

LA QUESTIONE DI FIDUCIA TRA STATUTI REGIONALI E REGOLAMENTI CONSILIARI

di *Daniele Coduti*¹

SOMMARIO: 1. *La questione di fiducia: una premessa.* – 2. *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali dopo la riforma del Titolo V.* – 2.1. *La disciplina della questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari.* – 2.1.1. *I tratti comuni della disciplina regionale della questione di fiducia dopo la riforma del Titolo V.* – 3. *Considerazioni di sintesi: la sporadica previsione della questione di fiducia negli ordinamenti regionali nel contesto della forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta.*

1. *La questione di fiducia: una premessa*

La questione di fiducia consiste in una votazione del Parlamento, provocata dal Governo in carica, su un provvedimento, all'esito della quale lo stesso Esecutivo subordina la propria permanenza in carica. L'istituto non è previsto dalla Costituzione ma è stato costantemente utilizzato nell'esperienza repubblicana, riprendendo una prassi risalente al periodo di vigenza dello Statuto albertino, tanto da essere – almeno in parte – formalizzato nei regolamenti parlamentari². Il ricorso all'istituto nei rapporti tra Governo e Parlamento induce a chiedersi se esso possa essere utilizzato anche nei rapporti tra gli organi di governo dell'ordinamento regionale.

La possibilità per la Giunta regionale di porre la questione di fiducia su provvedimenti sottoposti all'approvazione del Consiglio regionale era dibattuta già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione³. Negli statuti degli anni settanta, tuttavia, solo la Regione Molise aveva previsto espressamente la questione di fiducia. Secondo lo statuto molisano⁴ – ancora vigente considerato che il Molise è tra le poche Regioni ordinarie a non aver ancora approvato un nuovo statuto –, «[l]a Giunta ed il suo Presidente decadono (...) dall'ufficio quando, su una questione di fiducia, il

¹ Ricercatore in diritto costituzionale nell'Università di Foggia.

² Sulla questione di fiducia in generale ci si limita a rinviare a A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, pp. 39 ss., G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Giuffrè, Milano, 1974, G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Treccani, Roma, 1989, pp. 6 ss., M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, M. MIDIRI, *Fiducia parlamentare*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 2494-2495, G. RIVOSCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg.***, tomo I, Utet, Torino, 2008, pp. 396 ss.

³ Si rinvia, in proposito, a S. BARTOLE, *Funzione di indirizzo politico e competenze amministrative della Giunta nelle Regioni ad autonomia speciale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1969, in part. pp. 757 ss., ID., *Giunta regionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, in part. p. 27, M. GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale (note preliminari)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1970, in part. pp. 749-750, e P. NICOSIA, *Forma di governo e questione di fiducia nell'ordinamento delle Regioni di diritto comune*, in *Nomos*, 1991, pp. 45 ss.

⁴ Approvato con l. 347/1971.

Consiglio abbia espresso voto contrario»⁵; la disciplina statutaria trova il suo completamento nel regolamento consiliare che prevede la decadenza della Giunta e del suo Presidente solo quando la questione di fiducia sia respinta a maggioranza assoluta⁶. Tra gli statuti degli anni settanta oggi non più vigenti, si può anche accennare agli statuti del 1971 di Puglia⁷ e Umbria⁸ che, pur non facendo espresso riferimento alla questione di fiducia, prevedevano che l'Esecutivo regionale potesse «subordinare la permanenza in carica all'accoglimento della proposta in discussione» dinanzi al Consiglio regionale⁹, nonché al previgente statuto marchigiano¹⁰, che vietava espressamente il ricorso alla questione di fiducia su disegni di legge o provvedimenti amministrativi, facendo salva la possibilità che la Giunta potesse valutare le conseguenze del voto¹¹. Un cenno va riservato anche alla Regione Sicilia poiché il regolamento dell'Assemblea regionale siciliana¹² prevede la possibilità di ricorrere alla questione di fiducia senza chiarire, però, quali sarebbero le conseguenze per l'Esecutivo regionale in caso di voto contrario dell'Assemblea¹³.

A parte queste previsioni espresse, sin da prima della riforma del Titolo V era ritenuto possibile che il Presidente della Giunta si impegnasse – sebbene informalmente – a dimettersi in seguito alla mancata approvazione di un determinato provvedimento, concretizzando, così, la c.d. questione di fiducia “atecnica”, “implicita” o “pseudo-questione di fiducia”¹⁴.

2. La questione di fiducia negli ordinamenti regionali dopo la riforma del Titolo V

Dopo la riforma del Titolo V e la conseguente nuova stagione statutaria, si è riproposta la discussione sulla possibilità e l'opportunità di prevedere la questione di fiducia nelle nuove carte statutarie regionali.

⁵ Così art. 25, co. 3, st. Molise, sul quale si v. G. CUOMO, C. ROSSANO (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Molise*, Giuffrè, Milano, 1973, in part. p. 72.

⁶ Così reg. Cons., art. 63, co. 3.

⁷ Approvato con l. 349/1971.

⁸ Approvato con l. 344/1971.

⁹ Così art. 45, co. 5, st. Puglia 1971, che riserva tale valutazione al Presidente della Giunta (cfr. P. GIOCOLI NACCI, G. MEALE, *Commento allo statuto della regione Puglia*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 238 ss.), e, in senso analogo, l'art. 51, co. 4, st. Umbria 1971, che richiede anche la delibera della Giunta (cfr. L. MIGLIORINI, C. CAMILLI, G. TARANTINI, *Commento allo statuto della Regione Umbria*, Giuffrè, Milano, 1974, in part. pp. 217 ss.).

¹⁰ Approvato con l. 345/1971.

¹¹ Così st. Marche 1971, art. 28, co. 1, sul quale si v. D. SERRANI, *Commento allo statuto della Regione Marche*, Giuffrè, Milano, 1972, in part. pp. 78 ss.

¹² Il reg. Cons. è stato approvato nelle sedute del 17 marzo e 22 giugno 1949 e più volte modificato (da ultimo nel 2006); lo st. Sicilia, invece, è stato approvato con l. cost. 2/1948, convertendo il precedente r.d.l. 455/1946; la Regione, inoltre, ha approvato la l. reg. 7/2005, che disciplina l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale

¹³ Cfr. artt. 121-*quinquies* (approvato il 20 dicembre 1986) e 122, (modificato il 6 febbraio 1990) reg. Cons. Sicilia.

¹⁴ Su tale configurazione “informale” dell'istituto si v. M. OLIVETTI, *La questione*, cit., pp. 27, 185-186.

