

Art. 94 Cost. - Una modesta proposta

di Domenico Argondizzo *

Presupponendo una riforma della legge elettorale politica nel senso da me prospettato, mi permetto di intervenire nella discussione sulla forma di governo, per riproporre alcune tesi che furono sviluppate e non accolte in Assemblea Costituente. Mi riferisco al nodo del rapporto fiduciario tra il Governo ed il Parlamento. La soluzione già trovata da Egidio Tosato (per cui rinvio al mio paper *Proporzionale corretto e bipolarismo* sul forum dei Quaderni Costituzionali) era quella di una sede *altra e comune alle due Camere* per risolvere le crisi ministeriali, quella dell'Assemblea nazionale. Ma passiamo subito all'articolato che propongo di introdurre dopo i primi cinque commi dell'art. 94:

«Art. 94, comma 6

Se una delle due Camere accorda la fiducia, essa si presume nell'altra, salvo che venga presentata una mozione di sfiducia, firmata da almeno un terzo dei suoi componenti; il Parlamento la discute e vota, in seduta comune dei membri delle due Camere, il terzo giorno successivo alla sua presentazione.

Art. 94, comma 7

Esclusivamente la discussione e votazione del Parlamento a Camere riunite, ha luogo il terzo giorno successivo alla revoca della fiducia da parte di una delle due Camere. Nel caso di presentazione del Governo dopo la sua formazione, la stessa procedura si applica solo quando entrambe le Camere si siano pronunciate, ed una di esse non abbia accordato la fiducia.

Art. 94, comma 8

Per stabilire quale tra mozioni di fiducia o sfiducia contestuali nelle due Camere, debba votarsi prima, si fa riferimento alla data ed ora di presentazione agli uffici. In caso di identità, decidono insieme i Presidenti ed i Vicepresidenti a maggioranza».

Questa serie di norme servono a stabilizzare i governi parlamentari nel quadro di un bicameralismo perfetto e di un sistema elettorale proporzionale corretto (con sbarramento e premio di maggioranza, entrambi su base nazionale nelle due Camere) che consenta, con un unico voto (o doppio, ma non per ogni Camera, bensì come prima e seconda scelta politica: come spiego nel mio paper *Legge elettorale: umiltà chiede onestà intellettuale*, sul forum dei Quaderni Costituzionali) su di una unica scheda, la formazione di maggioranze politiche identiche nelle due Camere.

Il **comma 6** formalizza in Costituzione la consuetudine (*rectius* convenzione) circa l'approvazione delle questioni di fiducia poste dal Governo, e la estende e coordina con l'approvazione delle mozioni di fiducia. È infatti pacifico che la stessa questione di fiducia non è immediatamente votata nell'altra Camera, perché:

- 1) il progetto di legge che né è oggetto potrebbe essere ancora in fase di definizione nello stesso ramo del Parlamento;
- 2) può non essere riproposta successivamente nell'altro ramo, perché non è detto che il progetto di legge incontri le stesse difficoltà nell'iter, e quindi sia necessario rispettare particolari scadenze od impegni.

Per quanto peregrina possa essere l'ipotesi di mozione di fiducia approvata fuori del caso di prima presentazione del Governo alle Camere (in seguito alla sua formazione) e di crisi ministeriale, essa viene regolata come quella della questione di fiducia.

Con il sistema proposto poi, l'ipotesi di approvazione di mozione di fiducia a conclusione di crisi ministeriali sarebbe solo quella in sede di Parlamento in seduta comune.

Stabilito il principio che la presunzione della fiducia (concessa dall'una Camera su mozione o su questione) può essere superata nell'altra Camera solo dalla presentazione in quest'ultima di una mozione di sfiducia (sottoscritta da almeno un terzo dei suoi componenti – ciò per sanzionare il fatto che serve una minoranza consistente per attivare il Parlamento in seduta comune –, e discussa davanti alle Camere riunite), il **comma 7** prevede tale seconda votazione come automatismo necessario nel caso di approvazione di una iniziale mozione di sfiducia. Lo prevede anche nel caso di prima presentazione del Governo alle Camere (in seguito alla sua formazione), stabilendo che comunque si debbono prima pronunciare le due Camere separatamente.

A regime, quindi, la vecchia e la nuova procedura si integrerebbero a vicenda.

