

dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, in base ai quali, qualora nella Conferenza dei Presidenti di gruppo non si raggiunga un accordo unanime, il Presidente predispose il programma o il calendario tenendo conto delle indicazioni del Governo ed inserendovi « le proposte prevalenti nonché quelle in minoranza in rapporto alla consistenza dei Gruppi consenzienti ». Ciò comporterebbe che, a breve distanza di tempo, il Governo potrebbe ritrovarsi a discutere in aula del progetto di legge precedentemente ritirato. Anche in tal caso, comunque, vi sarebbe ovviamente la possibilità per una maggioranza forte che sostenesse il Governo di opporsi in vari modi a tale discussione.

Nella seduta del 13 gennaio 1976 viene annunciata all'aula la richiesta del Presidente del Consiglio di ritirare un disegno di legge già approvato dal Senato, che quindi viene cancellato dall'ordine del giorno. Si tratta dell'unico precedente di questo genere ed in effetti esso desta numerose perplessità in quanto comunemente si ritiene che un progetto di legge possa essere ritirato dal suo proponente fino al momento dell'approvazione finale da parte di una delle Camere: la votazione finale, infatti, trasforma il progetto in atto di volontà della Camera che lo ha approvato, come tale non più rientrando nella disponibilità del proponente.

S. Z.

La sfiducia nei confronti del singolo ministro

Per mozione di sfiducia individuale si intende la mozione con la quale si chiedono le dimissioni di un ministro. Il fondamento costituzionale di tale mo-

zione è stato rinvenuto, in dottrina, ipotizzando un diretto rapporto fiduciario, *ex* articolo 94 della Costituzione, tra il Parlamento ed i singoli ministri: la mozione di sfiducia, se approvata, indicherebbe il venir meno di tale rapporto con l'obbligo di dimissioni per il ministro sfiduciato.

A tale ricostruzione è stato obiettato che, non essendo esplicitamente prevista in Costituzione, non sarebbe configurabile una fiducia « individuale » oltre a quella nei confronti del Governo nel suo complesso: di conseguenza, il potere di revoca non potrebbe spettare ad un soggetto — il Parlamento — diverso dal titolare del potere stesso (cioè il Presidente della Repubblica o il Presidente del Consiglio). Inoltre, un rapporto di fiducia individuale legittimerebbe il ministro a porre la questione di fiducia anche sui propri provvedimenti.

Altra tesi muove invece dal secondo comma dell'articolo 95 della Costituzione, il quale espressamente prevede la responsabilità ministeriale, sia collegiale (per gli atti del Consiglio dei ministri), sia individuale (per gli atti del dicastero). Essendo la responsabilità giuridica fondata sugli articoli 96 (responsabilità penale) e 28 della Costituzione (responsabilità civile ed amministrativa), la responsabilità *ex* articolo 95, secondo comma, si qualificerebbe come eminentemente politica e sanzionabile, perciò, davanti alle Camere, con lo strumento della mozione di sfiducia individuale.

Si è osservato però che l'articolo 28 della Costituzione non sarebbe applicabile ai ministri, non essendo essi né dipendenti né funzionari dell'Amministrazione: l'articolo 95 sancirebbe così la responsabilità, civile ed amministrativa, dei ministri per gli atti da essi compiuti,

singolarmente o come componenti del Consiglio dei ministri.

Tuttavia ordini del giorno, risoluzioni e mozioni (in alcuni casi con l'invito a rassegnare le dimissioni, in altri chiedendo al Presidente del Consiglio, in capo al quale si configurerebbe così l'effettivo potere di revoca, di prendere le opportune iniziative) sono stati utilizzati come strumento di controllo dell'attività dei ministri. Si è posto così il problema dell'ammissibilità di tali strumenti di sindacato e della disciplina alla quale, se ritenuti ammissibili, dovessero essere assoggettati, in particolare per le modalità di votazione.

Alla Camera si è seguita, in via di prassi, la disciplina propria di ciascun atto, fatta salva la possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia: trovava allora applicazione l'articolo 116 del r.C. (votazione per appello nominale, termine dilatorio di 24 ore, preclusione per gli atti di contenuto contrario a quello del Governo, se approvato).

