

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
N. 18

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO (ARTICOLO 115)

PRESENTATA DALLA

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati, **Iotti**, *Presidente*
e dai deputati **Bassanini**, **Battaglia**, **Bozzi**, **Formica**, **Napolitano**,
Pazzaglia, **Rognoni**, **Segni**, **Spagnoli** e **Gitti**, *relatore*

Presentata alla Presidenza della Camera il 5 novembre 1985

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. Il problema della sfiducia individuale a singoli ministri nel nostro ordinamento è, come è noto, molto controverso, sia sul piano strettamente costituzionale, sia e ancor più sul piano delle interrelazioni che si vengono ad instaurare tra normativa costituzionale e prassi parlamentare.

La dottrina infatti, mentre è concorde nel ritenere ammissibili e rientranti nel regime ordinario strumenti parlamentari, anche nella forma delle mozioni, recanti critiche o censure all'operato di singoli ministri, come del Governo nel suo complesso, appare invece divisa di fronte alla questione della proponibilità di mozioni che si traducano in una vera e propria richiesta di dimissioni di un ministro o che, comunque, pongano il problema politico della sua permanenza in carica nel Gabinetto.

Per verità l'indirizzo dottrinale a lungo largamente prevalente (Mortati, Paladin, Bartholini, Salis) ha ritenuto inammissibile la presentazione di una mozione di sfiducia individuale, non soltanto per il tenore letterale dell'articolo 94 della Costituzione, ma soprattutto in base alla considerazione che il carattere unitario della fiducia originaria, che ai sensi della citata disposizione costituzionale si instaura tra le Camere e l'intero Governo, costituisce a sua volta espressione di un principio di collegialità e solidarietà per quanto attiene alla responsabilità per l'indirizzo politico ed amministrativo del Gabinetto, tradizionale nei governi parlamentari e ribadito dal successivo articolo 95 della Costituzione. Sicché l'espressione di una sfiducia in sede parlamentare nei confronti di un singolo ministro si estenderebbe in ogni caso automaticamente all'intera compagine go-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

vernativa e al Presidente del Consiglio, cui spetta dirigere la politica generale del Governo, promuovere e coordinare l'attività dei ministri e proporre, al riparo da qualsiasi interferenza, la nomina al Presidente della Repubblica.

Più recentemente si è delineato un indirizzo diverso, sostenendosi da non pochi autori (Bozzi, Virga, Rescigno, Lavagna, Martines, Masini, Merlini) l'ammissibilità della sfiducia individuale in considerazione della inesistenza di uno specifico divieto costituzionale e della necessità, al contrario, di dare effettività alla previsione da parte della stessa Costituzione di una responsabilità individuale dei ministri per gli atti dei loro dicasteri (articolo 89, primo comma, articolo 95, secondo comma, articolo 96), responsabilità che deve ritenersi non solo penale, civile od amministrativa ma anche e prima di tutto politica. Il voto di sfiducia individuale viene in definitiva considerato come uno strumento per garantire una maggiore stabilità dell'esecutivo e rafforzare gli stessi poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio, cui la prassi non riconosce il potere di revoca di un singolo ministro, nonché strumento idoneo per far valere sul piano politico responsabilità di tipo morale-penale o tecnico-efficientistico senza mettere in gioco la sopravvivenza dell'intera compagine governativa.

È opinione non solo del relatore che gli argomenti addotti a sostegno dell'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale non siano completamente persuasivi, soprattutto alla luce della normativa vigente e della prassi. Se il comportamento o l'atto del singolo ministro è rilevante politicamente, non può non essere valutato in stretta connessione con la politica generale del Governo di cui fa parte. Se invece è in questione la dignità morale della persona, magari per atti di un precedente governo o addirittura privati, è assai dubbio che sia legittimo utilizzare strumenti che sanzionano una responsabilità politica di tipo istituzionale per far valere giudizi su comportamenti che dovrebbero invece implicare soltanto una responsabilità politica a livello diffuso, attraverso

l'esercizio della facoltà di critica e l'uso di strumenti di ispezione parlamentare. Del resto, che il rapporto di fiducia riguardi l'intero governo e non sia individualizzabile è dimostrato anche dal fatto che le dimissioni di un ministro, l'*interim* e il rimpasto non richiedono necessariamente votazioni fiduciarie, che concernono l'indirizzo politico del Governo e la sua composizione politica, non già le singole persone che lo compongono.

