essere la parità di armi tra i due organi.

Tutte le volte in cui il Presidente, eletto direttamente, ritenga un determinato argomento decisivo ai fini dell'attuazione della politica governativa potrà avvalersi, ove prevista a livello statutario, della questione di fiducia la quale, quindi, nella nuova forma di governo regionale, continua a svolgere entrambe le funzioni politica e tecnica: ricompattare le forze di maggioranza tutte le volte che il Governo rischia di essere battuto in Consiglio, da un lato, e combattere ed aggirare l'atteggiamento ostruzionistico delle opposizioni, dall'altro, al fine di realizzare e dare concretezza al programma votato dagli elettori.

Nel momento in cui, infatti, il programma elettorale – scelto direttamente dai cittadini – si trasforma in programma di governo, diventa necessario fornire al vertice dell'Esecutivo tutti gli strumenti necessari per guidare ed accelerare i lavori parlamentari, senza essere costretto a sottostare ad una continua e talvolta logorante mediazione partitica, spesso interna alla stessa coalizione di maggioranza.

È questa, pertanto, una conseguenza indefettibile dell'adozione dei modelli di democrazia immediata e decidente.

Per difendersi dalla loro marginalizzazione, l'arma più affilata a disposizione dei consigli resta comunque quella dell'approvazione dei nuovi statuti, nei quali possono “disporre diversamente” della forma di governo regionale abbandonando il regime indicato come preferenziale dalla Costituzione, sebbene la citata vicenda

della bocciatura da parte del corpo elettorale del Friuli Venezia Giulia della prima proposta di legge statutaria abbia contribuito al clima di forte favore politico per il mantenimento dell'elezione diretta.

Al fine di evitare, però, che anche l'approvazione degli statuti sia ridotta ad un'arma spuntata, i consigli regionali, ove ritengano di prevedere l'istituto, dovranno preoccuparsi di limitarne il ricorso a casi che siano davvero essenziali per la politica governativa dato che, a causa del *simul...simul...*, il ricorso massiccio della questione di fiducia rischierebbe di tradursi in un ricatto permanente avente come effetto quello di mortificare ulteriormente il ruolo delle assemblee elettive, la cui identità appare già messa a dura prova dall'elezione diretta del Presidente della Regione.

Nell'ordinamento regionale siciliano, in particolare, nonostante l'espressa previsione regolamentare (art. 121 *quinquies* Reg. int. ARS), sono stati sollevati dubbi circa la compatibilità della questione di fiducia con l'elezione diretta del Presidente della Regione prevista dalla legge statutaria n. 7 del 2005.

Infatti, se nel 1986 il Regolamento ha provveduto a formalizzare una prassi già da tempo praticata nel Parlamento siciliano, all'indomani dell'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001 l'istituto non ha più ricevuto applicazione per una precisa scelta del Presidente della Regione.

Del resto, proprio a causa del convincimento circa la non perfetta compatibilità tra questione di fiducia ed elezione diretta del Presidente della Regione, è significativo che l'istituto in esame non sia stato neppure menzionato nel testo della proposta di riforma redatto dalla Commissione speciale per la revisione dello Statuto (istituita con la legge regionale n. 13 del 2001), approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 30 marzo 2005 in forma di iniziativa di legge costituzionale e abortito a causa della fine anticipata della legislatura nazionale¹².

Fatto sta, comunque, che l'istituto conserva ancora un appiglio testuale (il citato art. 121 *quinquies*), per cui non si può escludere una eventuale e futura reviviscenza dello stesso ad opera di un Governo che voglia avvalersi di tutti gli strumenti necessari per realizzare il suo programma, grazie soprattutto alla elasticità e flessibilità delle norme di diritto parlamentare, la cui applicazione risente fortemente di quelli che sono gli equilibri politici del sistema.

¹² Per saperne di più, vedi AA. VV., *Verso il nuovo Statuto della Regione – Le radici della memoria, le ragioni della speranza*, volumi I e II, Quaderni del servizio studi legislativi dell'ARS, 2005

È comunque auspicabile l'introduzione di una disciplina più razionale della questione di fiducia che trovi un fondamento almeno a livello statutario (dati i dubbi sollevati da più parti sulla legittimità dell'istituto stesso) ed uno svolgimento più dettagliato della relativa procedura nel Regolamento interno dell'ARS.