La forma di governo regionale basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta comporta l'applicazione del principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, sì che, in ogni caso in cui il Presidente della Giunta cessi dalla sua carica, si hanno anche le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale. La Corte costituzionale ha dato una lettura particolarmente rigida di tale principio, negando che gli effetti di cui all'art. 126, co. 3, Cost. possano conseguire anche all'eventuale voto contrario sul programma di governo presentato dal Presidente della Giunta all'indomani delle elezioni regionali. Secondo la Consulta, infatti, l'assimilazione degli effetti del voto di fiducia iniziale e di quelli della mozione di sfiducia non può essere consentita per due motivi. In primo luogo, perché «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»¹⁵. In secondo luogo, perché «[p]er la presentazione e l'approvazione di una mozione di sfiducia sono previste (...) alcune precise modalità procedurali – motivazione, sottoscrizione di almeno un quinto dei componenti del Consiglio, intervallo di tre giorni prima della messa in discussione, maggioranza assoluta – che verrebbero eluse se un altro atto, non assistito dalle medesime garanzie, potesse produrre gli stessi effetti»¹⁶. Stante tale giurisprudenza, la questione di fiducia non dovrebbe poter essere utilizzata nelle Regioni che hanno optato per la forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta, quantomeno perché, nel disciplinarla, le Regioni potrebbero introdurre una fattispecie di cessazione anticipata della legislatura regionale diversa da quelle previste dall'art. 126 Cost. e che non gode delle stesse garanzie procedurali, considerato che gli statuti potrebbero dettare norme procedurali diverse da quelle predisposte dall'art. 126, co. 2, Cost. (differenze che, come si vedrà in seguito, gli statuti e i regolamenti consiliari in effetti introducono)¹⁷.

La questione è stata affrontata solo incidentalmente dalla Corte costituzionale nella sent. 2/2004, che non ha dichiarato l'incostituzionalità dell'istituto previsto dallo statuto calabrese approvato nel 2003¹⁸; dunque, presupponendone l'ammissibilità negli ordinamenti regionali – anche in virtù della sua effettiva previsione in talune Regioni – occorre considerare i profili problematici che riguardano il ricorso all'istituto a livello regionale.

Una prima questione attiene alla fonte regionale deputata a prevedere e disciplinare l'istituto. Parte della dottrina, facendo leva sul dato testuale dell'art. 123 Cost., ritiene che la questione di fiducia, in quanto parte della forma di governo regionale, dovrebbe essere prevista in primo luogo dallo statuto¹⁹, mentre il regolamento consiliare dovrebbe

¹⁵ Così Corte cost., sent. 12/2006, punto 5 del considerato in diritto.

¹⁶ Così, ancora, Corte cost., sent. 12/2006, punto 5 del considerato in diritto.

¹⁷ Su tali dubbi si v. M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 114 ss.

¹⁸ Cfr. Corte cost., sent. 2/2004, punto 4 del considerato in diritto.

¹⁹ In questo senso M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 337, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2004, n. 2, p. 714, e P.L. PETRILLO, *Le forme di governo regionale con*

contenere le disposizioni volte ad integrarne la disciplina. Altra parte della dottrina, invece, ritiene che, sulla scorta di quanto accade a livello nazionale, la questione di fiducia regionale possa essere disciplinata dal regolamento consiliare o svilupparsi in via di prassi, pur in assenza di una espressa previsione statutaria²⁰. Quest'ultima ipotesi, peraltro, pare trovare un appiglio nella c.d. armonia con la Costituzione, che deve conformare la forma di governo regionale, nel senso in cui è intesa dalla Corte costituzionale. In una sua recente decisione²¹, infatti, la Consulta ha interpretato il regime di *prorogatio* dei Consigli regionali in conformità alle disposizioni costituzionali in tema di *prorogatio* e di proroga delle Camere, alle disposizioni dei regolamenti parlamentari in merito, nonché alle prassi parlamentari invalse al riguardo. Ciò potrebbe indurre a ritenere che questo strumento che regola i rapporti tra Governo e Parlamento, nato nella prassi e solo in parte formalizzato nei regolamenti parlamentari, possa svilupparsi in maniera analoga anche negli ordinamenti regionali.

Considerando le scelte operate sinora dalle Regioni, occorre evidenziare che la questione di fiducia è prevista solo da alcune Regioni e sempre nei rispettivi statuti o nella legge statutaria. L'istituto, infatti, è previsto da una Regione a statuto speciale (il Friuli-Venezia Giulia²²) e da tre delle Regioni ordinarie che hanno approvato un nuovo statuto (Calabria²³, Liguria²⁴ e Campania²⁵), oltre che nello statuto molisano del 1971, che, come si è già visto, è tuttora vigente. È opportuno aggiungere che in tali Regioni vige la forma di governo basata sull'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, con la conseguenza che il Consiglio regionale debba sciogliersi – in applicazione del principio *aut simul stabunt aut simul cadent* – in ogni ipotesi in cui

particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra consiglio e (presidente della) giunta, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 70; nello stesso senso anche N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 103 ss., e ID., *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quaderni regionali*, 2006, n. 1, pp. 128-129, il quale, peraltro, ritiene possibile che la questione di fiducia sia disciplinata solo dal regolamento consiliare o in via di prassi qualora le Regioni optassero per un «modello parlamentare classico».

²⁰ In questo senso S. MERLINI, *Il Presidente della Giunta*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 169-170; non pare escludere tale possibilità neanche E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in J.M.^a CASTELLÀ, M. OLIVETTI (Coords.), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 226-227.

²¹ Il riferimento è a Corte cost., sent. 68/2010, in part. punto 4.3 del considerato in diritto.

²² La forma di governo della Regione non è disciplinata dallo statuto speciale (approvato con la l. cost. 1/1963), bensì dalla l. reg. 17/2007, mentre il reg. Cons. vigente è stato approvato dal Consiglio regionale con deliberazione del 6 ottobre 2005 ed è stato successivamente emendato.

²³ Lo statuto è stato approvato con l. reg. 25/2004 ed emendato con le leggi reg. 11/2005 e 3/2010. Il reg. Cons. vigente è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 27 maggio 2005, ed è stato già oggetto di alcune modificazioni.

²⁴ Lo statuto è stato approvato con la l. reg. 1/2005 (definita legge statutaria) e novellato con la l. reg. 1/2007 (definita anch'essa legge statutaria); il reg. Cons. vigente, invece, è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 18 del 9 giugno 2006.

²⁵ Lo statuto è stato approvato con la l. reg. 6/2009, mentre il reg. Cons. è ancora quello approvato dal Consiglio regionale con la deliberazione del 1° luglio 1971, sebbene sia stato più volte emendato (da ultimo nel 2005).

il Presidente della Giunta cessa dalla carica, dunque, anche nel caso in cui questi si dimetta in seguito alla reiezione della questione di fiducia.