Al Senato, invece, per mancanza di precedenti, non si era formata una prassi cui fare riferimento: pertanto, a seguito della presentazione, l'11 ottobre 1984, di una mozione che impegnava il Governo ad assumere le opportune iniziative circa la direzione del Ministero degli Esteri, un gruppo di Senatori chiedeva al Presidente del Senato di pronunciarsi in ordine ad una serie di quesiti relativi alla ammissibilità delle mozioni di sfiducia individuale ed al loro trattamento procedimentale. Il Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 18, 3° comma, r.S., investiva la Giunta per il Regolamento della questione, venendo così « il Senato nel suo presidente e nella sua Giunta per il Regolamento... per la prima volta chiamato a

decidere interpretativamente su detta materia ».

La tesi sostenuta dalla maggioranza della Giunta per il Regolamento era per l'ammissibilità della sfiducia individuale in quanto, non essendovi disposizioni che espressamente disciplinassero eventuali strumenti di sfiducia individuale, il regime di tali atti avrebbe dovuto essere, analogicamente, quello previsto dall'articolo 94 della Costituzione e dall'articolo 161 del r.S., riguardante la mozione di sfiducia al Governo. La tesi minoritaria era invece favorevole all'applicazione del regime proprio di ciascun atto.

Il Presidente del Senato, in seguito al parere espresso dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 24 ottobre, decideva quindi, in pari data, per l'ammissibilità delle mozioni o di altri strumenti, direttamente o indirettamente rivolti ad ottenere le dimissioni di singoli ministri e per l'applicabilità a tali atti dei requisiti procedurali essenziali previsti dagli articoli 94 della Costituzione e 161 r.S.: motivazione; sottoscrizione da parte di almeno un decimo dei componenti l'Assemblea; intervallo di almeno tre giorni fra la presentazione e la discussione; votazione per appello nominale.

Al fine di addivenire ad una disciplina omogenea, veniva proposta, su iniziativa della Giunta per il Regolamento della Camera, una modifica dell'articolo 115 r.C. (doc. II, n. 18), relativo alle mozioni di fiducia e sfiducia nei confronti del Governo. Infatti, già nella seduta del 18 ottobre 1984, la Giunta per il Regolamento della Camera si era pronunciata sulla impossibilità di introdurre l'istituto della sfiducia individuale se non con una espressa modifica regolamentare. Tuttavia, come emergeva chiaramente dalla relazione della Giunta per il Regola-

mento, sussistevano alcune perplessità circa l'ammissibilità, in linea di principio, di questo tipo di mozioni, in quanto si osservava che, se il comportamento censurato fosse stato di tipo politico, la responsabilità sarebbe stata assunta collegialmente dal Governo: viceversa, sarebbe stato improprio utilizzare strumenti tipici del sindacato sull'attività politica per valutare comportamenti che da essa esulassero. « È fondata la questione di principio sull'ammissibilità della mozione di sfiducia nei confronti del singolo ministro... La Giunta ha peraltro inteso apprestare una soluzione pratica, che ritiene utile nei rapporti fra la Camera ed il Governo » (replica del relatore, onorevole Gitti, nella seduta del 7 maggio 1986).

Secondo tale proposta, approvata nella seduta del 7 maggio 1986, le procedure relative a tali atti (motivazione; votazione per appello nominale; sottoscrizione di almeno un decimo dei parlamentari componenti la Camera; intervallo di almeno tre giorni fra presentazione e discussione; divieto di votazione per parti separate e di presentazione di ordini del giorno) si sarebbero applicate anche alle mozioni con le quali si chiedessero le dimissioni di singoli ministri (articolo 115, 3° comma, r.C.), attribuendo al Presidente di Assemblea un potere di filtro e di valutazione delle mozioni in oggetto, al fine di accertare se le stesse, in ragione del loro contenuto, rientrassero in tale disciplina (articolo 115, 4° comma, r.C.); analogo potere spettava infatti al Presidente del Senato.

Particolari perplessità aveva destato, nella discussione della proposta di modifica regolamentare, la previsione di un potere presidenziale di filtro: la catalogazione delle mozioni e l'eventuale loro

equiparazione alle mozioni fiduciarie è operata infatti dal Presidente sulla base del contenuto della mozione stessa e cioè la richiesta, implicita od esplicita, delle dimissioni del ministro. Ciò, è stato detto, inficia il ruolo *super partes* del Presidente in quanto dalla valutazione della mozione dipende l'assoggettamento o meno della procedura alle garanzie tipiche delle questioni fiduciarie.

