

Claudia Di Andrea

Questioni relative al rapporto fiduciario con il Governo nelle ultime legislature

Introduzione; 1 - Il quadro costituzionale di riferimento; 1.1 - Cenni sul dibattito presso l'Assemblea costituente sull'articolo 94 della Costituzione; 1.2 - L'incidenza delle leggi elettorali sul modello costituzionale; 1.3 - Cenni sul ruolo dei partiti; 1.4 - La patologia del rapporto fiduciario; 1.4.1 - Le vicende del rapporto fiduciario; 1.4.2. - La tipologia delle crisi di governo; 1.4.3 - La questione della "parlamentarizzazione delle crisi" extraparlamentari; 1.4.4 - Le soluzioni alla crisi; 1.4.5 - in particolare: Il rinvio alle Camere; 1.4.6 - Il rimpasto; 2 - I precedenti dalla XII alla XV legislatura; 2.1 - La XII legislatura; 2.1.1 - La crisi del I Governo Berlusconi e la formazione del Governo Dini; 2.1.2 - La sfiducia al Ministro di grazia e giustizia, Mancuso; 2.1.3 - La reiezione della mozione di sfiducia al Governo Dini; 2.1.4 - Il rinvio alle Camere (immediato) del Governo Dini; 2.2 - La XIII legislatura; 2.2.1 - La formazione del I Governo Prodi; 2.2.2 - La verifica della maggioranza dell'aprile 1997 (missione in Albania); 2.2.2.1 - Il voto contrario di Rifondazione comunista all'invio di una missione militare in Albania; 2.2.2.2 - Il chiarimento politico in Parlamento; 2.2.3 - La verifica della maggioranza del settembre-ottobre 1997 (finanziaria per il 1998); 2.2.3.1 - Il documento approvato da Rifondazione comunista il 30 settembre 1997; 2.2.3.2 - Le comunicazioni alle Camere; 2.2.3.3 - Le dimissioni, le consultazioni e il rinvio alle Camere; 2.2.4 - La verifica della maggioranza del giugno-luglio 1998 (allargamento della NATO); 2.2.4.1 - Il voto contrario di Rifondazione comunista sulle questioni di politica estera; 2.2.4.2 - La verifica di maggioranza e il dibattito parlamentare; 2.2.5 - La crisi del I Governo Prodi (finanziaria per il 1999); 2.2.5.1 - Il documento approvato dal Comitato politico nazionale di Rifondazione comunista; 2.2.5.2 - Le comunicazioni alla Camera dei deputati e la reiezione della risoluzione sulla quale era stata posta la questione di fiducia; 2.2.6 - La formazione del I Governo D'Alema; 2.2.6.1 - Le consultazioni del Presidente della Repubblica e il conferimento di un preincarico a Romano Prodi; 2.2.6.2. Il preincarico e l'incarico a Massimo D'Alema; 2.2.7 - La crisi del I Governo D'Alema e la formazione del II Governo D'Alema; 2.2.8 - La crisi del II Governo D'Alema e la formazione del II Governo Amato; 2.2.8.1 - Le dimissioni e il rinvio alle Camere (immediato) del II Governo D'Alema; 2.2.8.2 - La prosecuzione della legislatura: la formazione del II Governo Amato; 2.2.9 - Le mozioni di sfiducia presentate nel corso della XIII legislatura; 2.3 - La XIV legislatura;

2.3.1 - La formazione del II Governo Berlusconi; 2.3.1.1 - Le peculiarità della XIV legislatura; 2.3.1.2 - La nomina e la fiducia; 2.3.1.3 - Le dimissioni di taluni sottosegretari; 2.3.1.4 - Cenni sulla nomina dei viceministri; 2.3.2 - La reiezione della mozione di sfiducia nei confronti del Ministro dell'interno; 2.3.3 - Le dimissioni del Ministro degli affari esteri; 2.3.4 - La revoca di un sottosegretario; 2.3.5 - Le dimissioni del Ministro dell'interno; 2.3.6 - La nomina del nuovo Ministro degli affari esteri e del nuovo Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica; 2.3.7 - Le dimissioni di due sottosegretari; 2.3.8 - La reiezione della mozione di sfiducia nei confronti del Ministro della giustizia; 2.3.9 - La nomina del Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di governo; 2.3.10 - La (lunga) verifica di governo; 2.3.11 - Le dimissioni del Ministro dell'economia e delle finanze; 2.3.12 - La sostituzione del Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali e la devoluzione; 2.3.13. La sostituzione del Ministro degli affari esteri; 2.3.14 - La nomina del secondo Vicepresidente del Consiglio dei ministri e la sostituzione del Ministro per la funzione pubblica; 2.3.15 - La reiezione della mozione di sfiducia nei confronti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; 2.3.16 - La parlamentarizzazione della crisi di governo (aprile 2005); 2.3.17 - La formazione del III Governo Berlusconi; 2.3.18 - Le dimissioni del Ministro dell'economia e delle finanze; 2.3.19 - Le dimissioni del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione; 2.3.20 - Le dimissioni del Ministro della salute; 2.4 - La XV legislatura; 2.4.1 - La formazione del II Governo Prodi; 2.4.2 - Le dimissioni e il rinvio alle Camere del II Governo Prodi (febbraio-marzo 2007); 2.4.2.1 - I dibattiti di politica estera; 2.4.2.2 - Il rinvio alle Camere; 2.4.3 - La crisi del II Governo Prodi e lo scioglimento; 2.4.3.1 - Le dimissioni del Ministro della giustizia e l'uscita dell'Udeur dalla maggioranza; 2.4.3.2 - Le comunicazioni alle Camere e la reiezione della questione di fiducia; 2.4.3.3 - Il mandato esplorativo e lo scioglimento; 3 - Elementi della prassi parlamentare; 3.1. - Il rinvio alle Camere; 3.1.1 - Cenni sulla natura del dibattito; 3.1.2 - L'applicazione della cosiddetta teoria della culla; 3.1.3 - La votazione delle risoluzioni presentate; 3.1.4 - Il rispetto delle «ventiquattro ore» (art. 116 R. C.); 3.1.5 - Lo svolgimento di comunicazioni su identico argomento presso i due rami del Parlamento; 3.1.6. L'ordine di votazione degli strumenti presentati in occasione dei dibattiti fiduciari; 3.2 - La sostituzione di singoli ministri nell'ambito del "rimpasto"; 3.2.1 - La casistica delle sostituzioni e il coinvolgimento del Parlamento; 3.2.2 - I casi di organizzazione di un dibattito parlamentare; 3.2.3 - Le dimissioni senza dibattito parlamentare; 3.2.4 - Il voto parlamentare in occasione della sosti-

tuzione di ministri; 3.3 - L'esame delle mozioni di sfiducia individuali; 3.3.1 - La disciplina regolamentare; 3.3.2 - La calendarizzazione delle mozioni di sfiducia; 3.3.3 - L'ammissibilità e l'esame di mozioni rivolte a più ministri; 4 - Considerazioni conclusive; 4.1 - La formazione del Governo nel nuovo contesto; 4.2 - La posizione del Presidente del Consiglio; 4.3 - Linee di tendenza ed elementi contraddittori; 4.4 - Il ruolo degli attori politici nella determinazione delle modalità di funzionamento della forma di governo; 4.5 - Il ruolo del Parlamento nella verifica del rapporto fiduciario.

Introduzione

«... le consultazioni sono state semplici e rapide [...] ciò, ovviamente, anche per effetto della minore frammentazione delle componenti e dei gruppi politici [...] dopo il voto, sulla via della nascita di un nuovo Governo, non c'è stata alcuna lungaggine. [...] Naturalmente, il risultato così netto, e la maggioranza ampia che il voto del 13/14 aprile ha segnato, hanno fatto sì che il capo della coalizione vincente, indicato sulla base della legge elettorale vigente, ha potuto mettersi subito al lavoro per la formazione della squadra di governo [...] per presentare al più presto al Presidente della Repubblica, una volta accettato l'incarico, la lista dei ministri» ⁽¹⁾.

Queste limpide e limiate parole, pronunciate dal Presidente della Repubblica lo scorso 7 maggio, al termine delle consultazioni per la formazione del Governo dopo lo svolgimento delle elezioni, forniscono indispensabili elementi per un'interpretazione dell'articolo 94 della Costituzione, in materia di formazione del Governo (oltre che, ovviamente, dell'art. 92 Cost., con riferimento al ruolo del Presidente della Repubblica nella medesima attività) che tiene conto dei "condizionamenti" del sistema dei partiti e della legge elettorale nelle forme in cui concretamente tali disposizioni costituzionali si realizzano.

I "condizionamenti" sopra individuati non esplicano la loro efficacia esclusivamente nel momento della formazione del Governo, ma permangono e caratterizzano la vita e l'attività dello stesso.

Lo scopo di questa indagine è quello di esaminare alcuni aspetti della fase successiva alla formazione del Governo e all'instaurazione del necessario rapporto fiduciario, ovvero di indagare talune delle vicende del rapporto fiduciario, con particolare riferimento agli aspetti "patologici" del medesimo ⁽²⁾ ed al loro manifestarsi in relazione al mutare dei sistemi elettorali. Il punto di vista prescelto per lo svolgimento di questa indagine è, principalmente, quello di uno dei soggetti istituzionali coinvolti, il Parlamento (piuttosto che il Governo o il Presidente della Repubblica); il periodo, quello delle ultime quattro legislature (dalla XII alla XV), che hanno visto una profonda trasformazione del sistema dei partiti e la modifica – per due volte nel giro di un decennio – della legge elettorale, oltre che il realizzarsi per la prima volta di una sostanziale alternanza alla guida del Governo fra coalizioni di centrodestra e di centrosinistra.

Dopo aver rapidamente delineato il quadro costituzionale di riferimento e averne richiamato i principali canoni interpretativi, si ripercorreranno le vicende che, durante le legislature sopra indicate, hanno messo in discussione la permanenza della fiducia, nonché le modifiche della compagine ministeriale (rimpasto, rafforzamento della squadra, ecc.), con un'attenzione specifica a quanto avvenuto nelle Aule parlamentari, anche con riferimento ai casi in cui il rapporto di fiducia è stato messo in discussione, con la presentazione di mozioni di sfiducia nei confronti di singoli ministri.

Sebbene siano ovviamente legate alle tematiche che qui interessano, si è scelto di non occuparsi dei casi di posizione della questione di fiducia su progetti di legge, essendo tali vicende normalmente da ricondursi ad una strategia governativa contro l'ostruzionismo ovvero, più frequentemente, diretta alla gestione del dissenso occasionale e "lieve" nell'ambito della maggioranza.

1 - *Il quadro costituzionale di riferimento*

1.1 - *Cenni sul dibattito presso l'Assemblea costituente sull'articolo 94 della Costituzione*

Costituzione - Articolo 94

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

«È l'articolo della fiducia parlamentare nel Governo. La parola "fiducia" (o "sfiducia") vi torna come un ritornello e qualcuno ha notato che non è di buon gusto per la forma; ho risposto che era proprio intenzione nostra, nel proporre l'articolo, di calcare così sul dato della "fiducia": con queste parole Meuccio Ruini, già presidente della Commissione per la Costituzione, illustrava – a quasi quindici anni dalla sua approvazione – l'articolo 94 della Costituzione. ⁽³⁾ L'instabilità governativa del periodo statutario costituiva per i costituenti un paradigma cui fare riferimento, un vero e proprio spauracchio, rispetto al quale individuare, sul piano della razionalizzazione della forma di governo, meccanismi istituzionali adeguati ⁽⁴⁾.

Il dibattito – anche quello svolto presso la II Sottocommissione – privilegiò il confronto tra i modelli istituzionali trascurando, invece, il ruolo giocato dai nuovi partiti di massa nel contesto post-bellico, caratterizzato dal suffraggio universale, al fine di assicurare la stabilità dei Governi ⁽⁵⁾.

Approvato l'ordine del giorno Perassi, che optava per la «l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo», la soluzione fu concretamente individuata nella previsione di una mozione motivata di fiducia al Governo e nella previsione espressa di una mozione motivata di sfiducia ⁽⁶⁾.

Al riguardo ⁽⁷⁾, peraltro, l'elaborazione della Commissione per la Costituzione prendeva le mosse – riproponendo una formulazione largamente assimilabile – dalle norme vigenti nel periodo transitorio ⁽⁸⁾.

Efficacemente Mortati metteva in luce i caratteri salienti del modello individuato: «[la previsione della mozione motivata di fiducia è idonea a] mettere i deputati che votano la fiducia di fronte alla responsabilità del voto che danno: impegnarli, quindi, di fronte al Paese al programma di governo cui essi aderiscono e costringerli a dire le ragioni dell'eventuale successivo

loro distacco dalla coalizione di governo. Una delle cause di instabilità del Governo è costituita dalle crisi extraparlamentari, dall'improvviso ritiro dalla coalizione dei gruppi che appoggiano il Governo, di uno di essi, ritiro che può determinare una crisi senza che si conoscano le ragioni che l'hanno determinata. A risanare tale situazione giova il prescrivere l'adesione espressa e positiva ad un certo programma di governo precisamente formulato, onde dar modo al corpo elettorale di valutare l'atteggiamento dei gruppi che ritirano l'adesione al Governo, il cui programma sia stato da loro approvato. L'obbligo, quindi, di un conferimento della fiducia in modo esplicito, ed attraverso un'indicazione dei motivi per cui è data, giova a rendere chiari i termini delle relazioni fra Governo e Parlamento, ed a costringere i partiti a dichiarare le ragioni di dissenso sopravvenute, ciò che consente al popolo un giudizio consapevole, al momento delle elezioni, sull'attività dei suoi mandatarî [...]»⁽⁹⁾.

La previsione di uno specifico atto volto a verificare la permanenza del rapporto fiduciario e la previsione di una motivazione tanto di tale atto quanto di quello instaurativo del medesimo rapporto era considerata – anche negli interventi di Egidio Tosato, che esprimeva a nome della Commissione per la Costituzione i pareri sugli emendamenti presentati con riferimento all'articolo qui in esame, e di Meuccio Ruini⁽¹⁰⁾ – una sorta di panacea, una soluzione all'instabilità governativa e, al tempo stesso, un richiamo alla responsabilità⁽¹¹⁾.

La necessità di svolgere, comunque, un dibattito parlamentare per sanzionare l'interruzione del rapporto fiduciario era alla base anche di una proposta emendativa di Mortati volta a prevedere che «Il Presidente della Repubblica p[oteva] subordinare l'accettazione delle dimissioni del Governo, presentate all'infuori del caso di [approvazione della mozione di sfiducia], all'espressione di un esplicito voto da parte del Parlamento intorno alla politica governativa»⁽¹²⁾. L'esame di tale proposta emendativa, poiché non istruita presso la Commissione, veniva tuttavia rinviato e mai più ripreso.

Il dibattito nella sede plenaria, svoltosi nelle sedute del 24 ottobre 1947, non presenta particolari ulteriori spunti di interesse ai fini di questa ricostruzione⁽¹³⁾.

Il testo approvato, come si illustrerà di seguito, ha rivelato una «formidabile "apertura strutturale"»⁽¹⁴⁾. La stringatezza del testo – da taluni ritenuta, forse ingenerosamente, lacunosità – ha tuttavia rischiato di vanificare la vera *ratio* della norma, quella di rendere note le ragioni del venir meno del rapporto fiduciario⁽¹⁵⁾.

1.2 - L'incidenza delle leggi elettorali sul modello costituzionale

Come noto, la legge elettorale rappresenta uno degli elementi che determinano in concreto il funzionamento della forma di governo, «l'ambito entro il quale la legge elettorale può spaziare e la profondità della sua incidenza dipendono dal livello di dettaglio e dall'elasticità delle norme costituzionali in materia»⁽¹⁶⁾.

Il modello costituzionale italiano è sicuramente dotato di notevole elasticità ed ha "sopportato" il passaggio da una legge elettorale proporzionale pura ad un sistema misto, incentrato principalmente sull'uninomiale maggioritario, ad una sistema proporzionale con premio di maggioranza, con effetto sostanzialmente maggioritario.

Prima ancora che la legge elettorale imponesse – dopo la riforma del 2005 – l'individuazione di un candidato Presidente del Consiglio, le leggi elettorali di impostazione maggioritaria del 1993 avevano già operato una profonda trasformazione del funzionamento del sistema⁽¹⁷⁾. Ciò, soprattutto, spostando l'attenzione dalla fase parlamentare della formazione del Governo e dell'aggregazione del consenso, nella quale il *dominus* era rappresentato dai partiti, a quella elettorale divenuta – nel nuovo contesto – il momento della scelta tra visioni (programma e leader) alternative, nella quale lo "scettro" è tornato nelle mani dell'elettore⁽¹⁸⁾.

A suggello del percorso intrapreso, nel 2001, nel silenzio della legge, nelle schede elettorali, le candidature della coalizione del centrosinistra per i collegi uninominali erano state contrassegnate da un simbolo che recava la scritta «L'Ulivo per Rutelli – Insieme per l'Italia», mentre in quelle della coalizione di centrodestra campeggiava la scritta «Casa delle Libertà-Berlusconi presidente»⁽¹⁹⁾.

La legge elettorale del 2005 ha completato (legislativamente) il percorso prevedendo, con un velo di ipocrisia costituzionale, che «restando ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione», contestualmente al deposito del contrassegno, i partiti o i gruppi politici organizzati, ovvero i partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare, depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica, ovvero come unico capo della coalizione (art. 14 d.p.r. n. 361 del 1957)⁽²⁰⁾.

Incidentalmente, peraltro, si ricorda che il contenuto della legge elettorale risultava conforme alla coeva riscrittura dell'articolo 92 della Costituzione

che veniva accolta nella legge di revisione costituzionale, approvata definitivamente dalle Camere il 16 novembre 2005 e successivamente respinta nel referendum svoltosi il 25 e 26 giugno 2006, che prevedeva espressamente il collegamento tra le liste e un candidato *Premier* e il vincolo per il Presidente della Repubblica, nel conferimento del mandato, di tener conto dei risultati elettorali ⁽²¹⁾.

Se nel primo esperimento della legge elettorale di ispirazione maggioritaria – dopo le elezioni del 1994, all’inizio della XII legislatura – non si registravano innovazioni significative nei “rituali” di formazione del Governo – le delegazioni dei partiti venivano ricevute singolarmente dal Presidente della Repubblica –, all’avvio della XIII legislatura salivano al Quirinale le delegazioni dei due schieramenti che si erano contrapposti alle elezioni ⁽²²⁾ e singolarmente i soli gruppi “autonomi”, nella XIV legislatura tale modello veniva confermato ⁽²³⁾.

Al primo esperimento della nuova legge elettorale, nella XV legislatura, ai leader delle due coalizioni veniva riservato un colloquio nel calendario delle consultazioni, ulteriore rispetto a quello delle rappresentanze parlamentari delle rispettive coalizioni ⁽²⁴⁾. Nella XVI legislatura, i colloqui tra il Presidente della Repubblica e il capo unico della coalizione iniziavano addirittura prima dello svolgimento delle consultazioni medesime e del conferimento dell’incarico ⁽²⁵⁾.

Come dimostra anche l’andamento delle consultazioni, l’azione dispiegata dalle nuove leggi elettorali sul funzionamento della forma di governo si è affermata nel tempo (sulla questione, per lo svolgimento di considerazioni conclusive, si tornerà nel par. 4.1) ⁽²⁶⁾.

1.3 - *Cenni sul ruolo dei partiti*

Le forme di governo nello Stato democratico non possono essere né studiate, né classificate, neanche dal punto di vista giuridico, se non si tiene in considerazione il sistema dei partiti che in essi si realizza ⁽²⁷⁾.

Oltre alla legge elettorale, un ruolo essenziale nel concreto funzionamento della forma di governo è svolto dal sistema dei partiti: «non è necessario soffermarsi a dimostrare l’assunto che nel sistema vigente non esiste rapporto fiduciario al di fuori di un accordo di governo [...] l’accordo assume di regola la forma del patto di coalizione e [...] nel patto possono individuarsi tre elementi principali su cui deve convergere la volontà negoziale dei soggetti

contraenti: i contenuti programmatici, la composizione del Governo, le clausole di risoluzione. Importa qui sottolineare che su tutti gli elementi indicati sussiste una signoria tendenziale piena dei partiti politici che prendono parte all'accordo»⁽²⁸⁾.

La lettura del modello costituzionale non può, dunque, limitarsi esclusivamente al dato giuridico formale e non può prescindere dall'apprezzamento del ruolo svolto dai partiti.

Questi ultimi detengono, in via pressoché esclusiva, il potere di crisi. Il loro ruolo, anche in relazione della variazione del loro profilo, tuttavia, è sensibilmente mutato nel periodo preso in considerazione in questa indagine, in relazione all'evoluzione della legislazione elettorale. L'acquisizione di una legittimazione (elettorale) diretta, in primo momento, della coalizione di governo e, successivamente, del capo della coalizione medesima ha reso tendenzialmente più difficile (ma non impossibile) per i singoli partiti politici l'esercizio del potere di crisi⁽²⁹⁾.

L'apertura di una crisi, in questo contesto, può trovare giustificazione nella rottura del patto elettorale, e la possibilità per il Parlamento di accordare la fiducia a Governi diversi da quello formatosi dopo le elezioni appare discutibile dal punto di vista politico (benché legittima dal punto di vista costituzionale): «più che di una confisca del potere di crisi dei partiti si assiste al faticoso e contrastato emergere di una convenzione – non ancora stabilizzata, ma che sembra orientata a consolidarsi – che porta a considerare delegittimati i Governi fondati su maggioranze che non abbiano una limpida origine elettorale»⁽³⁰⁾.

1.4 - *La patologia del rapporto fiduciario*

1.4.1 - *Le vicende del rapporto fiduciario*

Una volta instaurato, il rapporto fiduciario si inverte nell'atteggiarsi concreto dei rapporti tra Governo e Parlamento: «la fiducia non si identifica [...] né con l'atto con cui è accordata, né con l'atto con cui è revocata: essa integra una relazione continua e reciproca, che si instaura istituzionalmente tra Governo e Camere e che non investe soltanto i rapporti delle Camere verso il Governo, si riflette contemporaneamente sull'azione di ambedue questi organi costituzionali. Attraverso di essa si articola nell'ordinamento vigente la funzione di indirizzo politico»⁽³¹⁾.

La permanenza del rapporto è soggetta, pertanto, ad una verifica costante e numerose sono, in concreto, le possibilità che si realizzi una perturbazione di tale rapporto.

Tali perturbazioni – in relazione alla loro entità e alla loro forma – possono assumere la forma della crisi di governo, ovvero del rimpasto, secondo la distinzione operata dal diritto costituzionale.

Secondo la dottrina risalente già al periodo statutario, la differenza tra crisi e rimpasto deve essere individuata nel fatto che la crisi di governo implica il venir meno – per qualsiasi causa – della fiducia, con mutamenti o dissensi relativi all'indirizzo politico generale del Gabinetto, mentre il rimpasto si caratterizza per dissensi su singole questioni o un cambiamento consensuale di persone nel rango ministeriale ⁽³²⁾.

Come sopra accennato – ripercorrendo il dibattito presso l'Assemblea costituente – la Costituzione disciplina la crisi di governo nel comma secondo dell'articolo 94 della Costituzione («Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale») e nel comma quinto del medesimo articolo («La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione»).

Tali norme, tuttavia, non sono un'applicazione meccanica di un modello di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, esse devono essere calate e interpretate alla luce del rapporto che la Costituzione delinea, nel suo complesso, tra Parlamento e Governo e nel più ampio contesto del sistema pluralistico dello Stato-apparato e dello Stato-comunità ⁽³³⁾.

Alla luce di questo quadro, è stato autorevolmente sostenuto che la crisi di governo non è esclusivamente un momento del rapporto tra Parlamento e Governo, ma si sviluppa nei confronti dell'intera organizzazione pluralistica dello Stato. Che il potere di crisi non spetta solo alle Camere, ma anche al Governo, che al riguardo sono posti in posizione paritaria. Ed, inoltre, che la crisi deve avere necessariamente un carattere costruttivo, nel senso che le forze che conducono alla crisi medesima devono essere in grado di dare indicazioni al Presidente della Repubblica per l'esercizio delle sue funzioni ⁽³⁴⁾.

1.4.2 - *La tipologia delle crisi di governo*

Nessuna crisi di governo, nei primi sessant'anni di vigenza della Costituzione, ha fatto seguito all'approvazione di una mozione di sfiducia, presentata

ai sensi dei commi secondo e quinto dell'articolo 94 della Costituzione, e solo in due casi le dimissioni del Governo hanno fatto seguito alla mancata approvazione di un documento sul quale era stata posta la questione di fiducia. Dal punto di vista formale, pertanto, si può affermare che, al riguardo, le disposizioni costituzionali non hanno trovato applicazione. Ciò, tuttavia, non ha escluso il verificarsi di un ampio numero e di un'articolata casistica di crisi.

Stabilendo l'articolo 94 della Costituzione un unico modello di crisi, alcuni autori hanno sostenuto che tutte le crisi all'infuori di tale previsione siano da considerare extraparlamentari, e che solo quelle che discendo dall'approvazione di una mozione di sfiducia assumano il rango di crisi parlamentari ⁽³⁵⁾.

Tale classificazione è la più rigorosa, basandosi su un dato giuridico formale certo, non essendo possibile, negli altri casi, accertare con certezza l'origine della crisi. Ed infatti, ove si prescindano da tale discriminazione, la definizione del concetto di crisi extraparlamentare non è univoca né nella dottrina giuridica, né nella letteratura politologica.

In dottrina, peraltro, intorno agli anni '50, fu sostenuto che le dimissioni volontarie del Governo, non determinate secondo il meccanismo previsto dall'articolo 94 della Costituzione, fossero in patente contrasto con la Costituzione medesima. Tale posizione, tuttavia, agevolmente confutabile sul piano dottrinario in considerazione del fatto che i soggetti interessati nel rapporto fiduciario – il Governo e il Parlamento – sono, entrambi, titolari della possibilità di interrompere lo stesso, è stata superata. Diversamente argomentando, il Governo sarebbe “prigioniero” del Parlamento e non libero nelle proprie determinazioni.

Tornando alla questione della classificazione, un'ulteriore prevede una tripartizione tra: crisi parlamentari, in caso di un voto di sfiducia ovvero quando il Governo ritenga di non possedere più una maggioranza parlamentare; crisi extraparlamentari, in caso di un impedimento al funzionamento del Governo sorto a causa di un dissenso con il Presidente della Repubblica o tra i membri del Governo, oppure per la morte o l'impedimento del Presidente del Consiglio; crisi pseudo-parlamentari, che trovano la loro origine nella dinamica dei gruppi parlamentari, ove un gruppo che appoggia il Governo preferisca tale soluzione alla presentazione di una mozione di sfiducia ⁽³⁶⁾.

Altri, ancora, ritengono più corretto far rientrare nelle crisi parlamentari tutte quelle crisi che discendono dall'interpretazione, da parte del Governo, di atteggiamenti parlamentari come cessazione del rapporto di fiducia ⁽³⁷⁾. Né vale ad escludere che il Governo possa interpretare come sfiducia impli-

cita un voto parlamentare, il dettato del quarto comma dell'articolo 94 della Costituzione, ai sensi del quale non vi è l'obbligo per il Governo di dimettersi a seguito del voto contrario di una Camera ad una sua proposta ⁽³⁸⁾.

Una casistica riassuntiva delle diversi crisi di governo, prescindendo dalla loro qualificazione come parlamentari o extraparlamentari, potrebbe essere la seguente ⁽³⁹⁾:

1. crisi che conseguono all'elezione del Presidente della Repubblica (cd. crisi di mera correttezza) ⁽⁴⁰⁾;
2. crisi che conseguono al rinnovo delle Camere;
3. crisi che conseguono alla mancata fiducia iniziale ⁽⁴¹⁾;
4. crisi che conseguono alla mancata approvazione di una questione di fiducia;
5. crisi che conseguono all'approvazione di una mozione di sfiducia;
6. crisi che conseguono a voti di dissenso ⁽⁴²⁾;
7. crisi che conseguono a contrasti tra i partiti della maggioranza o all'alterazione della coalizione;
8. crisi che conseguono a dissociazione interna del Gabinetto;
9. crisi che conseguono all'esaurimento della missione temporaneamente limitata del Gabinetto ⁽⁴³⁾.

Occorre, ad ogni modo, riconoscere che: «non esiste limite positivo per l'apertura delle crisi di Governo. Esse possono aprirsi in qualsiasi momento per qualsiasi ragione politica, senza possibilità di prevedere in anticipo e di porre limiti neppure procedurali» ⁽⁴⁴⁾.

1.4.3 - *La questione della "parlamentarizzazione delle crisi" extraparlamentari*

Vale la pena di accennare, in questa sede, alla questione della "parlamentarizzazione delle crisi" extraparlamentari, della cui legittimità si è molto dibattuto in dottrina e nelle Aule parlamentari, considerandole una sorta di prevaricazione dei partiti sulle istituzioni e come la prima causa di instabilità dei Governi.

In dottrina, vi è chi ha sostenuto che, benché le crisi extraparlamentari possano essere ammesse dal punto di vista politico, è tuttavia necessario che esse si trasformino in crisi parlamentari, al fine di consentire al Parlamento di svolgere quel ruolo di arbitro della crisi che – senza ombra di dubbio – il Costituente ha inteso attribuirgli ⁽⁴⁵⁾.

Convinto assertore della necessità di riportare nelle Aule parlamentari il dibattito sulla crisi è stato anche il Presidente della Repubblica Sandro Pertini, il cui modello è stato seguito con analoga convinzione dai successori ⁽⁴⁶⁾.

Gli assertori della parlamentarizzazione delle crisi – benché neanche questo istituto presenti caratteri univoci – rappresentano gli strenui difensori della centralità del procedimento individuato dall'articolo 94 della Costituzione ⁽⁴⁷⁾.

La questione è stata oggetto anche di un dibattito parlamentare di notevole interesse nella X legislatura, quando il futuro Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, all'epoca Vicepresidente della Camera dei deputati, ottenne la calendarizzazione di una mozione a sua prima firma concernente la parlamentarizzazione delle crisi di governo.

Scalfaro, il 14 novembre 1990, aveva depositato una proposta di legge costituzionale di modifica dell'articolo 94 della Costituzione, al fine di aggiungervi un ulteriore comma volto a stabilire che: «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» ⁽⁴⁸⁾.

Attesa la difficoltà di giungere all'approvazione di una modifica costituzionale, la mozione, cui ne era stata abbinata per l'esame un'altra vertente su analoga materia, «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 dalle Camere, cioè al di fuori dei casi di negazione della fiducia o di successiva revoca della stessa», impegnava politicamente il Governo, qualora intendesse presentare le proprie dimissioni, a rendere previamente una comunicazione motivata alle Camere ⁽⁴⁹⁾.

Le mozioni muovevano dal proposito di consentire al Parlamento di inserirsi nella dialettica delle crisi, al fine di contribuire a chiarire i termini della crisi stessa e le sue possibili soluzioni ⁽⁵⁰⁾.

Per completezza, occorre riferire che l'opportunità di affrontare tale tema con un atto di indirizzo e la non idoneità della soluzione prospettata sono state oggetto di un intervento non privo di interessanti spunti ("controcorrente") del deputato Labriola, il quale aveva criticato anche la decisione della Presidenza di ammettere il testo all'esame dell'Assemblea ⁽⁵¹⁾. Espo-
nendo la posizione del gruppo socialista, Labriola – che al tema aveva dedi-

cato numerosi scritti di carattere scientifico – riteneva che la parlamentarizzazione delle crisi di governo non potesse condurre ad «inventare un ruolo impossibile nella crisi [...] se partecipazione del Parlamento significa [...] voto del Parlamento [...] ciò non può che essere decisamente e irreversibilmente vincolante per il Presidente della Repubblica nell'esercizio del suo potere di soluzione della crisi di Governo, ed allora avremmo un mutamento di regime della forma di governo parlamentare a quella che è la peggiore forma di governo che offrono i moderni e contemporanei modelli di Costituzione: cioè la forma di governo assembleare»⁽⁵²⁾.

Lo svolgimento di un dibattito parlamentare in occasione delle crisi extra-parlamentari, comunque, «non produce l'effetto di mutare la natura della crisi, posto che l'unica distinzione possibile sotto il profilo giuridico è quella basata sulla circostanza che si sia seguito o meno il procedimento previsto dall'articolo 94 della Costituzione [ottenendo invece l'inserimento nel procedimento di apertura della crisi] di una fase parlamentare che [...] si colloca tra il verificarsi del presupposto della crisi e la deliberazione dell'atto volontario di dimissioni»⁽⁵³⁾.

Al fine di chiarire i confini di quest'istituto, è opportuno ribadire che la parlamentarizzazione della crisi è tale solo se interviene in una fase precedente rispetto alle dimissioni del Governo, ed evidentemente non costituisce un caso di parlamentarizzazione il rinvio alle Camere del Governo dimissionario⁽⁵⁴⁾.

1.4.4 - *Le soluzioni alla crisi*

Ove il Governo rassegni le proprie dimissioni, a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia o della reiezione della questione di fiducia (come per due volte si è verificato nella storia della Repubblica), il Presidente della Repubblica – interlocutore necessario del Governo medesimo in queste circostanze – non può far altro che (accettando le dimissioni) invitare il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti⁽⁵⁵⁾.

Nella relativa comunicazione – a differenza di tutti gli altri casi, che partitamente saranno sotto elencati – non compare la formula di rito secondo la quale il Presidente «si riserva» di decidere ovvero di accettarle. Anche in questo caso è, ovviamente, rimessa all'apprezzamento del Presidente della Repubblica l'individuazione della soluzione idonea a chiudere la crisi (affidamento dell'incarico, affidamento di un preincarico, scioglimento).

Diverso è, invece, il ventaglio delle opzioni tra le quali il Presidente della Repubblica può scegliere ove il Governo rassegni volontariamente le proprie dimissioni ⁽⁵⁶⁾.

In queste circostanze, il Presidente della Repubblica può:

1. invitare il Governo a ritirare le dimissioni, sin quando le Camere non gli revochino la fiducia;
2. respingere le dimissioni e invitare il Governo a presentarsi alle Camere, per verificare il sostegno parlamentare;
3. riservarsi di decidere, invitando il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti;
4. accettarle con riserva, invitando il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti;
5. respingere le dimissioni ⁽⁵⁷⁾.

Per quanto riguarda le dimissioni di cortesia, rassegnate dal Governo nelle mani del Presidente della Repubblica neoeletto, come detto sopra, sono normalmente respinte.

Nel caso *sub* 1., la navigazione del Governo può, ove lo stesso si determini in tal senso, proseguire.

Nel caso *sub* 2., ove il Governo aderisca all'invito del Presidente della Repubblica (e secondo la dottrina prevalente – cui non aderisce Barile – non è obbligato a farlo ⁽⁵⁸⁾), la permanenza in carica del Governo è legata alle determinazioni del Parlamento.

Nei casi *sub* 3. e *sub* 4., il Presidente della Repubblica potrebbe alternativamente optare per lo scioglimento anticipato delle Camere, conferire un nuovo incarico, ovvero decidere di rinviare il Governo alle Camere.

1.4.5 - in particolare: Il rinvio alle Camere

Il rinvio alle Camere è stata la soluzione cui i Presidenti della Repubblica hanno fatto ricorso una decina di volte nel corso di sessanta anni di storia repubblicana. Nella maggior parte dei casi – dopo il passaggio parlamentare – il Governo ha proceduto nel suo mandato, negli altri lo stesso si è arrestato (i casi sono elencati nel par. 3).

Il rinvio può intervenire in momenti diversi: il Presidente della Repubblica può respingere immediatamente le dimissioni e invitare il Governo a presentarsi alle Camere, oppure può accettarle con riserva e, dopo aver svolto le consultazioni, decidere di rinviare il Governo alle Camere ⁽⁵⁹⁾.

Nel primo caso, si tratta di una sorta di parlamentarizzazione *ex post* della crisi, volta ad ottenere l'assunzione di responsabilità da parte delle forze politiche in relazione alla crisi: l'esito della crisi, in questi casi, non è certo, ben potendosi concludere con la conferma delle dimissioni.

Nel secondo caso, invece, si può – alternativamente – trattare di una soluzione alla crisi, dopo la ricomposizione tra i partiti, oppure dell'ultimo tentativo esperito dal Presidente della Repubblica, prima di ricorrere allo scioglimento ⁽⁶⁰⁾.

1.4.6 - *Il rimpasto*

I tratti distintivi del rimpasto – per come l'istituto si è delineato, non essendo espressamente contemplata dalla Costituzione la fattispecie della sostituzione di ministri – sono costituiti dalla modificazione parziale nella composizione del Governo, senza che si dia luogo ad una crisi formale dello stesso e al rinnovo della fiducia (ai sensi dell'art. 94 Cost.) ⁽⁶¹⁾. In altri termini, il rimpasto si ha quando «fermo rimanendo il rapporto di fiducia tra Gabinetto e maggioranza parlamentare, si vogliono risolvere problemi di struttura circoscritti nell'ambito del Gabinetto stesso. Il rimpasto si opera soprattutto per sostituire un ministro che non goda più della fiducia del Presidente del Consiglio o di un gruppo di maggioranza o sul quale si ritiene opportuno fare ricadere la responsabilità di un insuccesso governativo» ⁽⁶²⁾. Il rimpasto opera, dunque, come un meccanismo che contribuisce alla omogeneità e stabilità dell'Esecutivo ⁽⁶³⁾.

Dal punto di vista costituzionale, il rimpasto trova un fondamento nel potere attribuito al Presidente del Consiglio di mantenere l'unità dell'indirizzo politico – benché tale potere, in effetti, non sia corredato dal potere di revoca dei ministri – e nel fatto che la fiducia è accordata unitariamente al Governo nel suo complesso, in quanto espressione di un'unica volontà. Ove la dissonanza della posizione di un ministro rispetto al Gabinetto fosse percepita dallo stesso in quanto tale, il Presidente del Consiglio ha il diritto(-dovere) di procedere alla sostituzione ⁽⁶⁴⁾.

Se, in via generale, questi sono i tratti caratteristici dell'istituto del rimpasto, una questione che rimane da definire è quali siano, in concreto, i limiti al rimpasto. Ove il numero dei ministri da sostituire fosse elevato, oppure ove le ragioni del dissenso godessero di una “base parlamentare”, tale istituto non appare idoneo alla soluzione di quella che si configura come

una vera e propria crisi ⁽⁶⁵⁾. È di dubbia costituzionalità il ricorso a tale prassi nel caso di ingresso o uscita di un partito dalla compagine ministeriale ⁽⁶⁶⁾.

È, inoltre, evidente che «i limiti che il *Premier* incontra in sede di rimpasto sembrano tuttavia strettamente dipendenti dall'accordo di governo, nel senso che è possibile evitare la crisi ministeriale nelle evenienze accennate [la necessità di procedere alla sostituzione di uno o più ministri che si siano dimessi], solo se lo consentano l'originaria impostazione del patto di coalizione e, naturalmente, la volontà attuale dei *partners* della coalizione. Non esistono, infatti, criteri predeterminati ed univoci di discriminazione tra crisi ministeriale e rimpasto, poiché il tradizionale criterio della permanenza dell'essenziale struttura di Gabinetto e della conseguente continuità del relativo rapporto di fiducia appare estremamente elastico e giuridicamente non definito» ⁽⁶⁷⁾.

Il rimpasto del VI Governo Andreotti, che ha comportato la sostituzione di cinque ministri dissenzienti ha forse rappresentato «il punto di massima estensione di questo istituto» e, insieme, di estrema «relativizzazione» dell'elemento personale della composizione del Governo» ⁽⁶⁸⁾.

Due sono, comunque, gli arbitri del rispetto dei limiti strutturali del rimpasto. Da una parte, evidentemente, il Parlamento, che può agire con lo strumento della sfiducia parlamentare: le opposizioni, attraverso la presentazione e l'esame di un'apposita mozione, possono chiedere che si verifichi l'effettiva permanenza del rapporto fiduciario. Ove iniziative parlamentari non siano assunte, si presume che il rapporto fiduciario permanga ⁽⁶⁹⁾.

Dall'altra parte il Presidente della Repubblica, che pure secondo alcuni non potrebbe rifiutarsi di firmare i decreti di nomina dei nuovi ministri, potrebbe manifestare le proprie perplessità al riguardo e, in casi estremi, richiamare le Camere al rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 94 della Costituzione con un messaggio ⁽⁷⁰⁾.

Per quanto attiene, invece, alla maggioranza, un ruolo fondamentale nel rimpasto è quello svolto dai partiti di governo: ovviamente, infatti, è rimessa anche alla loro valutazione l'accettazione del rimpasto in luogo dell'apertura della crisi. Nella scelta tra le due alternative, in ultima istanza, il ruolo fondamentale (e alla fine prevalente) è svolto dall'opinione del Presidente del Consiglio, che con la presentazione delle sue dimissioni può sempre determinare l'apertura di una formale crisi ministeriale ⁽⁷¹⁾.

Il buon esito del procedimento di rimpasto ministeriale è comunque – e non potrebbe essere altrimenti – condizionato alla permanenza di una maggioranza parlamentare di appoggio al Governo ⁽⁷²⁾.

Da una parte della dottrina è stato affermato che la diversa composizione del Governo comporta la necessità di un nuovo voto di fiducia (che, a secondo degli autori, deve essere accordata all'intera compagine o ai singoli ministri sostituiti) ⁽⁷³⁾. Altri, invece, hanno fatto leva sulla mancata soluzione di continuità nell'accordo di governo e, dunque, sulla non interruzione del rapporto fiduciario, per affermare la non necessità del suo rinnovo (dandosi come presunta la fiducia) ⁽⁷⁴⁾. In altri termini, essendo il rimpasto alternativo alla crisi (che intende evitare), da questa si differenzia anche con riferimento agli esiti parlamentari.

È stato – da altri – affermato, invece, che sussiste per il Governo l'obbligo di presentarsi dinanzi alle Camere per lo svolgimento di un dibattito politico ⁽⁷⁵⁾.

L'unico obbligo costituzionale che si può desumere è quello di comunicare alle Camere l'avvenuta sostituzione. Dal 1988, tale obbligo è stato posto in capo al Governo dalla legislazione ordinaria: l'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 stabilisce, infatti, che il Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del Governo, comunichi alle Camere la composizione del Governo e ogni mutamento in essa intervenuto.

2 - I precedenti dalla XII alla XV legislatura

2.1 - La XII legislatura

2.1.1 - La crisi del I Governo Berlusconi e la formazione del Governo Dini

Il primo Governo formatosi nella vigenza del sistema elettorale maggioritario è rimasto in carica dal 10 maggio 1994 al 13 gennaio 1995, avendo rassegnato le proprie dimissioni il 22 dicembre 1994 ⁽⁷⁶⁾. Il I Governo Berlusconi aveva ricevuto la fiducia – tra il 18 e il 20 maggio 1994 – da una maggioranza composta dai gruppi Forza Italia, Alleanza nazionale-MSI, Lega Nord e Centro cristiano democratico (CCD) ⁽⁷⁷⁾.

Il dissenso all'interno della maggioranza di governo era rapidamente montato nell'autunno del 1994 dopo l'invio – successivamente all'emissione da parte della procura della Repubblica di Milano, il 22 novembre 1994, di un avviso di garanzia, con l'invito a comparire, nei confronti del Presidente del Consiglio, con riferimento al reato di concorso in concussione, e allo svolgimento del relativo interrogatorio il successivo 13 dicembre – al Presidente

della Camera di una lettera con la quale il Presidente del Consiglio manifestava la propria volontà di effettuare comunicazioni, dopo il voto finale sulla legge finanziaria e sugli altri documenti di bilancio, in quel momento all'esame presso il Senato della Repubblica ⁽⁷⁸⁾.

La Conferenza dei presidenti di gruppo, nella riunione del 16 dicembre 2004, accoglieva la richiesta del Presidente del Consiglio di rendere comunicazioni nei termini e nei tempi indicati nella lettera.

Il 19 dicembre, tuttavia, venivano presentate alcune mozioni di sfiducia al Governo, sia da parte di un gruppo della maggioranza che da parte di quelli dell'opposizione. In particolare, alla Camera venivano presentate le mozioni n. 1-00061, Bossi, Buttiglione ed altri (sottoscritta, oltre che dai deputati appartenenti al gruppo Lega Nord, anche da deputati appartenenti al gruppo Partito popolare italiano), n. 1-00062, Berlinguer ed altri (sottoscritta dai deputati appartenenti al gruppo Progressisti-federativo), e n. 1-00063, Crucianelli ed altri (sottoscritta dai deputati appartenenti al gruppo Rifondazione comunista-Progressisti) ⁽⁷⁹⁾. Al Senato, invece, venivano presentate le mozioni di sfiducia: Gualtieri (Sin. dem.) ed altri (appartenenti ai gruppi Progressisti-Verdi, Progressisti-Federativo, Progressisti-PSI, Sin. dem.) n. 1-00048 e Salvato (Rif. Com.-Progressisti) ed altri (appartenenti ai gruppi Progressisti-Verdi, Progressisti-Federativo, Progressisti-PSI, Rif. Com.-Progressisti) n. 1-00049.

La novità politica determinata dalla presentazione della mozione di sfiducia da parte della Lega induceva la Presidenza della Camera a riunire nuovamente la Conferenza dei presidenti di gruppo, anche al fine di organizzare le modalità di esame delle mozioni presentate. In tale riunione, veniva disposto una sorta di contingentamento dei tempi (con riferimento a ciascuna fase del dibattito); veniva – altresì – stabilito un termine per l'iscrizione a parlare sulle comunicazioni. Si stabiliva, inoltre, sulla scorta dei precedenti, che la discussione delle mozioni e delle comunicazioni si sarebbe svolta congiuntamente. Dopo l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, avrebbe avuto luogo l'illustrazione delle mozioni e, dunque, la discussione congiunta. Le comunicazioni del Governo, tuttavia, rimanevano come (primo ed unico) punto previsto all'ordine del giorno della seduta, essendo stata avanzata la relativa richiesta prima della presentazione degli strumenti parlamentari.

Effettivamente, dopo il voto finale sui documenti di bilancio, avvenuto il 20 dicembre 2004, l'Assemblea di Montecitorio veniva convocata per il 21 dicembre, con all'ordine del giorno «Comunicazioni del Governo»; le

mozioni avrebbero potuto essere poste in votazione al termine della discussione, come strumento conclusivo della discussione ⁽⁸⁰⁾. Si segnala, incidentalmente, che con riferimento alla possibilità (non verificatasi effettivamente) di poter procedere alla votazione delle mozioni di sfiducia nella giornata del 21 dicembre si era affermato l'orientamento (nella Conferenza dei Presidenti di gruppo) della non necessità di attendere i tre giorni previsti dall'articolo 94, ultimo comma, della Costituzione in ragione della natura fiduciaria del dibattito già previsto ⁽⁸¹⁾.

Il 21 dicembre 1994, dunque, il Presidente del Consiglio si presentava alla Camera per rendere comunicazioni, che venivano trasmesse in diretta televisiva, a seguito di una richiesta in tal senso avanzata all'inizio della seduta ⁽⁸²⁾. Dopo l'intervento del Presidente del Consiglio prendeva la parola il deputato Bossi, primo firmatario della mozione di sfiducia n. 1-00061 ⁽⁸³⁾. Nel corso del dibattito, successivamente, prendeva la parola anche il deputato Berlinguer, primo firmatario della mozione di sfiducia n. 1-00062. Mentre non prendeva la parola il deputato Crucianelli, primo firmatario della mozione di sfiducia n. 1-00063; per il gruppo – tuttavia – interveniva nel dibattito un altro deputato.

Il Senato – invece – non aveva previsto lo svolgimento di analoga comunicazione ed era convocato, direttamente, per il mese di gennaio.

