



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori BORIOLI, ANGIONI, ASTORRE, BUEMI, CIRINNÀ,
Stefano ESPOSITO, PUPPATO, SCALIA, SILVESTRO, SPOSETTI, SUSTA e
VACCARI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 MARZO 2017

Modifica all’articolo 94 della Costituzione in materia di dimissioni volontarie del Governo, mozione di sfiducia costruttiva e questione di fiducia

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge costituzionale si prefigge l'obiettivo di meglio contemperare il principio della rappresentanza democratica del Parlamento con la stabilità della funzione di Governo, ridando centralità e certezza al rapporto di fiducia che lega l'esecutivo alle Camere.

L'esito del *referendum* del 4 dicembre 2016 ha respinto la riforma costituzionale che prevedeva, tra l'altro, il superamento del bicameralismo paritario e l'attribuzione alla sola Camera dei deputati della titolarità del rapporto fiduciario con l'esecutivo. Viceversa, il risultato delle urne ha confermato l'impianto bicamerale attualmente vigente, che colloca su entrambi i rami del Parlamento l'onere di esprimere un esecutivo stabile. Al tempo stesso, la sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale denominata «*Italicum*» ha cancellato da quell'impianto normativo il secondo turno di ballottaggio: vale a dire proprio quel meccanismo con il quale si tentava di favorire la stabilità dell'esecutivo attraverso la precostituzione di una maggioranza parlamentare.

La legge elettorale – come ha recentemente evidenziato la Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017 – può solo «favorire» e non «assicurare» la governabilità, mentre deve garantire il principio primario della rappresentatività del Parlamento. Si rende quindi necessario, se si vuole risolvere il problema della grave instabilità governativa che ha caratterizzato tutta l'esperienza repubblicana, incidere direttamente sul meccanismo di instaurazione e di revoca del rapporto di fiducia. L'anomalia italiana, soprattutto se raffrontata alla stabilità delle altre grandi nazioni (a noi paragonabili per

dimensione e demografia e rilevanza geopolitica), è da molti decenni evidente, ed ha le sue radici nel mal funzionamento delle procedure fiduciarie previste dall'articolo 94 della Costituzione.

La prevalenza delle crisi extraparlamentari, l'ineffettività della mozione di sfiducia, l'instabilità dei governi nonostante la stabilità degli indirizzi politici e, infine, l'intollerabile abuso della questione di fiducia sono tutti aspetti del medesimo problema: il mal funzionamento delle procedure che regolano la fine del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. Sotto questo profilo risulta del tutto vano pensare di garantire la stabilità dei governi attraverso la riforma della legge elettorale senza affrontare la necessaria riforma dell'articolo 94 della Costituzione.

Il presente disegno di legge si propone di incidere sul meccanismo che conduce alla crisi di Governo, rafforzando la stabilità dell'esecutivo nel corso della legislatura e restituendo al Parlamento quel ruolo essenziale per la definizione, il rinnovo e la modificazione dell'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia.

Innanzitutto, il disegno di legge costituzionale propone di procedimentalizzare le dimissioni volontarie del Governo, con l'obbligatoria parlamentarizzazione di tutte le crisi. Ciò è possibile imponendo al Presidente del Consiglio di rassegnare le proprie dimissioni al Capo dello Stato solo dopo essersi presentato alle Camere per spiegare le cause della crisi e comunque al termine della relativa discussione parlamentare. Con il necessario passaggio parlamentare dell'esecutivo, le Camere riacquisterebbero il proprio ruolo di indirizzo per la definizione di quelle linee programmatiche idonee a ricon-

fermare la fiducia al Governo o a indicare le basi sulle quali far nascere un nuovo esecutivo. Il testo riprende un disegno di legge costituzionale, proposto su iniziativa di Oscar Luigi Scalfaro e numerosi altri parlamentari, che fu approvato dalla Camera dei deputati nel 1991, senza poi poter essere esaminato dal Senato per la fine anticipata della X legislatura.

In secondo luogo, la proposta prevede una riforma della mozione di sfiducia mutuando dalla legge fondamentale tedesca la «sfiducia costruttiva», che ha permesso alla Germania di godere negli ultimi settant'anni di una forte stabilità governativa. Un istituto la cui applicabilità al sistema istituzionale italiano è stata sottolineata e auspicata da autorevoli studiosi. La mozione di sfiducia costruttiva deve essere presentata – secondo la modifica proposta – contestualmente alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica e deve indicare la persona alla quale il Presidente della Repubblica dovrà dare l'incarico di formare il nuovo Governo. La nuova formulazione impone che la mozione di sfiducia, che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, rechi già al momento della sua presentazione una proposta di risoluzione della crisi. In questo modo la mozione di sfiducia, con la sua motivazione e con l'indicazione della persona incaricata di formare il nuovo Governo, getterà le basi per una veloce soluzione della crisi e per l'adesione delle Camere ad un nuovo indirizzo politico e ad un nuovo esecutivo con il quale ricostituire il rapporto di fiducia.