Nel caso di formazione di un Governo (anche in seguito a nuove elezioni), si potrebbero avere le seguenti varianti:

a. esso riceve la fiducia da entrambe le Camere separatamente (secondo il **comma 3** dell'art. 94 Cost.);

ovvero

b. la fiducia viene negata da entrambe le Camere (nulla quaestio, il Governo non nasce, secondo i **commi 1 e 2** dell'art. 94 Cost., integrati con il **comma 7**, secondo periodo, che introduce la votazione necessaria di una Camera anche quando l'altra ha già negato la fiducia);

ovvero

c. la fiducia è accordata da una Camera e negata dall'altra (secondo il **comma 7**); l'ultima parola la avrebbe il Parlamento in seduta comune.

Poi, nel corso della normale vita istituzionale del Governo, funzionerebbero in prima battuta i **commi 2 e 5** dell'art. 94 Cost., per cui potrà essere presentata in una Camera una mozione motivata di sfiducia (firmata da un decimo dei componenti di essa), discussa e votata nei tempi e nei modi prescritti. A quel punto, invece della crisi, si avrebbe automaticamente, il terzo giorno successivo al voto di sfiducia, la seduta del Parlamento a Camere riunite (secondo il **comma 7**, primo periodo). Ed in quella sede si avrebbe sempre l'ultima parola sulle sorti del Governo. Stessa cosa succederebbe se una Camera negasse l'approvazione di una questione di fiducia.

Quindi, depositarie del vincolo fiduciario resterebbero sempre entrambe le Camere separatamente (nella misura in cui entrambe potranno approvare per prime una mozione di sfiducia (ovvero respingere una questione di fiducia) nella vecchia maniera, od attivare conseguentemente la nuova procedura), ma con la significativa differenza che nessuna delle due sarebbe l'*arbitra sola e decisiva* (come è ora) della permanenza in vita del Governo in carica o della legittimazione di un Governo appena formato. Solo nel caso di presentazione alle Camere di un Governo neofornato permarrrebbe (così come è ora) la necessità del voto di fiducia delle due Camere, non valendo la presunzione di fiducia (introdotta con la nuova normativa).

Con questa modificazione, tra l'altro in sintonia con la temperie costituzionale, si potrebbe integrare la disciplina costituzionale in modo da consentire che si formino e permangano anche governi che non hanno la fiducia in entrambe le Camere, senza intaccare la parità tra di esse nella competenza legislativa e nel rapporto fiduciario, salva la differente consistenza numerica della Camera dei deputati, che porterebbe ad un lieve prevalenza politica di fatto della Camera (cosa che comunque potrebbe essere superata portando, per esempio, a 400 il numero dei deputati e dei senatori); ma di fronte alle proposte di

abbandono del bicameralismo perfetto (condite in vario modo con il federalismo, il semipresidenzialismo ed il premierato) questa evenienza parrebbe essere *rosa e fiori*. Comunque vi sarebbe il pregio assoluto di inverare l'intenzione profonda del Costituente, quando non si consente ad un Governo che abbia una solida maggioranza in una Camera di cadere per un colpo di mano di un nugolo di pochi parlamentari nell'altra, senza che la prima abbia la possibilità di intervenire in alcun modo.

Si noti poi che con questa integrazione costituzionale si scinderebbe il nesso (oggi necessario) tra indirizzo politico del Governo ed indirizzo politico della legislazione. Con ricadute positive sulla qualità della legislazione, su cui potrebbero convergere maggioranze diverse da quella che sostiene il Governo in carica, a seconda del merito dei provvedimenti all'esame e quindi secondo una più serena valutazione tecnica della normativa di risulta (per ciò rinvio nuovamente alle preziose parole pronunciate da Egidio Tosato in Assemblea Costituente, nella seduta pomeridiana del 19 settembre 1947: cfr. il mio *Proporzionale corretto*, cit.).

Una chiosa finale merita il comma 8: intanto va da sé che una questione di fiducia prevarrebbe su eventuali precedenti mozioni, e che il Governo non potrebbe presentare mai contestualmente la stessa questione nelle due Camere. Stabilita poi una procedura così gravida di conseguenze (per il fatto che alla Camera che arrivi per seconda si preclude la possibilità di pronunciarsi autonomamente, se non nel caso della presentazione del Governo appena formatosi), è assai delicato stabilire come procedere quando siano compresenti più mozioni nei due rami del Parlamento, per evitare attriti tra di essi. E la residuale decisione a maggioranza nella riunione tra i due Presidenti ed i corrispondenti Vicepresidenti, serve proprio a fornire un criteri risolutivo efficiente e collegiale.

* Documentarista del Senato della Repubblica e cultore della materia in *Storia delle codificazioni* presso la Facoltà di Giurisprudenza della Luiss