Nella mattinata del 22 dicembre 1994, alla Camera si concludevano gli interventi sulle comunicazioni al termine dei quali il Presidente del Consiglio riteneva di aver assunto «valutazioni conclusive» e annunciava l'intenzione di convocare il Consiglio dei ministri per poi «eventualmente riferire al Capo dello Stato» ⁽⁸⁴⁾. La seduta veniva, dunque, sospesa. Dopo la riunione del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio si recava a rassegnare le dimissioni del Governo dal Capo dello Stato, che lo invitava a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.

Di tale decisione veniva data comunicazione all'Assemblea della Camera, alla ripresa della seduta. I lavori parlamentari venivano, dunque, aggiornati e la Camera convocata a domicilio.

La crisi di governo si chiudeva formalmente con l'accettazione dell'incarico da parte del Presidente del Consiglio incaricato, Lamberto Dini, il 17 gennaio 2005, la nomina dei nuovi ministri e il giuramento degli stessi, avvenuto in pari data, e il voto di fiducia al nuovo Gabinetto, sostenuto da una diversa maggioranza politica ⁽⁸⁵⁾.

Il 23 gennaio 1995, il Presidente del Consiglio si presentava alla Camera dei deputati per esporre le linee programmatiche del Governo e, successivamente, consegnava al Senato il testo dell'intervento pronunciato alla Camera.

Il 24 gennaio 1995, iniziava alla Camera il dibattito sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio, che si concludeva il giorno successivo. Dopo la replica del Presidente del Consiglio, l'Assemblea approvava la mozione di fiducia n. 1-00069, presentata dai deputati Andreatta (PPI), Berlinguer (Prog. Fed.), Masi (Misto), Petrini (Lega Nord), Bogi (Misto), Ugolini (Misto), Caveri (Misto-Un. Val.) e Brugger (Misto-SVP) ⁽⁸⁶⁾. Il risultato della votazione era il seguente: presenti 611; votanti 341; astenuti 270 (maggioranza 171); favorevoli 302; contrari 39. Votavano a favore 163 deputati del gruppo Progressisti-federativo, 80 della Lega Nord, 34 del Partito popolare, 10 del Patto Segni, 7 di Alleanza democratica, 3 della SüdTiroler Volkspartei, 1 dell'Union Valdôtaine, 4 del gruppo Misto. Votavano contro 38 deputati del gruppo di Rifondazione comunista e 1 del gruppo Misto. Si astenevano 105 deputati del gruppo di Alleanza nazionale, 100 di Forza Italia, 28 del Centro cristiano democratico, 24 dei Federalisti e liberaldemocratici, 12 del gruppo Misto e 1 di Rifondazione comunista.

Il 30 gennaio 1995 iniziava al Senato il dibattito sulle comunicazioni del Governo, che proseguiva nella giornata del 31 gennaio per concludersi il 1° febbraio con l'approvazione della mozione di fiducia n. 1-00050 presentata dai senatori Salvi (Prog. Fed.), Tabladini (Lega Nord), Mancino (PPI), Ronchi (Prog. Verdi), Sellitti (Lab. Soc. Prog.) e Gualtieri (Sin. dem.) ⁽⁸⁷⁾. Il risultato della votazione era il seguente: presenti 211; votanti 210 (maggioranza 106); favorevoli 191; contrari 17; astenuti 2. Votavano a favore 72 senatori del gruppo Progressisti-federativo, 43 della Lega Nord, 30 del Partito popolare, 13 dei Progressisti Verdi-La Rete, 10 dei Laburisti socialisti progressisti, 9 del gruppo Misto, 8 della Sinistra democratica, 2 di Forza Italia, 1 di Alleanza nazionale, 1 del Centro cristiano democratico, 1 della Lega federalista italiana, e 1 di Rifondazione comunista. Votavano contro 17 senatori del gruppo di Rifondazione comunista. Si astenevano: 1 senatore di Alleanza nazionale e 1 del gruppo Misto ⁽⁸⁸⁾.

2.1.2 - La sfiducia al Ministro di grazia e giustizia Mancuso

Il 4 luglio 1995, al Senato veniva presentata una mozione di sfiducia nei confronti del Ministro di grazia e giustizia Mancuso ⁽⁸⁹⁾. L'esame di tale atto – dopo la richiesta del Governo di non prevederne l'esame nel corso della sessione di bilancio – veniva calendarizzato a maggioranza dalla Confe-

renza dei presidenti di gruppo (e confermato dall'Assemblea) per il 18 e 19 ottobre 1995, procedendosi al contingentamento dei tempi per l'esame ⁽⁹⁰⁾.

Nella giornata del 18 ottobre 1995 si svolgeva la discussione generale, nel corso della quale veniva avanzata una questione sospensiva volta a rinviare l'esame della mozione ad una data successiva alla conclusione della sessione di bilancio (15 gennaio 1996) ⁽⁹¹⁾. Respinta la questione sospensiva, si procedeva alla discussione generale. Il 19 ottobre 1995 prendeva la parola il Ministro di grazia e giustizia e, successivamente, il Ministro per le riforme istituzionali, Motzo ⁽⁹²⁾. Quest'ultimo evidenziava – in conclusione del proprio intervento – che «a nome del Presidente del Consiglio, che il Governo anche in considerazione del fatto di essersi formato al di fuori di una maggioranza parlamentare preconstituita, non pote[va] che rimettersi al voto dell'Assemblea» ⁽⁹³⁾.

Il 19 ottobre 1995 la mozione di sfiducia nei confronti del Ministro Mancuso veniva approvata con 173 voti favorevoli (dei senatori appartenenti ai gruppi Progressisti, Partito Popolare, Lega Nord e Rifondazione comunista), 3 contrari e 8 astenuti. Al momento del voto, i senatori di Forza Italia e di Alleanza nazionale abbandonavano l'Aula per contestare la legittimità della decisione ⁽⁹⁴⁾.

2.1.3 - *La reiezione della mozione di sfiducia al Governo Dini*

Il giorno dopo rispetto alla votazione della mozione di sfiducia nei confronti del Ministro Mancuso al Senato, la permanenza del rapporto fiduciario con il Governo, nel suo complesso, veniva messa in discussione dall'opposizione con la presentazione – il 20 ottobre 1995 – di una mozione di sfiducia al Governo n. 1-00194, a prima firma del deputato Berlusconi e sottoscritta da deputati appartenenti ai gruppi di FI, Alleanza nazionale ⁽⁹⁵⁾, CCD e Federalisti e liberaldemocratici ⁽⁹⁶⁾.

Nel giorno stesso in cui veniva data comunicazione all'Assemblea della Camera dell'assunzione dell'*interim* del Ministero della giustizia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, dunque, i sopramenzionati gruppi (di opposizione) presentavano alla Camera dei deputati una mozione; nelle motivazioni si affermava che «il dibattito parlamentare sulla vicenda Mancuso aveva [...] fatto emergere un profilo politico che è in netto contrasto con le garanzie date dal Presidente della Repubblica nel suo messaggio di Capodanno a tutti gli italiani e col carattere esclusivamente tecnico impresso al Governo» e – inoltre – che «il Governo [aveva] perduto la sua originaria

connotazione di Governo tecnico interro[mpendo] la funzione di tregua che gli era stata assegnata in vista dell'inevitabile giudizio degli elettori»⁽⁹⁷⁾.

La mozione veniva discussa nelle sedute del 24, 25 e 26 ottobre 1995. In quest'ultima seduta, il Presidente del Consiglio Dini, in fase di replica, annunciava che – una volta esaurito l'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria e di bilancio – il Governo avrebbe rimesso il proprio mandato.

Proprio questa affermazione stava all'origine di una richiesta di chiarimento avanzata dal deputato Bertinotti che, successivamente, chiedeva una breve sospensione dei lavori per consentire una riunione del proprio gruppo (Rifondazione comunista-Progressisti), al fine di valutare l'atteggiamento da tenere alla luce delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio circa la data delle dimissioni.

La Presidenza, dopo aver chiamato l'Assemblea a decidere ai sensi dell'articolo 41 del Regolamento della Camera, sospendeva la seduta, che riprendeva con le dichiarazioni di voto e il voto per appello nominale.

La Camera respingeva la mozione di sfiducia al Governo con 310 voti contrari, 291 favorevoli e un'astensione. Fondamentale per la sopravvivenza del Governo era stata la decisione del gruppo di Rifondazione comunista-Progressisti di non prendere parte alla votazione.

2.1.4 - Il rinvio alle Camere (immediato) del Governo Dini

In modo conseguente rispetto all'annuncio della volontà di rassegnare le dimissioni del proprio Gabinetto dopo l'esame dei documenti di bilancio, reso all'Assemblea della Camera nella seduta del 26 ottobre, il 30 dicembre 1995, il Presidente del Consiglio riuniva Consiglio dei ministri e, successivamente, si recava dal Presidente della Repubblica per rimettere il mandato. Il Presidente della Repubblica, tuttavia, non accoglieva le dimissioni, rinviando il Governo alle Camere⁽⁹⁸⁾.

Il dibattito avrebbe preso le mosse dalla Camera dei deputati, che per prima aveva accordato la fiducia al Governo, un anno prima, il 25 gennaio 1995.

Il 3 gennaio 1996, dunque, si riuniva la Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera per organizzare il dibattito. Secondo la prassi costante per lo svolgimento di discussioni di politica generale, era stato predisposto uno specifico contingentamento che, peraltro, prevedeva una quota particolarmente elevata per gli interventi dei deputati iscritti singolarmente⁽⁹⁹⁾.

La necessità di stabilire un contingentamento, peraltro, assumeva carattere necessitato nel caso in esame, in cui le comunicazioni del Governo facevano seguito al rinvio alle Camere del medesimo da parte del Presidente della Repubblica, dovendosi contemperare l'esigenza di ampiezza della discussione con quella di pervenire, entro tempi certi e non dilatati, alla conclusione di un dibattito che riguarda la vita stessa del Governo. Analogamente a quanto avvenuto in altre simili occasioni, era stato stabilito un termine per le iscrizioni a parlare, termine – comunque – successivo allo svolgimento dell'intervento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. La Conferenza dei presidenti di gruppo conveniva anche sulla ripresa televisiva diretta, per una durata complessiva di tre ore (nell'ambito delle quali a ciascun gruppo era riservata una specifica quota variabile in funzione della consistenza, per svolgere i rispettivi interventi in ordine crescente rispetto alla consistenza numerica dei gruppi).

Il 9 gennaio 1996, dunque, il Presidente del Consiglio si presentava alla Camera dei deputati per rendere comunicazioni ⁽¹⁰⁰⁾. Al Senato, invece, nella seduta del 4 gennaio 1996, veniva data lettura del non accoglimento delle dimissioni del Governo da parte del Presidente della Repubblica. Presso quel ramo del Parlamento non si svolgevano dibattiti ⁽¹⁰¹⁾.

Il Presidente del Consiglio, nel proprio intervento, ricordava di aver preannunciato che il Governo avrebbe rassegnato le dimissioni dopo che fossero stati raggiunti gli obiettivi programmatici sulla base dei quali aveva ottenuto la fiducia e che tali adempimenti erano stati conseguiti. Delineava, successivamente, tre soluzioni alternative per il futuro della legislatura: il raggiungimento di un'ampia intesa sulle riforme istituzionali e la nascita di un governo di garanzia per la fase costituente; il varo di un Governo che fosse nella pienezza dei poteri durante il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea; lo scioglimento e l'elezione delle nuove Camere. Il dibattito sulle comunicazioni si svolgeva nelle giornate del 10 e dell'11 gennaio 1996. Al termine degli interventi, in una breve replica, il Presidente del Consiglio riassumeva gli elementi emersi nel dibattito – l'esaurimento dell'esperienza del Governo tecnico, l'esigenza di aprire una fase di riforme costituzionali, la necessità di salvaguardare la continuità e l'autorevolezza dell'Esecutivo durante il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea, la divergenza riguardo ai metodi ed agli strumenti con cui perseguire questi obiettivi – e comunicava l'intenzione di riferire al Presidente della Repubblica, confermando le dimissioni già rassegnate. Le risoluzioni presentate nel corso del dibattito non venivano, pertanto, poste in votazione ⁽¹⁰²⁾.

Il Presidente Scalfaro si riservava di decidere e invitava il Governo a restare in carica per il disbrigo degli affari correnti.

Il successivo 15 gennaio 1996 il Presidente della Repubblica iniziava le consultazioni, articolate in due “giri”, che il 20 gennaio si arrestavano, accogliendo la richiesta avanzata da Forza Italia di una pausa di riflessione ⁽¹⁰³⁾.

Il Presidente della Repubblica concedeva un’ulteriore pausa fino al 30 gennaio 1996, quando lo stesso procedeva ad un terzo giro di consultazioni, riservato ai gruppi parlamentari regolarmente costituiti.

Il 1° febbraio 1996, dunque, il Presidente della Repubblica conferiva l’incarico per la formazione del nuovo Governo al professor Antonio Macca-nico, che accettava con riserva.

Il Presidente del Consiglio incaricato avviava le proprie consultazioni il 2 febbraio per chiuderle il 6 febbraio. Il 10 febbraio 1996 il Presidente del Consiglio incaricato Macca-nico si recava al Quirinale per illustrare un preambolo programmatico che prevedeva una ipotesi di riforma istituzionale volta alla creazione di «un ordinamento di federalismo cooperativo e solidale, [che] investa anche la revisione della forma di governo e giunga alla fine alla riconsiderazione della riforma delle leggi elettorali politiche [...] avvicinandole al sistema a doppio turno...» caratterizzato anche da «una posizione di netta preminenza al Presidente del Consiglio in seno al Governo [...], l’investitura popolare diretta del Capo dello Stato [...] con l’innesto, sugli attuali poteri del Presidente della Repubblica, di poteri di governo in tema di politica internazionale e della difesa, coniugandoli con la tradizione del nostro sistema parlamentare, secondo il modello definito semipresidenziale dalla dottrina giuridica e politologica». Alla riforma costituzionale si sarebbe potuto procedere – secondo le indicazioni raccolte dal Presidente del Consiglio incaricato – con la costituzione di una commissione bicamerale, formata su base proporzionale, con poteri referenti.

Il 14 febbraio 1996, tuttavia, il Presidente del Consiglio incaricato rinunciava all’incarico denunciando «condizionamenti politici [posti in essere], ostacoli e limitazioni crescenti, in particolare chiedendo al Governo di svolgere un ruolo travalicante le sue competenze istituzionali, condizionamenti che [avevano] reso impossibile la costituzione di un Governo svincolato dai partiti».

Fallito il tentativo di “salvare” la legislatura, il 16 febbraio il Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti delle Camere, firmava quindi il decreto di scioglimento delle Camere (d.p.r. 16 febbraio 1996, n. 63) e, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, fissava lo svolgimento delle elezioni politiche per il 21 aprile 1996 e la prima riunione delle Camere per il successivo 9 maggio (d.p.r. 16 febbraio 1996, n. 64).

Il Capo dello Stato, nello stesso giorno, nominava il professor Mario Arcelli Ministro del bilancio, in sostituzione del dimissionario Rainer Masera e il professor Vincenzo Caianiello Ministro di grazia e giustizia, ponendo termine all'*interim* che il Presidente del Consiglio aveva assunto dopo l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del ministro Mancuso.

2.2 - *La XIII legislatura*

2.2.1 - *La formazione del I Governo Prodi*

Dopo lo svolgimento delle elezioni il 21 aprile 1996 (e l'elezione dei Presidenti del Senato e della Camera, rispettivamente il 9 e il 10 maggio), il successivo 15 maggio, il Presidente della Repubblica iniziava le consultazioni per la formazione del nuovo Governo, secondo la procedura abbreviata, che contemplava il ricevimento delle delegazioni degli schieramenti presentatisi alle elezioni e non i singoli partiti o gruppi parlamentari (la rappresentanza dell'Ulivo era guidata da Romano Prodi e composta dai presidenti dei gruppi parlamentari dei partiti della coalizione; la rappresentanza del Polo per le libertà era composta dai presidenti dei gruppi parlamentari dei partiti della coalizione; la delegazione della Lega Nord veniva ricevuta individualmente) ⁽¹⁰⁴⁾.

Il 16 maggio 1996 il Presidente della Repubblica Scalfaro conferiva l'incarico per la formazione del Governo a Romano Prodi, il quale, nell'accettare con riserva, si riprometteva di sciogliere la stessa «nei tempi più brevi possibili». Effettivamente il giorno successivo, il 17 maggio 1996, il Presidente del Consiglio dei ministri incaricato sottoponeva al Presidente della Repubblica l'elenco dei ministri, che venivano nominati in pari data, e prestava giuramento, mentre i ministri giuravano il giorno successivo (il 18 maggio 1996).

Il 22 maggio 1996, il Presidente del Consiglio – nel rispetto del principio dell'alternanza tra le Camere – si presentava al Senato per esporre le linee programmatiche del Governo e, successivamente, secondo la prassi, consegnava alla Camera il testo delle dichiarazioni già rese nell'altro ramo del Parlamento.

Il dibattito al Senato cominciava il 23 maggio 1996, per concludersi il 24 maggio, con l'approvazione della mozione di fiducia n. 1-00004, presentata dai senatori Salvi (Sinistra democratica-L'Ulivo), Elia (Popolari e democratici-L'Ulivo), Pieroni (Verdi-L'Ulivo) e Del Turco (Rinnov. it) ⁽¹⁰⁵⁾.

Il 29 e il 30 maggio, alla Camera si svolgeva il dibattito sulle comunicazioni, che terminava il 31 maggio con la votazione della mozione di fiducia n. 1-00003, presentata dai deputati Mussi (Sinistra democratica-L'Ulivo), Mattarella (Popolari e democratici-L'Ulivo), Paissan (Misto-Verdi-L'Ulivo), Masi (Rinnovamento italiano), La Malfa (Misto) e Piscitello (Misto-La Rete-L'Ulivo) ⁽¹⁰⁶⁾ ⁽¹⁰⁷⁾.

2.2.2 - La verifica della maggioranza dell'aprile 1997 (missione in Albania)

2.2.2.1 - Il voto contrario di Rifondazione comunista all'invio di una missione militare in Albania

A seguito dell'aggravarsi della situazione in Albania, dopo la pronuncia formale del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 28 marzo 1997, che aveva approvato la risoluzione n. 1101 in favore dell'invio di una forza multinazionale di protezione e che aveva attribuito all'Italia il compito di guidare la stessa ⁽¹⁰⁸⁾, il Presidente del Consiglio svolgeva comunicazioni alle Camere ⁽¹⁰⁹⁾.

Oltre all'evidente rilevanza di carattere generale della questione di politica internazionale, le comunicazioni acquistavano un preciso significato politico, attesa la contrarietà dichiarata di una forza di maggioranza a tale soluzione.

L'8 aprile 1997 il Presidente del Consiglio si recava al Senato, ove al termine dell'intervento, il Presidente dava conto della presentazione di quattro risoluzioni, due favorevoli all'intervento italiano (quelle della maggioranza e dei gruppi di centrodestra) e due contrarie (quelle della Lega Nord e di Rifondazione comunista) ⁽¹¹⁰⁾. Le risoluzioni venivano messe in votazione e, con il voto contrario di Rifondazione comunista, risultava comunque approvata la risoluzione della maggioranza con la quale si impegnava il Governo a dare esecuzione alla risoluzione dell'ONU e all'invio delle truppe (risultato della votazione: presenti 276, votanti, 275, favorevoli 154, contrari 119, astenuti 2) ⁽¹¹¹⁾. Il dissenso di Rifondazione comunista, nelle parole del presidente del gruppo, senatore Marino, non era però volto a provocare né una crisi, né una verifica di maggioranza ⁽¹¹²⁾.

Di diverso avviso, tuttavia, era il Presidente del Consiglio dei ministri che – il giorno successivo, il 9 aprile 1997 – nel corso delle comunicazioni alla Camera ⁽¹¹³⁾, riferendosi al problema politico conseguente al voto

espresso al Senato dal gruppo di Rifondazione comunista, concludendo il proprio intervento dichiarava: «dichiaro fin da ora che se il dissenso di tale gruppo permarrà, mi recherò immediatamente dal Capo dello Stato per informarlo ufficialmente della situazione, rimettendomi alle sue valutazioni» ⁽¹¹⁴⁾.

A seguito di questa dichiarazione, il presidente del gruppo FI, deputato Pisanu, chiedeva una sospensione dei lavori, concessa dalla Presidenza, per valutare la situazione. Alla ripresa della discussione, nel corso del dibattito veniva presentata la risoluzione n. 6-00017, a prima firma del deputato Mussi (SD-L'Ulivo), sottoscritta anche dai capigruppo del centrodestra, che impegnava il Governo «a dare immediata esecuzione a tali deliberati e ad assumere le iniziative previste» ⁽¹¹⁵⁾.

Il Governo esprimeva parere favorevole sulla risoluzione Mussi ed altri n. 6-00017, che veniva approvata con il voto favorevole anche dei gruppi del Polo e il voto contrario dei gruppi di Rifondazione comunista e della Lega ⁽¹¹⁶⁾.

Dopo il voto sulla risoluzione, la seduta veniva sospesa per consentire al Presidente del Consiglio di recarsi al Quirinale e veniva convocata la riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo (per un orario compatibile con il previo svolgimento del colloquio tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio).

Il Presidente del Consiglio si recava effettivamente al Quirinale per riferire sulla situazione politica determinatasi, ma non rassegnava le dimissioni. Il Presidente della Repubblica, tuttavia, invita il Governo a presentarsi alle Camere.

Nella riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo il rappresentante del Governo dava conto del colloquio con il Capo dello Stato e del fatto che quest'ultimo annetteva una «rilevanza esclusivamente politica di quanto verificatosi in Parlamento», e invitava il Presidente del Consiglio a promuovere l'indispensabile chiarimento politico «mediante comunicazioni da rendere al Parlamento» ⁽¹¹⁷⁾.

2.2.2.2 - *Il chiarimento politico in Parlamento*

Le comunicazioni avevano luogo, in prima battuta, al Senato – la prima Camera presso la quale il Governo aveva avuto la fiducia iniziale – e la sede in cui era maturato il voto all'origine della crisi ⁽¹¹⁸⁾. In tale sede emerge-

vano alcune questioni procedurali: la possibilità (o meno) per il Governo di depositare presso la Camera il testo delle dichiarazioni rese; la necessità di attendere il decorso delle ventiquattro ore per procedere alla votazione della risoluzione sulla quale il Governo avrebbe posto la questione di fiducia, non essendosi registrata l'unanimità per derogare a tale termine.

Il 10 aprile 1997, dunque, il Presidente del Consiglio rendeva comunicazioni al Senato «per un chiarimento politico sull'azione che il Governo intende[va] perseguire e per verificare se sul suo programma il Governo gode[sse] ancora della fiducia delle Camere»⁽¹¹⁹⁾. Il dibattito si concludeva nello stesso giorno con l'approvazione della risoluzione n. 6-00016 Salvi (DS-L'Ulivo), Elia (PPI), Del Turco (Misto), Pieroni (Verdi), De Carolis (Misto), Mazzuca Poggiolini (Rinn. It.), Marino (Rif. Com.-Progr.), Occhipinti (Misto), sulla quale il Governo aveva posto la questione di fiducia⁽¹²⁰⁾.

In sede di dichiarazioni di voto, il presidente del gruppo di Rifondazione comunista, senatore Marino, annunciando il voto favorevole ribadiva che: «Rifondazione comunista ha sempre dichiarato che la sua contrarietà all'intervento in Albania non implicava in alcun modo la crisi del Governo Prodi [...] La sua forza politica continuerà senz'altro a sostenere il Governo fino a quando esso eviterà di procedere a tagli alla spesa sociale e continuerà a perseguire un organico disegno riformatore»⁽¹²¹⁾.

L'11 aprile il Presidente del Consiglio dei ministri rendeva le comunicazioni del Governo alla Camera⁽¹²²⁾. Al termine delle comunicazioni veniva annunciata la presentazione della risoluzione di maggioranza, a firma Mussi (Sin. Dem. - L'Ulivo), Mattarella (Pop.Dem. - L'Ulivo), Diliberto (Rif. Com.), D'Amico (Rin. It.), Paissan (Misto - Verdi-L'Ulivo), Crema (Misto - Soc. it), Masi (Misto - Patto Segni), Piscitello (Misto - La Rete-L'Ulivo), Sbarbati (Rin. It.), n. 6-00018, sull'approvazione della quale il Governo poneva la questione di fiducia⁽¹²³⁾. Dopo la posizione della questione di fiducia, veniva convocata la Conferenza dei presidenti di gruppo per organizzare il seguito del dibattito⁽¹²⁴⁾.

Intervenendo nel dibattito, il deputato Bertinotti confermava la volontà di rinnovare la fiducia al Governo, pur restando il dissenso del gruppo sulla missione militare in Albania⁽¹²⁵⁾. Il 12 aprile 1997, dopo la replica del Presidente del Consiglio di ministri e le dichiarazioni di voto, la risoluzione presentata veniva approvata con 321 favorevoli, 262 contrari e 1 astenuto.

2.2.3 - *La verifica della maggioranza del settembre-ottobre 1997 (finanziaria per il 1998)*

2.2.3.1 - *Il documento approvato da Rifondazione comunista il 30 settembre 1997*

In coincidenza con la presentazione alle Camere – segnatamente al Senato – dei disegni di legge della manovra finanziaria per il 1998, il 30 settembre 1997 si riuniva l'assemblea dei deputati e dei senatori dei gruppi di Rifondazione comunista, che approvava un documento nel quale si affermava: «Dopo l'imponente risanamento economico operato dal Governo l'anno scorso con il consenso determinante del nostro partito sarebbe stato auspicabile e ci si sarebbe ragionevolmente attesi una svolta della politica economica in chiave riformatrice [...] Così non è stato. Non si è voluto il compromesso tra il programma dell'Ulivo e quello del nostro partito [...] Il gruppo parlamentare voterà contro la finanziaria per il 1998».

Nella mattinata del giorno successivo, il 1° ottobre 1997, intervenendo sull'ordine dei lavori, il deputato Berlusconi, citando il documento approvato nella notte dai gruppi parlamentari di Rifondazione comunista, rilevava: «una componente determinante dell'attuale maggioranza, ha [...] deciso di non votare il più importante provvedimento del Governo, la legge finanziaria, sottolineando che «il Governo non può quindi contare sulla sua maggioranza». Ciò determina una situazione politica di gravità tale da pregiudicare il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento. Il Polo della libertà, cui spetta la responsabilità di garantire dall'opposizione il corretto funzionamento del sistema, deve denunciare ancora una volta il sostanziale svuotamento delle funzioni e del ruolo del Parlamento.[... ⁽¹²⁶⁾]» e conseguentemente chiedeva, a nome di tutti i gruppi del Polo per la libertà, che il Presidente del Consiglio dei ministri riferisse subito alla Camera dei deputati sull'effettivo stato della crisi politica e che sulle sue comunicazioni si aprisse un esauriente dibattito» ⁽¹²⁷⁾.

Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, presente in Aula, conveniva sulla necessità che il Governo rispondesse all'Assemblea sulla questione, una volta acquisiti tutti gli elementi di valutazione necessari nel confronto delle posizioni delle componenti della maggioranza parlamentare ⁽¹²⁸⁾.

Dopo l'intervento del Ministro, si svolgeva un dibattito incidentale sull'opportunità di svolgere la predetta comunicazione e il conseguente dibattito. La seduta veniva sospesa in attesa della convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo, che effettivamente si riuniva nella serata per

stabilire che le comunicazioni del Governo avrebbero avuto luogo nella giornata del 7 ottobre 1997.

Anche al Senato, all'inizio della seduta pomeridiana che prevedeva lo svolgimento dell'esposizione economico-finanziaria, la questione veniva posta dal capogruppo di Forza Italia, senatore La Loggia, che chiedeva la sospensione dei lavori e l'immediata convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo.

A tale richiesta aderivano anche i gruppi della Lega, del CCD, di Rifondazione comunista (limitatamente alla sospensione dei lavori), di Alleanza nazionale e del CDU.

Anche in questa circostanza, alle richieste dei gruppi parlamentari rispondeva il Ministro per i rapporti con il Parlamento affermando la disponibilità del Governo a riferire sugli sviluppi della vicenda, precisando – tuttavia – che «il Governo rit[eneva] che non si [fosse] formalizzata alcuna situazione istituzionale che impedisse la prosecuzione dei lavori parlamentari» ⁽¹²⁹⁾.

Il Presidente del Senato riteneva comunque di non aderire alla richiesta di sospensione immediata dei lavori, rinviando la convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo al termine dell'esposizione economico-finanziaria ⁽¹³⁰⁾.

Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, peraltro, accogliendo un invito in tal senso avanzato dal presidente del Senato, depositava il testo dell'intervento svolgendo solo alcune considerazioni. La Conferenza dei presidenti di gruppo del Senato, tornata a riunirsi il 2 ottobre, calendarizzava per il successivo 8 ottobre le comunicazioni del Presidente del Consiglio, anche con riferimento all'andamento dei lavori nell'altro ramo del Parlamento.

Alla vigilia della data prevista per le comunicazioni presso la Camera, il 6 ottobre 1997, il Presidente del Consiglio incontrava a palazzo Chigi una delegazione di Rifondazione comunista al fine di individuare alcune ipotesi di modifiche condivise da apportare alla manovra finanziaria. Le proposte del Governo, tuttavia, non venivano giudicate soddisfacenti.

2.2.3.2 - Le comunicazioni alle Camere

Il 7 ottobre 1997 si svolgevano, dunque, alla Camera dei deputati le comunicazioni del Governo; dopo l'intervento del Presidente del Consiglio e una breve sospensione prendeva avvio la discussione. Nel corso della

stessa, il gruppo di Rifondazione comunista, tuttavia, manifestava ancora la sua insoddisfazione per le proposte avanzate dal Presidente del Consiglio chiedendo di apportare ulteriori cambiamenti alla legge finanziaria ⁽¹³¹⁾.

Al termine della discussione, il Presidente del Consiglio, annunciava l'intenzione di rendere comunicazioni anche al Senato e – solo dopo aver acquisito anche in tale sede ulteriori elementi di valutazione – di volersi recare dal Presidente della Repubblica per riferire. Veniva, inoltre, annunciata dalla Presidenza la presentazione di una risoluzione da parte del deputato Sgarbi volta ad approvare le comunicazioni del Governo ⁽¹³²⁾.

Il Presidente – anche alla luce della richiesta avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri – sottoponeva, ai sensi dell'articolo 26, comma 1, all'Assemblea la proposta di sospendere la seduta e di rinviarla al 9 ottobre. A tale proposta si opponevano i gruppi dell'opposizione, che ritenevano che il dibattito in corso dovesse essere risolutivo e non una «crisi in pillole» e che, in ogni caso, il Presidente del Consiglio dovesse recarsi immediatamente dal Presidente della Repubblica, senza attendere il dibattito al Senato ⁽¹³³⁾. Avendo l'Assemblea accolto, con votazione a scrutinio elettronico senza registrazione dei nomi, la proposta del Presidente della Camera, il seguito delle comunicazioni veniva rinviato ⁽¹³⁴⁾.

L'8 ottobre 1997 il Presidente del Consiglio svolgeva le comunicazioni del Governo al Senato. A seguito di una riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo, il seguito del dibattito veniva rinviato.

Il Presidente del Consiglio si recava, dunque a riferire al Presidente della Repubblica.

Il 9 ottobre 1997, il Presidente del Consiglio – come convenuto – tornava alla Camera per il seguito del dibattito. La Conferenza dei presidenti di gruppo, riunitasi prima dell'inizio della seduta, organizzava i lavori della giornata ⁽¹³⁵⁾.

Nella replica, il Presidente del Consiglio chiariva il valore che il Governo avrebbe attribuito alla votazione degli strumenti presentati: «oggi, vi chiedo, onorevoli colleghi, un giudizio conclusivo. È nostro dovere verificare qui ed ora se alla piena responsabilità offerta dal Governo corrisponderà una altrettanto piena approvazione da parte del Parlamento. Io interpreterò il vostro voto come un voto di fiducia. Se esso sarà positivo, il Governo e le forze che lo compongono saranno impegnati a garantire la necessaria stabilità. Se esso sarà negativo, ne trarrò immediatamente le conseguenze» ⁽¹³⁶⁾. Dopo la replica, e la sospensione, il Presidente della Camera dava annuncio della presentazione di ulteriori risoluzioni ⁽¹³⁷⁾, tra le quali una del gruppo di Rifondazione comunista con la quale si ritirava l'appoggio del gruppo al Governo.

Nelle dichiarazioni di voto veniva confermata l'intenzione del gruppo di votare con le risoluzioni sulle quali il Governo aveva espresso parere favorevole – Sgarbi n. 6-00023 e Mussi ed altri n. 6-00025 – e conseguentemente al termine delle dichiarazioni di voto, il Presidente del Consiglio prendeva la parola per annunciare che «dopo la presentazione della risoluzione da parte del gruppo di rifondazione comunista, con la quale questa forza ha sancito la crisi della maggioranza politica espressa dagli elettori il 21 aprile, [si sarebbe recato], come avevo annunciato nella replica, dal Capo dello Stato a presentare le dimissioni».

La seduta veniva sospesa in attesa delle determinazioni del Presidente del Consiglio conseguenti al colloquio con il Presidente della Repubblica ⁽¹³⁸⁾.

2.2.3.3 - Le dimissioni, le consultazioni e il rinvio alle Camere

Il Presidente del Consiglio rassegnava le dimissioni al Capo dello Stato, che si riservava di decidere e lo invitava a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti. Alla ripresa della seduta, il Presidente della Camera dava lettura della lettera di dimissioni inviata dal Presidente del Consiglio e convocava la Camera a domicilio; analoga comunicazione veniva data all'Assemblea del Senato.

Le consultazioni del Presidente della Repubblica venivano avviate il 10 ottobre 1997, proseguivano nelle giornate dell'11 e del 12 ottobre quando al Quirinale veniva ricevuto il Presidente del Consiglio dimissionario per esporre le intese raggiunte con Rifondazione comunista per il superamento della crisi ⁽¹³⁹⁾.

Il successivo 14 ottobre le consultazioni si concludevano e il Presidente della Repubblica convocava il Presidente del Consiglio dimissionario per comunicargli l'intenzione di respingere le dimissioni e invitare il Governo a presentarsi alle Camere ⁽¹⁴⁰⁾.

Effettivamente, il 15 ottobre 1997 il Presidente del Consiglio si recava alla Camera e non al Senato, come avrebbe dovuto essere in applicazione della cosiddetta teoria della culla ⁽¹⁴¹⁾, per rendere le proprie comunicazioni, mentre al Senato si sarebbe recato successivamente per consegnare il testo delle stesse.

Nel corso della discussione veniva presentata la risoluzione n. 6-00028, presentata Mussi (Sin. Dem. - L'Ulivo), Mattarella (Pop. Dem. - L'Ulivo), Diliberto (Rif. Com.), Manca (Rin. It.), Paissan (Misto - Verdi - L'Ulivo), Bressa

(Pop. Dem. - L'Ulivo), Crema (Misto - Soc. It.) e La Malfa (Rin. It.)⁽¹⁴²⁾, sull'approvazione della quale il Presidente del Consiglio poneva la fiducia. La discussione sulle comunicazioni del Governo si concludeva in serata. La risoluzione veniva approvata dalla Camera il giorno successivo, il 16 ottobre 1997.

Nella medesima giornata si svolgeva il dibattito al Senato, dove veniva presentata la risoluzione n. 6-00024, Salvi (Sin. Dem - L'Ulivo), Elia (PPI), Marino (Rif. Com. - Prog.), Pieroni (Verdi - L'Ulivo), Fumagalli Carulli (Rin. It.), De Carolis (Misto)⁽¹⁴³⁾, sulla cui approvazione il Presidente del Consiglio poneva la fiducia. La risoluzione veniva approvata lo stesso 17 ottobre 1997.

2.2.4 - *La verifica della maggioranza del giugno-luglio 1998 (allargamento della NATO)*

2.2.4.1 - *Il voto contrario di Rifondazione comunista sulle questioni di politica estera*

La successiva crisi del Governo Prodi maturava nel giugno 1998 ancora una volta su una questione di politica estera. Questa volta si trattava dell'allargamento della NATO.

Nella seduta del 23 giugno 1998, al termine delle comunicazioni del Governo in materia di politica estera, si svolgeva la votazione della risoluzione n. 6-00035 presentata da deputati Tassone, Teresio Delfino, Manzione, Marinacci, Volontè, Fronzuti, Cimadoro, Sanza (tutti appartenenti all'UDR) in cui si impegnava il Governo a sostenere il «processo di rafforzamento dell'Alleanza atlantica attraverso un suo aggiornamento rispetto all'evoluzione della domanda di sicurezza globale conseguente alla caduta di contrapposizioni tra Est e Ovest e in presenza di nuove minacce alla stabilità e alla pace», sulla quale il Governo aveva espresso parere favorevole.

Nella medesima giornata, sempre alla Camera, il gruppo di Rifondazione comunista votava contro il disegno di legge A.C. n. 3290 di ratifica ed esecuzione della Convenzione tra gli Stati parte del Trattato del Nord Atlantico e gli altri Stati partecipanti al partenariato per la pace sullo Statuto delle loro forze, con Protocollo addizionale, fatto a Bruxelles il 19 giugno 1995 (già approvato dal Senato). Prima di procedere all'esame del disegno di legge A.C. n. 4883 di ratifica ed esecuzione dei Protocolli al Trattato del

Nord Atlantico sull'accesso della Repubblica di Polonia, della Repubblica ceca e della Repubblica di Ungheria, firmati a Bruxelles il 16 dicembre 1997 (anch'esso già approvato dal Senato), il gruppo di Forza Italia chiedeva una sospensione dei lavori per valutare la situazione determinata dalla dissociazione di Rifondazione comunista.

Durante la sospensione dei lavori (dalle 12,20 alle 19), a palazzo Chigi si svolgevano colloqui tra alcune rappresentanze dei gruppi di opposizione e il Governo.

Nel pomeriggio, inoltre, delegazioni dei medesimi gruppi venivano ricevute anche al Quirinale ⁽¹⁴⁴⁾. Il Capo dello Stato, tuttavia, secondo quanto affermato in un comunicato stampa ufficiale, «dopo aver ascoltato le considerazioni dei rappresentanti del Polo della Libertà e dell'UDR, ha detto loro di aver accolto le richieste di udienza esclusivamente per "garbo costituzionale". Il Presidente Scalfaro ha inoltre fatto presente che, nel doveroso rispetto della Costituzione, egli è legittimato ad intervenire nel rapporto Parlamento-Governo soltanto in presenza di un voto di sfiducia o di dimissioni del Governo».

Alla ripresa dei lavori della Camera, il Presidente del Consiglio dei ministri prendeva la parola per precisare che «per il Governo l'approvazione del disegno di legge sull'allargamento della NATO [costituiva] una priorità. Su questo provvedimento, così importante, una forza della maggioranza ha deciso di esprimere voto contrario. Questa decisione, che non condivido, costituisce un *vulnus* alla solidarietà programmatica della maggioranza su un punto importante di politica estera. Per questo rivolgo ancora un appello ad un voto di tutte le forze parlamentari che oggi ho incontrato e, in particolare, a quelle che, pur dell'opposizione, condividono il disegno di legge. Il mio appello è per un voto che assicuri all'Italia di corrispondere agli impegni internazionali sottoscritti. È evidente che, in ragione di questa situazione e delle divisioni manifestatesi nella maggioranza, mi recherò, dopo il voto, dal Capo dello Stato per riferire, rimettendomi alle sue valutazioni conclusive» ⁽¹⁴⁵⁾. Il disegno di legge veniva approvato, nella medesima giornata, con il voto favorevole dell'UDR, l'astensione di AN e di Forza Italia e il voto contrario di Rifondazione e della Lega Nord.

Il Presidente del Consiglio, come preannunziato, si recava dal Presidente della Repubblica, il quale lo invitava a promuovere una approfondita verifica all'interno della maggioranza, i cui risultati avrebbero dovuto essere oggetto di dibattito parlamentare ⁽¹⁴⁶⁾.

2.2.4.2 - *La verifica di maggioranza e il dibattito parlamentare*

Dopo una lunga serie di incontri con i partiti della maggioranza per definire un aggiornamento dei contenuti del programma di governo, il 17 luglio 1998 il Presidente del Consiglio si presentava alle Camere – prima al Senato (che in prima battuta aveva accordato la fiducia al Governo) e, nella medesima giornata, alla Camera dei deputati – per rendere in entrambi i rami del Parlamento le proprie comunicazioni ⁽¹⁴⁷⁾.

Il dibattito iniziava al Senato il 20 luglio e si concludeva il 21 luglio con l'approvazione della risoluzione n. 6-00030, presentata dai senatori Salvi (DS), Elia (PPI), Pieroni (Verdi - L'Ulivo), Fumagalli Carulli (Rin. It.), Marini (Misto - SDI) (con 176 voti favorevoli, 119 contrari e 1 astenuto), sulla quale il Governo aveva posto la questione di fiducia ⁽¹⁴⁸⁾.

Nella medesima giornata si avviava anche il dibattito alla Camera, nel corso del quale veniva presentata la risoluzione n. 6-00059 ⁽¹⁴⁹⁾, dei deputati Mussi (DS - L'Ulivo), Mattarella (Pop. Dem. - L'Ulivo), Manca (Rin. It.), Paissan (Misto - Verdi L'Ulivo), Crema (Misto - SDI) e Piscitello (Misto - La Rete L'Ulivo), sull'approvazione della quale veniva posta la questione di fiducia.

La risoluzione veniva approvata il giorno successivo con 324 favorevoli e 269 contrari. Nelle dichiarazioni di voto, tuttavia, il deputato Bertinotti aveva affermato che il gruppo di Rifondazione avrebbe votato una fiducia “critica” al Governo, non avendo rinvenuto, nell'intervento del Presidente del Consiglio, la svolta politica idonea a determinare l'avvio di un processo di riforma sociale volto ad eliminare le disuguaglianze sociali e a superare le nuove povertà ⁽¹⁵⁰⁾.

2.2.5 - *La crisi del I Governo Prodi (finanziaria per il 1999)*

2.2.5.1 - *Il documento approvato dal Comitato politico nazionale di Rifondazione comunista*

La crisi definitiva del I Governo Prodi maturava in occasione della presentazione alle Camere della manovra finanziaria per il 1999. Il disegno di legge finanziaria, nel rispetto del principio dell'alternanza, era stato presentato alla Camera.

Già l'anno precedente, nell'analoga circostanza, si era consumato uno strappo tra il Governo e Rifondazione comunista che era stato “ricucito”,

dopo le dimissioni del Governo e il rinvio dello stesso alle Camere, con la stesura di un documento d'intesa.

Il 4 ottobre 1998, il Comitato politico nazionale di Rifondazione comunista, con 188 voti favorevoli e 112 contrari (della minoranza del partito che faceva capo al presidente Cossutta), approvava la mozione del segretario del partito Bertinotti, con la quale si esprimeva un giudizio fortemente critico sul disegno di legge finanziaria e si conferiva mandato ai gruppi parlamentari di esprimere un voto contrario sulla stessa e di ritirare la fiducia al Governo.

Il giorno successivo, il 5 ottobre 1998, il Presidente del Consiglio riferiva al Presidente della Repubblica Scalfaro sulla situazione politica determinatasi in seguito alle decisioni assunte dal Comitato politico di Rifondazione, manifestando la sua intenzione di rendere comunicazioni alle Camere sulla questione.

Nella medesima giornata si riuniva la Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera per stabilire l'organizzazione dei lavori parlamentari, prevedendo che le comunicazioni del Governo avessero luogo nella giornata del 7 ottobre ⁽¹⁵¹⁾.

Il 6 ottobre 1998 i gruppi parlamentari di Rifondazione della Camera e del Senato, riuniti congiuntamente, approvano l'ordine del giorno dei capigruppo Diliberto e Marino con il quale, pur criticando la linea del partito, prendevano atto del mandato ricevuto di esprimere voto negativo sulla finanziaria e di ritirare la fiducia al Governo. Nella stessa giornata si svolgeva anche la riunione dei quadri dirigenti del partito vicini alle posizioni di Cossutta, il quale, ufficializzando il dissenso, annunciava che i parlamentari a lui vicini avrebbero votato la fiducia al Governo.

2.2.5.2 - Le comunicazioni alla Camera dei deputati e la reiezione della risoluzione sulla quale era stata posta la questione di fiducia

Il 7 ottobre 1998 il Presidente del Consiglio rendeva le comunicazioni del Governo alla Camera (l'individuazione della sede in cui tali comunicazioni si sarebbero svolte in prima battuta era stata oggetto di un carteggio tra i Presidenti delle Camere).

Dopo aver illustrato i risultati positivi conseguiti dal Governo, il Presidente del Consiglio rivolgeva un appello a tutti i gruppi della coalizione, e in particolare al deputato Bertinotti, affinché continuassero a sostenere l'azione dell'Esecutivo ⁽¹⁵²⁾.

Intervenendo nella discussione sulle comunicazioni del Governo, il capogruppo di Rifondazione comunista, deputato Diliberto, esponendo la posizione della maggioranza del gruppo parlamentare, esprimeva rispetto per la decisione del partito di ritirare la fiducia al Governo, ma manifestava il dissenso rispetto a tale decisione ⁽¹⁵³⁾.

Il giorno successivo, l'8 ottobre 1998, il Presidente del Consiglio, nella sua replica, prendeva atto della disponibilità manifestata, a nome della maggioranza del gruppo di Rifondazione, dall'onorevole Diliberto e auspicava che tale disponibilità potesse tradursi in un voto a favore del Governo. ⁽¹⁵⁴⁾

Poneva, pertanto, la questione di fiducia sulla risoluzione n. 6-00065, sottoscritta da Mussi (DS - L'Ulivo), Mattarella (PD - L'Ulivo), Manca (Rinnovamento italiano), Paissan (Misto - Verdi - L'Ulivo), Crema (Misto - SDI), Piscitello (Misto - la Rete - L'Ulivo) e La Malfa (Rin. It.) ⁽¹⁵⁵⁾.

Nella giornata del 9 ottobre 1998, si procedeva alla votazione di fiducia. In vista della "scissione" il gruppo di Rifondazione comunista divideva il tempo per le dichiarazioni di voto, in diretta televisiva, in due parti uguali. Anche nel gruppo di Rinnovamento italiano il tempo veniva ripartito in due per consentire al deputato Liotta di esprimere la sua posizione di dissenso e il diniego della fiducia.

La risoluzione sulla quale il Governo aveva posto la questione di fiducia, tuttavia, veniva respinta per un voto ⁽¹⁵⁶⁾.

Dopo una breve sospensione, per consentire la riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo, la seduta riprendeva con l'annuncio da parte del Presidente del Consiglio che si sarebbe immediatamente recato dal Capo dello Stato per rassegnare le dimissioni. Non occorre ricordare che per la prima volta le dimissioni di un Governo discendevano da un voto di "mancata" fiducia parlamentare.

La Camera veniva convocata a domicilio.

Il Presidente della Repubblica invitava il Governo dimissionario a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti. Per la prima volta nella storia repubblicana, la crisi nata e sviluppata in Parlamento trovava un epilogo parlamentare con la reiezione dello strumento sul quale era stata posta la questione di fiducia.

Nel giorno in cui all'Assemblea della Camera venivano annunciate le dimissioni del Governo – il 12 ottobre 1998 – si procedeva anche all'annuncio della modificazione del nome del gruppo di Rifondazione comunista, che diveniva gruppo Comunista, cui aderiva la maggioranza degli iscritti al

precedente gruppo, mentre i restanti deputati del medesimo gruppo venivano iscritti in via provvisoria al gruppo Misto.