In realtà, come risulta anche dalla relazione della Giunta per il Regolamento, tale potere rientra nei tipici poteri di filtro propri del Presidente di Assemblea ed è volto ad impedire, attraverso l'esame del contenuto della mozione, l'aggiramento della norma attraverso formulazioni non chiare. Inoltre, attualmente il Presidente di Assemblea, pur svolgendo un ruolo incontestabilmente *super partes*, è dotato di poteri analoghi: valga per tutti l'articolo 49, comma 1-*sexies*, r.C., il quale prevede che, in caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione, per la quale sia stato richiesto lo scrutinio segreto, decide il Presidente della Camera. Comunque, delle sei mozioni presentate successivamente all'aggiunta al Regolamento, soltanto la prima (mozione Bianchi Beretta ed altri n. 1-00204, presentata il 1° novembre 1986), la quale impegnava il Governo a trarre immediate conseguenze dal fatto che le numerose prese di posizione negative del Parlamento nei confronti del ministro della Pubblica Istruzione interrompevano, di fatto, il « rapporto di fiducia » con il ministro, non richiedeva esplicitamente le dimissioni. Veniva tuttavia assoggettata alla disciplina *ex* articolo 115 r.C. in quanto, non essendo stata posta la questione di fiducia, la mozione doveva considerarsi di « sfiducia individuale ».

L'interpretazione del Presidente permette inoltre di distinguere le mozioni di fiducia individuale dalle cosiddette « mozioni di censura », introdotte in via di prassi e sottoposte al regime proprio delle mozioni (i cui punti qualificanti consistono nell'iniziativa da parte di un Presidente di Gruppo o di dieci deputati e nell'ammissibilità di ordini del giorno e di votazione per parti separate) e che consistono in una mera valutazione sfavorevole di una determinata attività del ministro, senza comportare una richiesta di dimissioni ed un obbligo conseguente.

Oltre che sul piano procedurale, le differenze fra mozione di censura e mozione di sfiducia individuale si ritroverebbero quindi anche su quello degli effetti. L'equiparazione della mozione di sfiducia individuale a quella nei confronti del Governo implicherebbe, infatti, un identico obbligo giuridico di dimissioni che non sussisterebbe, invece, per la mozione di censura.

Si osserva tuttavia che tale equiparazione si ferma alle garanzie procedurali, in quanto la mozione di sfiducia nei confronti del singolo ministro è comunque un atto che, riguardando la responsabilità politica del ministro stesso, coinvolge pur sempre l'intera compagine governativa, almeno dal punto di vista degli schieramenti che costituiscono la maggioranza e l'opposizione e che emergono dal voto palese.

In questo senso, la posizione della questione di fiducia sulla reiezione della mozione di sfiducia o sul mantenimento della fiducia al ministro, che in passato aveva una valenza anche procedurale, avrebbe oggi un significato giuridico e politico di assunzione formale e collettiva di responsabilità. Tuttavia questa eventualità, successivamente alla mo-

difica regolamentare alla Camera ed alla decisione presidenziale al Senato, non si è mai esplicitamente verificata. Infatti, il Governo ha sempre dichiarato la sua corresponsabilità nelle scelte politiche adottate dai ministri « sfiduciati », chiedendo altresì la reiezione della questione di sfiducia e confermando, quindi, la fiducia nell'azione del Governo, ma non ha mai posto formalmente la questione di fiducia.

