



Camera dei Deputati

Gruppo Parlamentare

Partito Democratico

Il Presidente

Roma, 15 novembre 2010

On. Gianfranco Fini
Presidente Camera dei deputati
Sede

Onorevole Presidente,

Le sottopongo alcune riflessioni che conducono a sostenere l'impossibilità, in quanto viziata sul piano della legittimità costituzionale, nonché di una prassi consolidata e concorde, di assecondare le richieste contenute nella lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri on. Berlusconi, a Lei indirizzata nella giornata del 13 novembre 2010.

La questione relativa ai tempi della discussione e della votazione della mozione di sfiducia al Governo, presentata alla Camera, e dell'ordine del giorno di fiducia di cui la maggioranza ha annunciato la presentazione al Senato, ha solo apparentemente natura tecnica, o di pura tattica politica. Essa attiene ad un nodo costituzionale centrale, relativo alla natura della forma di governo parlamentare vigente in Italia in virtù della scelta di fondo compiuta nel 1946 dall'ordine del giorno Perassi in Assemblea costituente e ribadita dalla disciplina del rapporto fiduciario disciplinato dall'art. 94 della Costituzione.

L'art. 94 – integrato dal “diritto parlamentare vivente” emerso e consolidatosi nell'arco di sei decenni di storia repubblicana – è retto da una logica di fondo ben precisa. Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere come condizione imprescindibile per svolgere la propria funzione costituzionale. A tale fine l'art. 94, 2° co., della Carta costituzionale, stabilisce che entro dieci giorni dalla sua formazione, il Governo deve presentarsi alle Camere per ottenerne la fiducia. La fiducia, una volta concessa, si intende presunta fino al suo ritiro da parte di una delle due Camere. La verifica del rapporto fiduciario può avvenire in due modi diversi: su iniziativa di una minoranza qualificata (un decimo) dei deputati o dei senatori. Su iniziativa dello stesso Governo, il quale può chiedere la conferma della fiducia sia su di un provvedimento concreto, sia in “astratto”, vale a dire su una mozione o su un ordine del giorno avente come unico oggetto la conferma della fiducia al Governo. Mentre il primo dei due strumenti di verifica del rapporto fiduciario ora citati (la mozione di sfiducia) trova direttamente in Costituzione la base della propria disciplina, il secondo (la questione di fiducia, sia “concreta” che “astratta”) ha base

consuetudinaria ed è stato oggetto di codificazione nel Regolamento della Camera (art. 116) ed in quello del Senato (art. 161).

Il primo punto da sottolineare è il rapporto fra i due meccanismi ora citati (la mozione di sfiducia e la questione di fiducia). Tale rapporto è regolato da una precisa gerarchia, fra lo strumento della mozione di sfiducia e quello della questione di fiducia. Ciò è vero, come si è appena accennato, anzitutto dal punto di vista formale, stante il fondamento costituzionale della mozione di sfiducia e quello solo consuetudinario e regolamentare della questione di fiducia. Ma ciò è ancor più vero se si guarda all'importanza dei due istituti: la mozione di sfiducia è infatti l'architrave, l'elemento definitorio ed indefettibile di ogni forma di governo parlamentare, quello cui i Padri costituenti affidarono la scelta anticipata nell'ordine del giorno Perassi in favore di tale meccanismo; la questione di fiducia, al contrario, è solo uno fra i meccanismi possibili nei regimi parlamentari per equilibrare il rapporto fra esecutivo e legislativo, pur essendo stata molto utilizzata nella prassi parlamentare delle due Camere del Parlamento italiano. Ma la gerarchia attiene alla logica dei due istituti nella loro combinazione reciproca: il Governo può certo chiedere, in ogni momento, la conferma della fiducia, qualora essa sia in dubbio; può, a maggior ragione, chiederla in concreto, su uno specifico provvedimento. Ma a fronte dell'attivazione dello strumento costituzionale fondamentale di disciplina del rapporto fra Esecutivo e Legislativo, predisposto a garanzia dell'opposizione per verificare la permanenza del rapporto fiduciario, è a questo che spetta la precedenza. Proprio a presidio della centralità di questo istituto sono posti i meccanismi dell'art. 94 per la mozione di sfiducia: la motivazione della mozione (considerata dalla dottrina come il possibile nucleo di un indirizzo politico alternativo, che le Camere possono esprimere nel momento stesso in cui ritirano la fiducia al Governo); il termine dilatorio di tre giorni, finalizzato a consentire al Governo di organizzare al meglio la propria difesa, e che non avrebbe senso se il Governo potesse eludere la mozione di sfiducia scegliendo lui i termini della verifica del rapporto fiduciario; il voto per appello nominale, che sta ad indicare la solennità della votazione.