2.2.6 - La formazione del I Governo D'Alema

2.2.6.1 - Le consultazioni del Presidente della Repubblica e il conferimento di un preincarico a Romano Prodi

Il giorno successivo alla votazione della Camera, il 10 ottobre 1998, il Presidente della Repubblica iniziava le consultazioni per risolvere la crisi di Governo. Le consultazioni – nell'ambito delle quali veniva ricevuta sia una delegazione del Partito della Rifondazione comunista, guidata da Fausto Bertinotti, sia una delegazione della nuova formazione dei Comunisti italiani, guidata da Armando Cossutta – si concludevano il 13 ottobre, con l'affidamento al Presidente del Consiglio dimissionario di un preincarico volto a «verificare [nel più breve tempo possibile] l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che gli consent[isse] la formazione del Governo».

Il 14 ottobre 1998, a Montecitorio, il Presidente del Consiglio dimissionario svolgeva le proprie consultazioni informali e, successivamente, teneva a palazzo Chigi un vertice con i rappresentanti dei partiti dell'Ulivo, cui partecipava anche il leader della nuova formazione fondata da Antonio Di Pietro, l'Italia dei valori.

Alla luce dei colloqui svolti, tuttavia, il 15 ottobre 1998 Romano Prodi rimetteva l'incarico ricevuto.

2.2.6.2 - Il preincarico e l'incarico a Massimo D'Alema

Il Presidente della Repubblica intraprendeva dunque, a partire dal 15 ottobre 1998, un nuovo giro di consultazioni, nel quale riceveva – oltre i Presidenti delle Camere – le rappresentanze dell'Ulivo, del Polo per le libertà, della Lega Nord, dell'UDR⁽¹⁵⁷⁾ e dei Comunisti italiani e, da ultimo, gli ex Presidenti della Repubblica.

Il 16 ottobre 1998 il Presidente della Repubblica Scalfaro conferiva a Massimo D'Alema (in termini analoghi a quelli di Prodi) un preincarico per «verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo».

Il 17 ottobre 1998 Massimo D'Alema avviava le consultazioni, incontrando i rappresentanti delle forze politiche che dovrebbero sostenere il suo Governo (Ulivo, Comunisti italiani e UDR).

Il 19 ottobre 1998 – dopo che il “preincaricato” aveva incontrato anche esponenti delle opposizioni (Polo, Lega Nord, i deputati di Rifondazione comunista che si riconoscevano nelle posizioni di Fausto Bertinotti) – nel corso di una riunione dei presidenti dei gruppi parlamentari di Camera e Senato dell'Ulivo, dei Comunisti italiani e dell'UDR, convocata dallo stesso “preincaricato” – veniva discussa e approvata una bozza di accordo programmatico.

Sulla scorta dell'approvazione di questo documento, nella medesima giornata, il Presidente della Repubblica conferiva a Massimo D'Alema, che accettava con riserva, l'incarico di formare il Governo.

Come è noto, questa decisione del Presidente della Repubblica è stata oggetto di contestazioni molto accese da parte dell'opposizione. I Presidenti delle Camere, con un comunicato congiunto, difesero tale decisione ritenendo la stessa costituzionalmente corretta ⁽¹⁵⁸⁾.

Il 21 ottobre il Presidente del Consiglio scioglieva la riserva e sottoponeva al Presidente della Repubblica le proposte per la composizione del nuovo Governo.

Con tre distinti decreti, emanati in data 21 ottobre 1998, il Presidente della Repubblica accettava le dimissioni che il Presidente del Consiglio Prodi, accettava le dimissioni dalle rispettive cariche dei sottosegretari di Stato, nominava il nuovo Presidente del Consiglio. Con altro decreto in pari data, adottato su proposta del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica nominava i ventisei ministri del nuovo Esecutivo, che prestavano giuramento nella stessa giornata.

Nella prima riunione del Consiglio dei ministri veniva nominato il Sottosegretario di Stato per la Presidenza del Consiglio, con funzioni di Segretario del Consiglio e venivano attribuite la funzione di Vicepresidente del Consiglio dei ministri al Ministro senza portafoglio onorevole Mattarella, nonché le altre deleghe ai ministri senza portafoglio.

Nella seconda riunione del Consiglio dei ministri, il 22 ottobre 1998, il Presidente D'Alema esponeva le linee generali delle dichiarazioni programmatiche che avrebbe illustrato alla Camera dei deputati. Il programma di governo veniva pienamente condiviso ed approvato all'unanimità.

Dopo la nomina e il giuramento dei sottosegretari, il Presidente del Consiglio si presentava alla Camera per esporre le linee fondamentali del programma di governo, mentre al Senato veniva consegnato il testo delle

dichiarazioni programmatiche. La discussione sulle comunicazioni del Governo aveva immediatamente inizio.

Nel suo intervento, il Presidente del Consiglio difendeva l'operato del Governo Prodi, e dunque la legittimità (dell'operato del Presidente della Repubblica e) del Governo ⁽¹⁵⁹⁾. Su tale ultima questione, il Presidente del Consiglio tornava anche in sede di replica il 23 ottobre ⁽¹⁶⁰⁾.

Con il voto determinante dell'UDR e dei Comunisti italiani, la mozione di fiducia n. 1-00321, presentata dai deputati Mussi (DS - L'Ulivo), Pistelli (PD - L'Ulivo), Manzione (UDR), Manca (Rin. It.), Grimaldi (Comunista), Paissan (Misto - Verdi-L'Ulivo) e Crema (Misto - SDI) ⁽¹⁶¹⁾, veniva approvata.

Il dibattito sulle comunicazioni, il cui testo era stato depositato il 22 ottobre 1998, iniziava al Senato iniziava il 26 ottobre 1998. Il giorno successivo – dopo la replica e le dichiarazioni di voto – veniva approvata la mozione di fiducia n. 1-00323, presentata dai senatori Salvi (DS-Ulivo), Elia (PPI), Roberto Napoli (UDR), Fumagalli Carulli (Rin. It. - Indipendenti), Pieroni (Verdi-L'Ulivo), Marino (Comunista) e Cesare Marini (Misto-SDI) ⁽¹⁶²⁾.

2.2.7 - La crisi del I Governo D'Alema e la formazione del II Governo D'Alema

La dichiarazione di apertura della crisi del I Governo D'Alema – a poco più di un anno dalla sua formazione – spetta al presidente dei Socialisti democratici italiani (SDI) che, il 12 dicembre 1999, nella replica conclusiva al primo congresso della formazione, chiedeva di aprire nel prossimo mese gennaio una crisi di governo al fine di sostituire il Presidente del Consiglio D'Alema e designare un nuovo *Premier* in grado di guidare con maggiori possibilità di vittoria il centrosinistra alle elezioni del 2001.

A seguito di tale dichiarazione, il giorno successivo, il Presidente del Consiglio si recava dal Presidente della Repubblica Ciampi per rappresentargli la propria intenzione di svolgere in Parlamento una verifica della maggioranza.

In considerazione delle scadenze legislative tradizionali di fine anno, il Presidente della Repubblica, il 14 dicembre 1999, riceveva i Presidenti delle Camere per ricevere informazioni in ordine allo stato dei lavori parlamentari e all'iter di approvazione della legge finanziaria.

Nel frattempo, il Presidente del Consiglio inviava una lettera ai Presidenti delle Camere, che ne davano lettura alle rispettive Assemblee, con la quale comunicava la sua intenzione di riferire in Parlamento dopo l'approvazione dei documenti di bilancio ⁽¹⁶³⁾.

Si susseguivano, intanto, le prese di posizione politiche: il 14 dicembre, in una riunione cui partecipavano i leader del Trifoglio (Cossiga, Boselli e La Malfa in rappresentanza, rispettivamente, dell'Unione per la Repubblica, dello SDI e del Partito repubblicano) veniva chiesta l'apertura di una crisi formale e si esprimevano critiche nei confronti della formula, sostenuta da PPI, Udeur e I Democratici, di un incarico a D'Alema fino alla fine della legislatura. Il 15 dicembre 1999, il segretario dei DS, Veltroni, inviava una lettera ai segretari degli altri partiti della maggioranza per ribadire il carattere strategico dell'alleanza di centrosinistra e la pari dignità di tutte le forze politiche che ne fanno parte ⁽¹⁶⁴⁾.

Nello stesso giorno in cui il Senato approvava in via definitiva la legge finanziaria per il 2000 – il 18 dicembre 1999 –, il Presidente del Consiglio rendeva comunicazioni alla Camera (il ramo del Parlamento che per primo aveva accordato la fiducia al Governo) sulla situazione politica.

Successivamente, il Presidente del Consiglio si recava al Senato, ove svolgeva – con alcune integrazioni – il medesimo intervento, per tornare alla Camera ove si avviava il dibattito, al termine del quale il Presidente del Consiglio, dopo aver preannunciato la sua volontà di rassegnare le dimissioni, dichiarava – altresì – di aver preso atto della volontà, espressa dai gruppi della maggioranza, di continuare e di rilanciare l'azione del centro-sinistra ⁽¹⁶⁵⁾.

Riunito il Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio si recava al Quirinale per rassegnare le dimissioni al Capo dello Stato il quale, riservandosi di decidere, invitava il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.

Nelle giornate del 19 e del 20 dicembre 1999, il Presidente della Repubblica svolgeva le consultazioni ricevendo i Presidenti delle Camere, i rappresentanti dei gruppi parlamentari e gli ex Presidenti della Repubblica. Nella serata del 20 dicembre si determinava ad affidare l'incarico di formare il nuovo Governo al Presidente del Consiglio dimissionario D'Alema, il quale accettava con la rituale riserva.

Svolte, a sua volta le proprie consultazioni, il 22 dicembre 1999, il Presidente del Consiglio incaricato scioglieva la riserva e presentava al Presidente della Repubblica la lista dei ministri che – successivamente – prestavano giuramento. Nel tempo record di quattro giorni, dunque, si chiudeva la crisi parlamentare ⁽¹⁶⁶⁾.

Nel rispetto del principio dell'alternanza delle Camere nel dare i natali al Governo, il Presidente del Consiglio si recava al Senato per le comunicazioni

di rito e – dopo una sospensione della seduta per consentirgli di recarsi alla Camera e consegnare, secondo la prassi, il testo del discorso programmatico – si svolgeva la discussione, cui faceva seguito la replica e la votazione per appello nominale la mozione di fiducia n. 1-00480 presentata dai senatori Angius (DS - U), Elia (PPI), Pieroni (Verdi - L'Ulivo), Roberto Napoli (Udeur), Papini (Misto - I Democratici), Marino (Misto - Com.) e Fiorillo (Rin. It. - Lib. dem. ind. pop. Per l'Europa) che veniva approvata ⁽¹⁶⁷⁾.

Nelle dichiarazioni di voto dell'opposizione si registravano toni aspri e accuse di trasformismo ⁽¹⁶⁸⁾, nonché una vibrata protesta per i tempi serrati di soluzione della crisi e la strozzatura del dibattito parlamentare.

Il giorno successivo, il 23 dicembre 1999, iniziava presso la Camera il dibattito sulle comunicazioni del Governo. Con un'intervento sull'ordine dei lavori, prima il presidente del gruppo di Forza Italia, onorevole Pisanu (che lamentava a sua volta la strozzatura del dibattito ⁽¹⁶⁹⁾), e poi di quello di AN, onorevole Selva, dichiaravano che i deputati del Polo per le libertà non avrebbero partecipato alla discussione (senza, comunque, dar luogo all'abbandono dell'Aula), e che le ragioni dell'opposizione sarebbero state chiarite con interventi in dichiarazioni di voto.

Nella medesima giornata si concludeva il dibattito sulle comunicazioni del Governo e, dopo la replica del Presidente del Consiglio e le dichiarazioni di voto, veniva posta in votazione la mozione di fiducia n. 1-00427, presentata dai deputati Mussi (DS), Soro (Pop. Dem. - L'Ulivo), Mastella (Udeur), Piscitello (Democratici - L'Ulivo), Grimaldi (Comunisti), Paissan (M. - Verdi L'Ulivo), Bastianoni (Misto - Rin. It.), Brugger (M. - Min. Ling.), Mazzocchin (M. - Fed. Lib. Dem. Rep.) ⁽¹⁷⁰⁾.

I deputati che si riconoscevano nel Trifoglio (aderenti alle componenti Socialisti democratici italiani e Federalisti liberaldemocratici repubblicani), nell'ambito del quale era maturata la crisi, attraverso la dichiarazione di Boselli esprimevano un'astensione politica, e non tecnica, rispetto al nuovo Governo ⁽¹⁷¹⁾.

Si segnala che nel corso della replica del Presidente del Consiglio dei ministri una deputata – l'onorevole Malavenda – veniva espulsa dall'Aula, dopo una breve sospensione della seduta. Secondo quanto contestualmente annunciato da Presidente, la stessa, tuttavia, sarebbe stata ammessa a votare al termine della seconda chiama ⁽¹⁷²⁾.

2.2.8 - *La crisi del II Governo D'Alema e la formazione del II Governo Amato*

2.2.8.1 - *Le dimissioni e il rinvio alle Camere (immediato) del II Governo D'Alema*

A seguito del deludente risultato delle elezioni regionali svoltesi il 16 aprile 2000, le prime nella vigenza della nuova legge elettorale che prevedeva l'elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali, il Presidente del Consiglio D'Alema convocava – nella giornata del 17 aprile – il Consiglio dei ministri per comunicare al Consiglio medesimo l'intenzione di sottoporre al Capo dello Stato le dimissioni dell'Esecutivo.

Il Presidente del Consiglio si recava, dunque, al Quirinale per rassegnare le dimissioni al Presidente della Repubblica Ciampi che, tuttavia, non accoglieva le dimissioni e invitava il Presidente del Consiglio a presentarsi in Parlamento.

Il 19 aprile 2000, dunque, il Presidente del Consiglio si presentava al Senato – la Camera che per prima gli aveva concesso la fiducia nel dicembre 1999 – per rendere comunicazioni.

Nel suo intervento il Presidente del Consiglio dichiarava che le dimissioni del Governo rappresentavano un atto di sensibilità politica, non corrispondente ad un dovere istituzionale. Il Presidente del Consiglio dimissionario, tuttavia, non auspicava lo scioglimento anticipato delle Camere, ritenendo – invece – opportuno assicurare lo svolgimento della tornata referendaria già fissata per il 21 maggio 2000, nonché la necessità di completare la transizione verso un sistema che consenta una maggiore stabilità politica, e in questa chiave assumeva particolare rilievo il referendum sull'abolizione della quota proporzionale.

La seduta del Senato veniva sospesa per consentire al Presidente del Consiglio di recarsi alla Camera per consegnare il testo delle comunicazioni rese al Senato e, successivamente, riprendeva con la discussione sulle comunicazioni del Governo e si concludeva con la replica del Presidente del Consiglio, nella quale lo stesso comunicava la sua intenzione di riunire il Consiglio dei ministri e di recarsi successivamente dal Capo dello Stato per riferire sugli esiti del chiarimento parlamentare.

Prima di recarsi al Quirinale, il Presidente del Consiglio riuniva il Consiglio dei ministri, che condivideva la scelta delle dimissioni. Il Presidente della Repubblica, riservandosi di decidere, invitava il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.

2.2.8.2 - La prosecuzione delle legislatura: la formazione del II Governo Amato

Nella stessa giornata del 19 aprile 2000, si teneva un vertice degli esponenti dei partiti della maggioranza che avevano sostenuto il II Governo D'Alema, a conclusione del quale gli stessi chiedevano che una figura di alto profilo istituzionale fosse chiamata a guidare il Governo per terminare la legislatura.

Il 20 aprile 2000, il Presidente della Repubblica iniziava le consultazioni per la formazione del nuovo Governo, che si concludevano il giorno successivo, con l'affidamento dell'incarico a Giuliano Amato, Ministro del tesoro del Governo dimissionario, il quale, secondo la prassi, accettava con riserva.

Il Presidente del Consiglio incaricato svolgeva – secondo quanto riferiscono le cronache, in parte a Montecitorio e in parte presso il Ministero – le proprie consultazioni.

Il successivo 25 aprile, il Presidente del Consiglio incaricato scioglieva la riserva e presentava la lista dei ministri, che prestavano giuramento il 26 aprile.

Anche in questo caso l'iter della crisi era stato piuttosto rapido: sei giorni.

Il 27 aprile 2000 toccava alla Camera ricevere le comunicazioni programmatiche del nuovo Presidente del Consiglio, alla seconda esperienza come *Premier*.

Al Senato veniva depositato il testo delle comunicazioni e, successivamente, si avviava alla Camera il dibattito sulle comunicazioni, che si sarebbe chiuso il giorno successivo. Il 28 aprile 2000, dopo la replica del Presidente del Consiglio e le dichiarazioni di voto, veniva posta in votazione la mozione di fiducia n. 1-00452, presentata dai deputati Mussi (DS - U), Soro (PD - U), Monaco (Dem. Ulivo), Grimaldi (Com.), Paissan (M.-Verdi), Bastianoni (Misto - Rin. It.), Crema (Misto - SDI) e Manzione (Udeur) ⁽¹⁷³⁾.

Dopo lo svolgimento del dibattito nella seduta del 2 maggio 2000, il giorno successivo – il 3 maggio – al termine della replica e delle dichiarazioni di voto, il Senato approvava la mozione di fiducia al Governo n. 1-00545, presentata dai senatori Angius (DS - U), Elia (PPI), Pieroni (Verdi - Ulivo), Napoli Roberto (Udeur), Marino (Misto - Com.), Mazzuca Poggiolini (Misto - I Dem.), D'Urso (Misto - Rin. It.) e Marini (Misto-SDI) ⁽¹⁷⁴⁾.

2.2.9 - Le mozioni di sfiducia presentate nel corso della XIII legislatura

Alla Camera dei deputati, nel corso della XIII legislatura, sono state presentate mozioni di sfiducia nei confronti di quattro ministri, rispettivamente: il Ministro delle risorse agricole e forestali, senatore Pinto, il Mini-

stro dei trasporti e della navigazione, Burlando e, congiuntamente, i Ministri dell'interno e della giustizia, Napolitano e Flick.

La mozione di sfiducia nei confronti del Ministro delle risorse agricole alimentari e forestali, Pinto (n. 1-00080), è stata presentata il 23 gennaio 1997 dal deputato Franz e sottoscritta dai deputati iscritti al gruppo di Alleanza nazionale, nonché da alcuni deputati iscritti al gruppo Misto, alla Lega Nord per l'indipendenza della Padania e a Forza Italia.

Al Ministro veniva imputata una gestione inadeguata della questione relativa alle "quote latte", dell'AIMA e dei rapporti con il settore zootecnico. Tra le questioni procedurali valutate all'atto di calendarizzare l'esame di tale mozione, vi è stata quella relativa alla priorità dell'esame della stessa rispetto all'esame di talune mozioni di competenza dello stesso Ministro in materia di gestione del regime delle quote latte⁽¹⁷⁵⁾. La discussione della mozione aveva luogo nella seduta del 4 febbraio, e dopo la discussione prendeva la parola il Presidente del Consiglio dei ministri. Si svolgevano, dunque, le dichiarazioni di voto e la mozione veniva successivamente respinta con 311 voti contrari e 250 favorevoli.

Nei confronti del medesimo Ministro veniva presentata una seconda mozione di sfiducia (n. 1-00231, Comino – Lega Nord per l'indipendenza della Padania – ed altri appartenenti al medesimo gruppo del primo firmatario, nonché ai gruppi Forza Italia e Alleanza nazionale) il 22 gennaio 1998; essa – tuttavia – non veniva discussa.

Nei confronti del Ministro dei trasporti e della navigazione, Burlando venivano presentate tre distinte mozioni, la n. 1-00185, presentata il 15 settembre 1997, dal deputato Fini (AN) e da altri deputati appartenenti ai gruppi di AN, FI e CCD, la n. 1-00245, presentata il 24 marzo 1998, dal deputato Comino (LNP) ed altri (LNP, FI e UDR) e la n. 1-00250, presentata il 1° aprile 1998, dal deputato Cardinale (UDR) ed altri (Misto e UDR). Le mozioni, partendo in particolare da alcuni incidenti ferroviari verificatisi, svolgevano una critica generale dell'operato del Ministro anche (mozioni Comino e Cardinale) nel settore dell'aviazione civile e dell'autotrasporto.

Dopo la discussione sulle linee generali, gli interventi del Governo e le dichiarazioni di voto, le mozioni di sfiducia al Ministro Burlando venivano votate congiuntamente, il 2 aprile 1998, e respinte con 304 voti contrari, 251 voti favorevoli, 1 astenuto.

La mozione n. 1-00261, di sfiducia nei confronti dei Ministri dell'interno e della giustizia, Napolitano e Flick, a firma del deputato Cardinale (UDR) ed altri (UDR e LNP), era presentata il 14 maggio 1998 e traeva origine

dall'episodio della fuga dell'ex capo della Loggia massonica P2 Licio Gelli, che si era reso irreperibile prima dell'esecutività della sentenza definitiva della Corte di cassazione per lo scandalo del Banco ambrosiano. Nella seduta del 29 maggio 1998, dopo la discussione sulle linee generali, gli interventi del Governo e le dichiarazioni di voto, la mozione veniva respinta. Su 356 presenti, 46 deputati votavano a favore e 310 votavano contro (sull'ammissibilità di questa mozione, cfr. par. 3.3.3).

Alla Camera veniva presentata anche una mozione di sfiducia nei confronti del Ministro dei lavori pubblici, Costa – si tratta della mozione n. 1-00219, presentata il 17 dicembre 1997, da deputati dei gruppi Lega Nord, Alleanza nazionale e Forza Italia – la cui discussione, tuttavia, non veniva calendarizzata.

Al Senato, sempre nel corso della XIII legislatura, venivano presentate tre mozioni di sfiducia individuale a ministri, nessuna delle quali veniva effettivamente discussa. Le mozioni erano le seguenti: n. 1-00025, a firma del senatore Lisi (AN) e altri appartenenti al medesimo gruppo, di sfiducia nei confronti del Ministro dei trasporti e della navigazione Burlando, presentata il 31 luglio 1996 (sulla politica del Governo nel settore dei trasporti); n. 1-00313, a firma del senatore Florino (AN) ed altri (AN e FI), di sfiducia nei confronti del Ministro dell'interno, Giorgio Napolitano, presentata il 29 settembre 1998 (sulla lotta alla criminalità organizzata, in particolare alla camorra); n. 1-00343, a firma del senatore Curto (AN) ed altri (AN e FI), di sfiducia nei confronti del Ministro della giustizia, onorevole Diliberto, presentata il 24 novembre 1998 e ritirata il 12 gennaio 1999 (sul ruolo del Ministro nella vicenda relativa alla presenza in Italia del leader del PKK Ocalan).

2.3 - *La XIV legislatura*

2.3.1 - *La formazione del II Governo Berlusconi*

2.3.1.1 - *Le peculiarità della XIV legislatura*

La XIV legislatura (la terza e ultima eletta con le leggi elettorali del 1993), si è caratterizzata per essere stata una legislatura giunta praticamente alla sua scadenza naturale (benché anch'essa – come tutte le precedenti – si sia conclusa con uno scioglimento anticipato di alcuni mesi per ragioni “tecniche”) e per la sostanziale stabilità della compagine governativa.

A fronte di questa (apparente) stabilità – benché nella legislatura si siano comunque succeduti due Esecutivi, peraltro guidati dallo stesso Presidente del Consiglio, indicato già nei simboli riportati nelle schede elettorali come futura guida dell’Esecutivo – la maggioranza di governo è stata scossa da diverse convulsioni che hanno comportato, a più riprese, un significativo ricambio in alcuni i ruoli chiave della compagine governativa, nonché l’apertura di una crisi “formale”, la formazione di un “Governo-*bis*” con la stessa guida e, a ridosso della fine della legislatura, ancora un’importante sostituzione nella compagine del secondo Gabinetto della legislatura.

Senza tener conto della formazione del secondo Esecutivo, che ha comportato un certo rimescolamento delle cariche, due – in particolare – sono stati i ministeri che, nel corso della legislatura, hanno cambiato titolare in funzione delle dinamiche interne alla maggioranza: il Ministero degli esteri (tre Ministri e un *interim* nel II Governo Berlusconi) e il Ministero dell’economia (due Ministri e un *interim* nel II Governo Berlusconi; due Ministri nel III Governo Berlusconi).

2.3.1.2 - *La nomina e la fiducia*

Dopo le elezioni del 13 maggio 2001, al termine di un rapido giro di consultazioni ⁽¹⁷⁶⁾, Silvio Berlusconi è stato incaricato di formare il nuovo governo il 9 giugno 2001. Il neo incaricato ha accettato con riserva, che è stata sciolta il giorno successivo. Il decreto di nomina del Presidente del Consiglio, come pure quello di nomina dei ministri, porta la data del 10 giugno 2001.

La compagine governativa, che ha prestato giuramento nelle mani del Capo dello Stato il giorno successivo, si componeva di dodici ministri preposti ad altrettanti ministeri e di dieci ministri senza portafoglio, ad uno dei quali – l’onorevole Fini, leader del secondo partito della maggioranza – è stata successivamente affidata la funzione di Vicepresidente del Consiglio (con d.p.r. del 12 giugno 2001) ⁽¹⁷⁷⁾.

Occorre, incidentalmente, ricordare che l’inizio della XIV legislatura ha segnato l’entrata in vigore della riforma dell’organizzazione dei ministeri, delineata dal decreto legislativo n. 300 del 1999, che aveva proceduto ad una riorganizzazione e all’accorpamento dei ministeri, riducendone a dodici il numero complessivo. Tra i principi ispiratori della riforma vi era stato, oltre quello della razionalizzazione delle competenze, anche quello dello snelli-

mento dell'organo collegiale Governo. Tale ultima finalità, tuttavia, è stata messa in discussione a seguito della nomina di un ampio numero di ministri senza portafoglio – per i quali il decreto legislativo n. 303/1999, che ridisciplinava l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, effettivamente non fissava un numero massimo – sia dall'immediata reistituzione di due ministeri.

Tra i primi atti del Governo – prima ancora di ottenere la fiducia parlamentare – vi è stata, infatti, l'adozione di un decreto-legge (d.l. 12 giugno 2001, n. 217, conv. con modif. dalla l. 3 agosto 2001, n. 317) volto a reistituire il soppresso Ministero della salute («sanità» nel testo originario del decreto) e quello delle comunicazioni, scorporandone le rispettive competenze da quelle attribuite dal decreto legislativo n. 300 ai Ministeri del lavoro (, della salute) e delle politiche sociali e delle attività produttive.

Ai Ministeri neo istituiti sono stati preposti due Ministri, i cui decreti di nomina sono stati emanati dal Presidente della Repubblica il 12 giugno 2001 (il decreto di nomina del Ministro della sanità è stato novato, in ragione della variazione della denominazione del ministero, il 20 agosto).

Esaurita questa prima fase di formazione, il Governo si è presentato alle Camere per ottenerne la fiducia, nei termini prescritti dall'articolo 94, quarto comma della Costituzione.

Il dibattito – nel rispetto del principio dell'alternanza tra le Camere nel dare i “natali” ai Governi – ha preso le mosse dal Senato della Repubblica, convocato il 18 giugno 2001 per le comunicazioni del Governo. Alla Camera dei deputati, invece, il Presidente del Consiglio – lo stesso giorno – ha depositato il testo delle dichiarazioni già rese al Senato.

Il dibattito sulle comunicazioni è stato avviato al Senato il 19 giugno 2001 per concludersi il giorno successivo. Al termine di tale dibattito, è stata presentata dai senatori Schifani, Nania, D'Onofrio, Moro, Del Pennino, Crinò – a nome dei gruppi di FI, AN, CCD-CDU Biancofiore, Lega Nord Padania, Misto - Partito repubblicano italiano e Misto - Nuovo PSI – la mozione n. 1-00005 ⁽¹⁷⁸⁾.

La mozione di fiducia è stata votata per appello di nominale, presso quel ramo del Parlamento, il 20 giugno 2001, ed ha ottenuto 175 voti favorevoli e 133 voti contrari, mentre 5 senatori si sono astenuti.

Si segnala in particolare, ai fini di una riflessione più generale sulla funzione del momento elettorale rispetto alla legittimazione del Governo, l'intervento nella fase di dichiarazioni di voto del senatore Schifani, nel quale si affermava che la fiducia parlamentare rappresentava solo un momento formale, essendo il consenso autentico fornito dai cittadini al momento del voto ⁽¹⁷⁹⁾.

Alla Camera, invece, il dibattito sulle comunicazioni del Governo si è aperto il 20 giugno ed è proseguito il giorno successivo. Al termine è stata presentata la mozione di fiducia n. 1-00007, sottoscritta dai deputati Elio Vito (FI), La Russa (AN), Cè (Lega Nord Padania), Follini (CCD - CDU-Biancofiore), Craxi (Misto - Nuovo Psi) e La Malfa (Misto) ⁽¹⁸⁰⁾. La mozione è stata votata il 21 giugno 2001, ed è stata approvata con 351 voti favorevoli, 261 voti contrari ed un astenuto.

2.3.1.3 - *Le dimissioni di taluni sottosegretari*

Come ricordato, i sottosegretari di Stato sono stati nominati con decreto del Presidente della Repubblica del 12 giugno 2001. Rispetto alle previsioni, tuttavia, si sono presto registrate due defezioni: la prima, quella dell'onorevole Costa, che, designato come Sottosegretario presso il Ministero del lavoro e alle politiche sociali, non ha prestato giuramento; la seconda, quella dell'onorevole Giorgetti, Sottosegretario presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che si è dimesso dalla carica essendo stato eletto presidente della Commissione bilancio della Camera (le dimissioni sono state accettate con il d.p.r. 21 giugno 2001).

Di diversa natura è, invece, la vicenda che ha portato alle dimissioni del Sottosegretario presso il Ministero degli interni, onorevole Taormina. Le dimissioni, rassegnate con una lettera del 4 dicembre 2001 al Presidente del Consiglio dei ministri di cui il Ministro dell'interno ha dato notizia all'Assemblea del Senato, il 4 dicembre 2001, nel corso dell'esame di una mozione e di una interrogazione su alcune dichiarazioni rese proprio dal Sottosegretario, hanno fatto seguito alle aspre polemiche sollevate dalle dichiarazioni da questi rilasciate alla stampa. Il Sottosegretario, infatti, invitava la procura della Repubblica di Brescia ad arrestare i giudici del tribunale di Milano che avevano emesso un'ordinanza – della cui legittimità il Sottosegretario dubitava – nell'ambito del noto processo SME-Ariosto, che vedeva tra gli imputati il Presidente del Consiglio dei ministri ⁽¹⁸¹⁾.

Presso i due rami del Parlamento sono state presentate diverse interrogazioni volte a chiedere quale fosse l'intendimento del Governo circa la permanenza in carica del Sottosegretario, nonché due mozioni volte a chiedere la revoca dello stesso ⁽¹⁸²⁾. Al Senato era stata presentata anche una mozione (1-00035), in cui si impegnava il Governo a revocare l'incarico al Sottosegretario. Il 4 dicembre 2001 è stato previsto l'esame della mozione –

che, essendo relativa ad un soggetto che non è membro dell'organo collegiale Governo in senso stretto, non può essere qualificata come mozione di sfiducia individuale –, nonché di un'interrogazione sul tale questione.

Tuttavia, essendo nella medesima giornata intervenute le dimissioni del Sottosegretario (comunicate all'Assemblea dal Ministro dell'interno), la mozione non è stata ulteriormente discussa. Il dibattito già avviato è proseguito, nella giornata successiva, sul tema del funzionamento della giustizia.

2.3.1.4 - Cenni sulla nomina dei viceministri

Il titolo di viceministro è stato attribuito con sei distinti decreti del Presidente della Repubblica, adottati il 19 ottobre 2001, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa approvazione da parte del Consiglio dei ministri delle deleghe di particolari funzioni conferite dai rispettivi ministri competenti, ad altrettanti sottosegretari di Stato ⁽¹⁸³⁾. La figura del viceministro era stata introdotta nell'ordinamento dalla legge n. 81 del 2001, che modificando l'articolo 10 della legge n. 400 del 1988, stabiliva che a non più di dieci sottosegretari potesse essere attribuito il titolo di viceministro. Per riconoscere tale titolo ai sottosegretari in questione, avrebbe dovuto essere conferita dal ministro competente una delega relativa all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali, o di una o più direzioni generali (nei ministeri organizzati secondo il modello che prevede l'esistenza del segretario generale). La delega avrebbe dovuto essere confermata, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, con deliberazione del Consiglio stesso ⁽¹⁸⁴⁾. La legge, nel suo testo originario, tuttavia non ha mai dispiegato effetti: essa è stata modificata con il già citato decreto-legge n. 217, che ha rimosso il precedente requisito previsto per la delega, stabilendo che esso sia riferito non già «ad un'intera area di competenza», bensì «ad aree o progetti di competenza» di una o più strutture di primo livello, con ciò indebolendo i già tenui profili di differenziazione – sul piano strettamente funzionale – tra sottosegretari e sottosegretari con titolo di viceministri ⁽¹⁸⁵⁾.

I viceministri, dunque, rimangono sottosegretari, sebbene insigniti di un titolo, attribuito con una procedura particolare che necessita di una deliberazione ulteriore del Consiglio dei ministri e che richiede un decreto presidenziale. Essi, con riferimento ai rapporti con le Camere, non hanno poteri maggiori di quelli riconosciuti ai sottosegretari: non possono porre la questione di fiducia, né possono rispondere alle interrogazioni a risposta

immediata in Assemblea (c.d. *question time*). Su tale ultima questione si è espressa in senso negativo la Giunta per il Regolamento della Camera nella riunione del 25 febbraio 2004 ⁽¹⁸⁶⁾.

2.3.2 - *La reiezione della mozione di sfiducia nei confronti del Ministro dell'interno*

L'opposizione ha presentato il 25 luglio 2001 in entrambi i rami del Parlamento una mozione di sfiducia nei confronti del Ministro dell'interno Scajola (mozione n. 1-00019, sen. Angius ed altri; mozione n. 1-00014, on. Rutelli ed altri).

La mozione era stata presentata dai gruppi dell'Ulivo dopo la relazione svolta dal Ministro dell'interno, il 23 luglio presso la 1^a Commissione del Senato, sugli incidenti di Genova in occasione del Vertice del G8.

I firmatari imputavano al Ministro di non aver impartito alle Forze di polizia direttive adeguate per la tutela della città e il mantenimento dell'ordine pubblico e, altresì, di non aver consentito l'esercizio del diritto di manifestare pacificamente e di non aver posto in essere misure per isolare i manifestanti violenti.

Solo il Senato, tuttavia, ha discusso la mozione – il 1° agosto – respingendola, al termine di un dibattito particolarmente acceso, con 180 voti contrari, 106 favorevoli e 1 astenuto.

A seguito della reiezione della mozione presso l'altro ramo del Parlamento e della decisione di procedere ad un'indagine conoscitiva sui fatti del G8 di Genova, l'analogo strumento presso la Camera non è stato discusso ⁽¹⁸⁷⁾.

2.3.3 - *Le dimissioni del Ministro degli affari esteri*

Nel corso del 2002, la compagine del II Governo Berlusconi ha subito due rilevanti variazioni: i titolari dimissionari di due importanti Ministeri – quello degli affari esteri e quello dell'interno – sono stati sostituiti.

Il 5 gennaio 2003, il Ministro degli affari esteri Renato Ruggiero ha rassegnato le proprie dimissioni. L'*interim* è stato conferito allo stesso Presidente del Consiglio (d.p.r. 6 gennaio 2002) che lo ha mantenuto fino al mese di novembre dello stesso anno. Il 14 novembre, infatti, è stato nominato alla Farnesina l'onorevole Frattini, già Ministro per la funzione pubblica (d.p.r. 14 novembre 2002). Al posto di quest'ultimo, invece, è stato nominato l'Avvocato generale dello

Stato Luigi Mazzella (d.p.r. 14 novembre 2002) che – a sua volta – ha rassegnato le proprie dimissioni il 2 dicembre 2004 nell’ambito di una più ampia vicenda di ricambio nella compagine di governo (cfr. par. 2.3.14).

Tra le ragioni che hanno indotto il Ministro Ruggiero a rassegnare le proprie dimissioni – benché un comunicato ufficiale della Presidenza del Consiglio abbia precisato che «di comune accordo e nell’interesse del Paese, hanno [*il Ministro e il Presidente del Consiglio*] convenuto sull’opportunità di interrompere la collaborazione di governo che ambedue hanno giudicato importante, proficua e sin qui positiva» – debbono essere ricordate le divergenze con i Ministri della difesa e della giustizia rispetto alle vicende *Airbus* e del mandato di cattura europeo e, più in generale, una diversa prospettiva rispetto al processo di integrazione europea.

Le dimissioni del Ministro degli esteri sono intervenute in un periodo di aggiornamento dei lavori parlamentari; ciò non di meno, alla Camera le opposizioni hanno chiesto al Governo di riferire sulle vicende che hanno portato alle dimissioni. Al fine di organizzare il relativo dibattito, è stata convocata un’apposita Conferenza dei presidenti di gruppo.

Il 14 gennaio 2002, si è svolta alla Camera un’informativa urgente del Presidente del Consiglio sulle linee di politica estera ed europea del Governo. In tale occasione, il Presidente del Consiglio ha ricordato che lo stesso Ruggiero – al momento di assumere l’incarico – aveva dichiarato che quest’ultimo sarebbe stato «a tempo limitato per ragioni e impegni personali». Dell’informativa è stata disposta la ripresa televisiva diretta (cfr. anche par. 3.2.2).

Al Senato, invece, il Presidente del Consiglio non è stato chiamato a riferire; pertanto, nella seduta del 22 gennaio è stata data la consueta comunicazione delle dimissioni e dell’affidamento dell’*interim*.

2.3.4 - *La revoca di un sottosegretario*

Nel corso della legislatura, a fronte di diversi casi di dimissioni (anche, in certo qual modo, non propriamente volontarie) di sottosegretari, solo un sottosegretario è stato revocato, sebbene al termine di una vicenda piuttosto complessa, nel corso della quale si è manifestata un’insanabile divergenza tra il sottosegretario stesso e il rispettivo ministro.

Il 12 giugno 2002, il sottosegretario Sgarbi ha rimesso le proprie deleghe al Ministro per i beni e le attività culturali in ragione del dissenso con quest’ultimo rispetto alla valorizzazione del patrimonio dello Stato, affidata

all'istituenda Patrimonio S.p.A., prevista dal decreto legge n. 63 del 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 112 del 2002, e ad eventuali ipotesi di dismissione dei beni culturali.

Il successivo 20 giugno, il Presidente del Consiglio ha proposto al Consiglio dei ministri la revoca dell'incarico, considerato, come si legge nella premessa del decreto, che il sottosegretario «ha assunto pubblicamente posizioni in linea di netto contrasto con le decisioni collegiali del Governo, tanto che il ministro [...] ha provveduto a revocare le deleghe a lui attribuite. Considerato altresì che, nonostante la grave e delicata situazione venutasi a determinare, il predetto contrasto è divenuto insanabile, a causa delle posizioni che anche successivamente e ripetutamente il sottosegretario ha assunto» (d.p.r. 25 giugno 2002).

2.3.5 - Le dimissioni del Ministro dell'interno

Il 3 luglio 2002 il Ministro dell'interno onorevole Scajola ha rassegnato le proprie dimissioni, con una lettera inviata al Presidente della Repubblica ed al Presidente del Consiglio, a seguito delle polemiche successive alla pubblicazione di alcune dichiarazioni del Ministro stesso relative all'omicidio del professor Marco Biagi ⁽¹⁸⁸⁾.

Con proprio decreto, emanato il 3 luglio 2002, poche ore prima dallo svolgimento delle previste comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Camere sulla vicenda, il Presidente della Repubblica ha accettato le dimissioni e ha nominato nuovo Ministro dell'interno l'onorevole Pisanu, cessando lo stesso dalla carica di Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di governo.

Il dibattito parlamentare, al quale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, e che ha avuto ad oggetto gli sviluppi connessi alla vicenda dell'assassinio del professore bolognese, ha dunque avuto luogo dopo lo sostituzione del titolare del Ministero ⁽¹⁸⁹⁾.

Nel corso delle proprie comunicazioni, il Presidente del Consiglio ha reso pubblico il fatto – peraltro già riferito dalla stampa – di aver respinto, il 30 giugno 2002, una prima lettera di dimissioni del Ministro Scajola e definiva le dimissioni stesse come «un gesto di dignità e di generosità che [...] fa onore» al Ministro dimissionario.

Le comunicazioni hanno avuto luogo prima alla Camera, con ripresa televisiva diretta, e successivamente al Senato ⁽¹⁹⁰⁾.

Anche in questo caso, le comunicazioni sono state sollecitate dai gruppi di opposizione che, anzi, avevano in un primo momento prospettato la presentazione di mozioni di sfiducia individuali nei confronti del Ministro dell'interno.

2.3.6 - La nomina del nuovo Ministro degli affari esteri e del nuovo Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica

Non è stata accompagnata da alcun dibattito parlamentare la cessazione dell'*interim* del Presidente del Consiglio e la nomina del nuovo ministro degli affari esteri, nella persona dell'onorevole Frattini, già Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica. (d.p.r. 14 novembre 2002).

Al posto di quest'ultimo, invece, è stato nominato l'Avvocato generale dello Stato Luigi Mazzella (d.p.r. 14 novembre 2002) che – a sua volta – ha rassegnato le proprie dimissioni il 2 dicembre 2004, nell'ambito di una più ampia vicenda di ricambio nella compagine di governo.

2.3.7 - Le dimissioni di due sottosegretari

Con due distinti decreti del 17 luglio 2003, il Presidente della Repubblica ha accettato le dimissioni rassegnate dal professor Tanzi dalla carica di Sottosegretario presso il Ministero dell'economia e finanze e dall'onorevole Stefani dalla carica di Sottosegretario presso il Ministero delle attività produttive.

Mentre nel primo caso, tuttavia, le dimissioni sono state dettate – secondo quanto dichiarato personalmente dall'interessato – da ragioni personali, nel secondo caso esse sono state sollecitate dalla presentazione di strumenti parlamentari ad opera dell'opposizione.

Sia alla Camera che al Senato, infatti, i gruppi di opposizione avevano presentato mozioni (rispettivamente 1-00241 e 1-00178) volte ad impegnare il Governo a revocare le funzioni attribuite al predetto Sottosegretario in materia di turismo, in relazione a talune dichiarazioni, giudicate gravi ed offensive, circa le abitudini dei cittadini tedeschi in Italia per ragioni di turismo.

2.3.8 - *La reiezione della mozione di sfiducia nei confronti del Ministro della giustizia*

Nel quadro dei rapporti tesi tra il Ministro della giustizia – il cui Dicastero è stato a più riprese “accusato” di aver promosso iniziative legislative *ad personam* e volte a favorire interessi specifici di esponenti della maggioranza – e i gruppi di opposizione deve inquadrarsi la presentazione – in entrambi i rami del Parlamento – di due mozioni di sfiducia individuali dagli analoghi contenuti.

In particolare, la ragione della presentazione di tali strumenti deve rinvenirsi in un’interpretazione – rivelatasi errata – di alcune disposizioni contenute nell’articolo 1 della legge n. 140 del 2003, in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato, disposizioni successivamente dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza 24 del 2004 anche in quanto viziate da «gravi elementi di intrinseca irragionevolezza».

Il 28 luglio 2003 è stata pubblicata alla Camera dei deputati la mozione di sfiducia individuale, ai sensi dell’articolo 115, comma 3 del Regolamento della Camera, nei confronti del Ministro della giustizia, n. 1-00251, sottoscritta da deputati appartenenti ai gruppi di opposizione (Democratici di Sinistra, Margherita, DL - L’Ulivo, Rifondazione comunista, Misto - Verdi - L’Ulivo, Misto - Comunisti italiani, Misto - Socialisti democratici italiani, Misto - Verdi-L’Ulivo, Misto - Udeur - popolari per l’Europa).

La mozione, tuttavia, non è stata discussa, anche alla luce del dibattito svoltosi presso l’altro ramo del Parlamento nella seduta del 29 luglio, in occasione dell’esame di un analogo strumento.

Il Senato ha respinto un’analogo mozione ⁽¹⁹¹⁾ (n. 1-00293) presentata dai senatori dei gruppi di opposizione in cui si lamentava, tra l’altro, che «le leggi approvate dall’inizio della legislatura nel settore della giustizia non fossero espressione di alcun disegno organico di riforma ed avessero peggiorato lo stato dell’amministrazione della giustizia».

Nel corso del dibattito al Senato, il Ministro Castelli aveva annunciato l’intenzione di inoltrare le rogatorie richieste nell’ambito dell’inchiesta sulla presunta frode fiscale compiuta da Fininvest nell’acquisto di diritti cinematografici, rogatorie temporaneamente bloccate dal Ministro sulla base dell’interpretazione rivelatasi errata.

2.3.9 - *La nomina del Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di governo*

Il 31 luglio 2003, l'onorevole Claudio Scajola, già Ministro dell'interno, dimessosi il 3 luglio 2002 (cfr. par. 2.3.5), è stato nominato Ministro per l'attuazione del programma di governo. La nomina, come di prassi, è stata comunicata alle Camere con lettera del Presidente del Consiglio dei ministri, ma – anche in ragione della sua modesta importanza –, essa non ha dato luogo ad alcuna richiesta parlamentare di comunicazioni in proposito da parte del Governo.

2.3.10 - *La (lunga) verifica di governo*

Subito dopo lo svolgimento delle elezioni amministrative nella primavera del 2003, si è aperto un confronto tra i partiti della maggioranza – tanto articolato quanto privo di conseguenze sulla compagine ministeriale – in ordine alla cosiddetta verifica di governo.

Già nell'autunno del 2002, quando il Presidente del Consiglio svolgeva ad *interim* anche le funzioni di Ministro degli affari esteri, era stata avanzata – e allora a sollevare la questione erano stati principalmente gli esponenti centristi del Governo – la richiesta di una verifica di governo, anche in vista di un'eventuale ipotesi di rimpasto.

In tale circostanza, tuttavia, la decisione del Presidente del Consiglio di nominare come nuovo Ministro degli affari esteri il titolare della funzione pubblica aveva impedito l'apertura di un più ampio giro di nomine.

Il confronto interno alla maggioranza, tuttavia, con momenti di diversa intensità e senza essere accompagnato da alcun confronto in sede parlamentare, si è protratto anche nei primi mesi dell'anno successivo, fino ad assumere toni più accesi ed una nuova urgenza proprio a seguito del risultato elettorale.

Non diversamente da quanto accaduto l'anno precedente, anche in questa occasione, in ragione della concomitanza con il semestre di Presidenza europeo – il secondo semestre del 2003 – il confronto si è chiuso in modo piuttosto interlocutorio (e senza variazioni nella compagine di governo).

Il 4 luglio 2003, il Presidente del Consiglio ha comunicato una sorta di agenda “nazionale” della maggioranza nel periodo del semestre italiano. Nel documento – su cui sono stati, successivamente, chiamati a pronunciarsi i direttivi dei partiti della maggioranza – veniva proposto l'affidamento del

coordinamento di una sorta di cabina di regia per le politiche economiche al Vicepresidente del Consiglio.

Il documento conteneva anche indicazioni sulle questioni da affrontare nella legge finanziaria, sulla *devolution* e su diversi temi in materia di giustizia, quali l'attuazione del giusto processo e la garanzia della certezza della pena. In esso si prospettava, inoltre, la definizione di un disegno di legge costituzionale complessivo di riforma della seconda parte della Costituzione.

L'ipotesi della cabina di regia, tuttavia, veniva meno a seguito della qualificazione della stessa come istanza meramente tecnica (e non politica) da parte dell'UDC. A fronte di ciò, il Vicepresidente del Consiglio constatava l'assenza delle condizioni necessarie per riunire la nuova assise.