Nelle pagine seguenti si esaminerà la questione di fiducia, prendendo in considerazione le Regioni che – dopo la riforma del Titolo V – la prevedono; in seguito, si vaglieranno i motivi che hanno indotto la maggior parte delle Regioni italiane a non prevederla formalmente.

2.1. La disciplina della questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari

Come si è già anticipato, le Regioni che dopo la riforma del Titolo V hanno previsto la questione di fiducia sono la Calabria, la Liguria, il Friuli-Venezia Giulia e la Campania. Quest'ultima è la Regione ordinaria che ha approvato lo statuto (sinora) più recente, mentre non è stato ancora approvato un nuovo regolamento consiliare, sicché, nell'esaminarne la disciplina si potrà considerare solo l'art. 49 dello statuto. L'analisi della questione di fiducia nelle Regioni indicate sarà svolta considerando, per ogni singolo profilo preso in considerazione, le differenze e le analogie tra le varie discipline.

Partendo dalla titolarità del potere di porre la questione di fiducia, Campania, Liguria²⁶ e Friuli-Venezia Giulia²⁷ prevedono che essa spetti al solo Presidente della Giunta, mentre la Calabria dispone che il Presidente della Giunta possa porre «la questione di fiducia davanti al Consiglio regionale, previo assenso della Giunta»²⁸. Rimettere al Presidente della Giunta il compito di porre la questione di fiducia pare in qualche modo connaturale alla forma di governo basata sulla elezione diretta dello stesso Presidente; il coinvolgimento della Giunta in tale decisione, invece, può essere indicativo della volontà di operare un riequilibrio tra i poteri all'interno dell'Esecutivo regionale, rafforzandone l'elemento collegiale²⁹.

Considerando i provvedimenti sui quali la questione di fiducia può essere posta, lo st. Campania pare volto a contenere le ipotesi nelle quali il Presidente della Giunta può ricorrere a tale istituto, disponendo che la questione di fiducia può essere posta «esclusivamente sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati, sulle leggi relative alla istituzione di tributi ed imposte regionali, nonché sugli atti di adempimento di obblighi comunitari o da adottare in ottemperanza di termini perentori previsti da leggi dello Stato. Essa può essere posta anche sull'approvazione o reiezione di emendamenti e di articoli dei suddetti atti»³⁰. Una disciplina ancora più restrittiva la si rinviene nello st. Liguria, che consente di porre la questione di fiducia «esclusivamente sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa

²⁶ Cfr. art. 44, co. 1, st. Liguria.

²⁷ Cfr. l. reg. Friuli-Venezia Giulia 17/2007, art. 14, co. 1, lett. g.

²⁸ Così st. Calabria, art. 34, co. 1, lett. f, che sembra richiamare l'art. 2, co. 2, l. 400/1988.

²⁹ In questo senso M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 337. Ritiene che la decisione di porre la questione di fiducia vada rimessa al Presidente della Giunta S. MERLINI, *Il Presidente*, cit., p. 169; guarda con favore al coinvolgimento della Giunta nell'assunzione della decisione di porre la questione di fiducia, invece, N. VICECONTE, *Riflessioni*, cit., pp. 127-128, e ID., *La forma di governo*, cit., p. 103.

³⁰ Così art. 49, co. 1, st. Campania.

collegati e sulle leggi relative alla istituzione di tributi e imposte regionali»³¹. Apparentemente, la volontà di limitare il ricorso all'istituto è palesata anche nello st. calabrese, che dispone: «Il Presidente della Giunta può porre la questione di fiducia sull'attuazione del programma di governo e sui suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte regionali, nonché su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale»³². È evidente, però, che il riferimento alla “attuazione del programma” e ai suoi aggiornamenti e, soprattutto, alle “questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale” offre dei margini di manovra particolarmente ampi per l'Esecutivo regionale nella valutazione dei provvedimenti sui quali porre la questione di fiducia, né il regolamento consiliare si premura di circoscrivere tali previsioni, limitandosi a rinviare alla disciplina statutaria³³. Nessuna limitazione è concretamente prevista dalla legge statutaria friulana, secondo la quale il Presidente della Giunta «può porre la questione di governo davanti al Consiglio regionale nel caso in cui giudichi una votazione decisiva ai fini dell'attuazione del programma presentato»³⁴. La legge statutaria, dunque, consente al Presidente della Giunta di valutare con un certa discrezionalità i provvedimenti sui quali porre la questione di fiducia, ma il regolamento consiliare precisa che «[l]a questione di governo non può essere posta su modificazioni del regolamento, proposte di inchieste consiliari, nomine e designazioni, fatti personali e, in generale, su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Consiglio»³⁵. Questa previsione, che richiama le analoghe disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari³⁶, pare volta a tutelare l'autonomia del Consiglio regionale dall'Esecutivo, proprio in considerazione dell'ampiezza con la quale è possibile ricorrere alla questione di governo.

La delimitazione dei provvedimenti sui quali è possibile porre la questione di fiducia trova un termine di confronto nella Costituzione francese. Infatti, mentre prima della riforma costituzionale del 2008³⁷ l'art. 49, co. 3, Cost. Francia consentiva al Primo ministro di «*engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale*», previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su un “testo”, la formulazione attuale della disposizione costituzionale lo consente solo «*sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale*», oltre che «*pour un autre projet ou une proposition de loi par session*». Si tratta di una riforma volta a

³¹ Cfr. art. 44, co. 1, st. Liguria.

³² Così art. 37, co. 3, st. Calabria.

³³ Cfr. reg. Cons. Calabria, art. 59, co. 1. Secondo, A. D'ANDREA, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti e le scelte organizzative delle Regioni dopo la modifica dell'art. 123 Cost.*, in www.astrid-online.it e in www.federalismi.it, 18 luglio 2007, p. 10, infatti, la questione di fiducia «viene prevista con nessuna sostanziale limitazione dallo Statuto calabrese»; in senso analogo M. OLIVETTI, *La forma di governo*, cit., p. 113.

³⁴ Così l. reg. 17/2007, art. 14, co. 1, lett. g.

³⁵ Cfr. reg. Cons. Friuli-Venezia Giulia, art. 159, co. 5.

³⁶ Cfr. art. 116, co. 4, reg. Cam., e art. 161, co. 4, reg. Sen. Sulle differenze tra i regolamenti interni delle due Assemblée in merito alla disciplina della questione di fiducia si v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, in part. p. 186.