Da un lato, infatti, essendo la forma di governo regionale profondamente diversa da quella nazionale, è bene che la questione di fiducia – ove prevista – riceva una disciplina adatta al contesto giuridico-politico nel quale è inserita, ponendo fine alla prassi di riprodurre sul piano testuale le novelle regolamentari introdotte nel Parlamento nazionale in maniera meccanica e senza gli opportuni accorgimenti.

Dall'altro, la scelta di affidare la disciplina dell'istituto all'Assemblea regionale (considerazione che vale in generale per tutti i consigli) potrebbe sia ampliare – seppur di poco – gli spazi in cui può svolgersi l'autonomia statutaria che allo stato attuale sono piuttosto esigui (specie per le regioni a statuto speciale), sia consentire – come già accennato – un uso razionale e contenuto della questione di fiducia, circoscrivendone il ricorso a tutti quei casi davvero riconducibili al “nucleo primo e veramente irriducibile” della politica governativa (Crisafulli) ed evitare di ripetere a livello regionale le distorsioni che si sono invece riscontrate sul piano nazionale.

Va rilevato, tuttavia, che negli statuti di Calabria e Liguria e nel Regolamento interno del Consiglio del Friuli, i limiti posti in proposito appaiono piuttosto blandi (cfr. art. 34, comma 1, lett. f, St. Calabria; art. 44, comma 2, St. Liguria; art. 159, comma 5, Reg. int. Friuli).

BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nelle sentenze sopra citate, riteniamo – almeno in linea di principio – l'istituto della questione di fiducia non incompatibile con l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo regionale e col principio del *simul stabunt, simul cadent* a condizione, però, che esso sia espressamente previsto e disciplinato almeno a livello statutario.

La scelta fatta da alcune regioni, infatti, conferma ancora una volta la proverbiale adattabilità ed elasticità delle regole del gioco parlamentare anche a forme di governo diverse da quelle nelle quali le stesse sono nate.

La questione di fiducia appare uno strumento polivalente, di natura procedurale, a disposizione del Governo per comprimere i poteri dei parlamentari in materia di emendamenti e rendere rapido e certo l'iter legislativo dei provvedimenti governativi attuativi del programma elettorale.

In altre parole, la “doppia valenza” dell'istituto – strumento tecnico procedurale impiegato contro le tattiche ostruzionistiche delle opposizioni e mezzo di pressione politica per influenzare le minoranze interne alla maggioranza – non viene meno anche se collocato in un contesto diverso da quello in cui è nato, essendo anzi la sua funzione esaltata proprio da quello che è stato definito in dottrina “equilibrio del terrore”¹³ che si realizza nei rapporti tra Consiglio e Presidente della Regione.

Nel momento in cui, infatti, l'agenda politica governativa è dettata dal programma scelto dagli elettori ed elaborato dal Presidente della Giunta senza alcuna mediazione partitica, l'istituto sembra trovare una precisa collocazione nel sistema regionale proprio perché funzionale al rispetto del patto stretto dal vertice dell'Esecutivo con la cittadinanza.

Una volta affermata l'unicità dell'indirizzo politico, la cui gestione risiede, in sostanza, nelle mani del Presidente della Regione, questi deve avere a disposizione tutti quegli strumenti necessari per l'attuazione del programma al fine di evitare che i disegni di legge all'uopo presentati vengano “stravolti” nei loro contenuti nel corso dell'esame parlamentare.

La questione di fiducia, ebbene, risponde esattamente a queste esigenze: costituire un corsia preferenziale per i disegni di legge governativi, da un lato, impedire la emendabilità del testo ed evitare al Governo di “essere battuto” da cosiddette “maggioranze a geometria variabile” o trasversali, dall'altro.

Si recupera così pienamente la valenza politica e tecnica dell'istituto, che si colloca a pieno titolo nel contesto degli strumenti di diritto parlamentare in cui si sviluppa l'azione del Governo in Parlamento e che vanno dal contingentamento dei tempi alla chiusura della discussione, per finire con la programmazione dei lavori¹⁴.