Terminato il semestre europeo di Presidenza, la questione della verifica di governo tornava a riaffiorare. Anche in questo caso, veniva individuata un'ipotesi di soluzione cui non è stato dato alcun effettivo seguito.

Il 10 febbraio 2004, con una propria dichiarazione, il Presidente del Consiglio, infatti, aveva affermato che la verifica di governo poteva considerarsi chiusa grazie a due decisioni: l'affidamento del dipartimento economico di Palazzo Chigi al Vicepresidente del Consiglio dei ministri e la reistituzione del Consiglio di gabinetto per esaminare i provvedimenti da portare in Consiglio dei ministri, al fine di garantire la collegialità delle decisioni. A tali decisioni, tuttavia, non veniva dato seguito.

Sono stati, infine, i risultati delle elezioni europee della primavera del 2004 a determinare l'apertura di un nuovo dibattito tra le forze di maggioranza circa l'opportunità di procedere ad un rimpasto, ovvero a quello che è stato definito un "rafforzamento della squadra di governo" e – più in generale – ad una nuova definizione dell'agenda della maggioranza.

Nel 2004, a differenza, di quanto avvenuto in precedenza, la verifica di maggioranza ha portato effettivamente a cambiamenti nella compagine governativa, cambiamenti che si sono realizzati in due distinti momenti: in concomitanza con la presentazione del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) alle Camere (cfr. par. 2.3.11) e nel mese di novembre (cfr. par. 2.3.12).

Nello stesso anno, peraltro, alcuni avvicendamenti sono stati dettati da dimissioni per incompatibilità e non sono da ricondurre in modo diretto alla variazione degli equilibri di governo.

2.3.11 - *Le dimissioni del Ministro dell'economia e delle finanze*

Nella nottata del 2 luglio 2003, al termine di una riunione tra i principali leader della maggioranza, il Ministro dell'economia e delle finanze Tremonti si determinava a rassegnare le proprie dimissioni.

Il confronto nella maggioranza aveva assunto un tono particolarmente stringente quando il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, onorevole Fini, aveva minacciato l'uscita dal Governo dei ministri di Alleanza nazionale ove non si fosse registrata una svolta nella gestione delle questioni economiche (stesura del DPEF e definizione della manovra correttiva) ⁽¹⁹²⁾.

Le dimissioni del Ministro dell'economia e delle finanze venivano accettate con il decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 2004, con lo stesso decreto l'*interim* veniva affidato al Presidente del Consiglio dei ministri.

Tale *interim*, tuttavia, a differenza di quello del Ministero degli affari esteri, risultava di breve durata, avendo gli alleati di governo (in particolare, l'UDC e Alleanza nazionale) manifestato ferma contrarietà ad un suo prolungamento.

Il 16 luglio 2004, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, nominava a Ministro dell'economia e delle finanze il professor Siniscalco, già direttore generale dello stesso Ministero ⁽¹⁹³⁾.

Sulla situazione determinatasi a seguito delle dimissioni del Ministro dell'economia, il 14 luglio, si svolgeva, su richiesta delle opposizioni, un dibattito parlamentare che ha assunto la forma di comunicazioni al Senato e quella di informativa urgente alla Camera, ove è stata disposta la ripresa televisiva diretta (su questa vicenda, con particolare riferimento all'andamento del dibattito parlamentare, cfr. par. 3.2.2).

2.3.12 - *La sostituzione del Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali e la devoluzione*

Le dimissioni del Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali, onorevole Bossi, sono da ascrivere a motivi personali e all'incompatibilità tra l'incarico governativo (nonché quello di deputato nazionale) ed il mandato di deputato europeo. Le dimissioni sono state accettate con decreto presidenziale del 19 luglio 2004.

Il 20 luglio, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, nominava il senatore Calderoli, già Vicepresidente del Senato, Ministro senza portafoglio. Al neoministro, anch'egli esponente di spicco della Lega, è stato conferito il medesimo incarico già affidato all'onorevole Bossi. Neanche questo avvicendamento – ovviamente comunicato alle Camere – è stato oggetto di dibattito parlamentare.

2.3.13 - *La sostituzione del Ministro degli affari esteri*

Il 20 novembre 2004, il Presidente della Repubblica accettava le dimissioni del Ministro degli affari esteri, Frattini, e, con lo stesso decreto, nominava alla medesima carica il Vicepresidente del Consiglio, Fini. Franco Frattini era stato, infatti, individuato quale commissario europeo, nell'ambito della Commissione guidata dal portoghese Barroso. Successivamente, il neocommissario si sarebbe dimesso – per incompatibilità – anche dalla carica di deputato.

2.3.14 - *La nomina del secondo Vicepresidente del Consiglio dei ministri e la sostituzione del Ministro per la funzione pubblica*

Il 2 dicembre 2004, il Presidente della Repubblica ha emanato i decreti di accettazione delle dimissioni dalla carica di Ministro dell'Avvocato generale dello Stato Luigi Mazzella (d.p.r.) e di nomina del Ministro senza portafoglio Marco Follini, che assumerà la carica di Vicepresidente del Consiglio. L'onorevole Baccini è cessato dalla carica di Sottosegretario agli affari esteri per essere nominato Ministro senza portafoglio ed assumere la responsabilità della funzione pubblica.

Terminata la sessione di bilancio, a complemento del rimpasto (a formazione progressiva) operato nei mesi precedenti, il 29 dicembre 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri sottoponeva al Presidente della Repubblica il decreto per la nomina di undici ulteriori sottosegretari di Stato (d.p.r. 30 dicembre 2004). In tale occasione veniva assunta anche la decisione di conferire il titolo di viceministro a tre sottosegretari (d.p.r. 14 gennaio 2005).

2.3.15 - *La reiezione della mozione di sfiducia nei confronti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*

Le opposizioni hanno presentato presso i due rami del Parlamento – il 31 gennaio alla Camera, il 1° febbraio al Senato – una mozione di sfiducia individuale nei confronti del Ministro dei trasporti e delle infrastrutture in relazione ai disagi verificatisi su un tratto autostradale e, più in generale, in relazione al «generale fallimento delle politiche per i trasporti e le infrastrutture» (come affermato nella parte motiva di tali strumenti). Solo la Camera, tuttavia, ha proceduto all'esame di tale mozione di sfiducia nella seduta del 16 febbraio 2005, respingendola.

2.3.16 - *La parlamentarizzazione della crisi di governo (aprile 2005)*

Ancora una volta è stato il risultato elettorale, quello delle elezioni regionali – svoltesi il 3 e il 4 aprile 2005 ⁽¹⁹⁴⁾ – a riaprire il confronto all'interno della maggioranza.

La situazione è apparsa precipitare, il 15 aprile 2005, allorché la Direzione nazionale dell'UDC approvava un documento proposto dal segretario, nonché Vicepresidente del Consiglio dei ministri, per il ritiro della delegazione del partito dal Governo ⁽¹⁹⁵⁾. Alla decisione dell'UDC ha fatto seguito anche quella del Nuovo PSI che – a sua volta – decideva il ritiro della propria delegazione ministeriale (composta di sottosegretari) dal Governo.

Nei giorni successivi si susseguivano incontri tra le forze di maggioranza, in vista della stesura di un documento unitario, cui attendeva lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, recante una sorta di patto di fine legislatura.

In attesa di un chiarimento politico, il Presidente del Consiglio non sottoponeva immediatamente i decreti di accettazione delle dimissioni dei ministri e dei sottosegretari appartenenti all'UDC e al Nuovo PSI al Presidente della Repubblica ⁽¹⁹⁶⁾. Essi venivano sottoposti al Capo dello Stato solo il 18 aprile 2005 ⁽¹⁹⁷⁾.

In tale occasione, il Presidente della Repubblica, preso atto delle comunicazioni del Presidente del Consiglio sulla situazione determinatasi a seguito delle dimissioni, invitava il Presidente del Consiglio dei Ministri «a presentarsi senza indugio al Parlamento, che è la sede propria di ogni chiarimento politico», secondo quanto recitato dal comunicato stampa del Quirinale.

In dissenso rispetto alla decisione del Presidente del Consiglio di non rassegnare le dimissioni, il 19 aprile 2005, la direzione del secondo partito

di maggioranza, Alleanza nazionale, valutava la possibilità di ritirare, a sua volta, la propria delegazione dal Governo.

Secondo le indicazioni del Presidente della Repubblica, il 20 aprile 2005, il Presidente del Consiglio riferiva alle Camere – prima al Senato della Repubblica (che al II Governo Berlusconi aveva, per primo, accordato la fiducia) e poi alla Camera, ove consegnava il testo delle proprie dichiarazioni – in merito alla situazione politica ⁽¹⁹⁸⁾.

Senza che si potesse dar luogo allo svolgimento di un dibattito, il Presidente del Consiglio annunciava al Senato la propria volontà di riunire il Consiglio dei ministri al fine di deliberare le dimissioni del Governo e di recarsi successivamente al Quirinale. Tale percorso veniva confermato anche alla Camera, all'atto del deposito delle dichiarazioni.

Il Presidente della Repubblica si risevava di decidere e, nelle successive giornate del 21 e 22 aprile, svolgeva le consultazioni per la formazione del nuovo Governo.

2.3.17 - La formazione del III Governo Berlusconi

Al termine delle consultazioni, lo stesso 22 aprile 2005, il Presidente della Repubblica conferiva al Presidente del Consiglio dimissionario l'incarico di formare il nuovo Governo.

Il Presidente del Consiglio neoincaricato, il giorno successivo, scioglieva la riserva, e nella stessa giornata il nuovo Governo prestava giuramento nelle mani del Capo dello Stato. Dopo tre giorni si concludeva, dunque, la crisi di governo.

I decreti presidenziali di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri recano la data del 23 aprile 2005. I sottosegretari, invece, sono stati nominati il 26 aprile 2005. Il titolo di viceministro è stato attribuito a sei sottosegretari di Stato con altrettanti decreti presidenziali il successivo 23 maggio; ad ulteriori due sottosegretari il titolo è stato attribuito il 1° luglio.

Per quanto concerne la compagine ministeriale, si osserva – in generale – una forte continuità negli incarichi. Veniva confermato il Vicepresidente del Consiglio, e Ministro degli affari esteri, Fini, mentre il secondo incarico di Vicepresidente del Consiglio veniva affidato all'ex Ministro dell'economia e delle finanze, Tremonti.

La maggior parte dei ministeri veniva riaffidata agli stessi titolari. Così nel caso del Ministero degli affari esteri (on. Fini), di quello dell'interno (on. Pisanu), di quello della giustizia (sen. Calderoli), di quello della difesa (on.

Martino), di quello dell'economia e delle finanze (prof. Siniscalco), di quello delle politiche agricole e forestali (on. Alemanno), di quello dell'ambiente e della tutela del territorio (on. Matteoli), di quello delle infrastrutture e dei trasporti (prof. Lunardi), di quello del lavoro e delle politiche sociali e di quello dell'istruzione (on. Maroni), dell'università e della ricerca (dott.ssa Moratti).

Venivano affidati a Ministri che nel precedente governo non avevano il portafoglio i Ministri delle attività produttive (on. Scajola) e dei beni e delle attività culturali (on. Buttiglione), precedentemente affidati a Ministri non riconfermati (rispettivamente, on. Marzano e on. Urbano).

Venivano, invece, affidati a Ministri di prima nomina i Ministri delle comunicazioni e della salute (rispettivamente all'on. Landolfi e all'ex presidente della giunta regionale del Lazio, Storace), i cui precedenti titolari non sono stati riconfermati (rispettivamente on. Gasparri e prof. Sirchia).

Tutti i Ministri senza portafoglio venivano riconfermati, mentre i due "promossi" sono stati sostituiti (dall'on. La Malfa e dall'ex sottosegretario Caldoro). Veniva, inoltre, istituito un ulteriore dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per lo sviluppo e la coesione territoriale (affidato all'ex viceministro per l'economia, on. Miccichè).

Nel rispetto del principio dell'alternanza, il III Governo Berlusconi si presentava, il 26 aprile 2005, dapprima alla Camera, dove il Presidente del Consiglio rendeva le proprie comunicazioni e, dunque, al Senato, dove le stesse sono state invece depositate.

Il 27 aprile 2005, dopo la discussione sulle comunicazioni del Governo e la replica del Presidente del Consiglio dei ministri, la Camera approvava la mozione di fiducia (1-00447), presentata dagli onorevoli Elio Vito (FI), La Russa (AN), Volontè (UDC), Cè (Lega Nord), Moroni (Misto-LDR-NPSI) ⁽¹⁹⁹⁾.

A sua volta il Senato, al termine del dibattito avviato il 27 aprile 2005, approvava nella giornata del 28 aprile 2005, la mozione di fiducia (n. 1-00335), presentata dai senatori Schifani (FI), Nania (AN), D'Onofrio (UDC), Pirovano (Lega Padana), Crinò (Misto-Nuovo PSI), Del Pennino (Misto-PRI) e Lauro (Misto-Casa della libertà) ⁽²⁰⁰⁾.

2.3.18 - Le dimissioni del Ministro dell'economia e delle finanze

Dopo aver ricevuto la bocciatura da parte di UDC e Lega sulla bozza del disegno di legge finanziaria, il Ministro dell'economia Siniscalco, nella nottata tra il 21-22 settembre 2005, rassegnava le proprie dimissioni,

motivandole in una lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri (secondo quanto riportato dal *Corriere della sera*, che con *La Repubblica* ne avevano dato la notizia il 22 settembre, il professore avrebbe scritto: «sono in dissenso quasi su tutto»). Tra le ragioni di dissidio tra il professore e il Presidente del Consiglio la questione della riforma della Banca d'Italia e la condotta nei confronti del Governatore della stessa, Antonio Fazio, coinvolto in inchieste giudiziarie.

Il Presidente della Repubblica – secondo quanto si è appreso – ha, in prima battuta, rifiutato di firmare il decreto di accettazione delle dimissioni del Ministro e di conferimento dell'*interim*. Le dimissioni sono, invece, state accettate contestualmente alla nomina del nuovo ministro.

Il 22 settembre 2005, il Vicepresidente del Consiglio, Tremonti, nel III Governo Berlusconi riprende la guida del Ministero di via XX settembre, succedendo a colui che gli era succeduto nel II Governo Berlusconi.

Il successivo 27 settembre, il Presidente del Consiglio ha riferito alle Camere sulle dimissioni da Ministro dell'economia del professor Siniscalco – nominato il 16 luglio dell'anno precedente, dopo un breve *interim* del Presidente del Consiglio, seguito alle dimissioni del Ministro Tremonti (su cui cfr. par. 2.3.11)– e sulla nomina alla medesima carica del Vicepresidente del Consiglio, onorevole Tremonti.

2.3.19 - *Le dimissioni del Ministro per le riforme istituzionali e della devoluzione*

Il 18 febbraio 2006, a Camere sciolte, il Ministro per le riforme istituzionali, Roberto Calderoli, rassegnava le proprie dimissioni, dopo che un invito in tal senso era stato avanzato dal Presidente del Consiglio e dal Governo e che le dimissioni erano state, in certo qual modo, auspiccate dal Presidente della Repubblica.

Il Ministro aveva indossato e mostrato una maglietta riprodotte alcune vignette satiriche – pubblicate dalla stampa danese e al centro di una *querelle* politico-religiosa internazionale – ritenute offensive dell'Islam.

2.3.20 - *Le dimissioni del Ministro della salute*

Il 10 marzo 2006, a Camere sciolte, il Ministro della salute, Francesco Storace, rassegnava le proprie dimissioni a seguito di un presunto coinvol-

gimento in vicende di spionaggio politico ai danni dei candidati alla carica di presidente della giunta regionale, in occasione delle ultime elezioni regionali del Lazio. Il decreto di accettazione è stato firmato dal Presidente della Repubblica il successivo 11 marzo, contestualmente all'affidamento dell'*interim* al Presidente del Consiglio dei ministri.

2.4 - La XV legislatura

2.4.1 - La formazione del II Governo Prodi

Dopo lo svolgimento delle elezioni del 9 e 10 aprile 2006, le prime con il nuovo sistema elettorale – di tipo proporzionale con la previsione di un premio di maggioranza, in ambito nazionale alla Camera dei deputati e a livello regionale al Senato, e soglie di sbarramento per le coalizioni di liste e per le singole liste – con l'applicazione della nuova disciplina per il voto degli italiani all'estero e l'elezione nell'ambito della circoscrizione Estero di sei senatori e dodici deputati, la formazione del nuovo Governo si è svolta secondo la scansione temporale resa nota dalla Presidenza della Repubblica con un comunicato del 12 aprile, dopo l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica ⁽²⁰¹⁾.

Dopo l'elezione dei Presidenti delle Camere – il 29 aprile 2006 – e la formazione dei gruppi, il Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi rassegnava le dimissioni del Governo da lui presieduto il 2 maggio al Presidente della Repubblica, che lo invitava a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.

La permanenza in carica del Governo uscente, tuttavia, si prolungava rispetto ai tempi consueti di inizio legislatura, in relazione alla necessità di procedere all'elezione del nuovo Capo dello Stato.

Il Parlamento in seduta comune, con la partecipazione dei delegati regionali, si riuniva l'8 maggio 2006, il nuovo Presidente della Repubblica veniva eletto, al quarto scrutinio, il 10 maggio. Il successivo 15 maggio, a poche ore dal giuramento del neo-eletto Giorgio Napolitano, il Presidente della Repubblica Ciampi rassegnava le dimissioni (il relativo comunicato è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 maggio 2006, n. 111).

Il giorno successivo al giuramento – il 16 maggio 2006 – il nuovo Presidente della Repubblica svolgeva le consultazioni per la formazione del Governo, che si concludevano con il conferimento dell'incarico a Romano Prodi, capo della coalizione dell'Unione, il quale, secondo la prassi, accettava con riserva ⁽²⁰²⁾.

Analogamente a quanto avvenuto nel 2001, il primo atto del nuovo Governo era costituito dall'adozione di un decreto-legge (d.l. 18 maggio 2006, n. 181, conv. con modif. dalla legge n. 233/2006), successivamente ampiamente modificato e integrato nel corso dell'esame parlamentare, volto a modificare per più aspetti l'organizzazione del Governo stabilita dal decreto legislativo n. 300 del 1999, incidendo sull'articolazione dei ministeri, il cui numero veniva portato a diciotto da quattordici, e sul riparto di competenze tra i ministeri e la Presidenza del Consiglio ed i ministeri stessi (con un significativo passaggio di competenze in favore della Presidenza del Consiglio, pur accompagnato da alcune riattribuzioni di competenze da questa a singoli ministeri) ⁽²⁰³⁾.

Il 18 maggio 2006 il Presidente del Consiglio si presentava al Senato per esporre il programma del nuovo Governo e, secondo la prassi, nella medesima giornata consegnava alla Camera il testo delle dichiarazioni programmatiche.

Successivamente iniziava presso il Senato la discussione sulle comunicazioni del Governo, mentre il giorno successivo, il 19 maggio 2006, dopo la replica del Presidente del Consiglio e le dichiarazioni di voto, il Senato votava la mozione di fiducia al Governo n. 1-00004, presentata dai senatori Finocchiaro (l'Ulivo), Russo Spena (Rif. Com. - Sin. Eur.), Palmeri (Insieme con l'Unione Verdi - Comunisti italiani), Peterlini (Per le autonomie), Cusumano (Misto - Pop. Udeur) e Formisano (Misto - Italia dei Valori) ⁽²⁰⁴⁾.

Votata la fiducia al Senato, il 22 maggio 2006, alla Camera si apriva la discussione sulle dichiarazioni programmatiche del Governo. Il dibattito si concludeva il giorno successivo, il 23 maggio, con la replica del Presidente del Consiglio, le dichiarazioni di voto e - dunque - la votazione della mozione di fiducia al Governo n. 1-00002, sottoscritta dagli onorevoli Franceschini (l'Ulivo), Migliore (Rif. Com.-Sin. Eur.), Donadi (Italia dei Valori), Villetti (la Rosa nel Pugno), Sgobio (Com. it), Bonelli (Verdi), Fabris (Pop. Udeur) ⁽²⁰⁵⁾.

2.4.2 - *Le dimissioni e il rinvio alle Camere del II Governo Prodi (febbraio-marzo 2007)*

2.4.2.1 - *I dibattiti di politica estera*

A poco più di otto mesi dall'insediamento del Governo - ma con un percorso parlamentare assai pericoloso che aveva indotto lo stesso a ricorrere

undici volte alla posizione della questione di fiducia ⁽²⁰⁶⁾ – il Governo rassegnava le proprie dimissioni all'esito di due dibattiti di politica estera.

Il primo dibattito si svolgeva il 1° febbraio 2007 ed aveva ad oggetto comunicazioni del Ministro della difesa sulla posizione del Governo in merito all'ampliamento della base militare di Vicenza.

Con il voto favorevole dei senatori dell'opposizione (152 voti a favore, 146 contro e 4 astenuti) l'Assemblea approvava un ordine del giorno presentato dal senatore Calderoli ed altri (Lega Nord), di condivisione delle predette comunicazioni. La maggioranza, invece, votava contro tale ordine del giorno (su cui il Governo esprimeva, effettivamente parere contrario) in considerazione della strumentalità politica dello stesso.

Anche al fine di chiarire il significato politico di tale voto, il Senato metteva in calendario lo svolgimento di un secondo dibattito, avente ad oggetto le linee di politica estera del Governo.

Tale dibattito si svolgeva nella seduta del 21 febbraio 2007. Al Termine dello stesso, il Senato non approvava la risoluzione n. 6-00021 ⁽²⁰⁷⁾, presentata dalla maggioranza, con la quale si approvano le comunicazioni del Ministro degli esteri D'Alema sulle linee di politica estera del Governo, che risultava pertanto respinta. Essendo la maggioranza richiesta pari a 160, i voti favorevoli si fermavano a 158, i contrari risultavano 136, gli astenuti 24 ⁽²⁰⁸⁾.

Il Presidente del Consiglio, tenuto conto del voto espresso dal Senato e in considerazione dell'importanza annessa al voto medesimo, convocava il Consiglio dei ministri al fine di rassegnare le dimissioni del Governo da lui presieduto ⁽²⁰⁹⁾.

Il Presidente della Repubblica, nella medesima serata, si riservava di decidere in ordine alle dimissioni e invitava il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.

2.4.2.2 - Il rinvio alle Camere

Le consultazioni del Presidente della Repubblica prendevano avvio il giorno successivo e, «vista la particolare complessità della situazione venutasi a determinare con le dimissioni del Governo, il Capo dello Stato decideva di consentire ai presidenti dei gruppi parlamentari di associare alle consultazioni i leader dei rispettivi partiti» ⁽²¹⁰⁾.

Parallelamente, il Presidente del Consiglio convocava a Palazzo Chigi una riunione degli esponenti dei partiti della maggioranza nella quale rendeva

noto un documento, articolato in dodici punti recante alcune questioni «prioritarie e non negoziabili» – tra le quali la prima relativa al rispetto degli impegni internazionali e di pace – nell’ambito del programma di governo (cultura, scuola, università, ricerca, infrastrutture, diversificazione delle fonti energetiche, liberalizzazioni, Mezzogiorno, riduzione della spesa pubblica, riordino del sistema previdenziale, politiche a sostegno della famiglia). Il documento, approvato nel consesso, avrebbe dovuto costituire la base per la ripresa dell’attività del Governo ⁽²¹¹⁾.

Il 23 febbraio 2007 si concludevano le consultazioni del Presidente della Repubblica; quest’ultimo il successivo 24 febbraio – sciogliendo la riserva formulata il 21 febbraio – respingeva le dimissioni del Governo e lo rinviava alle Camere per verificare la sussistenza del rapporto fiduciario.

Il rinvio alle Camere veniva motivato dal Presidente della Repubblica in una dichiarazione nella quale si evidenziava, in primo luogo che le «dimissioni si erano rese necessarie non per obbligo costituzionale ma per dovere di chiarezza politica dopo gli esiti delle votazioni del 1° e del 21 febbraio al Senato, e per le divergenze e tensioni manifestatesi già prima nella maggioranza di Governo» e che «nel corso delle consultazioni tutte le componenti dell’Unione [avevano] riconosciuto la serietà dei problemi scaturiti sia dall’insufficiente coesione di posizioni e di comportamenti nello schieramento uscito vincente dalle elezioni del 9 aprile, sia dalla ristrettezza del suo margine di maggioranza in Senato».

Tuttavia il Presidente in considerazione del fatto che «le delegazioni dei gruppi parlamentari e dei partiti dell’Unione avevano peraltro espresso la convinzione di poter garantire – sulla base dell’accordo di programma e di metodo appena sottoscritto – l’indispensabile unitarietà ed efficacia dell’azione di governo nel prossimo futuro [e che] le ipotesi legittime e motivate di sperimentazione di una diversa e più larga intesa di maggioranza, a sostegno di un governo impegnato ad affrontare le più urgenti scadenze politiche e in particolare la revisione della legge elettorale – ipotesi sostenute da alcuni componenti della Casa delle libertà – non sono risultate sufficientemente condivise per poter essere assunte come base della soluzione della crisi del governo Prodi [riteneva] che non ricor[essero] le condizioni per un immediato scioglimento delle Camere, sia alla luce di una costante prassi istituzionale, sia in considerazione di un giudizio largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente. In queste condizioni, appariva chiaro che non vi fosse allo stato una concreta alternativa a un rinvio – nonostante il parere contrario,

nel merito, dei gruppi di opposizione – del Governo dimissionario in Parlamento per la verifica, attraverso un voto di fiducia, del sostegno anche in Senato della necessaria maggioranza politica»⁽²¹²⁾.

Il 27 febbraio 2007 il Presidente del Consiglio rendeva comunicazioni al Senato, il ramo del Parlamento che per primo aveva concesso la fiducia all'Esecutivo da lui guidato. Il Presidente del Consiglio, nel suo intervento, ammetteva che «già prima del voto, nella maggioranza si erano, tuttavia, manifestate tensioni, con un'accentuata litigiosità tra le diverse componenti. Per questo motivo non ha, sin dall'inizio, nascosto la natura politica della crisi e ha immediatamente presentato le dimissioni al Capo dello Stato»⁽²¹³⁾. Evidenziava anche la necessità di procedere, con il coinvolgimento di tutte le parti politiche, anche in accordo con le indicazioni del Capo dello Stato, alla riforma della legge elettorale nel quadro di un «riassetto complessivo dell'ordinamento che deve coinvolgere tutte le parti politiche ed avere nel Parlamento la sua prima e principale sede»⁽²¹⁴⁾.

Conclusivamente, il Presidente del Consiglio chiedeva, ovviamente, il rinnovo della fiducia⁽²¹⁵⁾. Su questa richiesta si appuntava un richiamo al Regolamento del senatore Calderoli volto a chiarire quale fosse l'oggetto della fiducia, non essendo stata ancora presentata alcuna risoluzione da parte della maggioranza⁽²¹⁶⁾.

Il Presidente di turno, ricordando che era in facoltà di ciascun senatore presentare risoluzioni, precisava che il Governo avrebbe chiarito su quale strumento avrebbe posto la fiducia al termine della discussione. Sulla medesima questione il senatore Calderoli, cui il Presidente aveva risposto, interveniva anche il giorno successivo⁽²¹⁷⁾.

Il giorno seguente, il 28 febbraio 2007, si concludeva il dibattito, e dopo la replica del Presidente del Consiglio e le dichiarazioni di voto, veniva approvata, con 162 voti favorevoli e 157 contrari, la risoluzione n. 6-00023 Finocchiaro (Ulivo), Russo Spena (Rif. Com.), Palmeri (Insieme con l'Unione-Verdi-Com.it), Peterlini (Gruppo per le autonomie), Formisano (Misto-Idv), Ripamonti (Insieme con l'Unione-Verdi-Com.it), Barbato (Misto-Pop. Udeur), sulla quale il Governo aveva posto la fiducia⁽²¹⁸⁾. Tra i voti favorevoli si annoveravano quelli del senatore Follini, appartenente al gruppo Misto (ma eletto nelle liste dell'UDC), quelli del senatore Pallaro, eletto nella circoscrizione America meridionale, e quelli di quattro senatori a vita.

La discussione sulle comunicazioni del Governo iniziava alla Camera il 1° marzo 2007, per concludersi il giorno successivo con la replica del Presidente del Consiglio e le dichiarazioni di voto, cui seguiva la votazione sulla riso-

luzione n. 6-00016, presentata dai deputati Franceschini (Ulivo), Migliore (Rif. Com.), Donadi (IDV), Villetti (Rosa nel pugno), Bonelli (Verdi), Sgobio (Com. it.), Fabris (Pop.Udeur) e Brugger (Misto-Min. ling), sulla cui approvazione il Governo aveva posto la fiducia (risultato della votazione: 342 voti a favore, 253 contrari e 2 astenuti).

2.4.3 - *La crisi del II Governo Prodi e lo scioglimento*

2.4.3.1 - *Le dimissioni del Ministro della giustizia e l'uscita dell'Udeur dalla maggioranza*

Nel giorno in cui la Corte costituzionale avrebbe reso note le proprie decisioni in ordine all'ammissibilità dei referendum elettorali (sentt. nn. 15, 16 e 17 del 2008), si sono determinate le condizioni per la definitiva crisi del II Governo Prodi e lo scioglimento anticipato.

Come è noto il 16 gennaio 2008 l'ordine del giorno dei lavori della Camera dei deputati prevedeva lo svolgimento delle annuali comunicazioni del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia.

Il Ministro Mastella, tuttavia, depositava il testo delle proprie comunicazioni annunciando, in Aula, l'intenzione di dimettersi per ragioni di carattere personale (essendo stata diffusa dalla stampa la notizia dell'imminente arresto della moglie, Sandra Lonardo, presidente del consiglio regionale della Campania, nell'ambito di una vicenda di concussione) e di carattere politico generale ⁽²¹⁹⁾.

Le dimissioni sarebbero state effettivamente rassegnate dal Ministro il giorno successivo (e l'*interim* assunto dal Presidente del Consiglio). In pari data, l'ex Ministro preannunciava l'intenzione del gruppo Udeur di assicurare solo l'appoggio esterno al Governo.

Il 17 gennaio il Presidente del Consiglio – la cui intenzione al riguardo era stata comunicata dal rappresentante del Governo nella riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo – rendeva alla Camera un'informativa urgente del Governo sulla situazione determinatasi a seguito della vicenda delle dimissioni del Ministro della giustizia. Nella medesima giornata analoga informativa veniva resa anche al Senato.

Successivamente, il 21 gennaio 2008, Clemente Mastella annunciava la nuova decisione dell'Udeur di uscire definitivamente dalla maggioranza e di chiedere lo svolgimento delle elezioni anticipate.

2.4.3.2 - *Le comunicazioni alle Camere e la reiezione della questione di fiducia*

Su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri – a seguito della decisione dell’Udeur di uscire dalla maggioranza parlamentare – il 22 gennaio 2008 si svolgevano alla Camera comunicazioni sulla situazione politica generale ⁽²²⁰⁾.

L’opposizione (come si dirà, con più dettagli nel par. 3.1.4) conveniva sulla possibilità che fosse la Camera e non il Senato a ricevere tali comunicazioni e a pronunciarsi sulla permanenza del rapporto fiduciario.

Dopo l’intervento del Presidente del Consiglio dei ministri veniva nuovamente riunita la Conferenza dei presidenti di gruppo. In quella sede veniva sostanzialmente stabilito che non si sarebbe dato luogo alla discussione e che, dopo l’annuncio della presentazione di una risoluzione di maggioranza e la posizione della questione di fiducia sull’approvazione della stessa, il dibattito sarebbe proseguito il giorno dopo con le dichiarazioni di voto e il voto.

Alla ripresa pomeridiana, in effetti, venivano presentate due distinte risoluzioni la n. 6-00029, a firma dei deputati Soro (PD - U), Migliore (RC - SE), Di Salvo (Sin. dem. per Soc. eur.), Villetti (Soc. rad. - Rosa nel pugno), Sgobio (Com. it.), Donadi (IDV), Bonelli (Verdi) e Brugger (Min. ling.) e n. 6-00030, a firma del deputato Fabris e degli altri deputati dell’Udeur.

Sull’approvazione della prima il Ministro per i rapporti con il Parlamento poneva la questione di fiducia. La risoluzione veniva effettivamente approvata il 23 gennaio 2008, essendo presenti e votanti 601 deputati (maggioranza 301), avevano risposto «sì» 326 deputati mentre avevano risposto «no» 275. L’Udeur, la cui risoluzione veniva preclusa dall’approvazione di quella della maggioranza, non aveva partecipato alla votazione.

Dopo il voto della Camera, nonostante gli auspici a desistere dal voto al Senato della Repubblica che – secondo quanto riferito dalla stampa – sarebbero stati avanzati anche dal Quirinale, il 24 gennaio 2008, il Presidente del Consiglio rendeva le proprie comunicazioni al Senato.

Al termine di una seduta turbolenta, il Senato respingeva la risoluzione di maggioranza con 161 voti contrari, 156 favorevoli ed un astenuto ⁽²²¹⁾.

Determinanti i voti contrari del senatore Mastella e di un altro senatore appartenente alla componente Popolari-Udeur (in dissenso dalla componente voterà, invece, il senatore Cusumano, successivamente aggredito e colto da malore), quello del senatore Dini (mentre gli altri due membri della componente Liberaldemocratici hanno, rispettivamente, votato a favore ed espresso la propria astensione) quello del senatore Fisichella (già passato dall’Ulivo al gruppo Misto), e del senatore Turigliatto (gruppo Misto,

componente Sinistra critica), nonché l'assenza del senatore Pallaro (gruppo Misto) e del senatore a vita Andreotti.

2.4.3.3 - Il mandato esplorativo e lo scioglimento

Dopo il voto del Senato, riunito il Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio dei ministri si recava al Quirinale per rassegnare le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Capo dello Stato invita il Governo dimissionario a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.

Il 25 gennaio il Presidente della Repubblica rendeva noto il calendario delle consultazioni dei gruppi parlamentari, che sarebbero proseguite fino al 29 gennaio. Oltre ai Presidenti di Camera e Senato e agli ex Presidenti della Repubblica, il Capo dello Stato incontrava ben diciannove delegazioni politiche ⁽²²²⁾.

Il 30 gennaio il Presidente della Repubblica rendeva un'ampia comunicazione sulla situazione politica, evidenziando che «la crisi della maggioranza di governo è intervenuta dopo che in Parlamento si erano aperti spiragli di dialogo tra le forze politiche per una modifica della legge elettorale vigente e di alcune importanti norme della Costituzione [e che, pertanto, ha] prospettato, a tutti i partiti e i gruppi politici consultati, l'esigenza di una soluzione della crisi di governo che in tempi brevi dia almeno avvio agli indispensabili processi di riforma e a credibili impegni di più costruttivo e fruttuoso dialogo tra gli opposti schieramenti».

Poiché taluni gruppi, tuttavia, avevano indicato nello scioglimento delle Camere e nella convocazione delle elezioni sulla base della legge vigente il solo sbocco della attuale crisi politica (segnatamente FI, AN e Lega), il Capo dello Stato illustrava la sua intenzione di chiedere «al Presidente del Senato – facendo appello al suo senso di responsabilità istituzionale – di verificare le possibilità di consenso su un preciso progetto di riforma della legge elettorale e di sostegno a un Governo funzionale all'approvazione di quel progetto e all'assunzione delle decisioni più urgenti in alcuni campi».

Il Presidente del Senato accettava l'incarico e dopo aver svolto, a sua volta, un giro di consultazioni, incontrando tra gli altri i rappresentanti delle parti sociali e il comitato promotore del referendum elettorale, il 4 febbraio rimetteva il proprio incarico.

Il giorno successivo, il 5 febbraio 2008, il Presidente della Repubblica riceveva, ai sensi dell'articolo 88 della Costituzione, i Presidenti delle Camere al fine di avviare le procedure per il loro scioglimento.

Sempre il 5 febbraio, il Consiglio dei ministri, appositamente convocato, fissava la data per lo svolgimento dei tre referendum elettorali per il 18 e 19 maggio 2008. L'atto si configura come ultimo adempimento procedurale relativo all'iter referendario che – in ragione dell'imminente scioglimento delle Camere – sarebbe di lì a poco stato sospeso.

Il 6 febbraio 2008 il Presidente della Repubblica firmava il decreto di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati per il 13 e 14 aprile 2008, nonché di determinazione della data della prima riunione delle nuove Camere, fissata per il giorno 29 aprile 2008.

3 - Elementi della prassi parlamentare

3.1 - Il rinvio alle Camere

3.1.1 - Cenni sulla natura del dibattito

Circa la natura del dibattito che si svolge in occasione del rinvio alle Camere, come precisato dalla Presidenza il 4 novembre 1985 in risposta ad un richiamo al Regolamento, esso presenta – con riferimento, ad esempio, alla disciplina degli interventi – le caratteristiche ordinarie dei dibattiti sulle comunicazioni del Governo ⁽²²³⁾.

Esso, dunque, è disciplinato ai sensi dell'articolo 118 del Regolamento della Camera e dell'articolo 105 del Regolamento del Senato, che regolano lo svolgimento delle comunicazioni, salva la possibilità di applicazione dell'articolo 116 del Regolamento della Camera e dell'articolo 161 del Regolamento del Senato, in caso di posizione della questione di fiducia.

Alla stregua del quadro regolamentare sopra definito, nel corso del dibattito, può aver luogo la presentazione di atti di indirizzo sui quali il Governo può – ma non è obbligato a farlo – porre la questione di fiducia. Nel caso in cui il rinvio alle Camere faccia seguito ad un precedente dibattito, interrotto per la manifestazione della volontà da parte del Presidente del Consiglio di rassegnare le dimissioni, il nuovo dibattito costituisce una nuova e autonoma fase procedurale, nella quale non possono essere esaminati gli strumenti di indirizzo eventualmente già presentati in occasione del precedente.

Il Governo – tuttavia – può, altresì, annunziare la volontà di riferire al Capo dello Stato circa l'andamento del dibattito medesimo, ovvero annun-

ziare la volontà di rassegnare le proprie dimissioni. Tali dichiarazioni impediscono – temporaneamente – la continuazione del dibattito. Ciò discende dal fatto che esse attivano una procedura costituzionale sulla quale non vi è una possibilità immediata di intervento del Parlamento, che deve necessariamente rimanere in attesa delle determinazioni del Capo dello Stato conseguenti agli intendimenti espressi dal Governo ⁽²²⁴⁾.

3.1.2 - *L'applicazione della cosiddetta teoria della culla*

Nel caso in cui le dimissioni del Governo vengano respinte dal Capo dello Stato e il Governo venga invitato a presentarsi alle Camere ⁽²²⁵⁾, si pone la questione dell'individuazione del ramo del Parlamento presso il quale debbano svolgersi, in prima battuta, le relative comunicazioni.

La soluzione a tale questione si rinviene nella prassi parlamentare: nei casi in oggetto, infatti, il Governo rende le proprie comunicazioni innanzitutto alla Camera che per prima, al momento della sua costituzione, gli ha conferito la fiducia ⁽²²⁶⁾. Presso l'altra Camera, invece, il Presidente del Consiglio può alternativamente consegnare il testo delle comunicazioni rese ovvero svolgere le medesime dichiarazioni ⁽²²⁷⁾.

Questa regola, affermata in via di prassi, prende il nome di «teoria della culla». All'applicazione di questa regola si è, tuttavia, derogato in talune circostanze, sulla base di intese intercorse tra i Presidenti delle Camere e il Governo.

Una prima deroga si era avuta in occasione del rinvio alle Camere del Governo Zoli, presentatosi alla Camera dei Deputati il 25 giugno 1957, ancorché la fiducia gli fosse stata accordata dapprima dal Senato. Il rinvio, tuttavia, nasceva in una situazione del tutto peculiare. Dopo aver riscontrato, quattro giorni dopo la proclamazione del risultato, che i voti del MSI erano stati determinanti per la concessione della fiducia alla Camera, il Governo rassegnava le proprie dimissioni. Il Presidente della Repubblica, all'esito di un giro di consultazioni, rinviava il Governo alle Camere e – proprio in considerazione di quanto detto – il dibattito si svolgeva in primo luogo alla Camera, il 26 giugno 1957, senza, tuttavia, che si giungesse al voto. Analogamente al Senato, all'esito del dibattito, il 27 giugno 1957, non aveva luogo la votazione.

In occasione del rinvio alle Camere del Governo Gorla – che aveva ricevuto la prima fiducia al Senato –, si era ritenuto opportuno derogare a questa

prassi e consentire che le comunicazioni e il dibattito avessero luogo innanzitutto alla Camera.

Il Governo, infatti, aveva rassegnato le proprie dimissioni il 10 febbraio 1988 dopo una serie di votazioni nelle quali era stato battuto alla Camera dei deputati. Tra queste, quella a scrutinio segreto con la quale era stato respinto lo stato di previsione del Ministero delle finanze nel corso dell'esame del disegno di legge di bilancio di previsione per l'anno 1988. Nella medesima giornata il Presidente del Consiglio aveva reso comunicazioni all'Assemblea, preannunciando l'intenzione di rassegnare le dimissioni del proprio Gabinetto.

Il 13 febbraio 1988, il Presidente della Repubblica respingeva le dimissioni, invitando il Governo a presentarsi al Parlamento e – in considerazione delle particolari circostanze – si conveniva tra i Presidenti delle Camere che il dibattito avesse luogo presso la Camera, dove effettivamente si è svolto il 17 e il 18 febbraio 1988, concludendosi con la conferma della fiducia all'Esecutivo ⁽²²⁸⁾.

Tale decisione, tuttavia, veniva definita nel carteggio tra i Presidenti «eccezionale», concordando gli stessi «sulla opportunità di conservare le prassi parlamentari [...] invalse che debbono rimanere, anche per il futuro, un punto di riferimento obiettivo in materia di rinvio del Governo alle Camere» nonché «sul principio che ai Presidenti delle Camere resti affidata la valutazione di quelle circostanze di particolare natura parlamentare e politica» ⁽²²⁹⁾.

Si segnala che in una precedente occasione – il rinvio alle Camere del II Governo Craxi, nell'aprile del 1987 – i Presidenti del Senato, Fanfani, e della Camera, Iotti, avevano intrattenuto una corrispondenza nella quale avevano espresso pareri non del tutto coincidenti circa la sede parlamentare in cui dovevano svolgersi le comunicazioni del Governo dimissionario ⁽²³⁰⁾.

Una seconda deroga all'applicazione della «teoria della culla» si è registrata in occasione del rinvio alle Camere del I Governo Prodi, il quale, pur avendo ottenuto dapprima la fiducia dal Senato, si presentò il 15 ottobre 1997 alla Camera e soltanto dopo il voto di fiducia di essa, il 16 ottobre, al Senato.

Anche in questo caso, la deroga discendeva dall'apprezzamento delle circostanze in cui la crisi era maturata (cfr. al riguardo, par. 2.2.3). Come comunicato dal Presidente della Camera in occasione della Conferenza dei presidenti di gruppo, il 14 ottobre 1997, in base alle intese raggiunte con il Presidente del Senato, ferma restando la validità del cosiddetto principio della culla, il Governo avrebbe riferito prima alla Camera, visto che la questione politica era posta in questo ramo del Parlamento.

In pari data, il Presidente della Camera aveva inviato una lettera al Presidente del Senato in cui si confermava l'intesa raggiunta «secondo la quale, alla luce del complessivo svolgimento della vicenda politico-istituzionale, il dibattito avrà inizio presso la Camera dei deputati»; nella medesima lettera, tuttavia, il Presidente della Camera affermava «Desidero comunque sottolineare che le prospettate modalità di svolgimento del dibattito parlamentare dovranno intendersi come una deroga del tutto eccezionale alla prassi, di cui confermo senz'altro la validità in termini generali, che ha visto in passato attribuire priorità al ramo del Parlamento che per primo aveva concesso la fiducia al Governo all'atto del suo insediamento».

Una formale enunciazione della «teoria della culla» all'Assemblea si è avuta in occasione del rinvio alle Camere del II Governo D'Alema: «il dibattito sulle comunicazioni del Governo inizierà questa volta al Senato, perché al Senato il Governo aveva avuto la prima fiducia» ⁽²³¹⁾.

L'applicazione della «teoria della culla» viene in considerazione nel caso di rinvio del Governo alle Camere. Diversamente, nel caso di decisione «libera» del Governo di svolgere comunicazioni anche in relazione alla politica generale, salvo che il dibattito assuma sin dal momento della sua organizzazione carattere fiduciario, non sussiste alcuno specifico vincolo in ordine alla sede presso la quale svolgere in primo luogo le comunicazioni trova. Ove, invece, a prescindere dal rinvio, il dibattito si connota sin dall'inizio come dibattito fiduciario, trova analogicamente applicazione il predetto principio ⁽²³²⁾.

Nei casi di libera determinazione del Presidente del Consiglio di rendere comunicazioni alle Camere, senza che preventivamente sia prevista la posizione della questione di fiducia, la scelta della sede è rimessa alla valutazione discrezionale del Governo e all'organizzazione dei lavori parlamentari (cfr. anche par. 3.1.3).

Anche con riferimento a dibattiti che discendono dalla libera determinazione del Governo e che – sin dalla loro organizzazione – presentino carattere fiduciario, si segnalano deroghe all'applicazione della «teoria della culla».

Si ricorda, nella XIII legislatura, il caso del dibattito avviato il 7 ottobre 2008 alla Camera, che ha condotto alle dimissioni del I Governo Prodi, a seguito della reiezione della risoluzione sulla quale era stata posta la questione di fiducia. In questo caso, peraltro, non emerge sin dall'organizzazione del dibattito la volontà del Governo di porre la questione di fiducia; tuttavia, tale connotazione discendeva implicitamente dal fatto che un gruppo di maggioranza aveva deciso di ritirare l'appoggio al Governo (cfr. anche par. 2.2.5).

Si ricorda, inoltre, nella XV legislatura, il caso del dibattito svoltosi il 22 gennaio 2008 prima alla Camera (che aveva concesso la fiducia al Governo in seconda battuta) e poi al Senato (che, invece, per primo aveva concesso la fiducia al Governo) (cfr. anche par. 2.4.3). Nel caso di specie, peraltro, occorre prendere in considerazione anche specifiche circostanze: la richiesta di svolgere comunicazioni sulla situazione politica generale è intervenuta dopo la lettura dell'ordine del giorno relativo alla seduta nelle quali il Governo intendeva svolgere le medesime, all'inizio della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo non erano ancora noti gli intendimenti del Governo circa la natura del dibattito ⁽²³³⁾. La circostanza che si trattasse, nel caso di specie, di una deroga alla «teoria della culla» è stata rilevata dall'opposizione nel corso dei lavori, benché – anche in ragione di accordi intercorsi con il Governo con riferimento ai lavori del Senato – non ulteriormente eccepita ⁽²³⁴⁾.

Anche alla luce dei precedenti si evince che la «teoria della culla» costituisce un principio cui occorre necessariamente fare riferimento in caso di rinvio e che – tuttavia – non trova un'applicazione di tipo meccanicistico, essendo necessario, invece, nel singolo caso valutare le circostanze politiche e parlamentari nelle quali il rinvio è maturato. La «teoria della culla», in altri termini, costituisce un principio alla cui applicazione i soggetti istituzionali interessati – i Presidenti delle Camere, nell'ambito delle rispettive Conferenze dei presidenti di gruppo, e il Governo – possono derogare in funzione di una soluzione che dal punto di vista politico-parlamentare possa fornire migliori elementi di valutazione in ordine alla soluzione della crisi.

In ordine alla possibilità di applicare la «teoria della culla» anche a dibattiti che fanno seguito alla sostituzione di ministri, atteso che alla luce di quanto sopra detto non esiste uno specifico vincolo, i precedenti sono di segno diverso. Anche in questo caso, l'individuazione della soluzione più idonea per la soluzione del caso concreto è rimessa all'apprezzamento dei soggetti istituzionali interessati.