³⁷ Attuata con la *Loi constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008, “*de modernisation des institutions de la V^e République*”.

impedire un utilizzo eccessivo della questione di fiducia, consentendo di ricorrervi solo in merito «aux textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement», che sarebbero anche quelli «le plus souvent adoptés grâce à l'article 49, alinéa 3»³⁸. Occorre precisare, però, che – a differenza di quanto accadeva per la *question de confiance* prevista dall'art. 49, Cost. francese del 1946 – la disposizione costituzionale vigente non conduce necessariamente a un voto dell'*Assemblée nationale*: il provvedimento sul quale il Primo ministro pone la fiducia, infatti, si considera approvato senza votare, salvo che non sia approvata – a maggioranza assoluta – una mozione di sfiducia depositata entro le ventiquattro ore successive alla proposizione dell'*engagement de responsabilité*³⁹.

Sulla possibilità di limitare i casi in cui è possibile ricorrere alla questione di fiducia negli ordinamenti regionali, la dottrina assume posizioni opposte. Secondo parte di essa, infatti, prevedere dei limiti alle categorie di provvedimenti sui quali è possibile porre la questione di fiducia serve a contenere il potere di “ricatto” sul Consiglio regionale che deriva al Presidente della Giunta in virtù del principio del *simul stabunt, simul cadent*⁴⁰. Altra parte della dottrina, invece, ritiene inopportuno prevedere tali limitazioni, perché l'apposizione della questione di fiducia consentirebbe di verificare la permanenza della consonanza politica tra Esecutivo e Legislativo regionali, chiamando il Consiglio regionale ad una chiara assunzione di responsabilità in merito all'attuazione del programma di governo⁴¹.

Occorre valutare, peraltro, se la questione di fiducia possa essere posta sull'intero provvedimento o solo su singoli articoli o emendamenti. Come si è già visto, poiché alcuni statuti tendono a limitare le tipologie di atti sui quali è possibile ricorrere alla questione di fiducia, almeno in tali casi pare di dover ritenere che essa possa essere posta sull'intero provvedimento, dovendo verificare se le singole discipline regionali dettino ulteriori disposizioni al riguardo. Partendo dalla Campania, in assenza di appropriate disposizioni del regolamento consiliare, occorre fare riferimento allo

³⁸ Così, il rapporto del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République*, presieduto da Edouard Balladur, consultabile in www.comite-constitutionnel.fr, p. 34; nello stesso senso, peraltro, si era già espresso il rapporto del *Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, presieduto da Georges Vedel, pubblicato in *Journal Officiel de la République Française, avis et communications*, 16 febbraio 1993, p. 2542. Si v. anche M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, relazione al seminario “La riforma della Costituzione in Francia”, p. 17, consultabile in www.astrid-online.it, nonché S. DONDI, *Le modificazioni costituzionali più o meno tacite della forma di governo della Quinta Repubblica francese*, in www.forumcostituzionale.it, p. 16, che definisce “rivoluzionaria” la proposta di riforma dell'art. 49, co. 3, Cost. francese ipotizzata dal Comitato presieduto da Balladur.

³⁹ Si v., al riguardo, M. OLIVETTI, *La questione*, cit., pp. 33 ss.

⁴⁰ Così N. VICECONTE, *Riflessioni*, cit., p. 127.

⁴¹ In questo senso E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo*, cit., p. 227. La limitazione delle materie sulle quali è possibile porre la questione di fiducia desta qualche perplessità anche a V. BONCINELLI, *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 99, che si chiede «a chi spetti giudicare in ultima istanza se un atto rientri o meno nell'ambito di quelli per i quali è ammessa la questione di fiducia», mentre F. PALLANTE, *Gli statuti delle regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in *Diritto pubblico*, 2005, n. 2, p. 633, considera i limiti alla possibilità di porre la questione di fiducia l'«[u]nica particolarità in tema di rapporto di fiducia» introdotta dalle Regioni ordinarie dopo la riforma del Titolo V.

statuto, secondo il quale la questione di fiducia, oltre che sui provvedimenti elencati nell'art. 49, co. 1, «può essere posta anche sull'approvazione o reiezione di emendamenti e di articoli dei suddetti atti»⁴². In Liguria, lo statuto e il regolamento consiliare prevedono espressamente che la questione di fiducia possa essere posta sia un intero provvedimento sia sulla approvazione o sulla reiezione di emendamenti⁴³. Analogamente, il reg. Cons. Friuli-Venezia Giulia, dopo aver affermato che «[i]l Presidente della Regione può porre la questione di governo su qualunque oggetto in discussione in Assemblea sul quale si debba svolgere una votazione ritenuta decisiva ai fini dell'attuazione del programma di governo»⁴⁴, chiarisce che la questione di governo può essere posta anche sull'approvazione o la reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge⁴⁵. Per quanto riguarda la Calabria, infine, né lo statuto né il regolamento consiliare dettano disposizioni specifiche in merito.

Un ulteriore elemento che occorre considerare è quello relativo ai tempi della discussione e della sottoposizione al voto della questione di fiducia. Lo statuto campano e quello ligure non prevedono alcunché in merito ma il reg. Cons. Liguria detta una disciplina che sembra richiamare quella del regolamento della Camera dei deputati⁴⁶: la questione di fiducia «viene posta nel corso della seduta dedicata all'esame del provvedimento, al termine della discussione generale e, nel caso sia posta sull'intero provvedimento, prima che abbiano inizio le votazioni. Il Presidente della Giunta illustra le motivazioni della questione di fiducia. Sono consentiti interventi per non più di cinque minuti ciascuno. Subito dopo il Consiglio è, di norma, sospeso e non può essere riconvocato prima delle ventiquattro ore successive, salvo diversa determinazione dell'Ufficio di Presidenza»⁴⁷. Diversamente, la Calabria e il Friuli-Venezia Giulia dispongono già nelle rispettive discipline statutarie dei termini che appaiono volti a contenere la possibilità che la questione di fiducia determini le dimissioni del Presidente della Giunta: in entrambe le Regioni, infatti, si prevede che la questione di fiducia non possa essere posta in votazione prima di tre giorni né dopo lo spirare del termine di quindici giorni in Calabria, di venti in Friuli-Venezia Giulia⁴⁸.

In merito alla discussione, il reg. Cons. Calabria si limita a prevedere: «possono prendere la parola il Presidente della Giunta e, per non più di quindici minuti, un relatore per gruppo anche per dichiarazione di voto. Possono intervenire altri Consiglieri solo per dichiarare la difformità del loro voto rispetto a quello del Gruppo consiliare cui

⁴² Così st. Campania, art. 49, co. 1.

⁴³ Cfr. st. Liguria, art. 44, co. 4, e reg. Cons. Liguria, art. 42.

