

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **BOATO, CORLEONE, STRIK LIEVERS,**
MODUGNO e POLLICE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 APRILE 1991

Modifica dell'articolo 94 della Costituzione in materia di dimissioni del Governo

ONOREVOLI SENATORI. – Le recenti vicende politiche ed istituzionali, connesse alla crisi del sesto Governo Andreotti, hanno riportato con forza al centro dell'attenzione e dell'iniziativa delle forze politiche la questione della «parlamentarizzazione» delle crisi di Governo.

In questa materia, di grande rilevanza politica e istituzionale, era stata presentata il 14 novembre 1990 una proposta di legge costituzionale (atto Camera n. 5231), che ha come primo firmatario il deputato Scalfaro ed è sottoscritta da un amplissimo numero di deputati appartenenti a tutti i Gruppi parlamentari.

Mentre tale proposta di legge è stata deferita all'esame della Commissione affari

costituzionali, ma non è ancora stata inserita all'ordine del giorno per l'avvio del complesso *iter* di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138 della Costituzione, sullo stesso tema il 19 dicembre 1990 è stata presentata alla Camera una mozione (n. 1-00460), primo firmatario lo stesso deputato Scalfaro e analogamente sottoscritta da numerosissimi deputati, il cui testo qui di seguito si riproduce:

«La Camera,

considerato che in molteplici sedi non istituzionali, in particolare attraverso i mezzi di informazione, si è sviluppato un ampio e significativo dibattito concernente le ipotesi di verifica e di crisi di Governo;

considerato che è ampiamente rispondente alla ortodossia costituzionale il principio in base al quale il Parlamento, come organo centrale del sistema e in quanto titolare della rappresentanza, deve essere sempre posto in condizione di esercitare il compito che la Costituzione gli riconosce specie in situazioni estranee alle determinazioni assunte dalla Camere, cioè al di fuori dei casi di negazione della fiducia o di successiva revoca della stessa;

considerato inoltre che è stata presentata la proposta di legge costituzionale n. 5231 avente come primi firmatari i deputati Scalfaro e Biondi, concernente il tema delle dimissioni volontarie del Governo al fine di rendere operante il principio della parlamentarizzazione della crisi di Governo; e che tale proposta di legge è stata sottoscritta da oltre 260 deputati e ha ricevuto ulteriori manifestazioni di sostegno raggiungendo un consenso complessivamente superiore ai due terzi dei deputati;

impegna il Governo

qualora intenda presentare le proprie dimissioni, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere».

Nonostante nella successiva seduta del 15 gennaio 1991 la Camera dei deputati abbia approvato a larghissima maggioranza tale mozione, nulla tale decisione di indirizzo ha potuto innovare nella prassi parlamentare in occasione della successiva presentazione del Presidente del Consiglio dei ministri al Senato, nella seduta del 29 marzo 1991, per annunciare le dimissioni del Governo da lui presieduto, annuncio al quale non ha potuto far seguito alcun dibattito parlamentare, pur richiesto da alcune forze politiche.

Nel corso di tale seduta, rispondendo ad alcuni senatori intervenuti in sede di richiamo al Regolamento, il Presidente del Senato affermava tra l'altro: «Nel momento in cui il Presidente del Consiglio annuncia le dimissioni e comunica che le vuole portare al Capo dello Stato, io sono tenuto a comportamenti obbligati. Aggiungo che l'obbligo di un dibattito a seguito delle comunicazioni del Governo in qualunque

caso è previsto non nella mozione (torno a dire: atto della Camera non vincolante per il Senato, ma, ammesso pure che io lo accetti come tale, che non lo prevede) ma è previsto nel testo della proposta di legge costituzionale n. 5231, proposta che, pur sottoscritta da parecchi deputati, è tuttora all'esame della 1^a Commissione (affari costituzionali) della Camera dei deputati, che non risulta ne abbia neanche iniziato l'esame».