3.1.3 - La votazione delle risoluzioni presentate

Sulla base della prassi – come riportato anche nella tabella sottostante – tutti i dibattiti svoltisi in esito al rinvio del Governo alle Camere (non tenendo in considerazione, per le rispettive peculiarità, i primi due casi),

tranne quelli in cui il Governo ha confermato l'intenzione di rassegnare le proprie dimissioni, si sono conclusi con una votazione di carattere fiduciario.

Nonostante i precedenti siano tutti in questo senso, tuttavia, è in facoltà del Governo – che dopo la reiezione delle dimissioni da parte del Presidente della Repubblica – è comunque nella pienezza dei propri poteri porre o meno la questione di fiducia sugli eventuali strumenti di indirizzo presentati. Peraltro, anche in caso di presentazione di tali atti, come accennato sopra, il Governo conserva la facoltà di chiedere che non si giunga al voto, annunciando le proprie dimissioni ⁽²³⁵⁾.

Nel caso di presentazione di più risoluzioni, viene posta in votazione prioritariamente quella sulla quale il Governo pone la questione di fiducia. La sua approvazione preclude la possibilità di procedere alla votazione degli altri strumenti presentati. Tale preclusione, come precisato dalla Presidenza nella seduta del 6 novembre 1985, opera anche in caso di non contraddittorietà tra i testi presentati ⁽²³⁶⁾.

Casi di rinvio alle Camere

Legislat.	Date	Governo	Applicazione della teoria della “culla”	Esito
	11/06/57 27/06/57	Zoli	no	Non si dà luogo ad alcuna votazione
	11/4/60 29/4/60	Tambroni	--	<i>Il rinvio alle Camere si configura, in realtà, come un invito a completare l'iter di concessione della fiducia anche da parte della seconda Camera (il Senato)</i>
	10/06/74 02/07/74	Rumor V	sì	Votazioni di carattere fiduciario
	11/11/82 13/11/82	Spadolini II	sì	Conferma le dimissioni (senza votazioni)
	17/10/85 08/11/85	Craxi I	sì	Votazioni di carattere fiduciario

Legislat.	Date	Governo	Applicazione della teoria della "culla"	Esito
	03/03/87 09/04/87	Craxi II	sì <i>(carteggio tra Presidenti in ordine alla validità della "teoria")</i>	Conferma le dimissioni (senza votazioni)
	14/11/87 25/11/87	Goria (I rinvio)	sì	Votazioni di carattere fiduciario
	10/02/88 19/02/88	Goria (II rinvio)	no <i>(intese tra i Presidenti)</i>	Votazioni di carattere fiduciario
XII	30/12/95 11/01/96	Dini	sì	Conferma le dimissioni
XIII	09/10/97 16/10/97	Prodi I	no <i>(intese tra i Presidenti)</i>	Votazioni di carattere fiduciario <i>(prima di rinviare il Governo alle Camere, il Presidente della Repubblica aveva svolto consultazioni)</i>
XIII	17/04/00 19/04/00	D'Alema II	sì	Conferma le dimissioni (senza votazioni)
XV	21/02/07 01/03/07	Prodi II	sì	Votazioni di carattere fiduciario

3.1.4 - Il rispetto delle «ventiquattro ore» (art. 116 R. C.)

Una questione che si pone in relazione alla votazione alla Camera delle risoluzioni presentate, a seguito della posizione della questione di fiducia, è quella della necessità di far decorrere il termine di 24 ore previsto dall'articolo 116, comma 3 del Regolamento della Camera.

A tale riguardo occorre tenere in considerazione la decisione, che ha valore interpretativo della prassi, in occasione del rinvio alle Camere del II Governo Prodi nella sede della Conferenza dei presidenti di gruppo del 26 febbraio 2007. Secondo tale decisione anche in occasione di tali dibattiti deve

trovare applicazione il termine prescritto dal Regolamento, salva la possibilità di derogarvi all'unanimità (condizione registrata nel caso in esame).

Al riguardo occorre, tuttavia, ricordare che in precedenza la Presidenza della Camera aveva enunciato una diversa interpretazione della norma: «la disposizione del primo periodo del comma 3 dell'articolo 116 del Regolamento non è suscettibile di applicazione alle questioni di fiducia poste su documenti conclusivi di dibattiti relativi a comunicazioni del Governo sulla sua composizione ovvero sulla situazione politica generale» (seduta del 1° febbraio 1992) ⁽²³⁷⁾.

Tale orientamento discendeva dalla considerazione che se il termine delle ventiquattro ore costituiva garanzia di un congruo preavviso tra la posizione della questione di fiducia e il suo voto, per evitare votazioni «a sorpresa», evidentemente tale esigenza non si presenta in caso di comunicazioni per le quali sia noto, sin dall'inizio, che assumeranno carattere fiduciario. Peraltro, il decorso delle ventiquattro ore non è richiesto per la votazione della mozione iniziale di fiducia al Governo.

Occorre, tuttavia, considerare che nei dibattiti di questa natura svoltisi nella XIII e nella XIV legislatura – contrariamente al principio enunciato nel 1992 – il termine delle ventiquattro ore è sempre stato rispettato.

La decisione assunta nel 2007, in ordine alla necessità del decorso delle ventiquattro ore (salvo diversa decisione adottata all'unanimità), è stata confermata anche in occasione della crisi del II Governo Prodi del gennaio 2008.

3.1.5 - Lo svolgimento di comunicazioni su identico argomento presso i due rami del Parlamento

In caso di rinvio – salvo il caso (piuttosto di scuola) in cui il Governo non intenda accogliere l'invito del Presidente della Repubblica a recarsi dinanzi alle Camere ⁽²³⁸⁾ – le comunicazioni alle Camere assumono carattere necessitato.

Rientra, invece, nella discrezionalità del Governo lo svolgimento presso le Camere di comunicazioni che investano la politica generale del Governo o singole questioni sulle quali si siano registrate divergenze nella maggioranza. Di questa determinazione del Governo può essere informato il Presidente della Repubblica; in alcuni casi tale determinazione può formarsi in relazione a colloqui o inviti in tal senso avanzati dal Presidente della Repubblica, all'uopo consultato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Lo svolgimento

di tali dibattiti, come ovvio, può discendere anche dalla sollecitazione dei gruppi parlamentari, sia di maggioranza che di opposizione.

Lo svolgimento di comunicazioni – anche se, nella prassi più recente, con l’esclusione della possibilità di poter procedere a votazioni – è sovente la scelta procedurale alla quale si ricorre anche nel caso di rimpasto.

Nel corso delle comunicazioni – analogamente a quanto avviene per i dibattiti che fanno seguito al rinvio alle Camere – possono incardinarsi fasi procedurali ulteriori quali: presentazione di atti di indirizzo, posizione della questione di fiducia, annuncio della volontà del Governo di riferire al Capo dello Stato circa l’andamento del dibattito, annuncio della volontà del Governo di rassegnare le proprie dimissioni.

3.1.6 - L'ordine di votazione degli strumenti presentati in occasione dei dibattiti fiduciari

Alle comunicazioni del Governo può, secondo la prassi, essere abbinato l’esame di mozioni di sfiducia (in questo senso è il precedente ricordato nel par. 2.1.1, relativo al I Governo Berlusconi, benché in tal caso non si sia giunti alla fase deliberativa a seguito dell’annuncio del Presidente del Consiglio della volontà di riferire al Capo dello Stato in ordine allo svolgimento del dibattito). Nel corso delle stesse, secondo i principi generali stabiliti dagli articoli 118 del Regolamento della Camera e 105 del Regolamento del Senato, possono essere presentate risoluzioni, sulle quali può essere posta la questione di fiducia.

Ove al termine del dibattito si giunga alla fase deliberativa, sono poste in votazione le mozioni di sfiducia, nell’ordine di presentazione, secondo quanto prevede la disciplina generale delle mozioni, salvo che non venga presentato uno strumento alternativo da parte dei gruppi della maggioranza, cioè una risoluzione su cui il Governo ponga la questione di fiducia e la cui votazione precluda le mozioni di sfiducia.

In questa evenienza, infatti, la risoluzione ha la precedenza, in base ad un principio di carattere costituzionale, per cui il Governo ha il diritto di scegliere l’atto su cui si verifica il rapporto fiduciario e la sua votazione preclude la possibilità di procedere alla votazione della mozione (si tornerà su questo punto anche nel par. 3.2.3).

In caso di presentazione di una pluralità di risoluzioni, è in facoltà del Governo scegliere il testo sul quale porre la questione di fiducia. Conseguentemente, la votazione (e l’approvazione) della risoluzione prescelta preclude le altre.

3.2 - *La sostituzione di singoli ministri nell'ambito del "rimpasto"*

3.2.1 - *La casistica delle sostituzioni e il coinvolgimento del Parlamento*

Nel periodo preso in considerazione, come già segnalato nel par. 2, si sono avuti diversi casi di dimissioni di uno o più ministri anche di uno stesso Governo. La casistica è molto differenziata: in taluni casi, all'origine delle dimissioni vi sono state divergenze tra il ministro dimissionario e l'indirizzo politico espresso dalla compagine governativa; in altri casi, le dimissioni sono state motivate dalla preposizione ad altri incarichi (es. elezione a Presidente della Repubblica, nomina a commissario europeo) ovvero da vicende personali (es. determinazioni personali, malattia, coinvolgimento in vicende giudiziarie), ovvero dall'esaurimento della missione di governo (es. scioglimento delle Camere). Diverso ancora è il caso della nomina di nuovi ulteriori ministri (a prescindere dalla necessaria sostituzione dei dimissionari).

Tali mutazioni della compagine governativa, evidentemente, assumono un valore diverso sia in relazione alle ragioni – politiche o personali – che sono alla loro origine, sia in relazione alla posizione ricoperta dal dimissionario o dal nominato, sia in relazione all'impatto che tale avvicendamento ha nella continuità dell'indirizzo politico generale o del settore di competenza del ministro in questione.

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto si pone il problema del coinvolgimento del Parlamento.

L'apprezzamento dell'opportunità che alla comunicazione formale della modificazione della compagine governativa (ai sensi dell'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400) si affianchi una comunicazione di carattere politico – normalmente, alla Camera, nella forma dell'informativa del Governo (con l'esclusione, dunque, della possibilità di procedere alla presentazione e alla votazione di strumenti di indirizzo) – è evidentemente rimesso al Presidente del Consiglio e al Governo, ferma restando la possibilità per le Camere, e segnatamente per le opposizioni, di chiedere lo svolgimento di un dibattito.

Effettivamente, tale richiesta è stata avanzata in talune circostanze, a volte ancor prima che le dimissioni venissero formalizzate, soprattutto nei casi in cui le stesse si prestavano ad una interpretazione politica di carattere più generale. In tal senso si possono rileggere le parole dei rappresentanti delle opposizioni intervenuti per chiedere lo svolgimento di un dibattito in occasione delle dimissioni del Ministro dell'economia e delle finanze, Tremonti, nel II Governo Berlusconi (*vedi infra*).

Si rileva, peraltro, che nel periodo preso in esame – ad eccezione di un solo caso – le dimissioni/sostituzioni hanno riguardato singoli ministri.

La questione del coinvolgimento parlamentare, come è ovvio, assume toni più drammatici ove ci si trovi dinanzi alle dimissioni “in blocco” di ministri. Ed, infatti, in occasione delle dimissioni in blocco delle delegazioni dell’UDC e PSI nell’aprile del 2005, che hanno dato successivamente luogo all’apertura formale della crisi di Governo, non solo si è proceduto all’organizzazione di un dibattito parlamentare, ma si è previsto che lo stesso potesse concludersi con un voto.

3.2.2 - I casi di organizzazione di un dibattito parlamentare

Nel periodo preso in considerazione, il Presidente del Consiglio, in relazione a vicende legate alle dimissioni di ministri, ha reso informative, ovvero comunicazioni, alle Camere in cinque circostanze, di cui quattro nel corso della XIV legislatura (le prime tre sotto il II Governo Berlusconi, l’ultima sotto il III Governo Berlusconi) e una nel corso della XV legislatura (sotto il II Governo Prodi). Una considerazione a parte meritano, invece, sempre nella XIV legislatura, le dimissioni di due delegazioni ministeriali dal Governo.

In occasione delle dimissioni del Ministro degli esteri Ruggiero (interventute il 5 gennaio 2002, in periodo di aggiornamento dei lavori parlamentari), si è svolta alla Camera, il 14 gennaio 2002, con ripresa televisiva diretta, una informativa sulle linee di politica estera ed europea del Governo, con intervento del Presidente del Consiglio. L’informativa è stata prevista a seguito della convocazione di un’apposita riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo che si è tenuta il 7 gennaio 2002. Al Senato, invece, in tale occasione non si è svolto alcun dibattito, e le dimissioni sono state oggetto di mero annuncio nella seduta del 22 gennaio 2002. Si segnala, per completezza, che dopo un lungo *interim* del Presidente del Consiglio, la nomina del Ministro degli esteri, nella persona di Franco Frattini, è intervenuta il 18 novembre 2002, e in tale occasione non si è svolto un apposito dibattito parlamentare.

Diversa è stata la vicenda in occasione delle dimissioni del Ministro dell’interno Scajola e della nomina a Ministro dell’onorevole Pisanu (interventute il 3 luglio 2002). Il Presidente del Consiglio ha reso in pari data, con ripresa televisiva diretta, comunicazioni sui recenti sviluppi relativi all’omicidio del professor Marco Biagi, dopo la firma del decreto di nomina del nuovo Ministro. Lo svolgimento di tali comunicazioni era già previsto dal

calendario dei lavori della Camera. Successivamente, nella stessa giornata, il Presidente del Consiglio ha reso comunicazioni anche presso l'altro ramo del Parlamento.

In occasione delle dimissioni del Ministro dell'economia e delle finanze Tremonti (intervenute il 3 luglio 2004), la richiesta dello svolgimento di un dibattito parlamentare è stata avanzata alla Camera e al Senato, rispettivamente nelle sedute del 5 e del 6 luglio 2004, subito dopo la comunicazione all'Assemblea delle dimissioni. In particolare, intervenendo sull'ordine dei lavori alla Camera, il segretario dei DS, Piero Fassino, evidenziava il carattere squisitamente politico delle dimissioni: «le dimissioni del ministro Tremonti non sono un fatto tecnico, né si possono liquidare con la sostituzione del dimissionario, comunicando in modo burocratico al Parlamento che al posto di un ministro c'è un ministro *ad interim*. Tremonti era, sino a qualche ora fa, il superministro dell'economia, con deleghe che investivano le materie del bilancio, delle finanze, del tesoro, delle partecipazioni statali, del Mezzogiorno; era l'uomo forte di questo Governo; si può dire che fosse l'ideologo della politica economica e sociale perseguita dal Governo Berlusconi e dalla maggioranza di centrodestra [...]. Sarebbe bene che venisse resa al Parlamento un'informazione precisa al riguardo. Inoltre, più in generale, se viene meno il principale Ministro di questo Governo, ovvero colui che ha in mano la politica economica, non si tratta di un fatto tecnico, bensì di un fatto politico di enorme rilevanza, tanto è vero che la notizia ha suscitato sugli organi di informazione il clamore enorme che tutti abbiamo constatato. Ciò avviene nell'ambito di una tempesta politica e di un terremoto che sta travolgendo gli equilibri della maggioranza di centrodestra, all'indomani di un voto che ha segnato la sconfitta della destra. Infatti, se non vi fosse stato il voto del 12 e 13 giugno, probabilmente non ci si sarebbe accorti che i conti erano truccati. Allora sarà bene che di tutto questo il Parlamento discuta!»⁽²³⁹⁾. Il segretario dei DS, inoltre, evidenziava il fatto che il Governo «in tre anni [avesse] perso e cambiato il Ministro degli esteri (e non per un fatto tecnico, ma perché il suo europeismo confliggeva con la politica del Governo), il Ministro dell'interno (per la non commendevole vicenda di Marco Biagi) e, oggi, il Ministro dell'economia e delle finanze. A questi tre dicasteri, che sono i tre dicasteri principali di qualsiasi Governo al mondo, si aggiunge[va] il fatto che almeno una mezza dozzina di sottosegretari nel frattempo se ne [era] andata: il Governo che [era] in carica non è più il Governo che il Presidente del Consiglio ci ha presentato nel 2001»⁽²⁴⁰⁾. La richiesta veniva reiterata anche nella seduta successiva, questa volta direttamente al Presidente della

Camera, il quale affermava «è compito [istituzionale del Presidente] rassicurare il Parlamento sul coinvolgimento necessario che esso deve avere. [...] Ho convocato la Conferenza dei presidenti di gruppo [...] Il coinvolgimento del Parlamento è necessario e ci sarà» (241). Nella stessa giornata, in apertura di seduta, la questione veniva sollevata anche al Senato della Repubblica, ove i presidenti dei gruppi di opposizione avevano, a tal riguardo, inviato una lettera al Presidente del Senato, che aveva avviato appositi contatti con il Governo e previsto la convocazione di una riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo (242). Per quanto concerne la Camera, da ultimo nel corso della riunione della Conferenza dei capigruppo del 13 luglio, il Governo ha comunicato la propria opzione per lo svolgimento di un' informativa urgente (in luogo delle comunicazioni, escludendo in tal modo la possibilità di procedere a votazioni). Il 14 luglio 2004, dunque, si è svolta, con ripresa televisiva diretta, un' informativa con l'intervento del Presidente del Consiglio. Il nuovo Ministro dell'economia e delle finanze, Domenico Siniscalco, è stato nominato il successivo 16 luglio e in tale circostanza non si è svolto alcun dibattito parlamentare. Nella stessa giornata, prima di rendere l' informativa alla Camera, il Presidente del Consiglio aveva reso comunicazioni presso il Senato.

Diversa rispetto ai casi sopra ricordati – e per questa ragione non sarà oggetto di approfondimento in questa sezione – è il caso delle dimissioni delle delegazioni dell'UDC e del Nuovo PSI dal Governo. Esse, infatti, riguardavano un più ampio numero di soggetti, un Vicepresidente del Consiglio dei ministri, alcuni ministri e sottosegretari, e si configurano come il primo passo dell'apertura di una vera e propria crisi di Governo. Tuttavia, incidentalmente, si ricorda che, in quella circostanza, segnatamente nella seduta del 18 aprile 2005 – dopo che le dimissioni erano state rassegnate, ma prima che le stesse fossero state comunicate al Presidente della Repubblica – è stata chiesta dal presidente del gruppo DS, Violante, a nome dei gruppi dell'opposizione, la sospensione dei lavori parlamentari e la convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo (243). Il Presidente della Camera, precisando preliminarmente che non era pervenuta alcuna formale comunicazione circa eventuali modifiche nella composizione del Governo e che secondo quanto risultava, nella medesima giornata si sarebbe svolto un incontro del Presidente del Consiglio con il Capo dello Stato – anche in considerazione del fatto che erano previste solo discussioni sulle linee generali –, riteneva che si dovesse procedere con i lavori, aderendo tuttavia alla richiesta di convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo (244).

I deputati dei gruppi parlamentari dell'opposizione decidevano, tuttavia, di abbandonare l'Aula. Come noto, a seguito del predetto colloquio con il Capo dello Stato, il Governo è stato invitato a presentarsi alle Camere, ove è stato previsto lo svolgimento di comunicazioni che – astrattamente, ove non fossero nel frattempo state rassegnate le dimissioni – avrebbero potuto concludersi con la votazione di atti di indirizzo.

In occasione delle dimissioni del Ministro dell'economia Siniscalco, il 22 settembre 2005, e della successiva preposizione a tale incarico dell'allora Vicepresidente del Consiglio dei ministri, Tremonti, il 23 settembre, il dibattito è stato chiesto in Aula in entrambe le Camere. Alla Camera, in relazione a ciò, il 22 settembre 2005, è stata immediatamente convocata una Conferenza dei presidenti di gruppo, che ha deciso di rinviare la decisione al riguardo, delegando il Presidente della Camera a fissare la data del dibattito. Analogamente al Senato, all'inizio della seduta antimeridiana, è stato chiesto che il Presidente del Consiglio dei ministri riferisse immediatamente all'Assemblea. Il Presidente del Senato, in primo momento, rilevava che non era giunta alla Presidenza alcuna formale comunicazione (e che le uniche notizie al riguardo provenivano dalla stampa) ⁽²⁴⁵⁾, e – per tale ragione – si rifiutava di sospendere la seduta e proseguiva con l'esame dei punti previsti all'ordine del giorno ⁽²⁴⁶⁾. Dopo numerose schermaglie procedurali e regolamentari – sulla necessità di sospendere la seduta, anche in analogia a quanto successo alla Camera –, il Senato respingeva la proposta di sospensione, e solo a ridosso della sospensione della seduta il Presidente dava comunicazione che la Conferenza dei presidenti di gruppo si sarebbe riunita all'inizio della settimana successiva per valutare il da farsi ⁽²⁴⁷⁾.

Nella seduta del 27 settembre ha avuto luogo un'informativa urgente del Governo sui recenti sviluppi della situazione politica conseguenti alle dimissioni del Ministro dell'economia, con l'intervento del Presidente del Consiglio. Successivamente, nella stessa giornata, il Presidente del Consiglio ha reso comunicazioni al Senato.

Nella XV legislatura la vicenda delle dimissioni del Ministro della giustizia Mastella, comunicate dallo stesso nel corso della seduta alla Camera dei deputati, il 16 gennaio 2008, e presentate formalmente il giorno dopo ⁽²⁴⁸⁾, hanno dato luogo ad un dibattito incidentale immediato in cui veniva chiesto – tra l'altro – che il Presidente del Consiglio riferisse alla Camera e una convocazione immediata della Conferenza dei presidenti di gruppo ⁽²⁴⁹⁾. Praticamente in contemporanea, in ragione della peculiarità della situazione e all'esito di un dibattito incidentale, i lavori venivano

sospesi anche al Senato, dove veniva convocata una riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo. Nella seduta antimeridiana presso il Senato, il Ministro per i rapporti con il Parlamento riferiva sulle dimissioni del ministro della giustizia Mastella, cui faceva seguito un dibattito

Nella stessa giornata del 16 gennaio, come richiesto, si riuniva alla Camera la Conferenza dei presidenti di gruppo per organizzare il seguito dei lavori, senza – tuttavia – addivenire ad una decisione e rinviando la stessa al giorno successivo. La Conferenza tornava a riunirsi la mattina successiva e in quella sede veniva stabilito che il giorno stesso, il 17 gennaio, nel pomeriggio, si sarebbe svolta un' informativa urgente del Governo, sulla situazione determinatasi a seguito della vicenda delle dimissioni del Ministro della giustizia.

Come noto – e come ricostruito nel par. 2.4.3.1 – le dimissioni del Ministro Mastella hanno aperto la crisi di governo che ha poi portato allo scioglimento anticipato delle Camere.

3.2.3 - *Le dimissioni senza dibattito parlamentare*

Nel periodo preso in considerazione, vi è stata anche un' ampia casistica di dimissioni di ministri cui non ha fatto seguito lo svolgimento di un dibattito parlamentare. In alcuni casi particolari, la relativa richiesta è stata avanzata ma il dibattito non ha comunque avuto luogo.

Sotto il Governo Dini si segnalano: le dimissioni (per motivi personali), da Ministro dell'interno di Antonio Brancaccio, nominato Ministro senza portafoglio, e la sostituzione con Giovanni Rinaldo Coranas, il 9 giugno 1995 (12 giugno) ⁽²⁵⁰⁾. Dopo le dimissioni del Governo, l'11 gennaio 1996, hanno rassegnato le proprie dimissioni, il 12 gennaio 1996 (17 gennaio), il Ministro del bilancio e della programmazione economica Masera (che dopo l'*interim* del Ministro delle finanze Fantozzi è stato sostituito da Mario Arcelli, nominato il 16 febbraio), il 18 marzo (27 marzo) il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali Frattini. Il 16 febbraio 1996 (21 febbraio) è stato nominato, dopo l'*interim* del Presidente del Consiglio, che aveva fatto seguito all'approvazione della mozione di sfiducia individuale nei confronti del Ministro Mancuso, il Ministro Caianiello.

Solo incidentalmente si ricorda che, dopo lo scioglimento delle Camere e lo svolgimento delle elezioni, a pochi giorni dall'insediamento del nuovo Governo, il 6 giugno 2001 hanno rassegnato le proprie dimissioni da ministri del II Governo Amato (peraltro, dimissionario dal 31 maggio 2001) Bordon, eletto

presidente del gruppo della Margherita al Senato, nonché Dini e Salvi, questi ultimi eletti Vicepresidenti del Senato in pari data. Tali dimissioni, pur comunicate, secondo la prescrizione di legge, alle Camere non sono state annunciate.

Sotto il I Governo Prodi si segnalano le dimissioni del Ministro dei lavori pubblici Di Pietro, il 20 novembre 2006 (21 novembre), e la nomina del Ministro Paolo Costa. Si segnala, tuttavia, che il 14 novembre 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri rendeva un' informativa all'Assemblea della Camera sulle dimissioni del Ministro Di Pietro. La richiesta di informativa era stata avanzata, nella medesima giornata, dal deputato Taradash (FI), successivamente il Presidente del Consiglio aveva comunicato la propria disponibilità a riferire e il dibattito aveva effettivamente avuto luogo al termine delle votazioni ⁽²⁵¹⁾. Il Presidente del Consiglio comunicava all'Assemblea della Camera di aver ricevuto la lettera di dimissioni del Ministro dei lavori pubblici, al quale esprimeva «profonda amarezza ed indignazione per i ripetuti attacchi di cui è stato ed è oggetto». Il Presidente del Consiglio annunciava, inoltre, l'intenzione di confermare la fiducia sua e del Governo al ministro e la volontà di «chieder[e] al Governo di respingere le dimissioni» ⁽²⁵²⁾. Sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, il Presidente della Camera – senza aver proceduto alla formale convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo, al fine di organizzare il relativo dibattito – dava la parola per cinque minuti ad un deputato per ciascun gruppo.

Sotto il I Governo D'Alema si segnalano, il 13 maggio 1999 (19 maggio), le dimissioni del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica Ciampi, eletto presidente della Repubblica, e la nomina del Ministro Amato, all'epoca Ministro per le riforme istituzionali, nonché, il 21 giugno 1999 (22 giugno), le dimissioni del Ministro del lavoro Bassolino, poche settimane dopo l'omicidio del suo consulente giuridico, professore Massimo D'Antona, e la nomina del Ministro Salvi. Il 21 giugno 1999 (22 giugno) è stato, inoltre, nominato Ministro per le riforme istituzionali Antonio Maccanico.

Sotto il II Governo Berlusconi si segnalano: la nomina, il 14 novembre 2002 (18 novembre), dopo il lungo *interim* del Presidente del Consiglio che aveva fatto seguito alle dimissioni del Ministro Ruggiero, del Ministro degli esteri Frattini, dimessosi in pari data da Ministro per la funzione pubblica e la nomina del Ministro per la funzione pubblica Mazzella; le dimissioni, il 19 luglio 2004 (20 luglio), del Ministro per le riforme Bossi e nomina del Ministro Calderoli; le dimissioni, il 18 novembre 2004 (22 novembre), del Ministro degli esteri Frattini e nomina del Ministro Fini, già Vicepresidente

del Consiglio dei ministri; le dimissioni, il 2 dicembre 2004 (9 dicembre) del Ministro per la funzione pubblica Mazzella e la nomina del Ministro Baccini, nonché, in pari data, la nomina a Vicepresidente del Consiglio dei ministri del Ministro Follini. Si segnala, inoltre, la nomina, il 31 luglio 2003 (25 agosto), del Ministro per l'attuazione del programma di governo Scajola.

Sotto il III Governo Berlusconi, dopo lo scioglimento delle Camere, si segnalano: il 20 febbraio 2006 (22 febbraio), le dimissioni del Ministro per le riforme istituzionali, Calderoli; l'11 marzo 2006 (15 marzo), le dimissioni del Ministro della salute Storace e assunzione dell'*interim* da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. In quest'ultima circostanza, con lettera del presidente del gruppo DS, Violante, era stato richiesto che il Ministro dell'interno riferisse «in ordine alla fondatezza delle notizie pubblicate, alle misure assunte dal Governo a tutela dei diritti dei cittadini e di fondamentali libertà democratiche nonché alle iniziative che intende assumere il Governo per prevenire e reprimere delitti in danno della riservatezza dei cittadini». La questione fu affrontata nella Conferenza dei presidenti di gruppo del 14 marzo 2006, ma il dibattito non ha avuto luogo.

Sotto il II Governo Prodi, il 7 febbraio 2008 (19 febbraio), dopo lo scioglimento delle Camere, è stato nominato dopo l'*interim* del Presidente del Consiglio dei ministri seguito alle dimissioni del ministro Mastella, il Ministro della giustizia Scotti (già Sottosegretario presso il medesimo ministero).

Per completezza si segnala che, nella XVI legislatura, hanno rassegnato le dimissioni da ministri del II Governo Prodi (peraltro dimissionario dalla data della "sfiducia" parlamentare), il 7 maggio 2008, i ministri Bindi, Bonino e Chiti, eletti Vicepresidenti la prima alla Camera e gli altri al Senato. Anche in questo caso, le dimissioni non sono state annunciate alle Camere.

3.2.4 - Il voto parlamentare in occasione della sostituzione di ministri

Come si è visto, nel periodo preso in considerazione in tutti gli episodi considerati nei quali si è dato luogo allo svolgimento di un dibattito parlamentare, non si è giunti alla votazione di strumenti parlamentari di indirizzo. Ciò in quanto lo stesso dibattito è stato incardinato tecnicamente – il riferimento è principalmente alla Camera – nel senso di escludere tale eventualità: mentre in occasione di comunicazioni da parte del Governo, ai sensi dell'articolo 118 del Regolamento della Camera, è possibile presentare una risoluzione (sulla quale il Governo potrebbe, ove lo ritenesse opportuno, porre la

questione di fiducia) nel caso in cui si svolga un'informativa, tale opzione è preclusa dal punto di vista regolamentare.

In un solo caso, si sarebbe potuti giungere al voto parlamentare – essendo stato calendarizzato lo svolgimento di comunicazioni del Governo – tuttavia, la decisione del Governo di rassegnare le dimissioni ha precluso tale possibilità. Si trattava del caso delle dimissioni in blocco dei ministri UDC nell'aprile 2005. In tale circostanza – anche in conformità con i precedenti di “dimissioni in blocco di ministri” – il voto parlamentare non sarebbe stato eludibile ⁽²⁵³⁾.

Un'ulteriore possibilità è costituita dalla presentazione di una mozione di sfiducia in vista dello svolgimento del dibattito parlamentare. Tuttavia, ove lo stesso si incardini sotto la forma di comunicazioni e il Governo ponga la fiducia su un'eventuale risoluzione presentata dalla maggioranza, la votazione della mozione risulterebbe preclusa: in questo senso è stato il precedente relativo al rimpasto del VI Governo Andreotti, in occasione della sostituzione di cinque ministri, dimessisi in occasione dell'esame del progetto di legge sul sistema radiotelevisivo ⁽²⁵⁴⁾.

Con riferimento alle preclusioni in relazione alla votazione dei diversi strumenti presentati, nonché al rispetto del termine delle ventiquattro ore, si rinvia a quanto detto in relazione ai dibattiti che fanno seguito al rinvio alle Camere del Governo.

3.3 - L'esame delle mozioni di sfiducia individuali

3.3.1 - La disciplina regolamentare

L'autonomia regolamentare riconosciuta, ai sensi dell'articolo 64 della Costituzione, comporta in differenti circostanze che lo stesso istituto sia disciplinato anche in modo sensibilmente diverso presso i due rami del Parlamento – ed è il caso della disciplina delle deliberazioni ⁽²⁵⁵⁾ – così come che istituti disciplinati da un Regolamento siano trascurati nell'altro – ed è questo il caso delle mozioni di sfiducia individuale, rivolte a singoli ministri.

Nel silenzio della Costituzione al riguardo, il Regolamento della Camera ha espressamente disciplinato la presentazione e la discussione di mozioni di sfiducia individuale, mentre presso il Senato la stessa facoltà è ammessa in virtù di un parere espresso dalla Giunta per il Regolamento il 26 luglio 1995.

In tale parere, reso in risposta a due quesiti ad essa sottoposti dal Presidente ⁽²⁵⁶⁾, la Giunta stessa rilevava che l'unico precedente del Senato, risalente ad una decisione presidenziale del 24 ottobre 1984, su conforme parere della Giunta, era in favore della ammissibilità e della applicabilità anche a tali mozioni delle disposizioni previste dall'articolo 94 della Costituzione.

Tale precedente, benché non sia stato poi tradotto in formale modifica regolamentare, non è mai stato posto in discussione.

In ordine all'ammissibilità di tali strumenti, la Giunta per il Regolamento del Senato concludeva: a) nel senso che le mozioni di sfiducia nei confronti di un singolo ministro sono ammissibili, naturalmente ove emerga chiaramente dal testo tale loro natura (debbono, cioè, essere inequivocabilmente dirette ad ottenere le dimissioni del ministro) e non quella di semplici mozioni di censura politica; b) nel senso che a tali mozioni si applicano le disposizioni di cui agli articoli 94 della Costituzione e 161 del Regolamento del Senato per le mozioni di sfiducia al Governo.

Diverso, invece, è stato il percorso seguito alla Camera dei deputati ove si è proceduto, il 7 maggio 1986, alla modifica dell'articolo 115 del Regolamento della Camera, nel senso di aggiungere due commi (il 3 e il 4).

In particolare il comma 3 rinvia all'applicazione dei commi 1 e 2 del medesimo articolo per le mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un Ministro ⁽²⁵⁷⁾. Mentre il comma 4 prevede uno specifico vaglio di ammissibilità delle stesse.

La questione della legittimità di tali strumenti – come è noto – è stata risolta in senso favorevole con la nota sentenza n. 7 del 1996 della Corte costituzionale, a seguito del ricorso promosso dall'ex Ministro di grazia e giustizia Mancuso, nei confronti del quale il Senato aveva votato la sfiducia il 19 ottobre 1995 (cfr. par. 2.1.2).

3.3.2 - La calendarizzazione delle mozioni di sfiducia

In diversi casi, anche tra quelli riportati nel par. 2.3, alla presentazione di una mozione di sfiducia non ha fatto seguito la calendarizzazione dell'esame della stessa. Normalmente, ciò avviene per volontà dei presentatori, che con la presentazione dello strumento, ottengono già di dare una notevole "visibilità" alla questione e che, in considerazione delle scarse possibilità di approvazione dello strumento, non ritengono utile insistere per il loro esame. In altri casi, il mancato esame presso un ramo del Parlamento

discende dal fatto che un analogo strumento è stato respinto presso l'altro ramo (così nel caso della mozione di sfiducia al Ministro della giustizia nella XIV legislatura, cfr. par. 2.3.8). In altri casi ancora, la questione rispetto alla quale si riteneva di mettere in discussione la responsabilità del singolo ministro può perdere d'attualità, con la conseguente inutilità di procedere all'esame della stessa.

Un caso estremo si è verificato alla fine della XV legislatura, quando l'esame della mozione di sfiducia presentata presso il Senato nei confronti del Ministro dell'ambiente, già calendarizzato per il mese di gennaio 2008, ha ceduto il passo rispetto allo svolgimento del dibattito fiduciario che chiamava in causa la permanenza del rapporto fiduciario con l'intero Governo. La reiezione della questione di fiducia, ha ovviamente "assorbito" il risultato che la mozione di sfiducia intendeva raggiungere rispetto al singolo Ministro.

Più in generale, con particolare riferimento al Regolamento della Camera, si pone il problema delle modalità con le quali si procede alla calendarizzazione di tali strumenti. Ferma restando, ovviamente, la spettanza della decisione al riguardo alla Conferenza dei presidenti di gruppo ed escludendosi, pertanto, ogni automatismo nell'inserimento del punto all'ordine del giorno, trascorsi i tre giorni di cui all'articolo 115 del Regolamento della Camera, nonché la possibilità di applicare a questo tipo di atti le norme di cui all'articolo 111 del Regolamento della Camera ⁽²⁵⁸⁾.

È rimessa, a tal fine, al Presidente la convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo per procedere all'effettiva calendarizzazione, anche in relazione ai lavori dell'Assemblea. I tempi per l'esame, secondo la prassi, sono imputati alla quota dell'opposizione.

Al Senato, in occasione dell'esame delle mozioni di sfiducia al Ministro di grazia e giustizia Mancuso (cfr. par. 2.1.2), fu eccepita l'impossibilità di procedere all'esame della stessa in quanto erano trascorsi i termini previsti dall'articolo 157, comma 3 del Regolamento del Senato, che stabilisce che «qualora la mozione sia sottoscritta da almeno un quinto dei componenti del Senato, essa è discussa entro e non oltre il trentesimo giorno dalla presentazione». Anche dal dibattito svolto in quella sede, si desume che, per l'esame di tali documenti, non sono invocabili automatismi per la fissazione della data della discussione, e che la relativa decisione è comunque rimessa agli organi che sovrintendono alla programmazione dei lavori.

3.3.3 - L'ammissibilità e l'esame di mozioni rivolte a più ministri

Nella XIII legislatura (cfr. al riguardo par. 2.2.9), la Camera dei deputati ha esaminato una mozione volta a mettere in discussione contestualmente la fiducia nei confronti di due Ministri, quello dell'interno e quello della giustizia.

Ciò, tuttavia, non deve indurre a ritenere che tali strumenti siano ammissibili anche per il futuro. Nel caso di specie, infatti, i presentatori della mozione avevano motivato la richiesta congiunta sulla base delle connesse responsabilità da loro ascritte ai titolari dei due Dicasteri in relazione al verificarsi di un unico evento. Il Presidente della Camera, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 27 maggio 1998, riteneva che: «da tale unità di motivazione discend[esse] la necessità di porre in votazione la mozione nella sua integrità, ricomprendendo quindi sotto un solo voto la posizione di entrambi i Ministri alla cui responsabilità essa fa riferimento». Al termine di un dibattito non privo di spunti di interesse, dunque, la Giunta per il Regolamento conveniva, a maggioranza, sulla possibilità nel caso concreto di procedere ad un'unica votazione. Il Presidente della Camera, tuttavia, preannunciava che «nell'ambito del potere conferitole dall'articolo 115, comma 4, del Regolamento della Camera [relativo al vaglio di ammissibilità], avrebbe val[utato] per il futuro se ammettere le mozioni presentate ai sensi dell'articolo 115, comma 3, del Regolamento soltanto ove con esse vengano richieste le dimissioni di un solo ministro».

La questione è stata nuovamente sottoposta alla Giunta nella seduta del 3 giugno 1989. In tale circostanza, il Presidente affermava che potevano formularsi tre ipotesi: 1. la mozione presentata avrebbe potuto essere dichiarata irricevibile o inammissibile; 2. la Presidenza avrebbe potuto ammettere la mozione, qualificandola come mozione di sfiducia al Governo ai sensi dell'articolo 115, comma 1, del Regolamento della Camera; 3. la Presidenza avrebbe potuto trasformare lo strumento presentato in più mozioni – recanti identica motivazione – distintamente riferite a ciascuno dei Ministri le cui dimissioni erano richieste.

Conclusivamente, la Giunta concordava sull'inammissibilità delle mozioni presentate ai sensi dell'articolo 115, comma 3, del Regolamento della Camera, nel caso in cui venissero con esse richieste le dimissioni di più ministri e sul fatto che, ove fossero presentati diversi strumenti, riferiti a più ministri, con la medesima motivazione ovvero riguardanti fatti strettamente connessi, la Presidenza, uditi i presentatori, potesse disporre che la discussione avesse luogo congiuntamente, ferma restando la necessità di procedere a distinte votazioni.

4 - *Considerazioni conclusive*

4.1 - *La formazione del Governo nel nuovo contesto*

In quattro legislature il «faticoso apprendimento della prassi maggioritaria» ⁽²⁵⁹⁾ ha innegabilmente raggiunto alcuni risultati, arrivando a modificare talune modalità di funzionamento della forma di governo parlamentare quale si era manifestata in precedenza ⁽²⁶⁰⁾.

Significative novità si sono affermate, in particolare, con riferimento alla fase di formazione del Governo. Le nuove leggi elettorali – sia quella del 1993, sia quella del 2005 – hanno progressivamente accentuato il carattere rituale della fase delle consultazioni post-elettorali per la formazione del primo Governo della legislatura e hanno, in certo qual modo, contribuito a svuotare di significato il conferimento della fiducia iniziale al Governo da parte delle Camere, secondo il modello solenne previsto dall'articolo 94 della Costituzione. ⁽²⁶¹⁾.

Quanto alle consultazioni, già qualificate come attività obbligatoria, in forza di una consuetudine costituzionale ⁽²⁶²⁾, esse assumevano un significato pregnante in un contesto di multipartitismo estremo e nei casi in cui il sistema elettorale non era in grado di produrre una maggioranza chiara e sufficientemente ampia, nel quale dunque il conferimento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica si presentava come un'attività connotata dalla discrezionalità. In virtù del nuovo contesto politico-legislativo, invece, il conferimento dell'incarico si presenta – specie quando dalle urne emerge una maggioranza particolarmente ampia – come un'attività per molti versi vincolata ⁽²⁶³⁾.

Oggi, infatti, si può affermare che il Presidente del Consiglio e la maggioranza di governo siano tali – evidentemente dal punto di vista sostanziale e non da quello costituzionale e giuridico-formale – appena viene conosciuto il risultato elettorale.

Il Presidente della Repubblica non può non prenderne atto e, sulla base dell'esito del voto – nonché, dopo la riforma elettorale del 2005, della designazione del capo della coalizione – esercitare la sua prerogativa e conferire l'incarico.

Quanto, poi, alla fiducia accordata al Governo all'inizio della legislatura – fermo restando, ovviamente, il suo imprescindibile valore costituzionale – essa non assolve più alla funzione di individuare la maggioranza che sosterrà l'Esecutivo, né a suggellare il patto di coalizione e il programma di governo,

essendo lo stesso già noto agli elettori che – anzi – attraverso l’espressione del voto lo hanno (nella loro maggioranza) approvato, preferendolo rispetto a quello delle coalizioni avverse.

Diverso, ovviamente, sarebbe il discorso – sia con riferimento alle consultazioni che al conferimento della fiducia iniziale – nel caso di un risultato elettorale che non evidenziasse una maggioranza chiara ⁽²⁶⁴⁾ o per gli eventuali Governi che dovessero formarsi durante la legislatura.

Il voto di fiducia iniziale può, dunque, diventare il momento della verità solo in una fase patologica, nel caso in cui le elezioni non abbiano avuto un esito maggioritario, ovvero i risultati elettorali facciano registrare maggioranze di segno diverso nelle due Camere ovvero in caso di sostanziale pareggio al Senato (queste, sono, infatti le ipotesi che possono verificarsi nella vigenza della legge elettorale del 2005) ⁽²⁶⁵⁾.

Nel procedimento fiduciario iniziale potrebbe, invece, assumere un nuovo significato e un nuovo valore la mozione di fiducia, ove il tenore della stessa – dando, finalmente, lustro alla prescrizione costituzionale della motivazione – fosse in grado di orientare il Governo nella realizzazione del programma con il quale la coalizione si è presentata alle elezioni e ha riportato la vittoria ⁽²⁶⁶⁾. Un recente tentativo in tal senso – benché poco prescrittivo e molto adesivo rispetto a quanto dichiarato dal Presidente del Consiglio dei ministri – si è avuto nel 2001 ⁽²⁶⁷⁾.

4.2 - La posizione del Presidente del Consiglio

Nel nuovo contesto, la posizione del Presidente del Consiglio dei ministri – che coincide, ormai, con il capo della coalizione elettorale vincente, il cui nome campeggia nelle schede – ha acquistato, nei fatti, una notevole preminenza nell’ambito del Governo medesimo ⁽²⁶⁸⁾.

Il *primus inter pares*, caro a buona parte della dottrina costituzionalistica, ha assunto i connotati del vero *princeps*. Ciò in quanto cardine intorno al quale si è delineato il programma e si è costituita la squadra di governo.

Il Presidente del Consiglio è, così, diventato l’interprete più qualificato del programma e colui che ne stabilisce le fasi di realizzazione. Ciò – ad onore del vero – avrebbe dovuto (potuto) sempre essere così, a mente della lettera dell’articolo 95, primo comma, primo periodo, della Costituzione, ai sensi del quale «Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile».

Inoltre, il Presidente del Consiglio, più che in passato, sceglie i “propri” ministri ⁽²⁶⁹⁾, risponde del loro operato, ne decide le sostituzioni.

Incidentalmente – proprio con riferimento all’individuazione dei ministri – è utile ricordare che, in precedenza, il suggello dell’accordo di coalizione era costituito dal momento in cui il Presidente del Consiglio incaricato scioglieva la riserva e sottoponeva al Presidente della Repubblica la lista dei ministri, ministri che – tuttavia – erano stati individuati dai partiti che avevano stretto l’accordo ⁽²⁷⁰⁾.

Il ruolo del Presidente del Consiglio in tale fase risultava, dunque, piuttosto marginale. Le stesse considerazioni valevano in ordine all’eventuale sostituzione dei ministri, questione che era rimandata alle segreterie dei partiti della coalizione.

Nel nuovo contesto, invece, il ruolo del Presidente del Consiglio risulta più importante anche se, probabilmente, non esclusivo ⁽²⁷¹⁾.

Sicuramente più che in passato è in facoltà del Presidente del Consiglio decidere, in ultima istanza, della vita e della morte dell’Esecutivo da lui guidato (decidendo, ad esempio, di sottoporlo ad un voto di fiducia, nella consapevolezza della mancanza del necessario supporto numerico), nonché – con sempre maggiore certezza – della legislatura.

Gli Esecutivi che si formano dopo le elezioni aspirano ad essere Governi di legislatura. Tuttavia, tale aspirazione fino ad ora è stata frustrata: ciò anche nella XIV legislatura, l’unica delle quattro legislature prese in considerazione che – con qualche *chance* – avrebbe potuto funzionare pienamente secondo schemi maggioritari.

4.3 - *Linee di tendenza ed elementi contraddittori*

Quelle sopra delineate sono alcune linee di tendenza che si sono progressivamente affermate nel periodo preso in considerazione. Sono le linee di tendenza che sembrano avere maggiori prospettive di sviluppo e di affermazione, in quanto più consone al modello elettorale in vigore.

Ad esse, tuttavia, si affiancano – come mostra la ricostruzione dettagliata delle vicende delle ultime quattro legislature, di cui si è dato conto nel par. 2 – anche fasi e prassi che sembrano contraddire quanto sopra detto (basti citare il mantenimento, specie in talune circostanze, del ruolo preminente e centrale dei singoli partiti politici e dei gruppi parlamentari; il persistente tentativo da parte di questi ultimi di esercitare il diritto di veto, anche

alla ricerca di una visibilità politica; le estenuanti trattative in vista dell'apertura della crisi; l'abbandono della coalizione da parte di singoli parlamentari o addirittura di intere formazioni politiche; la rottura del patto di governo; l'affermarsi di forze politiche estranee alla dinamica bipolare, capaci di raccogliere percentuali significative di consenso, ecc.).

È, dunque, necessario fare alcune precisazioni e sgombrare il campo da visioni semplicistiche o unilaterali.

I fenomeni riconducibili ad un modello di funzionamento della forma di governo definita, per semplicità, "maggioritaria" e quelli che ripropongono modelli precedenti sono coesistiti nell'intero periodo preso in considerazione. Tuttavia, gli uni hanno manifestato la propria prevalenza rispetto agli altri in fasi temporali diverse.