⁴⁴ Così reg. Cons. Friuli-Venezia Giulia, art. 159, co. 1.

⁴⁵ Così ancora reg. Cons. Friuli-Venezia Giulia, art. 159, co. 4.

⁴⁶ Il riferimento è all'art. 116, co. 3, reg. Cam.

⁴⁷ Cfr. reg. Cons. Liguria, art. 42, co. 1.

Con riferimento alla citata disposizione del reg. Cam., M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 247, nt. 35, osserva: «La riduzione del termine costituzionale dei tre giorni – che è posto a tutela del governo e della maggioranza per evitare attacchi a sorpresa – è giustificata dal fatto che, in questo caso, è il governo a provocare la votazione, che di solito si inserisce nel vivo di un dibattito parlamentare già in corso. Il termine, che è modificabile con l'accordo dei gruppi, è giudicato sufficiente a consentire una discussione adeguatamente preparata».

⁴⁸ Cfr. st. Calabria art. 37, co. 4, e l. reg. Friuli-Venezia Giulia 17/2007, art. 14, co. 1, lett. g.

appartengono»⁴⁹. Analoga la disciplina del reg. Cons. Friuli-Venezia Giulia nel caso in cui la questione di governo sia posta su un intero provvedimento: «Il Presidente della Regione illustra le motivazioni della questione di governo con riferimento al programma di governo. Sono consentiti interventi per non più di quindici minuti per ciascun gruppo, compreso quello misto; possono intervenire per eguale tempo altri Consiglieri per dichiarare la difformità del loro voto rispetto a quello del gruppo consiliare di appartenenza. Ciascun Consigliere ha facoltà di rendere dichiarazione di voto per non più di cinque minuti»⁵⁰. Tale ultimo regolamento, però, detta una disciplina diversa nel caso in cui la questione di governo sia posta su un singolo emendamento; infatti, «[q]ualora il Presidente della Regione ponga la questione di governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, non è modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal regolamento. Se invece la questione di governo è posta dal Presidente della Regione sul mantenimento di un articolo, si vota sull'articolo dopo che tutti gli emendamenti presentati siano stati illustrati. Nel caso in cui il voto dell'Assemblea sia favorevole, l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti si intendono respinti. Allo stesso modo si procede se sia posta la questione di governo su un ordine del giorno o una mozione. Se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Presidente della Regione può porre la questione di governo sulla votazione finale del progetto»⁵¹. Così come nel caso friulano, anche il reg. Cons. Liguria distingue a seconda che la questione di fiducia sia posta o meno sull'intero provvedimento. Infatti, fermo restando che il Presidente della Giunta illustra le motivazioni della questione di fiducia in merito alle quali sono consentiti interventi di per non più di cinque minuti ciascuno⁵², qualora la questione di fiducia riguardi l'intero provvedimento, «[h]a facoltà di rendere dichiarazione di voto ciascun Consigliere per non più di dieci minuti»⁵³. Invece, «[q]ualora la fiducia sia posta sulla approvazione di emendamenti e il voto del Consiglio sia favorevole, l'articolo è approvato comprensivo degli emendamenti sui quali la fiducia è stata posta; qualora la fiducia sia posta sulla reiezione di emendamenti e il voto del Consiglio sia favorevole l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti si intendono respinti. Ha facoltà di rendere dichiarazione di voto ciascun Consigliere per non più di cinque minuti»⁵⁴.

Per quanto riguarda le modalità del voto, tutte le discipline regionali chiariscono che sulla questione di fiducia si vota per appello nominale⁵⁵ con voto palese⁵⁶.

Occorre considerare, ora, il fondamentale aspetto delle conseguenze della votazione sulla questione di fiducia.

⁴⁹ Così reg. Cons. Calabria, art. 59, co. 3.

⁵⁰ Così reg. Cons. Friuli-Venezia Giulia, art. 159, co. 2.

⁵¹ Così reg. Cons. Friuli-Venezia Giulia, art. 159, co. 4. Anche in questo caso il richiamo all'art. 116 reg. Cam. appare evidente.

⁵² Cfr. reg. Cons. Liguria, art. 42, co. 1.

⁵³ Così reg. Cons. Liguria, art. 42, co. 3.

⁵⁴ Così reg. Cons. Liguria, art. 42, co. 5.

⁵⁵ Cfr. reg. Cons. Liguria, art. 42, co. 2, st. Calabria, art. 37, co. 2, e reg. Cons. Calabria, art. 59, co. 4.

⁵⁶ Cfr. st. Campania, art. 49, co. 2, l. reg. Friuli-Venezia Giulia 17/2007, art. 14, co. 1, lett. g, reg. Cons. Friuli-Venezia Giulia, art. 159, co. 3.

Partendo dalla sua approvazione, lo st. Campania prevede: «La questione di fiducia è approvata con voto palese per appello nominale e comporta l'approvazione del provvedimento sul quale è posta». La disposizione statutaria, considerato che non indica una maggioranza diversa, induce a ritenere che per l'approvazione della questione di fiducia sia sufficiente la maggioranza semplice; tale voto favorevole comporta anche l'approvazione del provvedimento sul quale la questione di fiducia è posta⁵⁷. Neanche nella disciplina friulana si fa riferimento alla maggioranza necessaria per l'approvazione della questione di governo, lasciando intendere che, anche in questo caso, sia sufficiente la maggioranza semplice⁵⁸; il reg. Cons., inoltre, prevede – con una disciplina piuttosto articolata – che l'esito positivo del voto sulla questione di governo comporti anche l'approvazione del provvedimento sul quale è posta⁵⁹. Analoga è la disciplina calabrese, che si limita a prevedere che l'esito positivo del voto sulla questione di fiducia comporti anche l'approvazione del “documento” sul quale è posta⁶⁰. Per quanto riguarda la Liguria, lo statuto e il regolamento consiliare dispongono che l'approvazione della questione di fiducia a maggioranza assoluta dei Consiglieri regionali comporti l'approvazione del provvedimento sul quale è posta⁶¹.

Passando a considerare le conseguenze del voto contrario alla questione di fiducia, si può partire nuovamente dalla disciplina statutaria campana. Lo st. Campania prevede che «[i]l voto contrario della maggioranza assoluta dei consiglieri regionali sulla questione di fiducia determin[i] l'obbligo di dimissioni del Presidente della Giunta regionale, della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale»⁶². Disposizioni dello stesso tenore si ritrovano anche in Friuli-Venezia Giulia⁶³ e Calabria⁶⁴. Dalle varie disposizioni dettate in tali Regioni sembra di doversi dedurre che le dimissioni del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto – con conseguente applicazione del principio *aut simul stabunt aut simul cadent* – conseguano alla sola reiezione a maggioranza assoluta della questione di fiducia, mentre, qualora la questione di fiducia fosse rigettata a maggioranza semplice, la conseguenza consisterebbe solo nella reiezione del provvedimento sul quale era posta, senza un obbligo giuridico del Presidente della Giunta di dimettersi⁶⁵.