Come afferma Manzella, infatti, il sistematico ricorso a tale strumento può anche essere un segno di forza e non di debolezza da parte di un governo in

¹³ Ciarlo P., *Il presidenzialismo regional style*, in “Quaderni costituzionali”, fasc. 1, 2001, pag. 132

¹⁴ De Cesare C., *La questione di fiducia nella recente prassi parlamentare*, in “Nuovi studi politici”, 2000, n. 4, pag. 109

“campagna elettorale permanente”: la rivendicazione dell’efficacia normativa dell’indirizzo programmatico approvato dal corpo elettorale rispetto alle spinte frazionistiche presenti nella comunità parlamentare¹⁵.

Tuttavia, se già nel quadro della forma di governo parlamentare la posizione della questione di fiducia comporta un irrigidimento degli equilibri maggioranza-opposizione determinando altresì, ove impiegata in maniera eccessiva e con troppa frequenza, un’inopportuna forzatura dei rapporti tra i due schieramenti, le conseguenze appaiono certamente più gravi nella nuova forma di governo regionale: il “blocco” dei ruoli rispettivi di Consiglio e Giunta in maniera non confacente al processo di cooperazione che dovrebbe caratterizzare l’attività svolta dai due organi, infatti, rischia di dare vita ad uno scontro, quasi di stampo ottocentesco, tra Legislativo (inteso nella sua interezza e comprensivo tanto della maggioranza quanto delle opposizioni) ed Esecutivo.

Senza contare, poi, il concreto pericolo che si realizzi – anche a livello regionale – la deplorable prassi della posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti dalle dimensioni mostruose, specie in occasione dell’approvazione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Altro rischio da non sottovalutare, inoltre, è quello consistente nella nascita di nuove forme di ostruzionismo: infatti, dopo l’abolizione del principio di prevalenza del voto segreto al termine della fase delle riforme razionalizzatrici del regolamento della Camera degli anni ’80, l’ostruzionismo abbandona le formule classiche non più praticabili per fare ricorso a tattiche alternative.

L’ostruzionismo, infatti, fenomeno mutevole e sfuggente, si ripresenta sulla scena dopo il 1988 sotto la forma, da un lato, delle assenze strategiche al momento della votazione per causare la mancanza del numero legale e, dall’altro, di un artificiale incremento degli interventi dei dissenzienti anche – ed è questa la vera novità – tra le minoranze interne alla maggioranza stessa, le quali, vista neutralizzata l’arma del voto contrario nel segreto dell’urna, si muovono in connivenza con le opposizioni¹⁶.

È evidente, quindi, come l’abuso del ricorso alla questione di fiducia rischia di dare vita o alimentare, anche nei consigli regionali, fenomeni patologici come quelli appena menzionati.

¹⁵ Manzella A., *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, pag. 407

¹⁶ De Cesare C., op. ult. cit., pag. 125

Ecco perché un'altra soluzione – forse anche più ragionevole – potrebbe essere quella di percorrere altre strade; la questione di fiducia è uno strumento proprio del regime parlamentare la cui introduzione, in combinato disposto col *simul... simul...* potrebbe dar luogo ad effetti aberranti, quale quello di ridurre il Consiglio regionale ad organo di ratifica di decisioni assunte in altre sedi perché sottoposto al continuo ricatto da parte del Governo, privando il sistema di tutti quei pesi e contrappesi che stanno alla base delle democrazie moderne.

A ben vedere, infatti, la medesima finalità di tradurre in provvedimenti concreti il programma di governo potrebbe essere quella di introdurre “meccanismi forti” accompagnati da “sanzioni lievi” come, ad esempio, un ruolo forte del Governo in materia di programmazione dei lavori (ponendo fine al “feticcio” secondo il quale le assemblee elettive sono padrone del proprio ordine del giorno), l'introduzione di iter procedurali più snelli per i disegni di legge governativi di attuazione del programma, l'applicazione in via generale – salvo casi tassativi e ben individuati – del voto palese, l'introduzione del cosiddetto “voto bloccato”, secondo il quale sono discussi e votati solo gli emendamenti del Governo o quelli che presentino il suo parere favorevole, ecc.

Certo, un voto negativo del Consiglio su questioni assai significative come quelle sopra menzionate sarebbe privo di conseguenze giuridiche, ma nemmeno darebbe inizio a quella “spirale distruttiva” che la Costituzione ha espressamente limitato al verificarsi di casi estremi ed espressamente individuati e tali da richiedere un nuovo appello al popolo.