Le mozioni di sfiducia individuale presentate alla Camera dal 1986 ad oggi, tutte respinte, hanno peraltro consentito alcuni aggiustamenti pratici della nuova disciplina. Si segnala, in particolare, l'introduzione, in via di prassi, sia alla Camera che al Senato, dell'istituto del « cumulo delle firme ». Si è infatti ritenuta inammissibile la cumulabilità delle firme, apposte su mozioni di sfiducia, al Governo o a singoli ministri, che avessero la parte motiva diversa, anche solo formalmente: con le mozioni Zangheri ed altri n. 1-00228 ed Aglietta ed altri n. 1-00240, presentate il 26 gennaio 1989, le quali richiedevano le dimissioni del ministro della Sanità Donat-Cattin, si è posto il problema della votazione di due mozioni distinte, non essendone possibile la votazione unitaria del dispositivo per la diversità della motivazione, nonché per il divieto, su ricordato, di votazione per parti separate. Sono state viceversa ritenute ammissibili, per le identiche parti motive comuni, come un'unica mozione corredata dal prescritto numero di firme, le mozioni Tatarella ed altri n. 1-00073 e De Benetti ed altri n. 1-00074, contro il ministro delle Finanze Gorla, presentate nella seduta del 14 ottobre 1992. I presentatori della mozione più ampia hanno infatti rinunciato alla restante parte della premessa perché il Presi-

dente potesse considerare unico lo strumento raggiungendo così il numero di sottoscrizioni necessarie. Tuttavia, il « cumulo delle firme » è istituto che rimane sempre nella disponibilità dei Gruppi parlamentari sottoscrittenti la mozione: ad esempio, le mozioni di sfiducia al Governo Magri ed altri n. 1-00126, Novelli ed altri n. 1-00127 e Tatarella ed altri n. 1-00128, ciascuna corredata del prescritto numero di firme e con parti motive comuni, presentate il 19 gennaio 1993, sono state inizialmente considerate ammissibili dal Presidente come unico strumento. Successivamente, non avendo i presentatori aderito alla unificazione delle tre mozioni la Presidenza, il 2 febbraio 1993, non le ha iscritte all'ordine del giorno dichiarandole inammissibili.

Analogamente, al Senato, nella seduta del 20 gennaio 1993, è stato espresso dalla Giunta per il Regolamento un parere in merito alla disciplina delle sottoscrizioni delle mozioni di sfiducia al Governo: si è ritenuto che, nel caso di firme apposte a documenti identici, ma formalmente distinti, il *quorum* di sottoscrizioni di un decimo di componenti l'Assemblea può essere raggiunto « attraverso la sottoscrizione di documenti identici in ogni loro parte e tali da dimostrare, per la loro stessa articolazione nell'identità, la convergenza delle firme su un unico testo ».

Le altre mozioni presentate dopo il 1986 alla Camera sono state: mozione Occhetto ed altri n. 1-00390, con la quale si chiedono le dimissioni del ministro dell'Interno Gava (presentata il 17 maggio 1990 e discussa nelle sedute del 24 e 25 maggio 1990); mozione D'Amato Luigi ed altri n. 1-00526 con la quale si richiedono le dimissioni del ministro del Tesoro Carli, presentata

l'11 giugno 1991 e discussa congiuntamente con la mozione Occhetto ed altri n. 1-00525 (presentata il 31 maggio 1991) di sfiducia al Governo, nelle sedute del 19 e 20 giugno 1991; mozione Donati ed altri n. 1-00580 con la quale si chiedono le dimissioni del ministro dei Lavori Pubblici Prandini (presentata il 19 dicembre 1991 e discussa nelle sedute del 13-15 gennaio 1991).

G. P.

Stralcio

È l'effetto di una deliberazione di carattere formale dell'Assemblea (o della Commissione in sede legislativa) che espunge dal procedimento di esame di un progetto di legge ordinaria o costituzionale una o più disposizioni (formulate in articoli o commi) aventi una autonoma rilevanza normativa, che conseguentemente acquisiscono la forma e il trattamento giuridico di nuove ed autonome iniziative legislative. L'istituto è disciplinato al Senato da uno specifico articolo del regolamento (articolo 101) alla Camera in via di prassi. La sua natura giuridica è quella di una deliberazione formale: quindi non si tratta di una pronuncia di merito ma di rito che produce l'effetto di articolare in più procedimenti un insieme di contenuti normativi prima trattati in un contesto unitario. Non deve quindi considerarsi, come del resto accade nelle questioni incidentali formali, elemento essenziale la motivazione dell'atto di proposta che può, di volta in volta, ricondursi a profili di opportunità politica, di opzioni fra politiche legislative, di coerenza ed omogeneità normativa, di celerità nell'esame del provvedimento, di vincoli derivanti dalla riserva di assem-