⁵⁷ Cfr. st. Campania, art. 49, co. 2.

⁵⁸ Cfr. l. reg. Friuli-Venezia Giulia 17/2007, art. 14, co. 1, lett. g.

⁵⁹ Cfr. reg. Cons. Friuli-Venezia Giulia, art. 159, co. 4.

⁶⁰ Così reg. Cons. Calabria, art. 59, co. 5.

⁶¹ Così st. Liguria, art. 44, co. 2, e reg. Cons. Liguria, art. 42, co. 3, 4 e 5.

⁶² Così st. Campania, art. 49, co. 3.

⁶³ Cfr. l. reg. Friuli-Venezia Giulia 17/2007, art. 14, co. 1, lett. g, e reg. Cons. Friuli-Venezia Giulia, art. 159, co. 3.

⁶⁴ Cfr. st. Calabria, art. 37, co. 4, e reg. Cons. Calabria, 59, co. 4.

⁶⁵ La dottrina è sostanzialmente concorde nel ritenere che la reiezione della questione di fiducia dovrebbe comportare le stesse conseguenze dell'approvazione di una mozione di sfiducia ex art. 126 Cost.: M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pp. 337-338, e G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo*, cit., p. 714. Secondo E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo*, cit., pp. 227-228, tuttavia, «almeno nelle ipotesi in cui la questione di fiducia acceda ad un testo normativo (...), la regola deliberativa dovrebbe essere quella generale adottata in sede legislativa e, quindi, la maggioranza semplice, a meno che lo statuto non preveda la maggioranza assoluta quale quorum deliberativo di determinati provvedimenti legislativi. Di qui, la conseguenza che la reiezione a maggioranza semplice della proposta sottoposta a questione di fiducia comporterebbe l'obbligo di dimissioni del Presidente, senza necessità che per raggiungere tale

Una valutazione a parte richiede la disciplina ligure. L'art. 44, co. 2, st. Liguria, infatti, prevede: «L'approvazione della questione di fiducia a maggioranza assoluta dei Consiglieri regionali comporta l'approvazione del provvedimento sul quale è posta»; secondo il successivo co. 3, «La mancata approvazione della questione di fiducia a maggioranza assoluta dei Consiglieri regionali comporta la decadenza del Presidente della Giunta e lo scioglimento dell'Assemblea Legislativa». Tali disposizioni statutarie creano qualche difficoltà interpretativa, poiché la loro formulazione si presta a due letture differenti. Infatti, il tenore letterale dell'espressione «la mancata approvazione della questione di fiducia a maggioranza assoluta», ricollegata alla previsione di cui al co. 1, art. 44, st. Liguria andrebbe interpretata nel senso che la «decadenza» del Presidente della Giunta dovrebbe conseguire ad ogni caso in cui la questione di fiducia non fosse approvata a maggioranza assoluta e, dunque, anche nelle ipotesi in cui essa fosse approvata a maggioranza semplice⁶⁶. Così interpretato, lo statuto ligure, a differenza di quanto previsto nelle altre Regioni ed anche dall'art. 126 Cost., consentirebbe la fine anticipata della legislatura regionale senza che si esprima in tal senso la maggioranza assoluta dei consiglieri regionali, integrando le ipotesi previste dallo stesso art. 126 Cost.⁶⁷ ma senza offrire le stesse garanzie predisposte dal co. 2 di tale disposizione costituzionale. Sicché, alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata in precedenza⁶⁸, sarebbe lecito dubitare della sua conformità a Costituzione. Per far fronte a tali dubbi, la disposizione statutaria ligure potrebbe forse essere interpretata nel senso che la mancata approvazione della questione di fiducia «debba avvenire» a maggioranza assoluta dei consiglieri regionali, ritenendo, così, che l'approvazione a maggioranza assoluta sia necessaria solo per considerare approvato anche il provvedimento sul quale la questione di fiducia è posta (come previsto dall'art. 44, co. 2, st. Liguria e dall'art. 42, co. 3, reg. Cons.) e che la decadenza del Presidente della Giunta consegua solo alla reiezione a maggioranza assoluta della questione di

risultato la proposta venga bocciata con il voto della maggioranza dei componenti del Consiglio, tutte le volte che la regola statutaria è, appunto, la maggioranza semplice per l'approvazione delle leggi. Non vi è ragione, infatti, di estendere analogicamente ad ipotesi di questo tipo la regola che il secondo comma dell'art. 126 pone per l'approvazione delle mozioni di sfiducia al Presidente (che, infatti, non accedono ad altri oggetti posti in deliberazione) ad evidenti fini di stabilizzazione e rafforzamento dell'esecutivo in carica, in termini, quindi, eccezionali e derogatori rispetto alla modalità deliberativa più direttamente espressione del principio democratico, rappresentata, appunto, dalla maggioranza semplice. Va segnalato, peraltro, che l'adozione di tale soluzione presenta anche qualche vantaggio da un punto di vista pratico, responsabilizzando il Presidente ad un uso parco dell'istituto, in considerazione del maggior rischio al quale esso si espone facendovi ricorso».

È sicuramente opportuno considerare che il riferimento alla maggioranza assoluta richiesta per respingere la questione di fiducia si riscontrava anche nell'art. 49 Cost. della IV Repubblica francese: «*La question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des ministres; elle ne peut l'être que par le président du Conseil. Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir qu'un jour franc après qu'elle a été posée devant l'Assemblée. Il a lieu au scrutin public. La confiance ne peut être refusée au Cabinet qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée. Ce refus entraîne la démission collective du Cabinet*». Si v., al riguardo, M. OLIVETTI, *La questione*, cit., pp. 30 ss.

⁶⁶ Questa l'interpretazione di M. OLIVETTI, *La forma di governo*, cit., p. 114.

⁶⁷ In questo senso M. OLIVETTI, *La forma di governo*, cit., p. 114.

⁶⁸ *Supra*, par. 2.

fiducia⁶⁹. Tale interpretazione non sembra del tutto rispondente alla lettera dell'art. 44, co. 3, st. Liguria, ma consentirebbe una lettura della disposizione statutaria conforme alla giurisprudenza costituzionale in tema di forma di governo regionale.