La questione di fiducia, quindi, può essere uno strumento funzionale all'instaurazione di un presidenzialismo forte e adeguato, se non addirittura necessario per arginare la deriva centrifuga delle forze di coalizione in un ambiente politico istituzionale caratterizzato da un'alta frammentazione partitica.

Tuttavia, tale istituto non trasforma solo il rapporto tra maggioranza ed opposizione, spostandolo su un piano diverso e più impegnato politicamente, costringendo tutti i soggetti a cambiare atteggiamento ma, se inserita in un sistema già rigido di per sé – come quello regionale – rischia di esasperare oltremodo il rapporto Consiglio-Presidente della Regione trasformandolo in una vera e propria contrapposizione frontale¹⁷.

¹⁷ De Cesare C., op. ult. cit., pag. 142

Se pertanto, secondo la Corte costituzionale¹⁸, il rapporto di consonanza politica tra i due organi è solo una presunzione che di fatto può celare divaricazioni anche significative, bisogna introdurre strumenti che favoriscano uno svolgimento dello stesso su un piano collaborativo e non competitivo.

In altre parole, è questa la soluzione da adottare per costruire una forma di governo regionale imperniata su un dualismo che sia non solo formale – i canali di legittimazione sono appunto due – ma anche e soprattutto di tipo sostanziale¹⁹: l'affermazione di un effettivo dualismo di indirizzo politico tra Presidente e Consiglio costituisce, infatti, la condizione indispensabile per porre fine alla “crisi di identità” e ai noti problemi di *deficit* di rappresentatività con cui le assemblee elettive sono quotidianamente chiamate a fare i conti e strappare, al tempo stesso, dalle mani del Presidente della Regione il monopolio della gestione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Restano validi, pertanto, anche in siffatto contesto, gli insegnamenti di autorevole dottrina (Mortati, Martines) secondo la quale l'attuazione della funzione di indirizzo non rientra (e non dovrebbe rientrare, aggiungiamo noi) tra le attività riconducibili al “dominio riservato” dell'Esecutivo, ma trova riscontro in una pluralità di atti non necessariamente tipizzati – prassi, comportamenti concludenti, condotte omissive – che possono spettare sia al Governo, sia al Parlamento; basti pensare, ad esempio, al DPEF (approvato con atto di indirizzo), alla legge finanziaria, ai poteri di nomina oppure alla stessa attività consultiva (spesso assai penetrante) spettante all'assemblea elettiva.

A ben vedere, quindi, i consigli regionali non sono affatto privi di strumenti incisivi in grado di influire sull'operato degli esecutivi e introdurre aggiustamenti “in corso d'opera” dell'indirizzo politico se non tali da determinare una totale rielaborazione dello stesso.

Ad un Governo, infatti, forte è indispensabile contrapporre un interlocutore completamente autonomo e libero di rapportarsi in maniera più o meno dialettica con il primo attraverso l'approvazione di atti non per forza normativi purché dotati di sufficiente efficacia persuasiva.

¹⁸ Cfr. sentenze sopra citate

¹⁹ Chessa O., *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale*, in corso di pubblicazione su Chessa O., Pinna P., *La riforma della regione speciale tra Legge statutaria e Statuto speciale*, Giappichelli, Torino, 2008

Tuttavia, il nocciolo della questione sta nel fatto che nel sistema regionale i margini entro i quali l'attività di indirizzo da parte dei consigli può svolgersi appaiono piuttosto ridotti.

La forte legittimazione del Governo comporta, infatti, il rischio di alimentare meccanismi perversi di "fuga dallo statuto" e abuso del ricorso alla fonte regolamentare (quasi tutte le regioni hanno preferito valorizzare il potere normativo secondario delle giunte) con conseguenze aberranti per ciò che riguarda il rispetto dei principi di legalità e riserva di legge.

Il citato potere di nomina, inoltre, rischia di subire una netta divaricazione: appare altamente probabile l'attrazione delle cosiddette nomine di indirizzo nelle mani della Giunta, se non in capo allo stesso Presidente, mentre le nomine di garanzia restano affidate ai consigli regionali, anche per dare voce alle minoranze²⁰.