E nel contesto della stessa risposta, il Presidente del Senato affermava inoltre: «Io mi auguro, formulo l'auspicio che la proposta di legge costituzionale adesso pendente alla Camera (della quale non è neanche iniziato l'esame) diventi una legge e sia approvata anche dal Senato; io formulo questo auspicio».

Prendendo atto di questa situazione, abbiamo deciso di presentare anche al Senato, con questo disegno di legge costituzionale, la proposta di modifica dell'articolo 94 della Costituzione in materia di dimissioni del Governo, già presentata alla Camera con la proposta di legge costituzionale n. 5231, di cui convidiamo sia la formulazione giuridica, sia la relazione illustrativa, che per questo motivo riportiamo integralmente:

«Siamo convinti e lo abbiamo sostenuto in Aula e fuori che il Parlamento ha diritto e dovere di esprimere il proprio pensiero politico, la propria valutazione al momento dell'apertura di una crisi di Governo, e ha diritto-dovere di esprimersi in tempi e modi idonei a far sì che la sua volontà entri nella procedura della crisi in modo efficace ed efficiente.

Ciò vale soprattutto perchè la volontà del Parlamento deve servire al Capo dello Stato come mezzo essenziale, anche se non unico, per le proprie valutazioni e per le proprie decisioni.

Il dibattito parlamentare potrebbe svolgersi al momento in cui il Governo intende presentare le proprie dimissioni, prima di recarsi dal Presidente della Repubblica, sulla base di comunicazioni motivate rese alle Camere. Oppure, subordinatamente, si

potrebbe anche pensare al momento immediatamente successivo alle dichiarazioni di dimissioni del Governo al Capo dello Stato.

La proposta può anche essere diversa, i proponenti di questa legge costituzionale sono estremamente aperti, a una sola condizione: che il Parlamento sia presenza viva e autorevole nella procedura della crisi e che il dibattito del Parlamento non si svolga come capitò in passato nella manifesta inutilità ai fini della soluzione della crisi.

In sostanza la valutazione del Parlamento è uno degli elementi essenziali per le decisioni del Capo dello Stato e deve perciò realizzarsi nei tempi e nei modi che tale eccezionalità non diventi vana.

La presente proposta di legge costituzionale è diretta alla modifica dell'articolo 94 della Costituzione con una integrazione concernente il tema delle dimissioni volontarie del Gabinetto al fine di rendere operante il principio della parlamentarizzazione della crisi e di consentire alle Camere di esprimersi al riguardo.

La proposta di legge intende superare taluni gravi inconvenienti riscontrati nel corretto funzionamento delle nostre istituzioni nel corso dell'esperienza repubblicana, ed in particolare in questi ultimi anni. Essa tende alla trasparenza dei comportamenti: fatto che ha un profondo significato non solo interno alle sedi istituzionali stesse, ma soprattutto nei confronti dei cittadini, permettendo loro di comprendere meglio l'intreccio delle responsabilità.

La crisi parlamentare come regola e non come eccezione.

Alla base della proposta di revisione costituzionale che si sottopone all'attenzione della Camera vi è il principio in base al quale il Parlamento, come organo centrale del sistema in quanto titolare della rappresentanza, deve essere sempre chiamato a manifestare la propria volontà e a definire la propria posizione ogniqualvolta, per situazioni estranee alle determinazioni assunte dalle Camere (al di fuori cioè dei casi

di negazione della fiducia o di successiva revoca della stessa) si determini una situazione di crisi nel rapporto fiduciario, la valutazione delle cui conseguenze non può essere rimessa al solo apprezzamento del Governo e del Presidente della Repubblica.