2.1.1. I tratti comuni della disciplina regionale della questione di fiducia dopo la riforma del Titolo V

La disciplina della questione di fiducia, come configurata nelle Regioni che l'hanno prevista dopo la riforma del Titolo V, pare volta a contenere sia i casi in cui vi si può ricorrere sia le possibilità che essa comporti la cessazione anticipata della legislatura regionale. Da un lato, infatti, in talune Regioni si cerca di imporre all'Esecutivo regionale di porre la questione di fiducia solo su determinate categorie di atti, che appaiono o strettamente collegate all'iniziativa giuntale (bilancio e leggi sull'istituzione di tributi e imposte) oppure necessitate e urgenti (leggi di attuazione degli obblighi comunitari o da adottare in ottemperanza a termini perentori previsti da leggi dello Stato). Dall'altro, le modalità di approvazione della questione di fiducia previste dalle diverse discipline regionali sembrano tese a ridurre il rischio delle dimissioni del Presidente della Giunta: infatti, mentre per la reiezione della questione di fiducia è richiesto il voto contrario della maggioranza assoluta dei consiglieri regionali, per l'approvazione della stessa questione e del provvedimento su cui è posta si fa riferimento alla semplice approvazione, senza alcun riferimento al tipo di maggioranza necessaria.

Il maggiore deterrente al frequente ricorso alla questione di fiducia, peraltro, potrebbe essere contenuto nello statuto ligure. Infatti, qualora le disposizioni dello st. Liguria dovessero essere interpretate nel senso che la questione di fiducia comporti la decadenza del Presidente della Giunta nel caso in cui non sia approvata a maggioranza assoluta, il rischio di concludere anticipatamente la legislatura regionale laddove la maggioranza consiliare non sia sufficientemente compatta dovrebbe indurre ad un utilizzo parco della questione di fiducia⁷⁰. Come si è visto⁷¹, però, una lettura simile solleva più di un dubbio.

Con specifico riferimento alla Campania, infine, occorre considerare che lo statuto non contiene norme di carattere procedurale, salvo il riferimento al voto palese e per appello nominale. La disciplina della discussione, del voto e dei relativi termini, dunque, è rimessa al regolamento consiliare ancora da approvare, il che evidenzia la necessità e l'urgenza della approvazione di un nuovo regolamento interno che completi la normativa statutaria.

3. Considerazioni di sintesi: la sporadica previsione della questione di fiducia negli ordinamenti regionali nel contesto della forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta

⁶⁹ Questa è l'interpretazione seguita da P.L. PETRILLO, *Le forme di governo*, cit., p. 70, e V. BONCINELLI, *Brevi note*, cit., p. 99, nt. 27.

⁷⁰ In questi termini E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo*, cit., p. 228.

⁷¹ *Supra*, par. 2.1.

Come si è visto, dopo la riforma del Titolo V solo tre delle dodici Regioni ordinarie che hanno sinora approvato un nuovo statuto e una sola delle Regioni speciali hanno previsto la questione di fiducia. È opportuno considerare, dunque, perché l'istituto sia stato previsto in un numero così limitato di Regioni e se la sua mancata formalizzazione impedisca il suo utilizzo nelle altre Regioni.

Per comprendere i motivi alla base di una così sporadica previsione della questione di fiducia occorre fare qualche considerazione sulla forma di governo regionale. Tutte le Regioni ordinarie, infatti, hanno optato per la forma di governo basata sulla elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, con la conseguente applicazione del principio del *simul stabunt, simul cadent*. Tale opzione ha comportato un evidente rafforzamento del Presidente della Giunta regionale rispetto agli altri membri dell'Esecutivo, nonché nei confronti del Consiglio regionale. In particolare, il Presidente della Regione appare assumere un ruolo di assoluta primazia nella definizione dell'indirizzo politico regionale, a discapito del ruolo – ormai marginale – che può essere esercitato al riguardo dall'organo legislativo regionale⁷². La possibilità di porre la questione di fiducia su determinati atti o provvedimenti comporta l'attribuzione al Presidente della Giunta della capacità di incidere in maniera determinante sia sul calendario dei lavori del Consiglio, sia sul testo degli atti legislativi sottoposti all'approvazione dello stesso Consiglio, considerati i limiti alla discussione e agli emendamenti che conseguono all'apposizione della questione di fiducia. Ciò può aiutare a capire, da un lato, i motivi che hanno indotto gran parte delle Regioni a non prevedere la questione di fiducia; dall'altro, perché le Regioni che pure vi fanno riferimento tendono a limitare i casi nei quali è possibile farvi ricorso e, soprattutto, cercano di ridurre le possibilità che il ricorso alla questione di fiducia conduca alla fine anticipata della legislatura regionale. La mancata previsione della questione di fiducia o il tentativo di limitarne l'utilizzo e le conseguenze, infatti, possono essere considerati come una sorta di "autotutela" dei Consigli regionali, che, marginalizzati nella funzione di indirizzo politico, tentano di conservare quantomeno la loro autonomia⁷³, ancor più se si considera la frequenza e le modalità con le quali si ricorre all'istituto a livello nazionale⁷⁴. Un atteggiamento, quello delle Assemblee regionali, che può riscontrarsi

⁷² Sulla crisi del ruolo dei Consigli regionali all'indomani della riforma del Titolo V, si v. V. LIPPOLIS, *Le prospettive di riforma dei Consigli regionali e l'equilibrio della forma di governo*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009, pp. 105 ss., G. RIVISECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, ivi, pp. 263 ss., M. CARLI, *La marginalità dei Consigli regionali: qualche suggerimento per evitarla*, ivi, pp. 333 ss., P. CAVALERI, *Ambiguità del ruolo attribuito ai Consigli regionali dai nuovi Statuti ordinari*, ivi, 337 ss., C. PINELLI, *Il ruolo dei Consigli e la legislazione regionale*, ivi, pp. 342 ss., e L. VANDELLI, *Nuove regole per i nuovi Consigli regionali: conclusioni*, ivi, pp. 344 ss. Appare utile un rinvio anche ai riferimenti alla «maggiore forza politica» del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte cost., sentt. 372/2004, punto 3 del considerato in diritto, e 352/2008, punto 2 del considerato in diritto.

⁷³ Si v., al riguardo, M. CARLI, G. CARPANI, *Sintesi della ricerca*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi*, cit., il Mulino, Bologna, 2006, p. 13, secondo i quali «(...) alcuni statuti contengono previsioni mirate a riequilibrare i rapporti Consiglio-Presidente, squilibrio dannoso per il Consiglio, ma soprattutto per la democrazia. Prima fra tutte, la non previsione o almeno la limitazione della questione di fiducia sugli atti di competenza consiliare, da cui deriverebbe, con la regola del *simul... simul*, la totale acquiescenza del Consiglio alle proposte del Presidente».