In un contesto di questo tipo, sarebbe auspicabile piuttosto l'introduzione di una più netta divisione dei ruoli tra i due organi: ad un Esecutivo forte è bene porre di fronte un Consiglio con penetranti poteri di controllo; ad un Presidente *dominus* dell'attività legislativa deve corrispondere un Consiglio con poteri di indirizzo precisi e garante della qualità della legislazione, ecc., il tutto senza perdere mai di vista la logica collaborativa che deve ispirare l'attività di entrambi gli organi.

A nostro avviso, infatti, essenziale alla democrazia non è che solo l'esercizio del potere stia nelle mani del popolo e per esso del Parlamento, quanto che al contempo esso sia soggetto alla possibilità di controllo. Vi è democrazia, in altre parole, ogni volta che sussiste una possibilità di controllo democratico e dunque anche parlamentare sugli atti del potere esecutivo²¹.

(21 aprile 2008)

*Consigliere parlamentare del Servizio Lavori d'Aula
dell'Assemblea regionale siciliana

²⁰ Per saperne di più, vedi Endrici G., *Il potere di scelta. Le nomine tra Giunta e Consiglio*, il Mulino, Bologna, 2001

²¹ Mohrhoff F., op. ult. cit., pag. 81

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Verso il nuovo Statuto della Regione – Le radici della memoria, le ragioni della speranza*, voll. I e II, Quaderni del servizio studi legislativi dell'ARS, 2005

Bin R., *Come i consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

Bin R., *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

Bin R., *Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili*, in www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

Boccaccini G., *La questione di fiducia*, Giuffrè, Milano, 1974

Chessa O., *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale*, in corso di pubblicazione su Chessa O., Pinna P., *La riforma della regione speciale tra Legge statutaria e Statuto speciale*, Giappichelli, Torino, 2008

Ciarlo P., *Il presidenzialismo regional style*, in “Quaderni costituzionali”, fasc. 1, 2001, pagg. 131-132

Crisafulli V., Paladin L., *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, pagg. 577-587

De Cesare C., *La questione di fiducia nella recente prassi parlamentare*, in “Nuovi studi politici”, fasc. 4, 2000, p. 87-149

Di Piazza M., *La “preposizione” degli assessori regionale secondo lo Statuto siciliano*, in www.ars.sicilia.it/informazione/pubblicazioni/default.jsp?tipo=P

Endrici G., *Il potere di scelta. Le nomine tra Giunta e Consiglio*, il Mulino, Bologna, 2001

Galizia M., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972

Gambino S., *La forma di governo regionale*, relazione al convegno “La forma di governo regionale alla luce della sentenza n. 2 del 2004”, Facoltà di scienze politiche dell’Università della Calabria, 5 marzo 2004

Lippolis V., *Le procedure parlamentari nel rapporto fiduciario*, in Martines T., De Caro C., Lippolis V., Moretti R., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005

Mannino A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973

Manzella A., *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003

Manzella A., *Note sulla questione di fiducia: ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in “Studi parlamentari e di politica costituzionale”, fasc. 2, 1969, pagg. 39-89

Midiri M., *Fiducia parlamentare*, in “Dizionario di diritto pubblico”, vol. 3, pagg. 2488-2496, Giuffrè, Milano, 2006

Mohrhoff F., *Rapporti tra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana: scioglimento delle Camere, questione di fiducia*, Giuffrè, Milano, 1953

Olivetti M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, relazione al convegno “La forma di governo regionale alla luce della sentenza n. 2 del 2004”, Facoltà di scienze politiche dell’Università della Calabria, 5 marzo 2004

Rizza G., *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, in “Diritto e società”, fasc. 1, 1981, p. 148-158

Spataro A., *Il premierato “all’italiana”. Il caso singolare di un Primo Ministro sempre dimissionario per mozione di sfiducia “respinta”*, intervento in AA. VV., *Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, Roma 5-6 maggio 2006

Tanda A. P., *Modalità di votazione e questione di fiducia*, in “Quaderno/Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari”, n. 3, 1992, Giuffrè, Milano, pagg. 187-202

Tosi S., Mannino A., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999

Traversa S., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989