Allo scopo di ovviare e porre un freno al fenomeno delle crisi extraparlamentari si è fatto ricorso in una serie di casi alla prassi della cosiddetta parlamentarizzazione della crisi. In base ad essa, le dimissioni del Gabinetto - che, quando già presentate, vengono respinte dal Capo dello Stato con invito al Governo a presentarsi al Parlamento - sono precedute da comunicazioni rese ad una delle Camere dal Presidente del Consiglio dei ministri, nelle quali sono illustrate le ragioni delle difficoltà in cui è venuto a trovarsi l'esecutivo; segue un dibattito al termine del quale, o comunque dopo che tutti i Gruppi parlamentari hanno espresso la propria posizione, il Presidente del Consiglio, traendo la conclusione dello sfaldamento della maggioranza, annuncia le dimissioni del Gabinetto. La seduta è pertanto sospesa in attesa delle determinazioni del Capo dello Stato ed è infine aggiornata dopo la formale comunicazione delle dimissioni del Ministero.

Quello descritto è l'iter seguito in occasione della crisi del quarto Governo Andreotti (gennaio 1979), del primo Governo Cossiga (marzo 1980), del secondo Governo Spadolini (novembre 1982), del quinto Governo Fanfani (aprile 1983) e del secondo Governo Craxi (aprile 1987). È da notare che nei casi citati la parlamentarizzazione della crisi o risale ad una iniziativa del Capo dello Stato o, comunque, ha visto il concorso di quest'ultimo, che vi ha dato il suo consenso all'atto di essere previamente informato dal Presidente del Consiglio dei ministri circa la decisione del Governo di presentarsi alle Camere (quinto Governo Fanfani).

È evidente, per altro, come la prassi indicata, se ha avuto il merito di rendere pubbliche le ragioni della crisi, con conseguente assunzione di responsabilità politica, non ha però consentito al Parlamento (non solo ai Gruppi, cioè, ma anche ai

singoli membri delle Camere) di manifestare il proprio orientamento per la soluzione della crisi medesima; e questo sulla base della considerazione che l'annuncio delle dimissioni del Governo preclude la continuazione del dibattito, essendosi interrotto il rapporto fiduciario ed essendosi così aperta la via all'intervento del Capo dello Stato sulle cui libere determinazioni potrebbe incidere negativamente un voto delle Camere. La situazione di spettatore muto in cui è venuto a trovarsi il Parlamento è diventata in certi casi addirittura emblematica; così è avvenuto quando, essendosi presentato il Presidente del Consiglio dei ministri in Parlamento per dare l'annuncio delle dimissioni che il Governo si apprestava a rassegnare nelle mani del Capo dello Stato, non è stata consentita - per le ragioni dette - neanche l'apertura della discussione su tali comunicazioni. Così è stato in occasione della crisi, poi rientrata, del primo Governo Craxi nell'ottobre del 1985, originata dalla vicenda del sequestro della nave *Achille Lauro*, e così è stato anche in relazione all'annuncio delle dimissioni del secondo Governo Craxi nel marzo del 1987. In entrambi i casi, le dimissioni sono state successivamente respinte dal Capo dello Stato con invito al Governo a presentarsi alle Camere; nel primo caso per ottenere la conferma della fiducia e continuare nella propria attività, nel secondo per prendere invece atto del venir meno del sostegno parlamentare.

Non si tratta solo di un'espropriazione del ruolo del Parlamento. In questo modo si impedisce anche al corpo elettorale di individuare precise responsabilità, di poter valutare con esattezza le posizioni dei propri rappresentanti.

Un dibattito ed un voto (confermativo della fiducia) si sono per altro avuti solo laddove il Presidente del Consiglio, al termine della discussione, giudicando possibile la continuazione dell'alleanza tra i partiti della coalizione, ha chiesto alle Camere di assicurare al Governo l'appoggio necessario per la prosecuzione nell'attuazione del programma (così è stato al termine della vicenda della *Achille Lauro*,

con il primo Governo Craxi, come anche in occasione delle dimissioni presentate dal Governo Gorla una prima volta nel novembre del 1987 e una seconda volta nel febbraio del 1988).