È, infatti, evidente che i primi si riscontrano con maggiore intensità all'inizio della legislatura, mentre i secondi acquistano più peso nel corso della legislatura, quando la legittimazione "diretta" del Presidente del Consiglio può essere messa in discussione all'interno di coalizioni spesso abbastanza eterogenee al proprio interno, ovvero, semplicemente, indebolita dal trascorrere del tempo, che inevitabilmente finisce per offuscare la vividezza del risultato elettorale ⁽²⁷²⁾.

Ed infatti, per quanto forte possa essere la legittimazione iniziale, essa difficilmente sarà in grado di resistere intatta – per la durata dell'intera legislatura – alle diverse sollecitazioni del circuito democratico, latamente inteso.

(Il riferimento obbligato è a tutti gli elementi che in vario modo incidono sul rapporto fra rappresentanti e rappresentati: non solo, quindi, alle elezioni dei diversi livelli territoriali, nazionali ed europeo, e alle altre consultazioni popolari normativamente disciplinate, ma anche alle vicende interne relative alle diverse formazioni sociali, ai movimenti di opinione, fino all'influenza esercitata dai mezzi di informazione ed anche dai sondaggi. Si pensi, ad esempio, al peso che può avere il fallimento o la critica diffusa di una qualche politica del Governo ispirata direttamente dal Presidente del Consiglio dei ministri).

Non a caso, nella XIII legislatura, i risultati sfortunati di una tornata elettorale regionale hanno obbligato – naturalmente dal punto di vista politico ed al di fuori di qualunque vincolo giuridico – il Governo in carica a passare la mano ad un altro Esecutivo. E, in tempi più recenti, nella XIV legislatura, analogamente a seguito di insoddisfacenti risultati regionali, le fibrillazioni all'interno della maggioranza hanno condotto il Presidente del Consiglio ad

aprire la crisi per arrivare alla formazione di un nuovo Esecutivo, sempre sotto la propria guida.

Ove la legittimazione del Presidente del Consiglio sia – per le ragioni più varie – messa in discussione si riespande – ovviamente – il ruolo dei partiti all’interno della coalizione.

Il Parlamento riacquista, almeno in parte, la sua “centralità” e torna ad essere il “luogo” della negoziazione, nel quale i partiti stessi sono i mediatori e i contraenti nell’eventuale ridefinizione del patto di coalizione e nell’aggiornamento del programma di governo.

La meccanica bipolare della forma di governo, per come essa si è realizzata nel periodo preso in esame e – per quanto è possibile vedere – anche nella presente legislatura, discende in larga misura dalla volontà degli attori politici di assecondare la logica istituzionale sottesa alla legislazione elettorale con effetti sostanzialmente maggioritari ⁽²⁷³⁾.

Basti pensare che, nella vigenza della stessa legge elettorale, nella XV legislatura, alla Camera, si contavano quattordici gruppi parlamentari, mentre nella XVI se ne sono costituiti meno della metà. La semplificazione dell’assetto partitico si è verificata per una scelta spontanea dei soggetti interessati ⁽²⁷⁴⁾(quasi fino ad anticipare la forte spinta bipartitica dei referendum elettorali che hanno costituito per molti il vero spauracchio della XV legislatura).

E, tuttavia, come si è detto nel periodo preso in considerazione – valga per memoria la ricostruzione delle vicende politico-parlamentari di cui al par. 2 – è sin troppo facile mettere in luce come la transizione al modello di funzionamento maggioritario sia stata talmente contraddittoria da metterne in dubbio persino la sua effettiva esistenza ⁽²⁷⁵⁾. Nella XII legislatura, al Governo guidato dal leader della coalizione uscita vincente dalle urne, succede un Governo sostenuto da una diversa base parlamentare, guidato da un ministro uscente. Nella XIII legislatura, al Governo guidato dal leader della coalizione risultata vincente dalle urne, succedono tre Governi, guidati da due distinti Presidenti del Consiglio, con una base parlamentare il cui nucleo centrale rimane invariato, ma i cui confini – a destra e a sinistra – sono mutati più volte. Sia nella XII che nella XIII legislatura, quindi, il circuito d’investitura diretta del Presidente del Consiglio è venuto meno.

Anche la XIV legislatura presenta elementi problematici, rispetto alla sua riconducibilità ad un modello di funzionamento maggioritario: ciò con particolare riferimento alle modalità con le quali si è consumata la crisi del II Governo Berlusconi e il passaggio al III Governo Berlusconi. In quest’ultimo

caso, infatti, la crisi è nata fuori dal Parlamento, indotta dall'insoddisfazione di alcune componenti della maggioranza; vi è stato un tentativo (contrastato e poco convinto) di parlamentarizzazione della crisi, naufragato a fronte della decisione del *Premier* di non attendere lo svolgimento del dibattito neanche dinanzi ad un ramo del Parlamento; in tempi rapidissimi la crisi si è conclusa con un nuovo Gabinetto, guidato dallo stesso Presidente del Consiglio, caratterizzato da un'importante continuità rispetto alla compagine dimissionaria ⁽²⁷⁶⁾.

La XV legislatura, nonostante la sua brevità, ha vissuto un rinvio alle Camere, una crisi determinata dal malcontento di più partiti della maggioranza, culminata con la reiezione della risoluzione sulla quale era stata posta la questione di fiducia, nonché un tentativo fallito di prosecuzione della legislatura.

Si deve tuttavia evidenziare che, rispetto alle prime due legislature, le ultime due sembrano aver segnato un'acquisizione (ma sarà naturalmente solo il tempo a dire se si dimostrerà effettivamente tale): la non sostituibilità del Presidente del Consiglio indicato dagli elettori.

In ogni caso, proprio dalla giustapposizione degli elementi contraddittori emersi negli ultimi quindici anni trova conferma l'opportunità di procedere ad una lettura degli stessi che non conduca ad una sopravvalutazione degli effetti di semplificazione del sistema indotti dalla legge elettorale e a una svalutazione del dettato costituzionale (che non tenga in conto della complessità del quadro istituzionale e del ruolo di garanzia esercitato dal Presidente della Repubblica) ⁽²⁷⁷⁾.

4.4 - Il ruolo degli attori politici nella determinazione delle modalità di funzionamento della forma di governo

Alla luce di quanto detto vi è da chiedersi: da chi dipende il mantenimento della dinamica tendenzialmente (e progressivamente) bipolare della forma di governo? *Rebus sic stantibus*, la salvaguardia della dinamica bipolare è, in larga parte, affidata alle forze politiche e alle loro strategie istituzionali ⁽²⁷⁸⁾.

Se, nell'esordio della XVI legislatura, è dato rinvenire diversi elementi nel senso di una più compiuta transizione al modello di funzionamento bipolare e maggioritario, prima di dare un giudizio al riguardo occorrerà verificare come si svilupperà il dibattito politico-parlamentare sulle riforme istituzionali, nonché sulla legge elettorale, atteso anche l'approssimarsi dei

referendum. Non mancheranno, dunque, le occasioni per fare una valutazione complessiva (finalità estranea all'oggetto di questo scritto) sul periodo preso in considerazione.

Proprio con riferimento alla stagione di riforme che si annuncia, è forse possibile fare alcune considerazioni alla luce dell'esperienza più recente.

In primo luogo, con riferimento ai meccanismi di razionalizzazione della forma di governo. L'articolo 94 della Costituzione – come si è detto nel par. 1. – , tradisce nella sua formulazione il timore dell'instabilità governativa di statutaria memoria, causata anche da decisioni repentine e non pubblicamente motivate dei parlamentari. La soluzione a questo male era stata individuata essenzialmente nella motivazione delle mozioni di fiducia e di sfiducia (oltre che, per queste ultime, nel numero minimo di sottoscrittori, nel decorso del termine di tre giorni prima della votazione e nelle modalità di voto). Sessant'anni di Costituzione si sono incaricati di "smentire" l'efficacia della soluzione trovata e, anzi, i meccanismi di messa in discussione della fiducia si sono sviluppati secondo linee non immaginate – e comunque non disciplinate – dal Costituente.

Una delle preoccupazioni attuali, nell'aggiornamento delle procedure di razionalizzazione della forma di governo, è quella di evitare il cambio di maggioranza in corso di legislatura (i cosiddetti ribaltoni). Al riguardo, il rischio da scongiurare è che, con tale condivisibile intento, si arrivi a formalizzare una disciplina della fiducia complessa e rigida, al punto da spingere le forze politiche a trovare comunque percorsi alternativi per mettere in discussione la permanenza del rapporto fiduciario.

Anche con riferimento all'introduzione espressa in Costituzione del potere di nomina e revoca dei ministri, occorre rilevare che – benché nulla sia previsto al riguardo nella Carta – tale potere si è nei fatti realizzato in più occasioni. La sua previsione espressa aggiungerebbe, dunque, ben poco ai poteri attualmente riconosciuti al Presidente del Consiglio, venendo invece ad incidere sul delicato equilibrio realizzatosi tra i soggetti istituzionali coinvolti: il Presidente della Repubblica ma anche e, soprattutto, il Parlamento.

Equilibrio, questo, che proprio nel periodo esaminato si è arricchito di un elemento particolarmente significativo, posto nella disponibilità dello stesso Parlamento: la sfiducia ad un singolo ministro, non prevista espressamente dalla Costituzione. Come è noto, infatti, la Corte costituzionale, in una delle rare sentenze che hanno avuto ad oggetto la forma di governo, ha ammesso che «la sfiducia individuale, benché non contemplata espressamente, p[uò], tuttavia, reputarsi elemento intrinseco al disegno tracciato negli articoli 92, 94 e

95 della Costituzione, suscettibile di essere esplicitato in relazione alle esigenze poste dallo sviluppo storico del governo parlamentare» (sent. n. 7/1996).

Nel mettere mano alla riforma della Costituzione occorrerà, dunque, tenere nella giusta considerazione la risorsa rappresentata dalla duttilità nell'applicazione delle norme costituzionali in materia.

Anche il mito dell'onnipotenza della legge elettorale nel plasmare la forma di governo – mito che ha affascinato molti per lungo tempo – deve essere opportunamente messo in discussione. Ciò, in primo luogo, perché la stessa legge elettorale può prestarsi a diversi modelli di funzionamento. La legge del 1993 prevedeva per l'elezione della Camera un meccanismo – quello dello scorporo – attraverso il quale mitigare gli effetti maggioritari del sistema elettorale scomputando, ai fini dell'attribuzione dei seggi nella quota proporzionale, i voti che erano stati necessari per conquistare i seggi col sistema uninominale nella quota maggioritaria. Per aggirare il disposto della legge – e per evitare l'effetto di riproporzionalizzazione – le due coalizioni che si sono fronteggiate hanno, tuttavia, fatto ampiamente ricorso alle cosiddette liste civetta ⁽²⁷⁹⁾. Il funzionamento della legge elettorale è stato così piegato dalla volontà dei soggetti politici, determinando un rendimento della stessa diverso da quello che era stato inizialmente immaginato.

Si è già detto di come la medesima legge elettorale – quella del 2005 – abbia consentito, in un caso, la formazione di un quadro politico frammentato e l'attribuzione del premio di maggioranza alla Camera ad un coalizione eterogenea e “forzosa”, mentre, nella sua seconda applicazione, ha restituito una notevole semplificazione del panorama politico. Ciò in quanto i maggiori soggetti politici hanno optato per la formazione di coalizioni più ridotte numericamente e, comunque, più omogenee, preferendo – in alcuni casi – la corsa (quasi) in solitaria pur di non compromettere la propria identità ⁽²⁸⁰⁾.

Quanto detto mostra ancora una volta che le regole – sia quelle costituzionali, sia quelle elettorali – da sole non sono sufficienti a determinare uno sviluppo piuttosto che un altro della forma di governo: esse si inverano e si realizzano nei comportamenti degli attori politici che operano nel sistema.

Tutto ciò invita a guardare con prudenza agli effetti promessi da molte delle proposte di legge – sia ordinaria che costituzionale – miranti a modificare, o comunque ad incidere sul quadro della forma di governo, dovendo gli stessi essere sempre vagliati tenendo presente la realtà politico-partitica nella quale dovrebbero eventualmente essere applicate. Ciò – come si è visto – sia con riferimento ai casi nei quali gli “effetti promessi” potrebbero essere attenuati dal contesto politico-istituzionale, sia a quelli nei quali gli stessi effetti

sono già stati acquisiti da tale contesto, mettendo così in dubbio l'effettiva carica innovativa della proposta.

4.5 - Il ruolo del Parlamento nella verifica del rapporto fiduciario

Sessant'anni di storia repubblicana hanno mostrato, inoltre, che – nonostante le procedure previste dall'articolo 94 della Costituzione siano rimaste sostanzialmente inapplicate e le crisi quasi esclusivamente extraparlamentari (peraltro, i due soli casi di crisi parlamentari si sono verificati nel periodo preso in considerazione) – le possibilità per il Parlamento di interloquire con il Governo in ordine alla verifica della permanenza del rapporto fiduciario sono molteplici.

La prassi ha ormai stabilizzato modalità tipiche di intervento che – in relazione alle circostanze concrete – sono suscettibili, secondo l'apprezzamento dei soggetti istituzionali interessati, di essere modificate.

Rimane sulla sfondo la questione della tempestività dell'intervento parlamentare nella crisi. Occorre, tuttavia, rifuggire dalla facile equazione – equivoco nel quale sono incorsi anche taluni sostenitori della “parlamentarizzazione delle crisi di Governo” dagli anni Ottanta in poi – secondo la quale tanto più tempestivo è l'inserimento del Parlamento nel procedimento, tanto più lo stesso potrà dirsi democratico ⁽²⁸¹⁾.

L'intervento del Parlamento nelle crisi che non discendono da voti parlamentari non è, infatti, funzionale a dare formale ossequio alle prescrizioni dell'articolo 94 della Costituzione, a ricondurre la situazione entro un binario di legittimità costituzionale. Esso – come autorevolmente affermato – deve essere dispiegato per trovare una soluzione alle crisi medesime ⁽²⁸²⁾. E, proprio per questa ragione, non può definirsi in astratto né un modello di intervento, né tempi di intervento validi sempre e comunque.

Riconoscere ciò e consentire ai soggetti istituzionali interessati – il Governo; il Capo dello Stato; e, in Parlamento, la maggioranza, le opposizioni e, più in generale, le forze politiche – di trovare la soluzione concreta significa riconoscere ad essi la dignità di interpreti della Costituzione.

Anche nel nuovo contesto che si è determinato nelle ultime legislature, nel quale il Governo può vantare un valido canale di legittimazione diretta, il Parlamento è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale e insostituibile.

Sebbene, come già ricordato, le uniche crisi parlamentari, secondo il modello delineato dall'articolo 94 della Costituzione, si siano realizzate nella

XIII e nella XV legislatura, anche in tutte le altre circostanze il Parlamento non ha cessato, soprattutto nel corso della legislatura, di svolgere il proprio ruolo costituzionale. E ciò non solamente come contrappunto al Governo.

In primo luogo perché – proprio la più recente esperienza lo ha dimostrato –, anche a fronte di una complessiva stabilità del Governo, tensioni interne possono sempre verificarsi, portando – ad esempio – all'avvicendamento di ministri-chiave, con evidenti ricadute nell'attuazione dell'indirizzo politico.

L'osservazione degli eventi per come si sono realizzati porta a riconoscere che, anche in queste circostanze, il Parlamento ha comunque svolto il proprio ruolo di verifica e di controllo, facendo emergere le contraddizioni e dando evidenza a scelte assunte al di fuori delle Aule parlamentari.

Probabilmente, tuttavia, per comprendere appieno il ruolo effettivamente esercitato dal Parlamento nelle crisi di governo (e nel rapporto fiduciario), non bisogna fermarsi alle procedure descritte nell'articolo 94 della Costituzione, ed è invece necessario guardare all'insieme delle attività che si esplicano in Parlamento e su impulso dello stesso.

Occorre, cioè, comprendere che le Camere si occupano del Governo e della fiducia allo stesso in molti altri frangenti e con molti altri strumenti. Di più: in ogni atto del Parlamento (e dei singoli parlamentari) è possibile leggere frammenti di quel complesso rapporto che li lega fiduciarmente all'Esecutivo. Rapporto che solo occhi disattenti potrebbero vedere come limitato alle formali votazioni della fiducia e della sfiducia.

Di fronte a tali considerazioni – ferme restando le implicazioni giuridiche, di cui si è detto nel par. 1.4.2 –, perde molta della sua pregnanza anche la distinzione, forse eccessivamente enfatizzata, fra crisi parlamentari ed extraparlamentari; e, con essa, la retorica che troppo spesso ha voluto vedere il Parlamento marginalizzato rispetto ai veri circuiti decisionali del Paese.

Guardato in tale prospettiva, il Parlamento cessa di essere la cittadella assediata della democrazia contemporanea e si mostra, invece, nuovamente come crocevia della vita democratica. La bella immagine del porticato, con la quale si è giustamente voluta raffigurare questa istituzione ⁽²⁸³⁾, acquista valore se si comprende come il passaggio attraverso di esso si realizza non solamente dall'esterno verso le Camere, ma anche dalle Camere verso la società. Si comprende, allora, che molte delle vicende che paiono nascere fuori dal Parlamento, in realtà sono originate al suo interno. Così, molte crisi frettolosamente classificate come extraparlamentari trovano la loro genesi e

la loro chiave di interpretazione nelle Aule di Camera e Senato (ciò se solamente si ha la pazienza di cercarle).

Certo, perché questo possa continuare ad essere vero, è necessario il costante impegno di chi all'interno del Parlamento opera: non sono solo le regole o le procedure a garantire ruoli e spazi in democrazia, ma anche l'impegno di chi è chiamato a dare loro corpo e sostanza.

E, allora, anche in questo nuovo contesto spetta al Parlamento verificare costantemente le sue modalità di funzionamento, per trovare le forme per accrescere la capacità di verifica puntuale dell'attuazione dell'indirizzo politico nelle diverse politiche, contribuendo ad aumentare la trasparenza delle scelte e la democraticità del sistema. Ciò anche utilizzato in modo meno rituale e più efficace tutto il complesso di procedure di sindacato ispettivo e di controllo dell'operato del Governo (si pensi, ad esempio, a quale potrebbe essere il ruolo del *question time*, magari in una versione un po' più inglese!).

Lungi dal coltivare idee o atteggiamenti revanscisti o anacronistici, il Parlamento è chiamato a dare un'interpretazione delle proprie funzioni adeguata ai tempi. Ciò, tuttavia, nella consapevolezza del ruolo fondamentale che ha svolto nella vita democratica del Paese e nella valorizzazione della sua identità.

E, soprattutto, preservando – anche in vista delle riforme prossime venture – la duttilità della disciplina costituzionale, che è una risorsa da valorizzare e non una debolezza da emendare facendo ricorso a visioni ingegneristiche della disciplina del rapporto fiduciario che non tengano conto della complessità e della irriducibilità della politica a schemi rigidi e imm modificabili.

Note

⁽¹⁾ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al termine delle consultazioni per la formazione del Governo, Roma, Palazzo del Quirinale, 7 maggio 2008.

⁽²⁾ Afferma G. U. RESCIGNO, facendo riferimento al periodo che precede quello di questa indagine (dal 1948 al 1994) «non può non colpire in questa esperienza [italiana] la contraddizione tra una notevole stabilità politica ed una parossistica instabilità nell'organo Governo», in una qualche misura – tuttavia – l'affermazione può ritenersi valida anche per il periodo successivo, «Le crisi di

governo: il quadro storico», in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, a cura di Ventura, Torino, 2001, p. 19.

(3) RUINI, «La fiducia parlamentare nel Governo», in *Commenti e note alla nostra Costituzione*, Milano, 1962, p. 621. Il testo dell'art. 94 Cost. discende dall'accorpamento degli artt. 87 e 88 del progetto di Costituzione, presentato alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 31 gennaio 1947. Il testo sottoposto all'esame dell'Assemblea aveva il seguente tenore:

«ART. 87 – Primo Ministro e Ministri debbono avere la fiducia del Parlamento.

Entro otto giorni dalla sua formazione, il Governo si presenta all'Assemblea Nazionale per chiederne la fiducia.

La fiducia è accordata su mozione motivata, con voto nominale ed a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

ART. 88 – Un voto contrario dell'una o dell'altra Camera su una proposta del Governo non importa dimissioni.

Una mozione di sfiducia non può essere presentata ad una Camera se non è motivata e firmata da un quarto dei componenti, né può essere posta in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Dopo il voto di sfiducia di una delle Camere il Governo, se non intende dimettersi, deve convocare l'Assemblea Nazionale che si pronuncia su una mozione motivata».

I due articoli venivano accorpati in un unico del seguente tenore:

«Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata ad appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione, il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Un voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un quinto dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.», cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, vol. IV, 1970, p. 3516 ss. nonché p. 3526 (seduta del 24 ottobre 1947).

(4) Sul tema si veda diffusamente VILLONE, «Commento all'articolo 94», in *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 239 ss.

(5) Si veda al riguardo II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, vol. IV, 1970, p. 908. Opportunamente è stata affermato che: «sarebbe un errore ritenere che i costituenti vedano il partito politico come soggetto sostanzialmente estraneo al dibattito in corso. È corretto, però, affermare che essi non percepiscono fino in fondo come nel rapporto Parlamento-Governo si collochi il cardine della presenza del partito stesso nelle istituzioni», cfr. VILLONE, «Commento all'articolo 94», in *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 244.

(6) Nella relazione del presidente della Commissione Ruini, presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, molto sinteticamente, si affermava: «Per dare unità e stabilità al governo il progetto fa del Presidente del Consiglio dei ministri non più un *primus inter pares* ma un capo, per dirigere e coordinare l'attività di tutti i ministri; e regola le manifestazioni della fiducia o sfiducia parlamentare. Senza la volontà del Parlamento nessun Governo può sorgere o durare in vita. Per dare espressione a questa volontà, al momento della costituzione del Governo, ed in sede di appello per la sfiducia, interviene l'Assemblea riunita delle due Camere. Si evitano così gli inconvenienti del passato, le imboscate e le «bucce di limone», su cui cadevano i Governi. Si considera anche qui l'esigenza della riflessione, del "pensarci su", che è un motivo ricorrente nei procedimenti costituzionali».

(7) Appare superfluo in questa sede prendere in considerazione gli ulteriori aspetti innovativi dell'art. 94 Cost. rispetto allo Statuto albertino e alla prassi statutaria (tra i più significativi: la parità tra le due Camere nella concessione della fiducia; la doppia fiducia, parlamentare e del Capo dello Stato).

(8) Il riferimento è ai commi 3° e 4° dell'art. 3 del d. lgs. 16 marzo 1946, n. 98, «Integrazioni e modifiche al decreto-legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, al giuramento dei Membri del Governo ed alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche», ai sensi dei quali:

«Il Governo è responsabile verso l'Assemblea costituente.

Il rigetto di una proposta governativa da parte dell'Assemblea non porta come conseguenza le dimissioni del Governo. Queste sono obbligatorie soltanto in seguito alla votazione di una apposita mozione di sfiducia, intervenuta non prima di due giorni dalla sua presentazione e adottata a maggioranza assoluta dei Membri dell'Assemblea».

(9) L'intervento di Costantino Mortati proseguiva affermando: «L'importante è [...] sancire che il Ministero non può ritenersi costituito in modo definitivo se non sia investito dalla fiducia, col voto positivo. Ciò che importa come conseguenza che non sia possibile uno scioglimento delle Camere da parte di un Governo prima che si sia ad esse presentato», cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, vol. IV, 1970, p. 3526 (seduta del 24 ottobre 1947).

(10) Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, vol. IV, 1970, rispettivamente pp. 3531-3532 e p. 3536 (seduta del 24 ottobre 1947).

(11) Tra quanti esprimevano scetticismo sul valore della motivazione devono essere annoverati numerosi esponenti del regime liberale, al riguardo sia vedano gli interventi di Bozzi e di Nitti, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, vol. IV, 1970, rispettivamente p. 3517 e p. 3530 (seduta del 24 ottobre 1947).

(12) Le ragioni della presentazione dell'emendamento venivano così illustrate da Mortati: «questo emendamento si ricollega ad una prassi già esistente nel vecchio ordinamento costituzionale [...] tendente a rendere chiare le relazioni fra Governo e Parlamento, allo scopo di mettere il popolo, il quale può ad un certo momento essere chiamato giudice di eventuali contrasti, in condizioni di valutarne i termini», cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, vol. IV, 1970, rispettivamente p. 3517 e p. 3541 (seduta del 24 ottobre 1947).

(13) Si segnala, comunque, il dibattito sulla previsione di un *quorum* per la presentazione della mozione di sfiducia tra quanti ritenevano che la fissazione di un numero minimo fosse lesivo dei diritti delle minoranze o comunque non utile al fine di garantire la serietà delle ragioni adottate, cfr., ad esempio, l'intervento di Gaetano Martino, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, vol. IV, 1970, p. 3534 (seduta del 24 ottobre 1947).

(14) RUGGERI, «La crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica, in *Politica del diritto*», 31 (2000), n. 1, p. 33. Relazione al convegno su «Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale», Catanzaro, 22-23 ottobre 1999.

(15) In questo senso, D'AMICO, «Corte costituzionale e dinamiche del rapporto fiduciario», in *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di Ruggeri, Napoli, 2006, p. 9. Di contrario avviso GALIZIA, «Crisi di gabinetto», in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. IX, 1962, p. 372 che, invece, valorizza il testo: «queste statuizioni normative se esaminate in se stesse possono non sembrare altro che una applicazione generica delle tendenze razionalizzatrici delle relazioni tra Parlamento e Governo, peraltro limitata ad una soltanto delle ipotesi di crisi. Ma allorché si passa a considerare il disposto [dei co. 2 e 5 dell'art. 94 Cost.] nel quadro del sistema, tenendo presente che la dinamica della crisi è intimamente legata alla conformazione dell'organizzazione, è invece possibile individuare una disciplina della crisi di Gabinetto sufficientemente ampia e organica».

(16) LIPPOLIS, «Riforma della legge elettorale e forma di governo», in <http://www.forumcostituzionale.it>.

(17) Cfr. in questo senso, tra gli altri, PITRUZZELLA, «Il governo del premier», in *La costituzione promessa*, a cura di Calderisi, Cintioli, Pitruzzella, Palermo, 2004, p. 21, il quale afferma: «il collegamento tra i candidati all'elezione della Camera dei deputati ed il candidato alla carica di Primo mini-

stro non fa altro che stabilizzare una tendenza già ben presente nel funzionamento della democrazia italiana dopo la svolta maggioritaria del '93. Da allora gli italiani, quando votano, si sono abituati ad esprimere la loro scelta anche in funzione dei leader delle due coalizioni alternative che nella campagna elettorale si candidano alla guida del Paese, e tutto ciò ha portato nelle ultime elezioni politiche ad inserire il nome del candidato alla Presidenza del Consiglio nei simboli elettorali».

⁽¹⁸⁾ «Per un lungo periodo della nostra vita costituzionale, in cui risultava essenziale la negoziazione fra i partiti dopo i risultati elettorali, l'aderenza del programma all'accordo di coalizione era avvertito quale tema cruciale. Con l'avvento delle leggi elettorali maggioritarie il governo invoca il consenso elettorale quale legittimazione allo svolgimento delle linee programmatiche esposte agli elettori: se la maggioranza politica si forma già nella fase delle elezioni, il "mercato politico" si sposta nel Paese mentre prima era in Parlamento.» in tal senso MIDIRI, «Fiducia parlamentare», in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di Cassese, Milano, 2006, p. 2489.

⁽¹⁹⁾ Perplexità sull'innovazione convenzionale sono state espresse, tra gli altri, da DELL'ACQUA, «Indicazioni del Premier e poteri del Quirinale», in *Quaderni Costituzionali*, 2001, p. 133.

⁽²⁰⁾ Si tratta della legge 21 dicembre 2005, n. 270, recante modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

⁽²¹⁾ Il tenore dell'art. 92 del testo approvato era il seguente: «ART. 92. - Il Governo della Repubblica è composto dal Primo ministro e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro.

Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nomina il Primo ministro».

⁽²²⁾ Il 6 maggio 1996, il Quirinale diffondeva le seguenti dichiarazioni del Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro: «Con l'inizio della XIII legislatura repubblicana, stabilita per il 9 maggio prossimo, ci troveremo all'immediata vigilia dell'avvio delle procedure per la formazione del nuovo Governo. È chiaro che, per dare inizio alle consultazioni al Quirinale, è necessario attendere che siano costituiti i gruppi parlamentari, con l'elezione dei rispettivi presidenti. Al riguardo richiamo l'attenzione delle forze politiche sul dato essenziale della recente tornata elettorale, la quale, per il modo in cui si è conclusa e per tutto ciò che ne ha caratterizzato la fase preparatoria, ha acclarato inequivocabilmente che, accanto alla presenza di formazioni, per così dire, a sé stanti, si sono confrontati nel nostro Paese due schieramenti e che a tali schieramenti il corpo elettorale nella sua grande maggioranza ha fatto riferimento: l'Ulivo e il Polo per le libertà. Inoltre, entrambi questi schieramenti hanno da sempre indicato e in più occasioni confermato quale, per ciascuno di essi, sarebbe stata, in caso di vittoria, la personalità designata a formare il Governo. Sono quindi convinto che, anche sul piano dei comportamenti istituzionali, sia necessario prendere atto di questi dati di fatto per un opportuno adeguamento delle procedure previste per la formazione dell'Esecutivo. Ritengo, dunque, che sia del tutto conseguente far luogo alla consultazione delle delegazioni dei due schieramenti, liberamente composte, e non già dei singoli gruppi parlamentari che li compongono; si procederà, invece, a separate consultazioni dei gruppi a sé stanti (Lega Nord e Rifondazione comunista) e dei gruppi misti presenti nei due rami del Parlamento, i quali comprendono, com'è noto, anche i rappresentanti delle minoranze linguistiche. A questa riflessione sono stato indotto dalla ragione che sta alla base delle consultazioni, le quali sono proprio finalizzate all'accertamento dell'esistenza di una maggioranza politica e alla individuazione della personalità cui affidare l'incarico di formare il Governo. Del resto, il corpo elettorale ha già risposto con chiarezza alla impostazione data alla campagna elettorale dai due maggiori schieramenti. È solo il caso di aggiungere che tale semplificazione renderà la procedura per la formazione del Governo più facilmente comprensibile da parte dei cittadini».

⁽²³⁾ Nel comunicato della Presidenza della Repubblica del 6 giugno 2001 sulla procedura e sul calendario delle consultazioni per la formazione del Governo si ribadiva: «la recente tornata

elettorale ha acclarato inequivocabilmente la presenza – accanto ad alcune formazioni politiche a sé stanti – di due schieramenti ai quali gli elettori hanno fatto riferimento nella loro stragrande maggioranza: la Casa delle libertà e l'Ulivo. Conseguentemente si procederà – come già è stato fatto fin dall'inizio della passata legislatura – alla consultazione delle rappresentanze, liberamente composte, di ciascuno dei due schieramenti, anziché dei singoli gruppi parlamentari che li compongono.

(24) Cfr. il comunicato del Quirinale del 15 maggio 2006, recante il calendario delle consultazioni del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

(25) Il *Premier in pectore* ha varcato la soglia del Quirinale per un colloquio con il Capo dello Stato, accompagnato dal consigliere Gianni Letta, il 23 aprile 2008, prima ancora della prima riunione delle Camere, e una seconda volta nella mattinata del 6 maggio 2008 (le consultazioni sarebbero iniziate nel pomeriggio). Subito dopo le elezioni, il 15 aprile 2008, il Presidente della Repubblica, con una nota ufficiale, aveva espresso le proprie «congratulazioni alla coalizione guidata dall'onorevole Berlusconi per la netta vittoria conseguita». Per completezza si ricorda che nel 2001, il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi – subito dopo lo svolgimento delle elezioni, che si erano tenute il 13 maggio 2001 – aveva ricevuto i due leader Silvio Berlusconi e Francesco Rutelli, rispettivamente il 16 e il 17 maggio 2001.

(26) MARTINES, *Diritto costituzionale*, 10^a edizione interamente riveduta da SILVESTRI, rist. emendata, Milano 2000, p. 381.

(27) Questo è il fondamentale contributo di ELIA, «Forme di Governo», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano 1970, pubblicato in autonomo volume, Milano 1985, p. 9.

(28) cfr. VILLONE, «Commento all'articolo 94», in *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 249.

(29) Su tali questioni molto efficacemente, si veda DOGLIANI, «Sistema dei partiti e crisi di governo», in *Le crisi di governo nell'ordinamento* ..., cit., p. 116.

(30) In questo senso DOGLIANI, *Sistema dei partiti* ..., cit., p. 116.

(31) Cfr. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, p. 186.

(32) Cfr. al riguardo, MICELI, *La crisi di Gabinetto*, 1904, p. 5, nonché PETRONE, *La crisi di Gabinetto nello Stato parlamentare*, 1921, p. 15.

(33) Cfr. GALIZIA, «Crisi di gabinetto», in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. XI, 1962, pp. 372-373.

(34) Cfr. GALIZIA, «Crisi di gabinetto», *op. cit.*, p. 373.

(35) Tra questi MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1991, 10^a edizione, rielaborata e aggiornata, tomo I, p. 590, GALIZIA, «Crisi di gabinetto», *op. cit.*, p. 383.

(36) VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 9^a edizione, 1979, p. 219. In senso adesivo rispetto a questa tripartizione, benché con talune differenziazioni, anche TRAVERSA, «I rapporti Parlamento-Governo con particolare riferimento alla parlamentarizzazione delle crisi e alla sfiducia individuale», in *Rassegna parlamentare*, n.4/1992, p. 347.

(37) In questo senso LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 4^a edizione, 1982, p. 734.

(38) In questo senso, invece, era la prassi statutaria, nella quale si era affermata la consuetudine delle dimissioni a seguito della reizione di un disegno di legge del Governo.

(39) La classificazione è mutuata da ARMAROLI, «Crisi di gabinetto», in *Enciclopedia giuridica*, Roma, vol. X, p. 4 ss, nonché da PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 399.

(40) Salvo il caso di coincidenza temporale tra elezioni politiche e elezione del Presidente della Repubblica – da ultimo nel 2006 – il Capo dello Stato ha sempre invitato il Governo a ritirare le dimissioni, invito che è sempre stato accolto.

(41) Cinque sono i casi di negata fiducia parlamentare iniziale: il 28 luglio 1953, la Camera dei deputati nega la fiducia al Governo De Gaspari VIII; il 30 gennaio 1954 sempre la Camera nega la fiducia al Governo Fanfani I; il 26 febbraio 1972, il Senato nega la fiducia al Governo Andreotti I; il

31 marzo 1979, il Senato nega la fiducia al Governo Andreotti V; il 28 aprile 1987, la Camera nega la fiducia al Governo Fanfani VI.

(42) È il caso dei voti che comportano, in certo qual modo, una manifestazione di sfiducia nei confronti del Governo, benché la stessa non si manifesti nelle forme solenni dell'art. 94 Cost. e che tuttavia «ne mina la forza e la credibilità», PALADIN, *Diritto costituzionale, op. cit.*, p. 399. Si tratta, a ben vedere, di crisi che si realizzano laddove il Costituente – alla stregua del 4° co. dell'art. 94 Cost. – aveva escluso che si potessero determinare. La prima crisi riconducibile a tale tipologia condusse, dopo che, con una votazione su un capitolo di bilancio relativo alla scuola, il 26 giugno 1964 alla Camera, il Governo era stato messo in minoranza, alla crisi del I Governo Moro.

(43) Si tratta dei governi detti “a termine”, sui quali cfr. ARMAROLI, «Crisi di gabinetto», *op. cit.*, p. 9.

(44) così G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 3ª edizione, 1990, p. 431.

(45) Cfr. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico, op. cit.*, p. 736.

(46) Un'ampia citazione dell'intervento del Presidente del Senato, Merzagora, in favore della parlamentarizzazione della crisi del II Governo Segni, è riportata da ELIA, «Le crisi in Parlamento?», *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, p. 2815 che analizza le crisi di governo nella V legislatura.

(47) Una definizione è proposta da TRAVERSA, «I rapporti Parlamento-Governo con particolare riferimento alla parlamentarizzazione delle crisi e alla sfiducia individuale», in *Rassegna parlamentare*, 1992, p. 349: «un qualche procedimento parlamentare che consenta di porre talune limitazioni, sia pure di ordine meramente procedurale, a[ll] diritto del Governo di dimettersi liberamente, senza farsi carico di motivare e dar conto, in modo solenne e formale dinanzi al Parlamento, delle ragioni che inducono il Governo ad interrompere unilateralmente il rapporto fiduciario con le Camere, da queste non messo in discussione. Si tratta, in sostanza, di quell'esigenza di motivazione che abbiamo visto essere richiesta a garanzia del rapporto Governo-Parlamento nella fase iniziale e cioè costitutiva del rapporto che per tale via verrebbe in qualche modo ad essere soddisfatta anche nella successiva fase dell'interruzione della fiducia».

(48) Si tratta della proposta di legge costituzionale A. C. 5231, presentata il 19 novembre 1990 (X legislatura), approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati il 29 maggio 1991, il cui esame al Senato non è mai iniziato.

(49) Cfr. *Resoconto stenografico*, seduta del 14 gennaio 1991, p. 77591 (mozione n. 1-00460). In termini analoghi era formulata la mozione presentata dal gruppo MSI-Destra nazionale (mozione n. 1-00461): «La Camera, considerato che la prassi di crisi extraparlamentari di Governo sottrae al Parlamento il ruolo di centralità che gli è riconosciuto costituzionalmente; considerato che in un sistema parlamentare come quello italiano è inammissibile che la fiducia accordata al Governo venga vanificata da eventi maturati al di fuori della sua sede naturale, sottraendoli indebitamente ad ogni controllo delle Camere stesse; considerato che per rimuovere tale distorsione della volontà del Costituente sono state presentate, dai deputati Servello ed altri e Scalfaro ed altri, proposte di legge costituzionale che, attraverso una integrazione dell'articolo 94 della Costituzione, affidano unicamente al Parlamento la decisione sulla fiducia al Governo, impegna il Governo, prima di presentare le proprie dimissioni, a comunicarne motivatamente le ragioni davanti alle Camere».

(50) Cfr. *Res. sten.* seduta del 14 gennaio 1991, p. 77591.

(51) Cfr. *Res. sten.* seduta del 14 gennaio 1991, p. 77604.

(52) Cfr. *Res. sten.* seduta del 14 gennaio 1991, pp. 77604-77605

(53) LIPPOLIS, «La parlamentarizzazione delle crisi», in *Quad. cost.*, 1981, p. 147. La teoria della fase parlamentare ulteriore è ricondotta dall'autore a LABRIOLA, «Dalle dimissioni volontarie alla formazione del Governo per l'ordinaria amministrazione», in *Giur. cost.*, 1979.

(54) Cfr. LABRIOLA, «Crisi di governo, crisi del procedimento o crisi della forma di governo?», in *Diritto e società*, 1989, p. 627. Sull'inutilità in taluni contesti del “riportare la crisi in Parlamento, cfr. LONG, «Crisi “parlamentari” vere e false», in *Quad. cost.*, n. 3/1982, p. 663 ss.

(55) Nei due casi verificatisi, infatti, non è comparsa nel comunicato del Quirinale.

Dall'approvazione di una mozione di sfiducia discende l'obbligo giuridico per il Governo di rassegnare le proprie dimissioni (*contra* G. U. RESCIGNO, che sostiene peraltro che l'approvazione di una mozione di sfiducia determini che il Governo sia solo politicamente obbligato a dimettersi, in *La responsabilità politica*, Milano, 1967, p. 220). In dottrina si è, tuttavia, discusso della possibilità per il Presidente della Repubblica di rivolgere un invito al Governo affinché si presenti anche presso l'altro ramo del Parlamento per consentire – attesa la posizione paritaria delle due Camere – anche a questo di esprimersi, in favore dell'ammissibilità cfr. GALIZIA, «Crisi di gabinetto», *op. cit.*, p. 376, n. 42.

(56) Rileva opportunamente LIPPOLIS, «La parlamentarizzazione delle crisi», *op. cit.*, p. 147, che nel caso delle dimissioni che non conseguono al procedimento di cui all'art. 94 Cost. anche ove non si riscontri un obbligo giuridico alle dimissioni, nondimeno le stesse possono essere «politicamente necessitate».

(57) È il caso delle dimissioni del Governo Ciampi del 1994, il Presidente della Repubblica respinse le dimissioni senza rinviare il Governo alle Camere.

(58) PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 404; cfr. al riguardo anche MORTATI, il quale afferma: «il rifiuto del Governo di aderire all'invito, pur se inficiato di scorrettezza, solo indirettamente potrebbe venire colpito da sanzioni politiche», in *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova, 10ª edizione, 1991, p. 392.

(59) VERCESI, «Il rinvio del Governo alle Camere», in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni, 1998, p. 204.

(60) Il rinvio, secondo LABRIOLA, «Crisi di Governo, crisi del procedimento o crisi della forma di Governo?», in *Diritto e società*, n. 4/1989, p. 644, può avvenire entro limiti temporali ben precisi, oltre il quale sarebbe precluso, e ove ricorrono due distinte fattispecie: la possibilità che le divisioni che hanno dato luogo alle dimissioni del Governo siano venute meno ovvero la constatazione che non vi è soluzione parlamentare possibile (con ciò legittimando il Presidente della Repubblica allo scioglimento anticipato).

(61) Cfr. VILLONE, «Commento all'articolo 94», in *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 282 e ss.; VIRGA, «La crisi e le dimissioni del Gabinetto», Milano, 1948.

(62) VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 9ª edizione, 1979, p. 219.

(63) GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, *op. cit.*, p. 387.

(64) GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, *op. cit.*, p. 387.

(65) Cfr. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, *op. cit.*, p. 738.

(66) In tal senso, cfr. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 9ª edizione, 1979, p. 220.

(67) Cfr. CAPOTOSTI, «Presidente del Consiglio», in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. XXXV, pp. 143-144.

(68) MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 3ª edizione, 2003, p. 397.

(69) Così M. BON VALSASSINA, «Dimissioni di ministri, crisi e rimpasto», in *Giur. cost.*, 1960, p. 395.

(70) GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, *op. cit.*, p. 387.

(71) Cfr. CAPOTOSTI, «Presidente del Consiglio», *op. cit.*, p. 144.

(72) Cfr. CAPOTOSTI, «Presidente del Consiglio», *op. cit.*, p. 144.

(73) In favore di una nuova votazione di fiducia, cfr. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1973, p. 330. A favore di un nuovo voto di fiducia, benché con alcune precisazioni, anche LABRIOLA, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale*, Bologna, 1997, p. 298, il quale afferma che «quando il variare della composizione del Governo implichi l'ingresso o la uscita di ministri di un partito, sicché si alteri la struttura della coalizione sotto il profilo della partecipazione al Governo, o anche della partecipazione alla maggioranza

di sostegno, oppure investa la titolarità di dicasteri di maggior rilievo o politicamente decisivi in rapporto all'indirizzo del Governo, o ancora sia tale da assumere proporzioni ampie e non limitate, debba correttamente procedersi alla verifica della persistenza della relazione fiduciaria con un voto in Parlamento».

(74) Al riguardo, cfr. ELIA, «Dimissioni di ministri, crisi e rimpasto», in *Giur. cost.*, 1960, p. 395 ss.

(75) MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, p. 332.

(76) Le elezioni politiche si erano svolte il 27 e il 28 marzo 1994. Dopo l'elezione dei Presidenti delle Camere, il 16 aprile 1994, il Presidente del Consiglio Carlo Azeglio Ciampi aveva rassegnato le dimissioni al Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, che si riservava di accettarle, invitando il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti. Il 28 aprile 1994, al termine delle consultazioni, il Presidente della Repubblica conferiva l'incarico di formare il Governo a Silvio Berlusconi, che scioglieva la riserva il 10 maggio 2004. In pari data, pertanto, il Presidente della Repubblica nominava il nuovo Presidente del Consiglio e i ministri, che il giorno successivo prestavano giuramento.

(77) Il Presidente del Consiglio dei ministri si era presentato al Senato il 16 maggio 1994 per esporre le linee programmatiche del proprio Governo, successivamente, in pari data, il testo delle dichiarazioni rese presso l'altro ramo del Parlamento era stato depositato alla Camera dei deputati. Il dibattito si era svolto, rispettivamente, il 17 e il 18 maggio e il 19 e 20 maggio. Al Senato, il 18 maggio, si concludeva il dibattito sulle comunicazioni del Governo, con l'approvazione della mozione di fiducia n. 1-00003, Tabladini (Lega Nord), Maceratini (AN-MSI), La Loggia (FI) e Palombi (CCD), del seguente tenore: «Il Senato, udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio e la replica, le approva e passa all'ordine del giorno» (risultato della votazione: votanti 314; maggioranza 158; favorevoli 159; contrari 153; astenuti 2). Alla Camera il successivo 20 maggio, al termine del dibattito, veniva approvata la mozione di fiducia n. 1-00002, Pettrini (Lega Nord), Della Valle (FI), Valensise (AN-MSI), Giovanardi (CCD), del seguente tenore: «La Camera, considerati i problemi prioritari della vita civile e dello sviluppo del Paese; udite le dichiarazioni politiche del Governo ed esaminati il suo programma e la replica, approva le dichiarazioni stesse e passa all'ordine del giorno» (risultato della votazione: presenti e votanti 611; maggioranza 306; favorevoli 366; contrari 245).

(78) Il testo della lettera del Presidente del Consiglio, trasmessa il 14 dicembre 1994 al Presidente della Camera, era del seguente tenore: «Onorevole Presidente, La prego di considerare che il Governo intende effettuare comunicazioni alla Camera dei deputati, subito dopo il voto finale sulla legge finanziaria e sugli altri documenti di bilancio. La situazione politica generale consiglia una verifica parlamentare urgente di scelte e orientamenti dei diversi gruppi di maggioranza e di opposizione».

(79) Le mozioni di sfiducia venivano pubblicate nel *Res. sten.*, *Allegato B*, 20 dicembre 1994.

(80) Del percorso decisionale seguito dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, la Presidenza rivedeva edotta l'Assemblea, all'avvio del dibattito medesimo, cfr. *Res. sten.* 21 dicembre 1994, p. 7303.

(81) A conferma della validità di tale orientamento, cfr. i seguenti precedenti: la presentazione della mozione Longo n. 1-00032 ed altri di sfiducia al I Governo Rumor, presentata il 25 marzo 1969 in occasione della discussione delle comunicazioni del Governo in ordine ad un "rimpasto" e ritirata in pari data a seguito della presentazione di altro strumento su cui il Governo poneva la questione di fiducia, cfr. *Res. sten.* 25 marzo 1969, pp. 6211-6212; la presentazione della mozione Occhetto ed altri n. 1-00428 di sfiducia al VI Governo Andreotti, presentata il 27 luglio 1990, nel corso del dibattito relativo alle comunicazioni del Governo sulla situazione politica generale e dichiarata preclusa a seguito della approvazione di una risoluzione su cui il Governo aveva posto la questione di fiducia, cfr. *Res. somm.*, 28 luglio 1990, pp. 5-6.

(82) La richiesta era stata avanzata dal deputato Taradash e sostenuta dai gruppi della (ex) maggioranza, cfr. *Res. sten.* 21 dicembre 1994, p. 7291 ss.. Al fine di valutare l'effettiva possibilità di trasmissione in diretta televisiva dei lavori, integralmente e senza interruzioni, la seduta veniva

sospesa, per riprendere solo dopo l'individuazione delle emittenti disposte ad effettuare la trasmissione (la RAI, utilizzando alternativamente le sue tre reti, Retequattro e Retecapri).

(83) Nel corso dell'intervento del deputato Bossi, i deputati di Forza Italia esprimevano una striscione recante la scritta: «Ladri di voti», che veniva fatto rimuovere dal Presidente, anche con la collaborazione dei questori, cfr. *Res. sten.* 21 dicembre 1994, p. 7313.