La priorità della mozione di sfiducia sulla questione di fiducia trova, in ultima analisi, la propria radice nel principio costituzionale ultimo della forma di governo italiana (che ha rango tale da qualificare la stessa forma di Stato): quello della sovranità popolare. Il Governo, infatti, è legittimato a svolgere la sua funzione solo in quanto la sua composizione ed il suo programma hanno ottenuto l'avallo dei rappresentanti del popolo nel voto di fiducia iniziale e fino a quando i parlamentari non privino l'esecutivo del proprio sostegno con un voto di sfiducia. Nella logica dell'art. 94, il decimo di componenti di una delle due Camere che presenta la mozione di sfiducia riattiva semplicemente il circuito della sovranità popolare, che legittima il circuito fiduciario. Esso consente agli unici organi che sono diretta espressione della sovranità popolare – le Camere – di pronunciare il proprio giudizio sul potere esecutivo. La tesi della priorità della questione di fiducia si muove invece in un'ottica monarchico-costituzionale, che vede nel Governo quasi il portatore di una legittimazione indipendente da quella del Parlamento: il che costituirebbe una vera e propria blasfemia nell'architettura costituzionale del regime parlamentare italiano.

La mozione di sfiducia è stata presentata dai deputati del Partito democratico e dell'Italia dei valori alla Camera. Ciò corrisponde a quasi tutti i casi precedenti di mozioni di sfiducia al Governo. La sola eccezione è rappresentata dalla mozione di sfiducia Terracini presentata nel 1948 al Senato contro il V governo De Gasperi dopo l'attentato all'on. Togliatti. In tutti gli altri casi le mozioni di sfiducia sinora presentate contro il Governo (mozione Covelli contro il governo Scelba, 1955; mozione Nenni contro il governo Fanfani III, 1961; mozione Togliatti contro il governo Fanfani IV, 1963; mozione Longo contro il governo Moro II, 1965; mozione Longo contro il governo Rumor I, 1969; mozione Natta contro il governo Craxi II, 1987, mozione Occhetto contro il governo De Mita, 1989; mozione Occhetto contro il governo

Andreotti VI, 1990; mozioni Bossi, Buttiglione e D'Alema, contro il governo Berlusconi I, 1994, mozione Berlusconi contro il governo Dini, 1995) hanno avuto come scenario della discussione la Camera dei deputati.

L'esame della prassi parlamentare italiana del secondo dopoguerra pare offrire alcuni spunti per confermare la necessaria priorità della mozione di sfiducia rispetto ad eventuali questioni di fiducia. Com'è noto, non esistono precedenti di mozioni di sfiducia approvate da una delle due Camere (mentre esistono 5 precedenti di mancata concessione della fiducia iniziale e 2 di reiezione di questioni di fiducia). Nei casi di mozioni di sfiducia sinora presentate dall'opposizione, esse sono state tutte regolarmente messe in votazione e respinte dalla Camera davanti alla quale erano state presentate. A questo dato assolutamente prevalente, vanno individuate due eccezioni: la prima è rappresentata dai casi in cui il Governo ha anticipato la mozione di sfiducia rassegnando le dimissioni (governo Scelba nel 1955; governo Craxi II, 1987, governo Berlusconi I, 1994); la seconda dai casi in cui, dopo la presentazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti, il governo ha presentato, nella stessa Camera, rispettivamente, un ordine del giorno di fiducia (governo Rumor I, 1969) o una risoluzione di approvazione delle comunicazioni del Governo, su cui era stata posta la questione di fiducia (governo Andreotti VI, 1990). In tali ultimi due casi, la mozione di sfiducia è stata rispettivamente ritirata (1969) e non votata (1990). Quest'ultimo caso, che apparentemente sembrerebbe deporre in favore della possibilità, per il Governo, di ottenere la votazione di una questione di fiducia in luogo di una mozione di sfiducia, costituisce in realtà conferma della priorità della seconda sulla prima: solo accettando il terreno scelto dai presentatori della mozione di sfiducia (cioè la Camera in cui essi l'hanno presentata) si può evitarne la votazione. Nel caso in esame, invece, il Governo sta tentando di rinviare la votazione della Camera dopo il pronunciamento di un altro organo e ciò nonostante che la procedura per la revoca della fiducia sia già stata attivata.

In relazione a quanto sopraesposto, sono a richiederLe la fissazione della data della discussione della mozione di sfiducia da noi presentata nella prima giornata utile consentita dal calendario parlamentare, successivamente all'approvazione della legge di stabilità da entrambe le Camere. Ma sono anche a chiederle di difendere, nell'esercizio della sua funzione, il diritto costituzionalmente garantito ai firmatari la mozione di sfiducia, di portarla al voto prima, e non successivamente, ad un voto di fiducia chiesto dal Governo al Senato, al solo fine di sottrarsi al voto della Camera dei Deputati.

Per le motivazioni suesposte risulta del tutto pretestuosa e giuridicamente irrilevante l'invocazione del Presidente del Consiglio dei Ministri del principio dell'alternanza dei voti di fiducia tra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica.

Certo della Sua attenzione, La saluto cordialmente.

Dario Franceschini