Infine, il disegno di legge introduce una disciplina costituzionale della questione di fiducia. Questo strumento, essenziale per il funzionamento della forma di governo parlamentare, è stato infatti esposto negli ultimi trent'anni a prassi gravemente abusive. La questione di fiducia viene ormai comunemente utilizzata quale strumento di controllo dei lavori parlamentari. Con la prassi abusiva della fiducia sui maxi-emendamenti

questo istituto ha perso progressivamente il suo carattere fiduciario, non perché non sia sempre in gioco la permanenza in carica del Governo, ma perché l'oggetto della questione non è più l'indirizzo politico perseguito dall'esecutivo, ma semplicemente la rapida e integrale approvazione di un singolo provvedimento contenente centinaia talora migliaia di norme di legge. La scandalosa pratica dei maxi-emendamenti e la sua inconciliabilità con le norme costituzionali sul procedimento legislativo è stata, tra l'altro, evidenziata dal Presidente della Repubblica Ciampi a conclusione del messaggio del 16 dicembre 2004, in occasione del rinvio alle Camere della legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, che era stata approvata ponendo la fiducia su un maxi-emendamento. Nel suo messaggio Ciampi richiamava «l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata articolo per articolo e con votazione finale». Il richiamo presidenziale fu ripreso dal Presidente Napolitano che si è trovato costretto a riprenderne il contenuto, per censurare – con ancora maggiore durezza del suo predecessore – l'approvazione in entrambe le Camere con il voto di fiducia dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007. Da allora la situazione è ulteriormente peggiorata. L'abuso della questione di fiducia sui maxi-emendamenti si è generalizzato e sono rimasti inascoltati i ripetuti richiami presidenziali.

Il presente disegno di legge prevede che la questione di fiducia debba essere motivata e possa essere posta solo sul mantenimento di un articolo e sull'approvazione o reiezione di un emendamento ad un disegno di legge ordinaria, nonché su un ordine del giorno. L'obbligo di motivazione, come del resto il termine di tre giorni prima che

essa possa essere messa in discussione, sono finalizzati a preparare la discussione dell'assemblea sulla questione di fiducia ed a scoraggiarne l'abuso come mero strumento tecnico per velocizzare l'approvazione in blocco di interi testi legislativi. In questo modo si vuole garantire un'apposita fase di discussione sulla questione di fiducia posta dall'esecutivo, nella quale l'assemblea possa esaminare con attenzione le motivazioni che inducono il Governo a ritenere l'approvazione di quello specifico articolo o emendamento essenziale per l'indirizzo politico sul

quale si basa il rapporto fiduciario. Una siffatta disciplina, assieme ad un coerente intervento sui regolamenti parlamentari, restituirebbe alla questione di fiducia quella connessione specifica e significativa con il rapporto fiduciario e con l'indirizzo politico, che ne è alla base, che sembra definitivamente persa nei casi di fiducia meramente «tecnica». Si tratterebbe di innovazioni perfettamente conformi alla lettera e allo spirito dell'articolo 94 della nostra Costituzione e al principio di parità tra Governo e Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 94 della Costituzione, il quinto comma è sostituito dai seguenti:

«Le dimissioni volontarie del Governo sono presentate al Presidente della Repubblica dopo la motivata comunicazione del Presidente del Consiglio dei Ministri alle Camere e al termine della relativa discussione. Il Presidente della Repubblica non può dare l'incarico di formare un nuovo Governo al Presidente del Consiglio dei Ministri dimissionario.

La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei componenti di ciascuna Camera, deve essere presentata contestualmente sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica e non può essere discussa prima di tre giorni dalla sua presentazione. Essa deve indicare la persona alla quale il Presidente della Repubblica deve dare l'incarico di formare il nuovo Governo. La mozione di sfiducia è approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Il Governo può presentare una questione di fiducia motivata sul mantenimento di un articolo e sull'approvazione o reiezione di un emendamento ad un disegno di legge ordinaria, nonché su un ordine del giorno, una mozione o una risoluzione in discussione in una delle Camere.

La questione di fiducia non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. La Camera vota sulla questione di fiducia per appello nominale, secondo quanto previsto dal suo regolamento».