(84) *Res. sten.* 22 dicembre 1994, p. 7370.

(85) Il Capo dello Stato iniziava le consultazioni il 23 dicembre 1994 (con un secondo giro di consultazioni a partire dal 3 gennaio). Il 13 gennaio 1995, il Presidente della Repubblica conferiva a Lamberto Dini, Ministro del tesoro del Governo dimissionario, l'incarico di formare il nuovo Governo. La riserva veniva sciolta, e l'incarico accettato, il 17 gennaio 1995.

(86) Il tenore della mozione era il seguente: «La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno».

(87) Il tenore della mozione era il seguente: «Il Senato, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno».

(88) Sulla vicenda della formazione del Governo Dini, in luogo del ricorso allo scioglimento, i pareri anche in dottrina sono stati diversi: tra i numerosissimi si citano: BALBONI, «Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva», in *Quad. cost.*, 1999, p. 390 ss., FUSARO, «Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che doveva», in *Quad. cost.*, 1999, p. 396 ss.

(89) Si tratta della mozione Salvi ed altri n. 1-00113, sottoscritta da senatori appartenenti ai gruppi Progressisti-Federalisti, Progressisti-Verdi-Rete, Sinistra democratica e Laburisti-socialisti-progressisti. I presentatori: «nel ribadire la fiducia al Governo presieduto dal dottor Dini; esprimendo la sfiducia al Ministro di grazia e giustizia dottor Mancuso, lo impegna[vano] a rassegnare le dimissioni».

(90) Cfr. *Resoconto stenografico del Senato*, 18 ottobre 1995, pp. 4-5.

(91) La proposta di sospensiva veniva avanzata dal senatore Folloni (CDU), a favore di tale sospensiva si esprimevano i senatori Palombi (CCD), La Loggia (FI) e Maceratini (AN), contro i senatori Ronchi (Progressisti-Verdi-Rete) e Brigandi (Lega Nord). La questione sospensiva posta in votazione veniva respinta. Successivamente, il senatore Contestabile (FI) avanzava un'altra questione procedurale, ovvero una presunta decadenza della mozione giacché la stessa – a dispetto di quanto disposto dall'art. 157 r. S. – non era stata esaminata entro trenta giorni dalla presentazione. La Presidenza, tuttavia, assicurava che il termine era da considerare ordinatorio e non perentorio, *Res. sten. Senato*, 18 ottobre 1995, pp. 8-11.

(92) Il Ministro Motzo aveva preso la parola anche in precedenza per prendere le distanze da quanto affermato, nel corso del proprio intervento, dal Ministro Mancuso in ordine ad alcune posizioni del Capo dello Stato, *Res. sten. Senato*, 19 ottobre 1995, p. 11. Successivamente nel secondo intervento, lo stesso Ministro aveva tratteggiato l'evolversi dei rapporti tra il Ministro di grazia e giustizia, Mancuso e il Governo, *Res. sten. Senato*, 19 ottobre 1995, p. 16 ss..

(93) *Res. sten.* 19 ottobre 1995, p. 17.

(94) Per il gruppo di Forza Italia tale decisione era stata annunciata dal senatore La Loggia al momento della dichiarazione di voto, mentre per il gruppo di Alleanza nazionale analoga decisione era stata annunciata dal senatore Maceratini, cfr. *Res. sten. Senato*, 19 ottobre 1995, p. 51 e p. 64.

(95) La denominazione del gruppo parlamentare alla Camera dei deputati era stata mutata da Alleanza nazionale-MSI ad Alleanza nazionale l'8 febbraio 1995.

(96) Il gruppo parlamentare era stato costituito alla Camera dei deputati il 19 dicembre 1994.

(97) *Res. sten. Allegato B*, 20 ottobre 1995, p. 12537.

(98) Come prassi, l'annuncio del mancato accoglimento delle dimissioni del Governo costituiva oggetto di una lettera, inviata il 30 dicembre 1995, dal Presidente del Consiglio dei ministri ai Presi-

denti delle Camere. Di essa il Presidente della Camera dava lettura all'Assemblea, cfr. *Res. sten.* 9 gennaio 1996, p. 19294.

In occasione del dibattito, il Presidente del Consiglio, all'inizio del proprio intervento, dava conto del tenore del comunicato stampa del Quirinale con il quale si annunciava il rinvio: «[il Presidente della Repubblica] non ha accolto le dimissioni ed ha invitato il Presidente del Consiglio a presentarsi al Parlamento, sede propria di ogni chiarimento politico», *ibidem*, p. 19299.

⁽⁹⁹⁾ Per lo svolgimento delle comunicazioni erano state previste complessivamente dieci ore per conto dei gruppi, ripartite per metà in misura eguale tra tutti i gruppi, per metà in misura proporzionale alla relativa consistenza numerica. A questo tempo era state aggiunte altre cinque ore circa per ulteriori interventi di deputati a titolo personale.

⁽¹⁰⁰⁾ In ragione dell'aggiornamento dei lavori parlamentari, l'annuncio del mancato accoglimento delle dimissioni da parte del Presidente della Repubblica veniva dato all'Assemblea dal Presidente della Camera nella medesima seduta in cui si svolgeva il dibattito.

⁽¹⁰¹⁾ Nella seduta del 16 gennaio 1996 veniva data comunicazione all'Assemblea del Senato delle dimissioni del Governo.

⁽¹⁰²⁾ Nel corso del dibattito erano state presentate otto risoluzioni, rispettivamente: Gnutti (Lega Nord) n. 6-00045, volta ad impegnare il Governo a porre in essere procedure volte all'istituzione di una Assemblea costituente per la realizzazione dell'ordinamento federale; Mattioli ed altri (Progressisti-federativo) n. 6-00046, volta a chiedere al Governo la verifica della possibilità di realizzare un programma che tenesse conto di esigenze ulteriori rispetto a quelle indicate dal Presidente del Consiglio nelle proprie comunicazioni; Bertinotti ed altri (Rifondazione Comunista - Progressisti) n. 6-00047, volta a chiedere sostanzialmente le dimissioni del Governo; Bordon ed altri (I Democratici) n. 6-00048, volta a chiedere al Governo di rimanere in carica anche per favorire l'avvio di un processo costituente; Crucianelli (Misto, già appartenenti a Rifondazione comunista) n. 6-00049, volta a chiedere al Governo di rimanere in carica per il periodo di durata della Conferenza europea intergovernativa prevista a marzo e di condurre, successivamente, il Paese alle elezioni; Segni (I Democratici) n. 6-00050, volta a chiedere al Governo di riferire alle Camere entro brevissimo tempo sulla possibilità di avviare un processo di revisione costituzionale; Andreatta ed altri (Partito popolare italiano, Progressisti-federativo, I Democratici) n. 6-00051, volta a chiedere al Governo di verificare la possibilità di realizzare un processo costituente nel corso della legislatura e a realizzare provvedimenti mirati ad affrontare alcune priorità; Berlusconi ed altri (Forza Italia, Alleanza nazionale, CCD, Federalisti e liberaldemocratici) n. 6-00052, volta a chiedere sostanzialmente le dimissioni del Governo, cfr. *Res. sten. Allegato A*, p. 7793 ss.

⁽¹⁰³⁾ Il 24 gennaio 1996 il quotidiano *Il Giornale* pubblicava la cosiddetta *bozza Fisichella*, ovvero una schema di riforma istituzionale predisposta dai parlamentari Fisichella, Bassanini, Salvi e Urbani (esponenti, rispettivamente, di Alleanza nazionale, PDS e Forza Italia).

⁽¹⁰⁴⁾ Il giorno successivo, il 16 maggio 1996, si concludevano le consultazioni con i rappresentanti di Rifondazione comunista, del Gruppo Misto del Senato e della Camera, della Südtiroler Volkspartei, dell'Union Valdôtaine.

⁽¹⁰⁵⁾ La mozione aveva il seguente tenore: «Il Senato, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno». Il risultato della votazione era il seguente: presenti: 314; votanti 313; astenuti 1; favorevoli 173; contrari 139.

⁽¹⁰⁶⁾ La mozione aveva il seguente tenore: «La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno». Il risultato della votazione era il seguente: presenti e votanti 621; (maggioranza 311); favorevoli 322 (ivi compresi di deputati del gruppo Rifondazione comunista-Progressisti); contrari 299; astenuti nessuno.

⁽¹⁰⁷⁾ La composizione della maggioranza di Governo era descritta, circa un anno dopo, dal Presidente del Consiglio dei ministri in occasione della verifica di Governo, in relazione all'invio della missione in Albania «il Governo che io presiedo è espressione della coalizione dell'Ulivo che, pur composta di partiti e movimenti, si è presentata al Paese per chiedere agli elettori il consenso su un

programma di legislatura finalizzato a cambiare il Paese. Questo programma ha avuto il consenso degli elettori e, già durante la campagna elettorale, con i partiti dell'Ulivo hanno stretto un rapporto politico significativo anche altri partiti: innanzi tutto Rinnovo italiano ed altre forze, come i Socialisti italiani e il Patto Segni, che fanno parte organica dell'alleanza di Governo promossa dall'Ulivo, e quindi Rifondazione comunista che sostiene questo Governo», cfr. *Res. sten. Senato*, 10 aprile 1997, p. 40.

⁽¹⁰⁸⁾ Sulle vicende in Albania, il Governo aveva già reso diverse comunicazioni alle Camere: il 5 marzo 1997, all'Assemblea di Montecitorio, con la partecipazione del Ministro degli affari esteri, e presso la Commissione affari esteri del Senato; il 15 marzo 1997, dinanzi alle Commissioni riunite affari esteri e difesa della Camera; il 18 marzo 1997, dinanzi alla Commissione affari esteri del Senato; il 19 marzo 1997, dinanzi alle Commissioni riunite affari esteri e difesa del Senato; il 1° aprile 1997, dinanzi alle Commissioni riunite affari esteri e difesa del Senato; il 2 aprile 1997, dinanzi all'Assemblea di Montecitorio.

⁽¹⁰⁹⁾ Il 7 aprile 2007, il Senato iscriveva all'ordine del giorno: Comunicazioni del Governo sulla questione albanese. Il giorno successivo, all'ordine del giorno della Camera figuravano: Comunicazioni del Governo e discussione delle mozioni sulla missione multinazionale di pace in Albania

⁽¹¹⁰⁾ Si tratta delle risoluzioni; n. 11, La Loggia (FI), Maceratini (AN), D'Onofrio (CCD), Folloni (CDU); n. 12, Provera ed altri (Lega Nord – Per la Padania indipendente); n. 13, Marino ed altri (Rifondazione comunista); n. 14, Salvi (Sinistra democratica-L'Ulivo), Elia (PPI), Pieroni (Verdi-Ulivo), De Carolis (Misto), Mazzuca Poggiolini (Misto), Del Turco (Misto).

⁽¹¹¹⁾ Per il dibattito al Senato, così come per quello alla Camera, era stato disposto il contingentamento dei tempi.

⁽¹¹²⁾ Cfr. *Res. sten. Senato*, 8 aprile 1997, p. 51: «Ma il nostro no alla missione italiana – non utile né necessaria – non è volto a provocare una crisi di Governo. Non vogliamo la crisi, che non può essere la conseguenza meccanica della nostra contrarietà alla missione. Il nostro punto di dissenso, per le ragioni esposte, è certamente di grande rilevanza politica, ma è circoscritto ad un aspetto della politica del Governo. Altri, invece, vogliono fare della missione in Albania un terreno di verifica della maggioranza, vogliono enfatizzare ed utilizzare il nostro dissenso in modo strumentale, e comunque non consono, per modificare gli equilibri interni ad essa, soprattutto in relazione ai problemi che abbiamo davanti: riforme istituzionali e Stato sociale. In politica estera già in precedenza vi sono state posizioni diverse di Rifondazione comunista, come sulla Bosnia e sull'allargamento della NATO, senza che questo abbia determinato crisi di governo o che qualcuno abbia gridato alla crisi. Ma d'altra parte Rifondazione comunista, sin dalla costituzione di questo Governo, non ha mai nascosto i punti di differenziazione, anche profondi, in materia di politica estera. Non si può quindi sovraccaricare di significati politici una posizione che Rifondazione comunista ha sempre espresso coerentemente anche in passato circa i travestimenti umanitari di interventi sostanzialmente militari».

⁽¹¹³⁾ L'ordine del giorno prevedeva: Comunicazioni del Governo e discussione delle mozioni Pisanu ed altri n. 1-00135, Comino ed altri n. 1-00139 e Bertinotti ed altri n. 1-00140, sulla missione multinazionale di pace in Albania.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. *Res. sten. pp.* 14652-14653.

⁽¹¹⁵⁾ La risoluzione n. 6-00017 era sottoscritta anche da Pisanu (FI), Tatarella (AN), Mattarella (Popolari), Giovanardi (CCD), Manca (Rinnovo italiano), Paissan (Misto), Sanza (CCD-CDU), Crema (Misto-Soc. it), Masi (Misto-P. Segni), Piscitello (Misto-Rete).

⁽¹¹⁶⁾ Degli strumenti presentati venivano posti in votazione, secondo l'ordine di presentazione, le mozioni Comino ed altri n. 1-0039 e Bertinotti ed altri n. 1-00140, entrambe volte ad impegnare il Governo a non inviare le truppe in Albania, entrambe respinte, e la risoluzione Mussi ed altri n. 6-00017, cfr. *Res. sten. p.* 14727 ss. La risoluzione Mantovano ed altri n. 6-00016, avente ad oggetto connesse questioni commerciali, non veniva posta in votazione.

(117) Il testo del comunicato del Quirinale era del seguente tenore: «Il Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, ha ricevuto questa sera al Quirinale il Presidente del Consiglio dei ministri, Romano Prodi, il quale gli ha riferito sulla situazione politica determinatasi nella maggioranza per effetto del voto contrario alla mozione che autorizza la missione italiana in Albania espresso dai gruppi parlamentari di Rifondazione comunista. Il Presidente della Repubblica, considerata la rilevanza esclusivamente politica di quanto verificatosi in Parlamento e considerato inoltre il rapporto fiduciario che, a norma dell'articolo 94 della Costituzione, deve sussistere tra Parlamento e Governo, ha invitato il Presidente del Consiglio a promuovere l'indispensabile chiarimento politico mediante comunicazioni da rendere al Parlamento che, come ribadito in ogni occasione dal Capo dello Stato, è la sede naturale per la definizione degli assetti politici della nazione. Il Presidente del Consiglio ha accolto l'invito del Capo dello Stato».

(118) Si rinviene, comunque, in questo caso l'applicazione della «teoria della culla», poiché il dibattito si configura come di carattere fiduciario già al momento della sua organizzazione, cfr. verbale della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 9 aprile 1997.

(119) *Res. sten. Senato*, 10 aprile 1997, p. 30.

(120) L'annuncio della presentazione della risoluzione veniva dato dal Presidente del Senato al termine della discussione, cfr. *Res. sten. Senato*, 10 aprile 1997, p. 81.

(121) *Res. sten. Senato*, 10 aprile 1997, p. 103.

(122) L'ordine del giorno della seduta dell'11 aprile 1997 recava: Comunicazioni del Governo.

(123) Il testo della risoluzione era il seguente: «La Camera, udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, le approva e passa all'ordine del giorno.»

(124) All'Assemblea veniva comunicata la seguente organizzazione dei lavori: «...per quanto riguarda l'organizzazione del dibattito sulle comunicazioni del Governo, è stato stabilito di attribuire a ciascun gruppo un tempo complessivo di un'ora, più dieci minuti per le dichiarazioni di voto finale. Nel pomeriggio di oggi, con inizio alle ore 17,30, una parte del dibattito sarà ripresa in diretta televisiva, con lo svolgimento di un intervento per gruppo, della durata di quindici minuti ciascuno, in ordine crescente rispetto alla consistenza numerica di ogni gruppo; il gruppo Misto avrà venti minuti di tempo per le note ragioni di composizione. Domani la seduta inizierà alle ore 9 con la replica del Presidente del Consiglio dei ministri, le dichiarazioni di voto e la votazione per appello nominale sulla questione di fiducia (che avrà luogo non prima delle ore 10,30). Per quanto riguarda i lavori della seduta odierna, è prevista una sospensione tra le 14 e le 15. Se necessario i lavori proseguiranno in seduta notturna, come già previsto. Ulteriori iscrizioni a parlare, oltre quelle già previste, dovranno pervenire alla Presidenza entro le ore 11,30 di oggi.», cfr. *Res. Sten.* 21 aprile 1997, p. 14761.

(125) Nel suo intervento il deputato Bertinotti affermava: «Signor Presidente, signori deputati, la dichiarazione del Presidente del Consiglio e la risoluzione dei capigruppo ci inducono a rinnovare la nostra fiducia al Governo Prodi. Nella dichiarazione del Presidente del Consiglio oggi alla Camera ci sono state, rispetto a quella fornita ieri al Senato, delle diversità, ma sono diversità che non fanno una differenza, tanto meno una differenza politica. Dunque confermiamo la nostra fiducia. Da qualche parte ci è stato chiesto come avremmo motivato questa nostra fiducia dopo il dissenso, anche da noi considerato rilevante, sulla missione militare. Se questa domanda intende crearci qualche difficoltà va allora detto che non ce ne crea assolutamente alcuna. Noi siamo stati gli unici a dire, dall'inizio di questa drammatica vicenda, «no» alla missione militare e «no» alla crisi di Governo. Sulla missione militare non vorrei tornare qui, se non per tre brevissime osservazioni. Noi non useremo strumentalmente questo dissenso per farlo pesare su altri elementi della politica del Governo», cfr. *Res. Sten.* 21 aprile 1997, p. 14825.

(126) Questo il tenore della parte omessa: «Abbiamo assistito e stiamo assistendo come semplici spettatori ad una trattativa tra Governo e sindacati sul futuro dello Stato sociale nel nostro paese, che è invece questione di esclusiva competenza parlamentare. Ma ormai la situazione è precipitata e si è aperta una fase di grave confusione politica, tale da pregiudicare il corretto sviluppo della

dialettica parlamentare e da creare sconcerto nell'opinione pubblica, con il rischio di prevedibili e preoccupanti ripercussioni sui mercati finanziari. Tutto questo – non possiamo non aggiungere – in settimane che sono decisive per l'ingresso del nostro paese nel sistema della moneta unica europea. Nessuno può fingere che non sia successo nulla e sicuramente non è questa la nostra intenzione», cfr. *Res. sten.* 1° ottobre 1997, p. 16.

⁽¹²⁷⁾ Cfr. *Res. sten.* 1° ottobre 1997, p. 16.

⁽¹²⁸⁾ Il Presidente del Consiglio si era già recato al Quirinale per riferire sulla situazione al Capo dello Stato.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. *Res. sten.* 1° ottobre 1997, seduta pom., p. 19.

⁽¹³⁰⁾ Il Presidente in particolare affermava: «Registro che allo stato siamo in una situazione di pre-crisi, perché non mi sfugge la dichiarazione formalmente resa – parlamentariamente resa – da parte del senatore Marino. Non devo fare il contabile e quindi non debbo io sottolineare se sussista o meno una maggioranza parlamentare qui al Senato, ed è questo argomento per me assolutamente rilevante e non altro, perché non mi trovo di fronte ad un atto del Governo che abbia rassegnato le dimissioni, in tal modo corrispondendo a quella esigenza che un tempo veniva praticata diffusamente della crisi extraparlamentare. La crisi, se si deve avere, si deve avere a mio avviso al Senato della Repubblica o alla Camera dei deputati, si può avere un dibattito in tutti e due i rami del Parlamento, però fino a quando non si sarà aperta formalmente la crisi il Senato è in condizione di portare avanti i propri adempimenti», cfr. *Res. sten.* 1° ottobre 1997, seduta pom., p. 19.

⁽¹³¹⁾ Cfr. *Res. sten.* 7 ottobre 1997, pp. 31-36.

⁽¹³²⁾ Il tenore della risoluzione era il seguente: «La Camera, udite le comunicazioni del Presidente del Consiglio, le approva» (6-00023)

⁽¹³³⁾ Cfr. ad esempio l'intervento del deputato Pisanu, *Res. sten.* 7 ottobre 1997, p. 57.

⁽¹³⁴⁾ Si segnala, in particolare, che il deputato Vito obiettava che in caso di reiezione della proposta si sarebbe dovuti passare immediatamente alla votazione della risoluzione e non – come riteneva il Presidente della Camera – al rinvio della seduta al giorno successivo, cfr. *Res. sten.* 7 ottobre 1997, p. 63.

⁽¹³⁵⁾ Il dibattito veniva organizzato nei seguenti termini: «[...] dopo l'intervento del Presidente del Consiglio, per il quale è prevista la ripresa televisiva diretta, la seduta sarà sospesa per un'ora. Entro tale termine sarà consentita la presentazione di ulteriori risoluzioni, ai sensi dell'articolo 118 del Regolamento. Alla ripresa della seduta, dopo il parere del Governo sulle risoluzioni presentate, avranno luogo le eventuali dichiarazioni di voto a titolo personale per un tempo massimo complessivo di quindici minuti. Le relative iscrizioni dovranno pervenire alla Presidenza prima della ripresa della seduta. Si svolgeranno quindi con la ripresa televisiva diretta le dichiarazioni di voto dei rappresentanti dei gruppi per un tempo massimo di quindici minuti ciascuno e di venti minuti per il gruppo Misto», cfr. *Res. sten.* 9 ottobre 1997, p. 3.

⁽¹³⁶⁾ Cfr. *Res. sten.* 9 ottobre 1997, p. 11.

⁽¹³⁷⁾ Si tratta, in particolare delle seguenti: «La Camera, udite le comunicazioni e la replica del Presidente del Consiglio dei ministri, non le approva». (6-00024), presentata dai deputati Pisanu (FI), Tatarella (AN), Giovanardi (CCD), Buttiglione (Misto-CDU); «La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno» (6-00025), presentata dai deputati Mussi (Sin. Dem. -Ulivo), Mattarella (Pop. Dem. -Ulivo), Manca (Rin. It.), Paissan (Misto-Verdi-Ulivo), La Malfa (Rin. It.), Crema (Misto-Soc. it), Piscitello (Misto-Rete-Ulivo); «La Camera, ascoltate le comunicazioni e la dichiarazione conclusiva del Presidente del Consiglio, onorevole Romano Prodi, non le approva» (6-00026), presentata dalla deputata Malavenda (Misto); «Udite le parole del Presidente del Consiglio, constatato che il Governo ha deciso di respingere le proposte – ragionevoli, concretamente realizzabili, sinceramente riformatrici – che erano state avanzate nei giorni scorsi da Rifondazione comunista, e che sono state ribadite in Parlamento, in merito alla legge finanziaria presentata dal Governo ed alle linee di politica economica in essa contenute; che il Governo ha scelto di proseguire in una strada di politica economica che non imbecca alcun cammino riformatore in

nome del risanamento, che verrebbe fatto pagare, ancora una volta, ai ceti più deboli; che non si è avuta alcuna risposta convincente sulla difesa delle pensioni di anzianità, su una coerente politica in favore della scuola e della formazione pubblica, sulla riduzione dell'orario di lavoro determinata per legge entro un tempo in essa stabilito, su un intervento diretto del settore pubblico per creare nuovi posti di lavoro al Sud; si esprime un giudizio negativo sul discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio in merito alla legge finanziaria presentata dal Governo ed alla politica economica in essa contenuta» (6-00027), presentata dai deputati Bertinotti, Armando Cossutta, Diliberto (Rif. comunista), cfr. *Res. sten.*, *All. A*, 9 ottobre 1997, p. 12.

⁽¹³⁸⁾ cfr. *Res. sten.* 9 ottobre 1997, p. 35.

⁽¹³⁹⁾ Nella medesima giornata si era svolto un incontro a Palazzo Chigi tra il Presidente del Consiglio, il Vicepresidente Walter Veltroni, i sottosegretari Micheli e Arturo Parisi, e il segretario di Rifondazione comunista Fausto Bertinotti. Gli esiti dell'incontro venivano riassunti in un documento diffuso con comunicato stampa: «Intese in ordine al superamento delle questioni insorte tra il Governo e la componente di maggioranza: Rifondazione comunista». Il documento, in particolare, prevedeva un alleggerimento dei tagli sulle pensioni di anzianità dei lavoratori del settore privato; l'approvazione di un disegno di legge che fissi l'obiettivo programmatico della riduzione dell'orario di lavoro a trentacinque ore settimanali a partire dal 2001; la destinazione di 500 miliardi alla lotta all'evasione fiscale; l'impegno per una consultazione sistematica delle forze che compongono la maggioranza sulle questioni significative del programma di governo.

⁽¹⁴⁰⁾ Il comunicato stampa del Quirinale era del seguente tenore: «Il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro ha ricevuto oggi, alle ore 13.30, al palazzo del Quirinale, il Presidente del Consiglio, on. prof. Romano Prodi. Il Presidente Prodi ha informato il Capo dello Stato della avvenuta ricomposizione della maggioranza di Governo. Conseguentemente, il Presidente della Repubblica, sciogliendo la riserva formulata il 9 ottobre scorso, ha respinto le dimissioni del Governo ed ha invitato il Presidente del Consiglio a presentarsi al più presto alle Camere, anche in considerazione dell'esigenza di una immediata ripresa dell'attività del Governo e del Parlamento».

⁽¹⁴¹⁾ Come comunicato dal Presidente della Camera in occasione della Conferenza dei presidenti di gruppo, il 14 ottobre 1997, in base alle intese raggiunte con il Presidente del Senato, ferma restando la validità del cosiddetto principio della culla, il Governo avrebbe riferito prima alla Camera, visto che la questione politica era posta in questo ramo del Parlamento, cfr. par. 3.1.2.

⁽¹⁴²⁾ Il tenore della risoluzione presentata era il seguente: «La Camera dei deputati, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno».

⁽¹⁴³⁾ Il tenore della risoluzione presentata era il seguente: «Il Senato, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno».

⁽¹⁴⁴⁾ Il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, secondo quanto riportato in un comunicato stampa del Quirinale, aveva ricevuto in separate udienze: l'on. Silvio Berlusconi, presidente di Forza Italia, l'on. Gianfranco Fini, presidente di Alleanza nazionale, l'on. Pierferdinando Casini, segretario del Centro cristiano democratico, con i presidenti dei rispettivi gruppi parlamentari della Camera dei deputati, on. Giuseppe Pisanu, on. Giuseppe Tatarella e on. Carlo Giovanardi; e, successivamente, il sen. Carlo Scognamiglio Pasini, presidente dell'intergruppo parlamentare dell'UDR, con l'on. Salvatore Cardinale, il sen. Gian Guido Folloni e l'on. Diego Masi.

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. *Res. sten.* 23 giugno 1998, p. 25.

⁽¹⁴⁶⁾ Si leggeva nel comunicato stampa: «Il Capo dello Stato, considerata la rilevanza di quanto verificatosi in Parlamento, ha invitato il Presidente del Consiglio a valutare i tempi e i modi del necessario chiarimento politico-programmatico, i cui risultati dovranno essere oggetto di dibattito parlamentare. Il presidente del Consiglio, accogliendo l'invito rivoltagli, ha annunciato di voler promuovere, nell'ambito della maggioranza, una approfondita verifica dei punti programmatici che costituiscono il fondamento della politica del Governo. Il Presidente Prodi porterà quindi le conclusioni della verifica a conoscenza dei due rami del Parlamento per un dibattito e un voto che rinnovi l'impegno di tutte le forze della maggioranza».

⁽¹⁴⁷⁾ L'ordine del giorno del Senato recava: Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri. L'ordine del giorno della Camera recava: Comunicazioni del Governo.

⁽¹⁴⁸⁾ Il tenore della risoluzione presentata era il seguente: «Il Senato, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno».

⁽¹⁴⁹⁾ Il tenore della risoluzione presentata era il seguente: «La Camera dei deputati, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno».

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr. *Res. sten.* 22 luglio 1998, p. 84

⁽¹⁵¹⁾ Dell'organizzazione dei lavori veniva data comunicazione all'Assemblea nella seduta del 5 ottobre, cfr. *Res. sten.* 5 ottobre 1998, p. 36.

⁽¹⁵²⁾ «[...] chi, tra le forze della maggioranza, decidesse di far mancare in quest'Aula il suo voto alla proposta del Governo si assumerebbe una responsabilità davvero pesante verso tutti gli italiani. So bene, onorevole Bertinotti, che lei, con la maggioranza del Comitato politico del suo partito, ha assunto la decisione di votare contro questa legge finanziaria e contro il Governo. Ma io non posso rassegnarmi al fatto che davvero questo sia ciò che lei intende fare. Non posso rassegnarmi all'idea che per causa di una scelta così incomprensibile sia bocciato il primo grande esperimento di un Governo sorretto da una coalizione che comprende tutte le forze del riformismo italiano», cfr. *Res. sten.* 7 ottobre 1998, pp. 7-8.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. *Res. sten.* 7 ottobre 1998, p. 20 ss. .

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. *Res. sten.* 9 ottobre 1998, pp. 1-2.

⁽¹⁵⁵⁾ Il tenore della risoluzione era il seguente: «La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno», cfr. *Res. sten., All. A*, 9 ottobre 1998, pp. 1-4.

⁽¹⁵⁶⁾ Il risultato della votazione era il seguente: presenti e votanti 625 (maggioranza 313), voti favorevoli 312; voti contrari 313.

⁽¹⁵⁷⁾ L'UDR-Unione democratica per la Repubblica si costituiva come gruppo alla Camera dei deputati il 4 marzo 1998 con la denominazione CDU-CDR (poi UDR/CDU-CDR) e l'adesione di ventisei deputati: dieci provenienti dal gruppo Misto, quattordici dal CCD, due da Forza Italia. Il movimento era stato fondato dall'ex presidente della Repubblica Francesco Cossiga nel febbraio del 1998, vi avevano aderito diversi parlamentari eletti nelle liste del centrodestra intenzionati a superare l'esperienza di opposizione.

⁽¹⁵⁸⁾ Il comunicato congiunto del 19 ottobre 1998 aveva il seguente tenore: «Nell'attuale sistema costituzionale il tentativo di dare vita ad un nuovo Governo, che possa contare su una maggioranza in Parlamento, costituisce il primo dovere del Capo dello Stato per risolvere la crisi determinatasi con le dimissioni del Governo precedente. La vigente Costituzione, infatti – così come quella di tutti gli altri regimi parlamentari – non prevede che alla caduta di un Governo debbano seguire automaticamente le elezioni, né esclude il mutamento della base parlamentare che appoggia il Governo.

Perciò i Presidenti dei due rami del Parlamento, indipendentemente dall'esito finale che avrà la crisi di governo, ritengono che le procedure e le modalità seguite dal Capo dello Stato, per dare a quest'ultima uno sbocco positivo, siano state costituzionalmente ineccepibili e che le censure da alcune parti formulate non abbiano alcun fondamento. Essi debbono constatare, purtroppo, che taluni di questi rilievi si sono tradotti in insulti personali, inusitati od inammissibili, che arrecano danno al complessivo sistema democratico ed al corretto svolgimento della vita politica del nostro Paese.

I due Presidenti nel condannare fermamente gli attacchi rivoltigli esprimono tutta la loro ferma solidarietà al Presidente della Repubblica, impegnato a consentire all'intero Paese di superare questa difficile fase della vita politica».

⁽¹⁵⁹⁾ Cfr. *Res. sten.* 22 ottobre 1998, p. 5: «Superando riserve e scetticismo diffusi, quel Governo ha garantito al Paese l'ingresso della lira nell'euro ed ha proseguito il risanamento dei conti pubblici avviato dai Presidenti Ciampi, Amato e Dini, sostenuto dagli italiani a prezzo di sacrifici rilevanti. Un Governo che si apprestava a raccogliere i frutti del lavoro svolto e a concentrare le proprie energie sullo sviluppo dell'economia, sulla creazione di nuova occupazione, sul rafforzamento della tutela

dei ceti più deboli. Questo lavoro è stato interrotto dalla scelta di una parte dei deputati di Rifondazione comunista di ritirare la loro fiducia a quell'Esecutivo, che per oltre due anni essi avevano sostenuto con gli altri lealmente, anche in occasione dei passaggi più difficili e sofferti. La crisi del Governo dell'Ulivo, dunque, è nata per scelta e responsabilità di una parte delle forze uscite vincenti dalle elezioni del 21 aprile 1996, dallo spezzarsi in Parlamento di un vincolo che si era formato di fronte agli elettori. In questa situazione, il Capo dello Stato ha chiesto di verificare l'esistenza in Parlamento di una maggioranza, di una nuova maggioranza, in grado di coagularsi intorno ad un programma utile per il Paese e di far riprendere alla legislatura il suo cammino. Non ho mai pensato che la soluzione alternativa sostenuta con forza dall'opposizione del Polo delle libertà, quella delle nuove elezioni, rappresentasse una richiesta inaccettabile. È del tutto evidente che, dinanzi all'impossibilità di questo Parlamento di esprimere una nuova maggioranza, quella strada sarebbe divenuta obbligata. Ma nella situazione dell'Italia di oggi essa è apparsa preclusa e non conveniente. Non per pregiudiziali formali ma per ragioni concrete e sostanziali (*Commenti del deputato Taradash*), a partire da una fondamentale: nuove elezioni, come è noto, avrebbero impedito l'approvazione della legge finanziaria e determinato il ricorso all'esercizio provvisorio, con ripercussioni negative non solo sull'immagine e il credito del nostro Paese ma anche, nel momento in cui si avvicina l'introduzione dell'euro, sugli interessi concreti di milioni di italiani. Questa preoccupazione fondamentale, unita alle complesse implicazioni costituzionali e politiche dell'avvio ormai imminente del semestre bianco, hanno spinto a ricercare una soluzione alternativa, una soluzione politica alla crisi, anche come atto di responsabilità verso il paese e i suoi interessi. In questo quadro il Presidente della Repubblica ha assolto alla propria funzione con assoluta correttezza, garantendo in ogni passaggio uno svolgimento costituzionalmente ineccepibile della crisi. Nessuna regola è stata violata. Sull'indicazione del mio nome come Presidente incaricato, avanzata al Capo dello Stato dai gruppi parlamentari dell'Ulivo-alleanza con il Governo su proposta dello stesso Presidente Prodi, all'indomani della sua rinuncia, si è determinata la convergenza dei gruppi parlamentari dell'Unione democratica per la Repubblica e dei Comunisti italiani. In una fase immediatamente successiva è maturato l'accordo programmatico che consente oggi al Governo di presentarsi davanti alle Camere».

(¹⁶⁰) Cfr. *Res. sten.* 23 ottobre 1998, pp. 53-54: «Vorrei rivolgere all'opposizione, alla principale forza di opposizione, la preghiera che venga accantonata la tesi estrema della illegittimità di questo Governo. Questa tesi è, come hanno riconosciuto anche taluni degli esponenti del Polo che hanno parlato, sul piano giuridico e costituzionale, infondata. La nostra Costituzione prevede una forma di Governo parlamentare, non prevede alcun vincolo di mandato per i deputati che rappresentano la nazione ed avrebbe indubbiamente rappresentato uno strappo alla regola costituzionale non conferire l'incarico a chi era stato indicato dalla maggioranza dei deputati, anziché darglielo. [...] Ci si è riferiti in diversi interventi ad una nozione che io considero impropria e persino pericolosa, quella di regola sostanziale, che stupisce nel ragionamento di garantisti e di liberali, per i quali le regole dovrebbero essere formali. Il riferimento alle regole sostanziali della democrazia apre un campo assai pericoloso, nel quale inevitabilmente spetta al più forte interpretare quale sia la regola sostanziale. Le regole formali, quelle scritte, sono una garanzia per tutti e sul rispetto di esse si fondano la legalità e la democrazia. Io voglio quindi misurarmi con il problema politico – che tale è – non della legittimità, ma della legittimazione di questo Governo: Governo legittimo sulla base della Costituzione e della legge. Voglio misurarmi con il problema reale di quella costituzione materiale del maggioritario che è stata invocata anche contro le regole formali di una Costituzione invecchiata (e non sarò certo io a negare che è invecchiata, dal momento che sono tra quanti ritengono che debba essere riformata). Io credo, vedete, che questo ragionamento, di cui riconosco il fondamento, debba tuttavia essere affrontato con misura, con spirito equanime, con il riconoscimento di quanto vi è di imperfetto in questo sistema bipolare e del maggioritario che veniamo costruendo; perché, vedete, cari colleghi, se davvero il tema centrale di questa fase politica fosse il tradimento del vincolo contratto con gli elettori e se il motivo della vostra indignazione fosse questo e non una legittima amarezza di parte, nel momento in cui i parlamentari di Rifondazione comunista, eletti con l'Ulivo, hanno fatto cadere il Governo dell'Ulivo, avreste dovuto indignarvi e non festeggiare, come si vide in questa sala. La questione è più complessa e non possiamo certamente dimenticare che lo stesso Governo Berlusconi, che indubbiamente nacque dal voto dei cittadini, tuttavia in un sistema imper-

fetto come il nostro poté prendere origine soltanto perché alcuni senatori tradirono [...] Tradirono, dicevo, il mandato dei loro elettori [...] Vedete, io credo che questo sia un modo molto semplicistico di interpretare fenomeni politici, problemi istituzionali, con i quali ci si dovrebbe misurare insieme ed a fondo, evitando di ridurli all'anatema reciproco, all'insulto. Noi abbiamo vissuto con amarezza la rottura dei parlamentari di Rifondazione comunista. Non è stato un fatto lieve, anche perché quella rottura ha creato un danno, una lacerazione in quel popolo della sinistra che io ritengo essere una risorsa del nostro Paese e della nostra democrazia. Abbiamo però cercato di comprenderne le ragioni politiche, abbiamo cercato di rispondere sul piano politico e programmatico, non ci siamo abbandonati ad una campagna sul tradimento. Abbiamo tenuto conto del fatto che nel momento in cui quella rottura si determinava c'era qualcosa che colpiva tutto lo schieramento del 21 aprile.

Sappiamo bene, cari colleghi del Polo, che la logica di questo maggioritario imperfetto fa sì che se è vero che un parlamentare che oggi la pensa diversamente da noi è stato eletto anche con i nostri voti, è pur vero che noi stessi siamo stati eletti anche con i suoi. [...] Il problema vero, cari amici, era ed è un altro, e su di esso noi stessi ci siamo interrogati: se, cioè, di fronte ad una crisi che è l'espressione di una separazione politica, ma anche la conferma di una fragilità sistemica del nostro maggioritario, il ricorso immediato a nuove elezioni fosse un rimedio significativo ed utile. Il vero interrogativo è se questa cura, alla quale il Paese è stato già sottoposto ripetutamente negli ultimi anni, senza nuove regole possa consolidare il maggioritario ed il bipolarismo, oppure consumarlo e renderlo sempre meno credibile nella coscienza dei cittadini. Il problema vero è domandarsi se ricorrere alle elezioni oggi, con una legge elettorale che non solo la grande maggioranza di questo Parlamento, stando alle proposte depositate, ma anche numerosi cittadini che hanno firmato referendum e leggi di iniziativa popolare ritengono inadeguata; se tagliare la strada al referendum con le elezioni, come altre volte si è fatto nel passato, sia il modo migliore di costruire il maggioritario, oppure se non sia il momento di prendersi la responsabilità di decidere di andare alle elezioni soltanto quando avremo regole e riforme capaci di far sì che quelle elezioni risolvano...questa è una delle ragioni per le quali nasce questo Governo...».

⁽¹⁶¹⁾ Il tenore della mozione presentata era il seguente: «La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno» Il risultato della votazione era il seguente: presenti: 617; votanti 614; astenuti 3 (maggioranza 308); favorevoli 333; contrari 281.

⁽¹⁶²⁾ Il tenore della mozione presentata era il seguente: «Il Senato, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno». Il risultato della votazione era il seguente: presenti: 306; votanti 305; astenuti 1 (maggioranza 153); favorevoli 188; contrari 116.

⁽¹⁶³⁾ Il tenore della lettera del Presidente del Consiglio, letta integralmente dal Presidente della Camera, era il seguente: «È mia intenzione rendere comunicazioni al Parlamento immediatamente dopo l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio dello Stato. La situazione politica, infatti, richiede che il Parlamento sia al più presto investito della responsabilità di un chiarimento urgente e radicale. La prego pertanto di volere informare l'Assemblea che non solo il Governo non intende in alcun modo sottrarsi al confronto parlamentare, ma auspica che questo avvenga al più presto, ovviamente compatibilmente con l'esigenza prioritaria del Paese, che mi auguro sia da tutti condivisa, dell'approvazione della legge finanziaria», cfr. *Res. sten.* 14 dicembre 1999, p. 90.

⁽¹⁶⁴⁾ In questo contesto si colloca anche un presunto tentativo di corruzione di un deputato del gruppo della Lega Nord, ad opera di deputati dell'Udeur. Su tale vicenda, su richiesta del Presidente del gruppo dell'Udeur veniva istituito, ai sensi dell'art. 58 R. C., un giuri d'onore.

⁽¹⁶⁵⁾ *Res. sten.* 18 dicembre 1999, pp. 43-44.

⁽¹⁶⁶⁾ Nella pubblicistica si parlò di «Crisi lampo», la più breve della storia della Repubblica.

⁽¹⁶⁷⁾ Il testo della mozione presentata era il seguente: «...» Il risultato della votazione era il seguente: presenti: 282; votanti 281; (maggioranza 141) favorevoli 177; contrari 100; astenuti 4.

⁽¹⁶⁸⁾ Si segnala, in particolare l'intervento del senatore Maceratini (AN) che rivolto al Presidente del Consiglio affermava: «In occasione della fiducia al suo primo Governo, il 22 ottobre 1998, lei testualmente disse che il processo in corso – evidentemente si riferiva al suo Governo – non esprime una normalità della dialettica politica e parlamentare e che il suo Governo conteneva un tratto di

eccezionalità. [...] si rendeva conto che stava accadendo qualcosa che non aveva dei precedenti nella vicenda politica italiana. Infatti, un'intera parte del Parlamento si trasferiva nel suo schieramento per sostenere la maggioranza. Quindi, quel minimo di pudore che anche un uomo come D'Alema deve avere lo portò a dire questo tratto di verità. È passato un anno, abbiamo questa crisi difficile da interpretare, che gli italiani non hanno capito e che certamente si comprenderà meglio nelle prossime settimane, però questo suo nuovo Governo è sempre più anormale. Quella eccezionalità cui lei ha fatto riferimento non è giustificata da nulla. Per gli italiani il primo Governo D'Alema si fondava sull'asse Cossiga-D'Alema ed altri alleati; questo secondo Governo D'Alema indubbiamente si fonda sull'asse D'Alema-Mastella ed altri alleati. [...] Agli italiani appare evidente la scena di un Governo che nella sua prima versione – e nella seconda in termini aggravati – vede formarsi la maggioranza con una parte di persone elette a sinistra ed altra parte nel centrodestra. Su questo aspetto non v'è dubbio, anzi il fenomeno si è aggravato e le cifre lo dimostrano: due Ministri furono eletti nel 1996 con i voti del centrodestra e 11 Sottosegretari appartengono a quello schieramento. Quindi, se vogliamo, il fenomeno del trasformismo si è aggravato con l'apparizione di Ministri e Sottosegretari scelti a piene mani in Senato. Sappiamo che alla Camera la maggioranza è traballante, mentre al Senato non ha problemi». Il capogruppo di AN non risparmiava di rivolgere critiche al Capo dello Stato: «Al Quirinale poi le è stata aperta un'autostrada di agevolazioni. La presenza in Aula del senatore Scalfaro ravviva il ricordo di quella fase, tra il 1994 e il 1995, in cui il Governo Berlusconi chiedeva d'urgenza alcune soluzioni, ma si trovò di fronte alla calma serafica del Quirinale che ci invitò ad aspettare. Sembrava evidente che si dovesse tornare alle elezioni, ma si stava lavorando per la maggioranza alternativa». Cfr. *Res. sten. Senato* 22 dicembre 1999, p. 111.

⁽¹⁶⁹⁾ *Res. sten.* 23 dicembre 1999, p. 6 ss.

⁽¹⁷⁰⁾ Il tenore della mozione era il seguente: «La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno». Il risultato della votazione era il seguente: presenti: 615; votanti 597; astenuti 18; (maggioranza 299); favorevoli 310; contrari 287.

⁽¹⁷¹⁾ *Res. sten.* 23 dicembre 1999, p. 44.

⁽¹⁷²⁾ *Res. sten.* 23 dicembre 1999, p. 41.

⁽¹⁷³⁾ Il tenore della mozione era il seguente: «La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno». Il risultato della votazione era il seguente: presenti: 622; votanti: 617; astenuti: 5; (maggioranza: 309) favorevoli: 319; contrari: 298.

⁽¹⁷⁴⁾ Il tenore della mozione era il seguente: «Il Senato, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno». Il risultato della votazione era il seguente: presenti: 294; votanti: 253; maggioranza: 147; favorevoli: 179; contrari: 112; astenuti: 2.

⁽¹⁷⁵⁾ Si tratta delle mozioni Comino ed altri n. 1-00040, Costa ed altri n. 1-00041, Poli Bortone ed altri n. 1-00045, Pisanu ed altri n. 1-00076, Dozzo ed altri n. 1-00078, Ferrari ed altri n. 1-00079, Teresio Delfino ed altri n. 1-00081, Nardone ed altri n. 1-00082, Diliberto ed altri n. 1-00083, Manca n. 1-00085, Poli Bortone ed altri 1-00088 e Paissan ed altri n. 1-00089, che sono state effettivamente messe all'ordine del giorno della seduta del 5 febbraio 1997.

⁽¹⁷⁶⁾ Le consultazioni sono state avviate il 7 giugno 2001, il Presidente della Repubblica preso atto che le elezioni avevano attestato inequivocabilmente la presenza – accanto ad alcune formazioni politiche a sé stanti – di due schieramenti ai quali gli elettori hanno fatto riferimento nella loro stragrande maggioranza, ha proceduto – analogamente a quanto avvenuto anche nella legislatura precedente – alla consultazione delle rappresentanze, liberamente composte, di ciascuno dei due schieramenti, anziché dei singoli gruppi parlamentari che li compongono. Successivamente sono state ricevute la rappresentanza del Partito della Rifondazione comunista che, presentatosi autonomamente alle elezioni, ha ottenuto una propria rappresentanza in entrambe le Camere e dei gruppi Misti del Senato e della Camera, nonché i rappresentanti delle minoranze linguistiche e, per il Senato, anche il Gruppo delle autonomie formalmente costituitosi in quel ramo del Parlamento.

⁽¹⁷⁷⁾ Tra gli incarichi assegnati ai ministri senza portafoglio si ricordano quelli inediti per le riforme istituzionali e la devoluzione, attribuito all'on. Bossi, e quello per l'innovazione e tecnologie,

attribuito all'ing. Stanca. All'on. Pisanu è stato attribuito l'incarico per l'attuazione del programma, il medesimo incarico era stato attribuito all'on. Andreatta, nel 1980, nel secondo Governo Cossiga.

⁽¹⁷⁸⁾ Il tenore della mozione presentata al Senato era il seguente: «Il Senato, udita la relazione del Presidente del Consiglio dei ministri, introduttiva del dibattito sulla fiducia al Governo della Repubblica; valutato positivamente il programma di governo, come espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri; condivisi gli impegni per l'attuazione del programma stesso, esprime la fiducia al Governo della Repubblica italiana presieduto dall'onorevole Silvio Berlusconi e passa all'ordine del giorno».