⁷⁴ Si v., in proposito, le osservazioni di A. D'ANDREA, *Lo statuto*, cit., p. 11, e M. CONZ, *La forma di governo nello "Statuto d'autonomia della Lombardia": prime riflessioni*, in *Lo Statuto della Regione*

sia nei confronti dell'Esecutivo regionale, sia nel "sospetto" con cui i Consigli regionali guardano ai Consigli delle autonomie locali, considerato che anche questi ultimi possono in qualche modo incidere sul ruolo e sulle funzioni delle Assemblee regionali⁷⁵.

La sporadica previsione della questione di fiducia negli ordinamenti regionali induce ad un'ulteriore considerazione. La mancata formalizzazione dell'istituto non può impedire che il Presidente della Giunta condizioni comunque la sua permanenza in carica all'approvazione di un determinato provvedimento da parte del Consiglio regionale. Come si è già osservato, la possibilità di porre in maniera informale la questione di fiducia – definita "pseudo-questione di fiducia" – era già nota prima della riforma del Titolo V; dopo la riforma costituzionale, tuttavia, l'eventuale ricorso a tale strumento appare capace di incidere maggiormente sulle decisioni del Consiglio, perché le eventuali dimissioni dal Presidente della Giunta comporterebbero la revoca della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale. Tuttavia, la questione di fiducia vera e propria – formalizzata e procedimentalizzata – diverge in maniera sensibile dalla "pseudo-questione di fiducia". La prima, infatti, fissa il testo di un determinato provvedimento soggetto all'approvazione del Consiglio regionale e comporta inevitabilmente le dimissioni del Presidente della Giunta in caso di esito negativo, seppure con i contenimenti che le singole normative regionali prevedono. La seconda, invece, da un lato consente all'Esecutivo e al Legislativo regionali di apportare – nel corso del dibattito sul provvedimento in discussione – delle modificazioni al testo che siano condivise da entrambi gli organi; dall'altro, la reiezione del provvedimento non comporta alcun obbligo giuridico di dimissioni del Presidente della Giunta, la cui responsabilità, al riguardo, sarebbe esclusivamente politica.

Da quanto sin qui considerato deriva un'ulteriore osservazione. Le Regioni che hanno formalizzato la questione di fiducia hanno anche – tendenzialmente – cercato di limitarne l'utilizzo, indicando le sole materie relativamente alle quali è possibile ricorrere all'istituto, mentre nelle Regioni in cui la questione di fiducia non è formalmente prevista, il ricorso alla "pseudo-questione di fiducia" consentirebbe al Presidente della Giunta di porla – sebbene informalmente – su qualunque atto. Per le Regioni che hanno tentato di contenere il ricorso all'istituto, dunque, si pongono almeno due problemi. Il primo riguarda la necessità di capire se gli atti sui quali si pone la questione di fiducia rientrano tra quelli per cui il ricorso all'istituto è consentito. Questo problema, in primo luogo, comporta l'esigenza di individuare l'organo deputato a svolgere tale valutazione; in secondo luogo, non bisogna sottacere che tale organo potrebbe avere serie difficoltà nell'operare questa valutazione a causa della indeterminatezza di alcune delle espressioni utilizzate negli statuti regionali nell'elencare le tipologie di atti di cui si discorre. Il secondo problema riguarda la

Lombardia: prime note, in www.osservatoriosullefonti.it, 2008, n. 2, p. 32, nonché N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni regionali*, 2007, n. 1/2, in part. pp. 260 ss. Sul concreto utilizzo della questione di fiducia dopo le riforme elettorali in senso maggioritario si v. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, in part. pp. 304 ss.

⁷⁵ Sia consentito, al riguardo, un rinvio alle osservazioni svolte in D. CODUTI, *Consiglio delle autonomie locali (dir. Cost.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg.***, tomo I, Utet, Torino, 2008, pp. 15-16, e ID., *Il Consiglio delle autonomie locali e il necessario raccordo tra Regione ed enti locali sub-regionali nell'esperienza italiana*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 2008, n. 1, p. 124.

possibilità che il Presidente della Giunta ricorra comunque alla “pseudo-questione di fiducia”: anche laddove la normativa regionale limita i casi in cui è formalmente possibile ricorrere all’istituto, infatti, il Presidente della Giunta potrebbe ugualmente dichiarare di legare la propria permanenza in carica alla sorte di un qualunque atto all’esame del Consiglio regionale, sebbene, come si è già visto, con le differenze che intercorrono tra l’istituto formalizzato e la sua versione “informale”. La questione di fiducia, dunque, rappresenta un istituto a disposizione dei Presidenti delle Regioni anche laddove non risulti formalmente previsto e potrebbe configurarsi – in virtù del principio *aut simul stabunt aut simul cadent* – come uno strumento di forte pressione sulle decisioni dei Consigli regionali⁷⁶.

Un’ultima considerazione deve svolgersi in merito alla fonte atta a disciplinare la questione di fiducia. Come si è già detto⁷⁷, è controverso se essa debba essere necessariamente prevista dallo statuto regionale o possa essere disciplinata dal solo regolamento consiliare, sebbene tutte le Regioni che ne hanno dettato la disciplina dopo la riforma del Titolo V lo hanno fatto in prima battuta nello statuto e nella legge statutaria. Le considerazioni svolte poco sopra sulla eventualità di ricorrere alla c.d. pseudo-questione di fiducia, tuttavia, offrono un ulteriore argomento a favore della possibilità che l’istituto sia disciplinato dai soli regolamenti consiliari. Infatti, qualora in qualche Regione dovesse affermarsi la prassi di ricorrere alla versione “informale” della questione di fiducia anche in assenza di una espressa previsione statutaria, potrebbe essere opportuno formalizzarla, al fine di offrire un minimo di garanzie procedurali al suo utilizzo. In assenza di una previsione statutaria, la soluzione potrebbe essere proprio quella di disciplinare la questione di fiducia nel regolamento consiliare, il quale dovrebbe dettare quantomeno le regole essenziali del dibattito e del voto, così da garantire anche una adeguata pubblicità della discussione e l’informazione della comunità regionale interessata.

⁷⁶ Secondo N. VICECONTE, *La forma di governo*, cit., p. 102, sarebbe evidente come la questione di fiducia «assuma una rafforzata funzione «ricattatoria», operando il meccanismo *simul stabunt simul cadent* come incisivo deterrente alla riezione del provvedimento, in grado di rafforzare ulteriormente la posizione di un Presidente già sufficientemente forte; la qual cosa fa dubitare della stessa opportunità d’introdurre un tale strumento, che appare tuttavia di legittima adozione».

⁷⁷ *Supra*, par. 2.