Quanto precede rende evidente che in tutte le situazioni di crisi collegate a dimissioni volontarie del Governo, arbitri della crisi sono stati di fatto considerati unicamente il Governo (nella persona del Presidente del Consiglio) ed il Presidente della Repubblica e protagonisti attivi solo i segretari dei partiti, con la conseguenza di una preoccupante tendenza alla marginalizzazione del Parlamento rispetto alle decisioni che contano relative all'assetto del sistema politico; tendenza che, lungi dal mostrare segni di arresto, si è andata invece accentuando. Si pensi in proposito alla vicenda della crisi del Governo De Mita che, apertasi nel maggio 1989, si è conclusa nel luglio successivo dopo una serie infinita di passaggi ai quali tutti è rimasto estraneo il Parlamento, nonostante il quadro politico si andasse facendo ogni giorno più confuso e contraddittorio. Va ricordato, per altro, che, all'atto di conferire l'incarico ad Andreotti per la formazione del suo sesto Governo, lo stesso Presidente Cossiga, ponendo il problema del ruolo istituzionale del Presidente della Repubblica durante le crisi di governo, ha sottolineato l'esigenza di stabilire regole certe per le procedure di soluzione delle crisi.

La proposta di legge ha attinenza e riflessi, evidentemente, sulla delicata questione dello scioglimento anticipato delle Camere cui è stato fatto ricorso nelle ultime cinque legislature.

Guardando, infatti, l'esperienza repubblicana, si vede che lo scioglimento anticipato delle Camere non sempre è stato preceduto da una formale presa di posizione da parte di queste ultime, limitandosi in alcuni casi il Governo a rassegnare le dimissioni (con apertura di una crisi ritenuta non sanabile se non sulla base di nuove elezioni) dopo un dibattito parlamentare non conclusosi con un voto, cioè in assenza di una manifestazione chiara ed univoca di volontà delle Assemblee; così è stato per la fine

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

anticipata della sesta legislatura, determinata dalle dimissioni del quinto Governo Moro (aprile 1976), così ancora per la fine anticipata della ottava legislatura, conseguente alle dimissioni del quinto Governo Fanfani (aprile 1983).

In altri casi, invece, lo scioglimento anticipato delle Camere ha fatto seguito ad un voto di sfiducia, espresso per altro all'atto della presentazione alle Camere di Governi nominati senza maggioranza preconstituita, al solo scopo, di fatto, di gestire le elezioni anticipate. Questo si verificò per la prima volta per la fine anticipata della quinta legislatura, con il primo Governo Andreotti, che sostituiva il precedente Ministero Colombo, suscitando notevoli opposizioni dottrinarie. È noto ad esempio il commento di Mortati, per il quale veniva così seriamente minacciata un'esigenza di obiettività, dal momento che il Governo precedente rispetto al Ministero minoritario creato *ad hoc* per lo scioglimento avrebbe certo dato "maggiori garanzie di non influenzare in modo partigiano le

operazioni elettorali". Ciò nonostante quel caso non rimase affatto isolato. Così avvenne anche per la fine anticipata della settima legislatura, dopo le dimissioni del quinto Governo Andreotti (marzo 1979); così ancora per la fine della nona legislatura con le dimissioni del sesto Governo Fanfani (aprile 1987), il quale registrò, in sede di votazione sulla fiducia, l'astensione dello stesso partito del Presidente del Consiglio, la Democrazia cristiana, pur di ottenere la bocciatura e aprire così la strada allo scioglimento delle Camere.

Proprio per reagire a questo stato di cose la presente proposta di legge costituzionale definisce, in ordine alle dimissioni volontarie del Governo, la seguente procedura: *a)* le dimissioni debbono sempre essere precedute da preve comunicazioni motivate alle Camere; *b)* a queste segue comunque il dibattito; *c)* il dibattito può concludersi con un voto qualora, ovviamente, vengano presentate risoluzioni o ordini del giorno, sui quali il Governo potrà porre o meno la questione di fiducia».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 94 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Qualora il Governo intenda presentare le proprie dimissioni ne rende previa comunicazione motivata alle Camere. La relativa discussione si conclude, se richiesto, con un voto».