2. In sede di Giunta per il regolamento si è per altro convenuto sulla scarsa produttività di un confronto e di una analisi che si arrestassero sul piano della disciplina costituzionale del rapporto fiduciario per tre ordini di considerazioni:

a) il riprodursi tra i componenti della Giunta di un contrasto di opinioni analogo a quello esistente in dottrina, realisticamente non componibile sul piano dei principi;

b) la necessità di disciplinare sul piano regolamentare, in modo possibilmente uniforme tra i due rami del Parlamento, una prassi che ha comunque riconosciuto la possibilità di porre, attraverso la presentazione di mozioni e non solo di strumenti del sindacato ispettivo, il problema politico della permanenza in carica di un ministro, grazie anche alla utilizzazione di una vasta gamma di formule ed espressioni, dal significato giuridicamente ambiguo ma parimenti efficaci sul piano degli effetti politici; utilizzazione difficilmente arginabile, anche se a stretto rigore si potrebbe invocare in via analogica la disciplina degli articoli 94 e 95 della Costituzione;

c) la possibilità, in astratto, di trarre dalla stessa tesi costituzionale della inammissibilità conseguenze diametralmente opposte sul piano della prassi e dei regolamenti parlamentari, ovviamente inaccettabili o per la maggioranza o per le opposizioni: dalla inammissibilità di qualunque strumento di indirizzo comunque diretto ad incidere sulla composizione del Gabinetto, alla ammissibilità, viceversa, di qua-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

lunque strumento siffatto, per definizione privo di effetti giuridicamente vincolanti e comunque sempre assoggettabile al regime proprio della fiducia ogni qual volta il Governo ponga su di esso la relativa questione.

Si è cercato perciò una soluzione che operasse sul piano strettamente procedurale, lasciando da un lato impregiudicata la questione di principio ma stabilendo dall'altro che il regime proprio della mozione di sfiducia al Governo, la cui *ratio* è in funzione della stabilità dell'esecutivo e della trasparenza delle posizioni politiche da cui dipende la sua sopravvivenza o meno, si applichi anche nei confronti di quelle mozioni che, facendo valere la responsabilità politica di singoli ministri, pongono problemi analoghi di trasparenza e di stabilità dell'indirizzo politico generale, indipendentemente dalla valutazione che possa darne il Governo attraverso la posizione della questione di fiducia (spesso delicata soprattutto in governi di coalizione) e dalla precisa configurazione giuridica dell'effetto della mozione.

In concreto il testo proposto, che aggiunge due commi all'articolo 115, che disciplina le mozioni di fiducia e di sfiducia al Governo, evita di definire le mozioni relative a singoli ministri come mozioni di sfiducia, anche se individua il dispositivo tipico, ai fini dell'applicazione del regime fiduciario, nella richiesta di dimissioni e attribuisce al Presidente della Camera un margine di apprezzamento della reale portata del dispositivo della mozione.

Si è così ritenuto da un lato di impedire l'aggiramento della norma attraverso l'utilizzazione di formule ambigue, non ignote alla prassi parlamentare, e dall'altro di chiarire che il regime proprio della mozione di sfiducia non può applicarsi ad ogni e qualsiasi mozione con la quale si esprimono critiche anche pesanti nei confronti dell'operato di un ministro, salva ovviamente in tal caso la facoltà del Governo di trasformarne portata e natura attraverso la posizione della questione di fiducia.

Per questi stessi motivi si è convenuto che l'apprezzamento presidenziale deve co-

munque mantenersi in limiti rigorosi, tali da non vulnerare la sostanziale tipicità che non può non caratterizzare le mozioni con le quali si chiedono le dimissioni di un ministro, non diversamente in definitiva da quelle con le quali si chiedono le dimissioni del Governo, nella convinzione per altro che lo stesso riconoscimento dell'ammissibilità della mozione con cui si chiedono le dimissioni di un ministro contribuirà in definitiva a fare chiarezza e a ridurre conseguentemente l'impatto politico di ogni altra mozione di semplice critica.

In considerazione delle delicate implicazioni costituzionali della normativa proposta, si è avuto cura di verificare gli orientamenti al riguardo dell'altro ramo del Parlamento, anche attraverso una riunione informale congiunta dei Comitati ristretti delle Giunte per il Regolamento delle due Camere. In tale occasione è emersa una convergenza (di maggioranza) sulla opportunità di introdurre nei rispettivi regolamenti norme che disciplinino espressamente, e nei limiti del possibile uniformemente, le mozioni che pongano il problema della permanenza in carica di un ministro, estendendo ad esse il regime procedurale proprio della mozione di sfiducia al Governo; in particolare si è registrato un completo accordo sulla formulazione del primo dei due commi che questa Giunta propone di aggiungere all'articolo 115 del regolamento della Camera, mentre alcune riserve e perplessità, tali per altro da non vulnerare il consenso complessivo, sono state manifestate sulla formulazione del secondo comma, con particolare riguardo all'inciso « in ragione del loro contenuto ».

Si ricorda, infine, che il Senato ha già fatto applicazione dei principi cui si ispira la proposta della Giunta per il regolamento della Camera in occasione della discussione delle mozioni sul caso Sindona, con le quali si chiedevano le dimissioni del ministro Andreotti (cfr. sedute del Senato del 24 e del 30 ottobre 1984).

GITTI, *Relatore*.

TESTO PROPOSTO

All'articolo 115 del Regolamento sono aggiunti i seguenti commi:

« 3. La stessa disciplina si applica alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro.

4. Il Presidente della Camera valuta, in sede di accettazione delle mozioni, se le stesse, in ragione del loro contenuto, rientrino nella previsione di cui al comma precedente ».