⁽¹⁷⁹⁾ «[...] esiste la Costituzione formale, quella scritta, quella dei nostri padri costituenti, che noi rispettiamo doverosamente. Quella Costituzione formale oggi ci pone l'esigenza di svolgere una dichiarazione di voto. La facciamo a nome del gruppo che ho l'onore di presiedere e dichiaro che le voteremo la fiducia. Ma esiste anche una Costituzione materiale, richiamata da più parti sia in quest'Aula sia al di fuori, nel Paese, ossia quella Costituzione fatta da quei principi, da quelle regole sentite e condivise unanimemente dalla coscienza dei cittadini. Quella Costituzione materiale che ci porta e che porta a ripudiare il trasformismo, il tradimento del patto elettorale, l'assunzione di ruoli istituzionali senza il consenso della gente. Allora, quella Costituzione materiale ci induce ad affermare che il consenso glielo ha già dato il Paese, perché era il Paese a doverglielo dare, secondo quelle regole e quei principi, e non certo noi. Quella Costituzione materiale ci induce ad un'altra assunzione di responsabilità: quella di fare in modo che la fiducia che le hanno dato i cittadini, in ossequio alla Costituzione materiale, non le venga mai meno», cfr. *Res. sten. Senato* 20 giugno 2001, p. 38.

⁽¹⁸⁰⁾ Il tenore della mozione presentata alla Camera era il seguente: «La Camera, esaminate le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri; valutato positivamente il programma di governo, come espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri; condivisi gli impegni per l'attuazione del programma stesso; approva le suddette dichiarazioni programmatiche e passa all'ordine del giorno»

⁽¹⁸¹⁾ Per completezza si ricorda che il 10 dicembre 2004 si è chiuso, in primo grado, il processo SME anche con riferimento alla posizione del Presidente del Consiglio. La prima sezione penale del tribunale di Milano ha dichiarato «non doversi procedere nei confronti di Berlusconi Silvio in ordine al reato di corruzione ascrittogli al capo A) limitatamente al bonifico in data 06-07 marzo 1991 [in quanto] riconosciute le circostanze attenuanti generiche, lo stesso è estinto per intervenuta prescrizione; assolve [lo stesso] dagli altri fatti di corruzione contestati al capo A) per non aver commesso il fatto [e] dal reato di corruzione a lui ascritto al capo B) perché il fatto non sussiste».

⁽¹⁸²⁾ Alla Camera è stata presentata, il 19 novembre 2001, la mozione 1-00032, Violante ed altri, che non è stata esaminata; mentre al Senato la mozione 1-00035, presenta il 20 novembre 2001, è stata incardinata ma non discussa per i motivi riportati nel testo.

⁽¹⁸³⁾ Il titolo è stato attribuito al prof. Baldassarri e all'on. Miccichè, già Sottosegretari presso il Ministero dell'economia e delle finanze, agli onn. Martinat e Tassone, già Sottosegretari presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, all'on. Urso, già Sottosegretario presso il Ministero delle attività produttive, all'on. Possa, già Sottosegretario presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

⁽¹⁸⁴⁾ I viceministri possono essere chiamati, dal presidente del Consiglio, d'intesa con il ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri per riferire su argomenti e questioni alla materie loro delegate. Ad essi non è riconosciuto il diritto di voto.

⁽¹⁸⁵⁾ Si ricorda, peraltro, che il disegno di legge del Governo è stato oggetto di modifiche nel corso dell'esame parlamentare, in modo particolarmente evidente proprio nel punto in cui si attribuivano a tali soggetti «poteri di indirizzo politico», che l'art. 95 Cost. riserva, in via esclusiva, ai soggetti che compongono l'organo costituzionale Governo.

⁽¹⁸⁶⁾ In tale riunione, il Presidente della Camera ha affermato l'impossibilità di «ammettere per via esclusivamente interpretativa, sulla base delle norme vigenti, l'intervento dei viceministri alle

sedute dedicate allo svolgimento del *question time*, partecipazione che comunque denoterebbe un cambiamento sostanziale dell'istituto».

⁽¹⁸⁷⁾ Nella mattinata del 1° agosto, mentre il Senato discuteva la mozione di sfiducia del Ministro dell'interno, la I Commissione della Camera – a seguito di un'iniziativa dei gruppi di opposizione cui solo successivamente aveva aderito, in un clima politico assai teso, anche la maggioranza – ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva sui fatti accaduti a Genova nei giorni 19, 20, 21 e 22 luglio 2001 in occasione del vertice del G8. Alla stessa decisione è addivenuta nel pomeriggio la 1ª Commissione del Senato. Il giorno precedente, nel corso della "cerimonia del Ventaglio", il Presidente della Repubblica aveva auspicato che si «facesse piena luce su quanto accaduto a Genova».

A seguito delle intense intercorse tra i Presidenti delle Camere e, dunque, tra gli uffici di presidenza delle due Commissioni, il 3 agosto 2001 è stato istituito un Comitato paritetico per lo svolgimento dell'indagine composto da diciotto deputati e da diciotto senatori, presieduto dal presidente della I Commissione, on. Donato Bruno. Al termine di un folto ciclo di audizioni (rappresentanti delle istituzioni locali e regionali, vertici delle Forze di polizia, rappresentanti del Genoa Social Forum) il 14 settembre il presidente Bruno ha presentato al Comitato uno schema di documento conclusivo. Tale schema è stato successivamente trasmesso alle due Commissioni affari costituzionali per la fase conclusiva dell'indagine, ovvero la discussione e l'approvazione del documento stesso (da svolgersi autonomamente presso ciascuna Camera). Il documento è stato approvato, sia alla Camera che al Senato, dalla maggioranza, con il voto contrario dei gruppi dell'Ulivo e Rifondazione, che – in entrambi i rami del Parlamento – hanno presentato proposte alternative di documento conclusivo che non sono state poste in votazione in quanto precluse dall'approvazione da parte della maggioranza di centrodestra del testo predisposto dal presidente del Comitato ristretto.

⁽¹⁸⁸⁾ Le dimissioni sono da mettere in relazione con la pubblicazione, su due quotidiani nazionali (*Corriere della Sera* e *il Sole 24 Ore*), di un giudizio che il Ministro avrebbe espresso nei confronti del professor Marco Biagi, assassinato il 19 marzo 2002. Il caso dell'omicidio del professore bolognese, collaboratore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, era tornato all'attenzione dei media e dell'opinione pubblica a seguito della pubblicazione sul quotidiano *La Repubblica* di cinque lettere, inviate rispettivamente al Presidente della Camera, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Sottosegretario presso il medesimo Ministero, Sacconi, al Prefetto di Bologna, al Direttore generale di Confindustria, in cui il prof. Biagi chiedeva il ripristino della scorta.

⁽¹⁸⁹⁾ All'ordine del giorno della Camera figuravano: comunicazioni del Governo sui recenti sviluppi relativi all'omicidio del professor Marco Biagi. Infatti, come si evince dal verbale della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 1° luglio 2000, tanto la maggioranza quanto l'opposizione non escludevano la possibilità di presentare risoluzioni al termine del dibattito.

⁽¹⁹⁰⁾ Nel corso dell'intervento del Presidente del Consiglio si sono verificate interruzioni che hanno dato luogo alla necessità per la Presidenza di sospendere la seduta, per la quale come già detto era stata disposta la ripresa televisiva, e di convocare la Conferenza dei presidenti di gruppo per invitare ad un comportamento più consono i deputati.

⁽¹⁹¹⁾ Come noto il Regolamento del Senato – diversamente da quello della Camera, appositamente modificato nel 1986 – non disciplina espressamente l'istituto della sfiducia al singolo ministro. Essa, tuttavia, è stata ammessa anche in tale Camera a seguito di un parere reso dalla Giunta per il regolamento il 24 ottobre 1984, confermato dal parere reso dal medesimo organo il 26 luglio 1995. Sull'ammissibilità dell'istituto nell'ordinamento costituzionale è intervenuta anche la Corte costituzionale con la sent. n. 7 del 1996.

⁽¹⁹²⁾ Per risolvere la crisi di maggioranza, nella giornata dell'11 luglio 2004, venivano convocati tre tavoli di confronto – uno sulle riforme costituzionali e uno economico, cui hanno preso parte i cosiddetti tecnici, e uno politico, cui hanno preso parte i leader dei partiti di maggioranza – che hanno dato risultati interlocutori.

⁽¹⁹³⁾ Nei giorni precedenti alla nomina del professor Siniscalco era stata avanzata l'ipotesi di preporre a tale carica l'ex commissario europeo Mario Monti. Tale ipotesi, tuttavia, era rapidamente tramontata.

⁽¹⁹⁴⁾ Il 3 e il 4 aprile 2005 si erano svolte le elezioni per il rinnovo delle amministrazioni in tredici regioni (nonché per il rinnovo delle amministrazioni di 366 comuni e due province). I candidati del centrosinistra avevano riportato la vittoria in undici regioni su tredici (sei delle quali avevano una maggioranza uscente di centrodestra) mentre i candidati presidenti uscenti della Lombardia e del Veneto, entrambe governate dal centrodestra, venivano confermati. Anche in Basilicata, ove le elezioni regionali si sarebbero svolte il 17 e 18 aprile, si sarebbe affermato il candidato di centrosinistra.

⁽¹⁹⁵⁾ Il documento ha avuto un solo voto contrario, quello del Ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento, Giovanardi.

⁽¹⁹⁶⁾ La peculiarità della situazione veniva registrata in un comunicato della Presidenza della Repubblica del 16 aprile 2005 dal seguente tenore: «Sono state consegnate alla Presidenza della Repubblica dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio, dottor Mauro Masi, le lettere di dimissioni, indirizzate al Presidente della Repubblica tramite il Presidente del Consiglio dei ministri: del Vicepresidente del Consiglio, onorevole Marco Follini; dei Ministri onorevoli Rocco Buttiglione, Carlo Giovanardi, Mario Baccini; del Viceministro onorevole Mario Tassone; dei Sottosegretari onorevoli Francesco Bosi, Giuseppe Drago, Teresio Delfino, Giuseppe Galati e Michele Vietti. I relativi decreti di accettazione delle suddette dimissioni saranno sottoposti, nella giornata di lunedì prossimo, alla firma del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi».

⁽¹⁹⁷⁾ Hanno rassegnato le proprie dimissioni: il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, Follini, e i tre ministri senza portafoglio Buttiglione, Giovanardi e Baccini, nonché otto sottosegretari (di cui uno con il titolo di viceministro).

⁽¹⁹⁸⁾ L'ordine del giorno del Senato recava: Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri. L'ordine del giorno della Camera recava: Consegna da parte del Presidente del Consiglio dei ministri del testo di sue comunicazioni.

⁽¹⁹⁹⁾ Il tenore della mozione di fiducia presentata era il seguente «La Camera, udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno». Il risultato della votazione era il seguente: 334 voti favorevoli, 240 voti contrari e 2 astenuti.

⁽²⁰⁰⁾ Il tenore della mozione di fiducia presentata al Senato era analogo a quello della mozione presentata presso l'altro ramo del Parlamento: «Il Senato, udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno». Il risultato della votazione era il seguente: favorevoli 170, contrari 117.

⁽²⁰¹⁾ Il comunicato del Quirinale aveva il seguente tenore: «Con riferimento a dichiarazioni e commenti sui tempi della formazione del nuovo Governo, negli ambienti del Quirinale si richiama il comunicato stampa del 31 maggio 2001, nel quale si precisava che l'incarico di formare il nuovo Governo viene conferito dal Presidente della Repubblica soltanto dopo aver svolto le consultazioni con le rappresentanze parlamentari delle nuove Camere. Si ricorda, al riguardo, che ci sono scadenze e scansioni temporali imprescindibili: innanzitutto la prima riunione delle nuove Camere, già fissata per il 28 aprile 2006, per l'elezione dei rispettivi Presidenti; seguiranno la costituzione degli Uffici di presidenza delle stesse Camere e la costituzione dei gruppi parlamentari con l'elezione dei rispettivi presidenti. Inoltre, a norma dell'art. 85 della Costituzione, il neo-eletto Presidente della Camera dovrà convocare il Parlamento in seduta comune e i delegati regionali per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni dalla prima riunione delle nuove Camere e, cioè, non oltre sabato 13 maggio 2006. Del resto, negli stessi ambienti del Quirinale, si ricorda che la costituzionalmente obbligata lunghezza dei tempi occorrenti per la formazione del nuovo Governo era ben chiara, fin dall'autunno scorso, al Presidente Ciampi, il quale, non a caso, fece ripetutamente presente la necessità che le elezioni politiche, si tenessero al più presto possibile e, comunque, prima della Pasqua».

⁽²⁰²⁾ Il capo della coalizione della Casa delle libertà, Silvio Berlusconi, e il capo della coalizione dell'Unione, Romano Prodi venivano ricevuti singolarmente dal Presidente della Repubblica.

⁽²⁰³⁾ In particolare: sono stati istituiti il Ministero dello sviluppo economico – che sostituisce il Ministero delle attività produttive – ed il Ministero del commercio internazionale, al quale sono

assegnate le funzioni in materia di commercio con l'estero (in precedenza attribuite al Ministero delle attività produttive); sono state nuovamente distinte le competenze in materia di infrastrutture e di trasporti, con la creazione di due distinti Ministeri (in sostituzione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); al neoistituito Ministero della solidarietà sociale sono attribuite le funzioni intestate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di politiche sociali, di lavoratori extracomunitari, nonché quelle concernenti le politiche antidroga e il Servizio civile nazionale, oggi attribuite alla Presidenza del Consiglio; le funzioni in materia di istruzione, università e ricerca sono state ripartite tra Ministero della pubblica istruzione e Ministero dell'università e della ricerca.

(204) Il testo della mozione era il seguente: «Il Senato della Repubblica, udita la relazione del Presidente del Consiglio dei ministri, esprime la fiducia al Governo e passa all'ordine del giorno». La votazione faceva registrare il seguente risultato: senatori votanti 320; maggioranza 161; favorevoli 165; contrari 155.

(205) Il testo della mozione era il seguente: «La Camera, udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno». La votazione faceva registrare il seguente risultato: presenti e votanti 612; maggioranza 307; favorevoli 344; contrari 268.

(206) Nel periodo di tempo considerato la fiducia è stata posta dal Governo sui seguenti oggetti: sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del d.l. n. 173/2006, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare (votata al Senato il 28 giugno); sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento del Governo interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del d.l. n. 181/2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministri (votata al Senato il 4 luglio, e alla Camera, per il mantenimento del testo approvato dal Senato, il 13 luglio); sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento del Governo interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del d.l. n. 223/2006, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (votata al Senato il 25 luglio, e alla Camera per il mantenimento del testo approvato dal Senato il 2 agosto); sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo 2 del testo, nonché sulla approvazione, nel suo complesso, del disegno di legge recante disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali, divenuto l. n. 247/2006 (votate al Senato, rispettivamente il 27 e il 28 luglio); sull'approvazione, senza subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'emendamento 2.500 del Governo, interamente sostitutivo dell'articolo 2 e soppressivo degli articoli da 3 a 47-*bis* del d.l. n. 262/2006, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (votata alla Camera il 26 ottobre); sull'approvazione, senza subemendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'emendamento 16.500 del Governo, sostitutivo dell'articolo 16 del testo del disegno di legge finanziaria per il 2007 e soppressivo dei successivi articoli del medesimo testo (votata alla Camera il 18 novembre, successivamente il 13 dicembre al Senato su un maxiemendamento del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge, votata il 15 dicembre, indi sul mantenimento di tale testo alla Camera, votata il 20 dicembre).

(207) La risoluzione era stata presentata dai senatori Finocchiaro (L'Ulivo), Russo Spena (Rif. Com. - Sin. Eur.), Palermi (Insieme con l'Unione Verdi - Com. it.), Ripamonti (Insieme con l'Unione Verdi - Com. it.), Peterlini (Per le autonomie), Formisano (Misto - IDV), Cusumano (Misto - Popolari Udeur).

(208) Nella seduta del 20 febbraio 2007, il sen. Boccia (L'Ulivo) chiedeva alla Presidenza del Senato, in considerazione dell'importanza del dibattito sulle linee di politica estera anche alla luce del precedente dibattito sulla base militare di Vicenza, «di definire con chiarezza, se del caso avvalendosi dell'ausilio della Giunta per il Regolamento, l'ordine e le modalità di votazione dei documenti che saranno presentati, dando priorità alle proposte di risoluzione di portata più generale e (in analogia a quanto previsto sul DPEF e sulla relazione in tema di partecipazione dell'Italia all'Unione europea) a quelle accolte dal Governo, al fine di evitare che atteggiamenti strumentali, come quelli posti in essere nella scorsa occasione, impediscano la chiara espressione delle posizioni

del Governo, della maggioranza e dell'opposizione». Il Presidente di turno precisava, tuttavia, che la prassi e le norme regolamentari offrivano risposte sufficientemente chiare sulle questioni poste: gli atti di indirizzo debbono essere votati, salva diversa previsione regolamentare, secondo l'ordine di presentazione.

Circa la votazione, si segnala che con motivazioni difformi si sono astenuti il gruppo UDC e i senatori Follini (Idm) e Andreotti (l'astensione secondo il regolamento del Senato equivale al voto contrario). Ha, inoltre, dichiarato l'astensione e non ha partecipato al voto il senatore Fernando Rossi (Verdi-Com). Parimenti non ha partecipato al voto il senatore Franco Turigliatto (Rif. Com.). Mentre ha dichiarato voto contrario il senatore Cossiga.

⁽²⁰⁹⁾ Il voto al Senato aveva avuto luogo al termine della seduta antimeridiana, il Consiglio dei ministri veniva convocato per le ore 18,30 della medesima giornata. Nel comunicato stampa di Palazzo Chigi all'esito della riunione si affermava: «Il Presidente del Consiglio, tenuto conto della votazione sulla mozione di politica estera da parte del Senato nel pomeriggio, ha informato il Consiglio del suo intendimento di rassegnare le dimissioni del Gabinetto da lui presieduto nelle mani del Presidente della Repubblica.»

⁽²¹⁰⁾ In questi termini il comunicato stampa del Quirinale con il quale si rendeva noto il calendario delle consultazioni.

⁽²¹¹⁾ Nel documento erano, inoltre, menzionate alcune questioni relative al funzionamento del Governo in quanto organo collegiale. In primo luogo, si ribadiva la volontà di risolvere la questione della incompatibilità tra incarichi di governo e parlamentari e, al fine di assicurare piena efficacia all'azione di Governo, si riconosceva al Presidente del Consiglio «l'autorità di esprimere in maniera unitaria la posizione del Governo stesso in caso di contrasto».

⁽²¹²⁾ Nel corso delle consultazioni i gruppi della maggioranza – ricevuti singolarmente – rinnovavano la fiducia a Romano Prodi, chiedendo il rinvio alle Camere del Governo. I gruppi dell'opposizione, con sfumature diverse, manifestavano, invece, la loro contrarietà ad un reincarico al Presidente del Consiglio dimissionario. In particolare, secondo quanto riferito da notizie di stampa, Alleanza nazionale avrebbe chiesto la verifica dell'esistenza, al Senato, di una «maggioranza politica» (cioè senza tener conto del voto dei senatori a vita) dell'Unione. L'UDC, dal canto suo, avrebbe prospettato al Presidente della Repubblica l'ipotesi dell'incarico ad un'alta personalità. La Lega Nord avrebbe, invece, richiesto lo scioglimento e le elezioni anticipate.

⁽²¹³⁾ *Res. sten. Senato* 27 aprile 2007, p. 4.

⁽²¹⁴⁾ *Res. sten. Senato* 27 aprile 2007, p. 12.

⁽²¹⁵⁾ *Res. sten. Senato* 27 aprile 2007, p. 13.

⁽²¹⁶⁾ Cfr. *Res. sten. Senato* 27 aprile 2007, p. 14: «Nel messaggio letto dal Presidente, si comunicava di un rinvio del Presidente del Consiglio alle Camere, non di un reincarico. A conclusione suo intervento, il Presidente del Consiglio, rivolgendosi all'Aula (vado a memoria, ma credo che il *Resoconto stenografico* possa darci ragione), chiede la fiducia al Parlamento. Orbene, non è possibile chiedere una fiducia che si ha, a meno che il Governo la chieda sulla votazione di un articolo o di un emendamento, ed è legittimissimo che ponga la questione di fiducia su questo. Essendovi in questo momento un unico documento sottoposto al vaglio dell'Assemblea, che è la mia proposta di risoluzione, non risultandone altri, ho motivi di ritenere che, quindi, la fiducia sia stata posta sull'unico documento presente. Non potendo pensare che vi sia così larga fiducia nei miei confronti da sottoporre la mia risoluzione ad un voto di fiducia, a questo punto (se è così, magari sono pessimista, invece il Presidente del Consiglio la pensa diversamente), dovrei pensare che la fiducia sia stata posta sul diniego alla mia proposta. Altre interpretazioni, Presidente, non ce ne sono e il *Resoconto stenografico* ha riportato tutto ciò che è stato detto».

⁽²¹⁷⁾ Cfr. *Res. sten. Senato*, 27 aprile 2007, p. 14: «Signor Presidente, intervengo in merito alla cortese lettera di risposta che lei mi ha inviato rispetto al problema che avevo sollevato ieri sera. La ringrazio per la risposta [...] ma la mia interpretazione, per cui vi era comunque un oggetto del contendere, quindi qualcosa su cui porre il voto di fiducia, poteva far uscire tutti dal problema che

si è creato. È evidente, infatti, che anche nel precedente che viene citato, quello del Governo Goria, nell'*incipit* si parla di rinnovo della fiducia, quindi di una fiducia che c'è, cosa che è stata ripetuta anche dal Presidente del Consiglio all'inizio del suo intervento. Il problema, però – e qui credo che l'unica spiegazione non possa venire dagli Uffici, ma dallo stesso Presidente del Consiglio, di cui chiedo l'attenzione – è che l'intervento del Presidente del Consiglio si è concluso nel modo seguente "Ed è su tali propositi e su questo programma, onorevoli senatrici e onorevoli senatori, che chiedo a nome del Governo la vostra fiducia". Allora, o siamo ad un rinvio del Governo alle Camere, e quindi vi è stato un respingimento delle dimissioni e il Governo si ripresenta con il medesimo programma e la medesima composizione, e in tal caso non si può formulare questa richiesta al Senato, oppure, diversamente, ci troviamo di fronte ad un reincarico, quindi a qualcosa di nuovo e questo segna una discontinuità nel programma, perché è qualcosa di preesistente cui si è aggiunto dell'altro, e una discontinuità nel sostegno, perché è evidente che se vi è una continuità una parte vota e se non vi è una certa discontinuità perde un'altra parte: quindi, la questione diventa politica. Allora, o il Presidente del Consiglio ritira l'ultima parte del suo intervento, oppure ho motivo di ritenere che ci troviamo di fronte non ad un rinvio del Governo, ma ad un reincarico».

(218) Il tenore della risoluzione presentata era il seguente: «Il Senato, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno».

(219) Successivamente, nel corso della giornata, si sarebbe appreso che lo stesso Ministro risultava indagato nell'ambito della stessa inchiesta. La misura degli arresti domiciliari per Sandra Lonardo sarà successivamente revocata e Clemente Mastella sarà dichiarato estraneo ai fatti.

(220) L'ordine del giorno non prevedeva lo svolgimento di tali comunicazioni, essendo la richiesta del Presidente del Consiglio giunta il 21 gennaio 2008, dopo la fine della seduta e – conseguentemente – dopo la lettura dell'ordine del giorno della seduta del 22 gennaio.

(221) Si tratta della risoluzione n. 6-00066, presentata dai senatori Finocchiaro (PD-U), Russo Spena (Rif. com.-Sin. Eur.), Salvi (Sin. dem. per Soc. eur.), Peterlini (Per le autonomie), Palmeri (Insieme con l'Unione-Verdi-Com. it.), Ripamonti (Insieme con l'Unione-Verdi-Com. it.), Formisano (Misto-IDV), Angius (Misto-Part. Soc.), Manzione (Misto-Un. dem. consumatori), Cusumano, D'Amico (Misto-Un. lib. dem.), Fuda (Misto-Part. dem. meridionale), Rossi Fernando (Misto-Mov. pol. dei cittadini), il cui tenore era il seguente: «Il Senato, udite le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva».

(222) Il 29 gennaio 2008, al termine delle consultazioni, il Presidente della Repubblica rilasciava la seguente dichiarazione ai giornalisti presenti: « [...]Il bilancio quantitativo l'avete già fatto, credo, per conto vostro. Io ho avuto diciannove consultazioni politiche: oltre, quindi, i Presidenti di Camera e Senato e gli ex Presidenti della Repubblica, ho incontrato diciannove delegazioni politiche. E bisogna tenere conto che qualcuna di queste delegazioni è stata, diciamo, più sintetica per cui abbiamo guadagnato qualcosa rispetto alle consultazioni precedenti. Però, anche se i gruppi Misti sono venuti in rappresentanza ciascuno di molte componenti, il totale di diciannove già dà un'idea di quello che sappiamo: di quanto sia complicata e difficile la situazione per effetto di una forte frammentazione politica [...]».

(223) Di questo tenore la risposta del Presidente Iotti all'onorevole Pannella: «Questo dibattito si inserisce in una discussione su comunicazioni del Governo, che è cosa diversa dal dibattito fiduciario che si apre in occasione della presentazione di un nuovo Governo alle Camere. Noi ci troviamo esattamente, in questo caso, come è avvenuto in tanti altri casi, in un dibattito su comunicazioni del Governo [...] Diverso è il caso in cui si presenta una mozione di fiducia, allorché si forma un nuovo Governo, o di sfiducia che non può essere discussa prima che siano trascorsi tre giorni dalla sua presentazione», cfr. *Res. sten.*, 4 novembre 1985, p. 32511.

(224) Sugli effetti dell'annuncio delle dimissioni del Governo rispetto alla prosecuzione del dibattito si può vedere il testo della lettera del Presidente della Camera, Iotti, al direttore de *La Repubblica*, pubblicata il 26 ottobre 1985, citata da DE CARO BONELLA, «Cronaca di una crisi annunciata», in *Quad. cost.*, n. 3/1985, p. 557.

(225) Come detto nel par. 1.4.4, il rinvio del Governo alle Camere può intervenire in due distinti momenti: all'apertura della crisi, ove il Presidente della Repubblica respinga immediatamente le dimissioni del Governo e lo rinvii alle Camere per verificare l'esistenza del rapporto fiduciario, ovvero in un momento successivo, dopo aver svolto le consultazioni. Il rinvio in senso tecnico si rinvie solo in questa seconda ipotesi.

(226) Come è noto, i due rami del Parlamento si alternano nel dare avvio all'iter per la concessione della fiducia al Governo. Tale regola è sempre stata applicata e non ha conosciuto deroghe.

(227) Si ricorda che sulla base di conformi pareri resi il 16 ottobre 1980 dalla Giunta per il Regolamento del Senato e della Camera, le dichiarazioni programmatiche del Governo che si presenta alla Camere per ottenere la fiducia, ai sensi dell'art. 94, 3° co., Cost., sono rese oralmente alla Camera chiamata per prima – in base al criterio dell'alternanza – a discutere e ad esprimersi sulla fiducia. All'altra Camera, all'uopo convocata, il Presidente del Consiglio reca nello stesso giorno l'identico testo delle dichiarazioni pronunziate nella prima Camera. Il Presidente – dopo aver dato comunicazione all'Assemblea dell'accettazione delle dimissioni del precedente Governo e della formazione del nuovo Gabinetto – dà atto dell'avvenuta consegna delle predette dichiarazioni programmatiche, disponendone l'integrale pubblicazione in allegato al resoconto della seduta. La relativa discussione avrà inizio dopo che la Camera di fronte alla quale le dichiarazioni stesse furono pronunziate avrà accordato la fiducia.

(228) Lettera inviata dal Presidente del Senato, Spadolini, il 15 gennaio 1988, al Presidente della Camera, Iotti, si affermava: «nel confermarLe l'accordo suddetto – della cui opportunità resto pienamente convinto – ritengo tuttavia necessario che ci si dia reciprocamente atto della eccezionalità della decisione assunta, confermando con ciò stesso, per l'avvenire, la regola, sempre seguita fino ad ora, in base alla quale il dibattito che segue alla reiezione delle dimissioni del Governo e al conseguente rinvio al Parlamento, deve aver luogo, per primo, presso quel ramo del Parlamento nel quale ha avuto avvio l'iter per la fiducia allo stesso Governo in seguito alle comunicazioni da quest'ultimo rese all'atto della nomina e del successivo giuramento. Soltanto le circostanze, del tutto speciali, che hanno preceduto questa volta il rinvio del Governo alle Camere (il fatto che, al termine della seduta antimeridiana della Camera dei deputati di mercoledì 10 febbraio u.s., il Presidente Gorla avesse dichiarato di voler rendere, nel pomeriggio, «comunicazioni» all'Assemblea; il fatto che lo stesso On. Gorla abbia reso, quel pomeriggio, le sue «comunicazioni» all'Assemblea di Montecitorio, preannunciando le dimissioni del Gabinetto; il fatto, infine, che, proprio alla Camera si fossero determinate quelle difficoltà politico-parlamentari che hanno indotto il Governo a dimettersi) hanno giustificato la deroga, da parte nostra, alla regola innanzi accennata».

(229) Le citazioni sono tratte dalla lettera del Presidente della Camera, Iotti, del 16 febbraio 1988, al Presidente del Senato, Spadolini.

(230) Con lettere del 2 aprile 1987 il Presidente del Senato, Fanfani, comunicava, prima al Presidente della Repubblica, Cossiga, poi al Presidente Iotti, che la Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari del Senato si era pronunciata all'unanimità nel senso che il Governo dovesse presentarsi in primo luogo a Palazzo Madama, «conformemente alla prassi costante e mai contestata» per la quale il Governo rinviato alle Camere «si ripresenta innanzitutto al ramo del Parlamento che per primo gli ha concesso la fiducia, o innanzi al quale sono state rese le comunicazioni a conclusione delle quali le dimissioni sono state annunciate». Il II Governo Craxi aveva ottenuto, in primo luogo, la fiducia dal Senato ed aveva preannunciato l'intendimento di rassegnare le dimissioni nello stesso ramo del Parlamento. Il Presidente della Camera, con lettera di risposta inviata il 3 aprile 1987, trasmessa al Presidente del Consiglio e condivisa dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari di Montecitorio, obiettava l'esiguità e la non univocità dei precedenti. Il Presidente del Senato, a sua volta, con lettera del 3 aprile 1987, trasmessa anche al Presidente del Consiglio dei ministri, ribadiva la prassi costante, della quale nei casi precedenti (V Governo Rumor, II Governo Spadolini e I Governo Craxi) aveva «beneficiario» la Camera, senza che il Senato avesse mosso alcun rilievo. Osservava, poi, l'assoluta identità tra l'ultimo precedente citato (I Governo Craxi: ottobre 1985) ed il caso allora in esame. Pur condividendo dunque l'opportunità di un'ampia riconsiderazione di importanti implicazioni procedurali, per la delicatezza della circostanza il Presidente del

Senato non riteneva possibile rivedere la prassi in materia e confermava pertanto la validità della determinazione già assunta dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi del Senato.

(231) *Res. sten.* 18 aprile 2000, p. 1.

(232) In questo senso si ricordano, da ultimo, le comunicazioni svoltesi il 20 aprile 2005 – a seguito dell’invito rivolto al II Governo Berlusconi di riportare in Parlamento la discussione – al termine delle quali il Presidente del Consiglio ha annunciato al Senato l’intenzione di dimettersi, aprendo la crisi che ha condotto alla formazione del III Governo Berlusconi, depositando alla Camera il testo delle medesime e ribadendo la determinazione a dimettersi. Si rileva che il 19 aprile 2005, nel comunicare alla Camera l’organizzazione dei lavori il Presidente implicitamente richiama l’applicazione della «teoria della culla» affermando: «il dibattito parlamentare sulle comunicazioni del Governo avrà luogo, secondo la prassi, prima al Senato e poi alla Camera», cfr. *Res. sten.* 19 aprile 2005, p. 1.

(233) Cfr., al riguardo, il verbale della Conferenza dei presidenti di gruppo del 22 gennaio 2008.

(234) Non si configura propriamente come deroga alla «teoria della culla» il dibattito svoltosi in Aula il 7 ottobre 1997 (cfr. par. 2.2.3.), in occasione della verifica della maggioranza del I Governo Prodi del settembre-ottobre 1997 (finanziaria per il 1998), in quanto lo stesso non presupponeva – nel momento della sua organizzazione – il ricorso al voto di fiducia. Peraltro, effettivamente, il Governo non ha posto la questione di fiducia, pur dichiarando che avrebbe interpretato il voto della Camera come un «voto fiducia».

(235) Il ventaglio delle diverse possibilità tra le quali il Governo può optare in queste circostanza è stato efficacemente esposto, in occasione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 3 gennaio 1995, dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Guglielmo Negri. Cfr. verbale della Conferenza, p. 13.

(236) Cfr. *Res. sten.* 6 novembre 1985, p. 32795, quando tra le quattro risoluzioni presentate il Governo pose la questione su una, pur esprimendo apprezzamento per il contenuto di altri due strumenti presentati. In quella circostanza, a fronte della richiesta dei presentatori di esprimere il parere sugli altri strumenti, la Presidenza ebbe a dichiarare in modo espresso il predetto effetto preclusivo. Sulla vicenda, relativa al rinvio alle Camere del I Governo Craxi, cfr. DE CARO BONELLA, «Cronaca di una crisi annunciata», in *Quad. cost.*, 1985, pp. 562-563.

Cfr. anche *Res. sten.* 23 gennaio 2008, p. 30, in cui la Presidenza avverte che l’approvazione della risoluzione sulla quale il Governo aveva posto la fiducia avrebbe precluso la seconda risoluzione che, peraltro, «non [...] approva[va]» le comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio.

(237) Si ricordano i precedenti delle sedute del 1° agosto 1984, del 2 agosto 1985, del 25 novembre 1987, del 28 luglio 1990, del 25 febbraio 1993.

(238) Si cita al riguardo il caso di Fanfani che nel 1959, di fronte all’intenzione del Presidente della Repubblica di respingere le dimissioni del suo Governo e di rinviarlo alle Camere, insistette per le dimissioni immediate.

(239) Cfr. *Res. sten.* 5 luglio 2004, p. 2.

(240) Cfr. *Res. sten.* 5 luglio 2004, p. 2.

(241) Cfr. *Res. sten.* 6 luglio 2004, pp. 17-18.

(242) Cfr. *Res. Sten. Senato*, 6 luglio 2004, ant. p. 11.

(243) Cfr. *Res. sten.* 18 aprile 2005, p. 2.

(244) Cfr. *Res. sten.* 18 aprile 2005, p. 3.

(245) Cfr. *Res. sten. Senato*, 22 settembre 2005, ant. p. 7.

(246) Cfr. *Res. sten. Senato*, 22 settembre 2005, ant. p. 14.

(247) Cfr. *Res. sten. Senato*, 22 settembre 2005, ant. p. 48.

(248) Cfr., peraltro, la precisazione del Presidente di turno, alla ripresa pomeridiana della seduta: «Sul piano formale, le dimissioni di un ministro hanno effetto quando sono accettate con decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Presidente del Consiglio. Tale decreto è oggetto di

specifica comunicazione alle Camere; esso, peraltro, non è stato comunicato alle Camere. Anzi, secondo quanto precisato dal rappresentante del Governo durante la riunione odierna della Conferenza dei presidenti di gruppo, il Presidente del Consiglio ha respinto le dimissioni a lui comunicate dal Ministro Mastella e non risulta, allo stato, che le dimissioni siano state reiterate», *Res. sten.* 16 gennaio 2008, p. 27.

⁽²⁴⁹⁾ Cfr. *Res. sten.* 16 gennaio 2008, p. 3.

⁽²⁵⁰⁾ La data indicata è quella del decreto presidenziale di accettazione delle dimissioni o di nomina, la data ricompresa tra parentesi è quella di comunicazione del medesimo decreto alla Camera.

⁽²⁵¹⁾ Cfr. *Res. sten.* 14 novembre 1996, p. 6940.

⁽²⁵²⁾ Cfr. *Res. sten.* 14 novembre 1996, p. 6959.

⁽²⁵³⁾ Si fa riferimento, tra gli altri, ai precedenti del 1990 relativo al VI Governo Andreotti, di cui si dirà oltre nel corpo del testo, e del 1993 del I Governo Amato, in occasione delle dimissioni del febbraio 1993 dei ministri De Lorenzo e Gorla, che facevano seguito a quelle del ministro Martelli.

⁽²⁵⁴⁾ Il Presidente, prima di procedere al voto, chiarì il significato dello stesso: «Avverto che, avendo il Governo posto la questione di fiducia sull'approvazione della risoluzione Scotti Vincenzo ed altri n. 6-00134, si voterà per appello nominale su tale documento, con conseguente preclusione della mozione di sfiducia al Governo Occhetto ed altri n. 1-00428», cfr. *Res. sten.* 28 luglio 1990, p. 67169. Di un certo interesse anche la vicenda svoltasi al Senato in relazione al medesimo rimpasto, anche presso quel ramo del Parlamento furono presentati due atti di indirizzo – due ordini del giorno – il primo di sfiducia al Governo, il secondo di sostegno al Governo. Anche in quella sede fu data priorità alla votazione dello strumento indicato dal Governo.

⁽²⁵⁵⁾ Il precetto costituzionale relativo all'adozione delle deliberazioni («a maggioranza dei presenti») trova svolgimento nell'art. 48, co. 1, R. C. e nell'art. 107, R. S. Il computo della «maggioranza dei presenti» è, tuttavia, disciplinato in modo diverso nei due rami del Parlamento in ragione della diversa considerazione degli astenuti. Il richiamato art. 48, co. 1, R. C. stabilisce che le deliberazioni dell'Assemblea e delle commissioni sono adottate a «maggioranza dei presenti» (riprendendo, dunque, la locuzione costituzionale), salvi i casi per i quali è stabilita una maggioranza speciale; il co. 2 dello stesso articolo ulteriormente precisa che a tal fine sono considerati presenti coloro che esprimono voto favorevole o contrario, mentre il co. 3, prescrive che i segretari tengano nota dei votanti e di coloro che abbiano dichiarato di astenersi (agli effetti del numero legale). L'art. 107 R. S. stabilisce che ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione, ivi compresi gli astenuti, salvi i casi per i quali sia richiesta una maggioranza speciale (co. 1). Non sfugge che le modalità con cui concretamente si computa la maggioranza possono determinare il risultato della votazione. Tuttavia, se l'effetto delle differenti disposizioni regolamentari sulle deliberazioni non sempre appare in tutta la sua evidenza, in ragione della distanza temporale con cui le Camere si pronunciano o della non perfetta identità degli oggetti (si pensi, ad esempio, al tempo che intercorre per le letture dei progetti di legge), diverso è il caso in cui le Camere siano chiamate ad esprimersi contestualmente sul medesimo oggetto come in occasione del voto di fiducia o, più in generale, della votazione di atti di indirizzo. Al riguardo, nella manualistica, ricorre la citazione della formazione del II Governo Fanfani nel 1958 e, dieci anni più tardi, del II Governo Leone che ottennero la fiducia, alla Camera, grazie ad un congruo numero di astensioni e, al Senato, in relazione ad un opportuno numero di assenze. Ciò fino a giungere, l'11 agosto 1976, alla formazione del III Governo Andreotti, monocolore democristiano, detto della «non sfiducia», che l'11 agosto 1976 contò su 303 astensioni alla Camera (a fronte di 258 voti favorevoli, su 302 votanti) e che già al Senato, il 6 agosto, aveva visto l'abbandono dell'Aula da parte dei senatori, ma in numero tale da garantire comunque il raggiungimento del numero legale.

⁽²⁵⁶⁾ I quesiti erano del seguente tenore: I. Se siano ammissibili mozioni di sfiducia individuali; II. Quali siano gli effetti conseguenti alla eventuale approvazione di una mozione di tal genere.

⁽²⁵⁷⁾ Per facilità di consultazione si riporta il testo dell'art. 115, R. C.:

«1. La mozione di fiducia al Governo deve essere motivata e votata per appello nominale. Quella di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno un decimo dei componenti della Camera; non può essere discussa prima di tre giorni dalla presentazione, ed è votata per appello nominale.

2. Non è consentita la votazione per parti separate né la presentazione di ordini del giorno.

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, rientrano nella previsione di cui al comma 3.».

(258) Al riguardo si veda il lungo dibattito incidentale, benché riferito ad una mozione di sfiducia presentata con riferimento all'intero Governo, svoltosi in Aula il 2 maggio 1989, cfr. *Res. sten.* 2 maggio 1989, pp. 32315-32321.

(259) FUSARO, «Lezioni da una crisi di governo un po' vera un po' inutile», in *Quad. cost.*, n. 3/2005, p. 634.

(260) REPOSO, «Il procedimento di formazione del Governo e i suoi più recenti sviluppi costituzionali», in *Diritto e società*, 2003, p. 1999, ha parlato al riguardo di «asimmetria tra la normativa (formale e informale) che regola il procedimento di formazione del Governo e la sua dinamica politico-istituzionale».

(261) Ciò, come è noto, a differenza di quanto accade oggi in Francia, dove la Costituzione della V Repubblica non prevede il conferimento della fiducia iniziale al Governo. L'art. 49 prevede che il Primo ministro, dietro deliberazione del Consiglio dei ministri, impegni dinanzi all'Assemblea nazionale la responsabilità del Governo sul suo programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale. L'Assemblea nazionale può chiamare in causa la responsabilità del Governo mediante la votazione di una mozione di sfiducia, che risulterà approvata solo se i voti favorevoli alla mozione di sfiducia siano quelli della maggioranza dei membri componenti l'Assemblea nazionale. Il medesimo articolo disciplina anche una sorta di questione di fiducia. Nel caso in cui l'Assemblea nazionale adotti una mozione di sfiducia, respinga il programma o una dichiarazione di politica generale del Governo, il Primo ministro è tenuto a presentare al Presidente della Repubblica le dimissioni del Governo. Con la sent. n. 78/1984 la Corte ha affermato la spettanza all'autonomia normativa di ciascun ramo del Parlamento di disciplinare questa materia, ritenendo che il divario tra le due interpretazioni non configuri necessariamente il contrasto di una delle due con la Costituzione.

(262) Cfr. ZAGREBELSKY, «La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, p. 824.

(263) In questo senso CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, pp. 247-250, con ampie citazioni bibliografiche. Nella pubblicistica, in modo un po' irriverente G. Ferrara ha ridenominato le consultazioni «ludi consultacei», in *Il foglio*, 8 giugno 2001.

(264) Sul punto, con riferimento alle consultazioni cfr. REPOSO, «Il procedimento di formazione del Governo e i suoi più recenti sviluppi costituzionali», in *Dir. e soc.*, 2003, p. 2009.

(265) Proprio in seguito al verificarsi di un risultato di dubbia interpretazione al Senato a seguito delle elezioni del 9 e 10 aprile 2006, è emerso – con drammaticità di toni – la questione della possibilità per i senatori non elettivi, quelli a vita e quelli di diritto a vita, di determinare la maggioranza. Già dai primi mesi della XV legislatura, esponenti dei gruppi di opposizione hanno chiesto al Presidente del Senato di sottoporre alla Giunta per il Regolamento la questione dello *status* dei senatori a vita, evidentemente – nell'ambito di uno scontro politico accessissimo – in correlazione con il ruolo di questi nella determinazione della maggioranza parlamentare. Premesso, incidentalmente, che la sede individuata non era certo quella idonea ad affrontare la questione e che, evidentemente tale questione era il punto nodale di uno scontro politico, nella seduta del 5 giugno 2006, tuttavia, il Presidente del Senato laconicamente chiudeva sul punto «non v'è necessità di alcun approfondimento, dal momento che non vi può essere nessuna differenza di *status*, prerogative e facoltà tra i senatori elettivi e i senatori dal mandato vitalizio». La questione è stata nuovamente sollevata anche nella successiva seduta della Giunta per il Regolamento, il 7 giugno 2006 (e in Aula, tra le altre, nella successiva seduta del 4 ottobre 2006). Tra i numerosissimi interventi nella pubblicistica e nella dottrina, cfr. SALERNO, «I senatori a vita, la “doppia maggioranza” e il ruolo del Presidente della Repubblica», 7 marzo 2007, in *federalismi. it.* n. 5/2007, FUSARO, «I senatori a vita devono votare la fiducia», in *Forum di Quaderni costituzionali* – 2006, <http://www.forumcostituzionale.it>.

⁽²⁶⁶⁾ MIDIRI, «Fiducia parlamentare», in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da CASSESE, Milano, 2006, p. 2491. Sulla motivazione della mozione di fiducia, cfr. GALIZIA, «Fiducia parlamentare», in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. XVII, 1968, pp. 410-411.

⁽²⁶⁷⁾ Per il tenore delle risoluzioni si rinvia alle note in calce al par. 2.3.1.2.

⁽²⁶⁸⁾ A. D'ANDREA, «Considerazioni sull'evoluzione del bipolarismo nel sistema di governo in Italia» in *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, a cura di A. D'Andrea, Milano, 2003, p. 335, svolge considerazioni di particolare interesse sulla legittimazione del Presidente del Consiglio: «L'elezione del Presidente del Consiglio, nell'ordinamento italiano, non è né diretta né indiretta sotto il profilo costituzionale: semplicemente non c'è; la sua «immediata» individuazione in un contesto di forma di governo parlamentare ad andamento bipolare, qual è quello che si sta consolidando nell'ordinamento italiano, dipende in larga misura dalla strategia delle forze politiche di dar vita a due coalizioni alternative che si contrappongono in occasione dell'elezione dell'organo rappresentativo della volontà popolare, il Parlamento, ed è rimessa all'esito che può determinarsi a seguito del voto».

⁽²⁶⁹⁾ Non è questa la sede per un'indagine sul ruolo del Presidente della Repubblica nella nomina dei ministri, tuttavia al riguardo si rinvia all'esperienza raccontata da AMATO, «Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio», in *Quad. cost.*, 1994, p. 362.

⁽²⁷⁰⁾ Su questo punto, CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, p. 263 ss.

⁽²⁷¹⁾ Un indice di emancipazione del Presidente del Consiglio in tale fase è, probabilmente, costituito dalla lunghezza del periodo che intercorre tra il conferimento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica e l'accettazione dello stesso. Come è noto, in occasione della formazione del IV Governo Berlusconi, il Presidente della Repubblica ha conferito l'incarico all'onorevole Berlusconi, il quale ha accettato sottoponendo immediatamente al Capo dello Stato la lista dei ministri. Ove tale prassi venisse confermata anche in futuro, effettivamente, i margini di autonomia del Presidente del Consiglio – rispetto alla propria coalizione – risulterebbero notevolmente accresciuti. Per completezza, tuttavia, occorre ribadire quanto già detto nell'«Introduzione» di questo scritto, riportando le parole del Presidente della Repubblica, e cioè che il futuro Presidente del Consiglio, in ragione del netto risultato elettorale, aveva potuto iniziare a lavorare alla squadra di governo molto tempestivamente.

⁽²⁷²⁾ Molto efficacemente il momento di crisi è stato così individuato: «decorso un certo tempo il collante dell'investitura popolare comincia a cedere e i singoli partiti della coalizione a manifestare sintomi di insoddisfazione e insubordinazione rispetto al leader», F. FURLAN, «Crisi di governo e regolarità della politica», in *Quad. cost.*, n. 3/2005, p. 636.

⁽²⁷³⁾ Così A. D'ANDREA, «Considerazioni sull'evoluzione del bipolarismo nel sistema di governo in Italia», in *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, a cura di A. D'Andrea, Milano, 2003, p. 329.

⁽²⁷⁴⁾ CAPOTOSTI, «Ristrutturazione bipartitica del sistema o ennesima fase transitoria», in *federalismi.it*, n. 8/2008 – Speciale elezioni.

⁽²⁷⁵⁾ Afferma con toni particolarmente critici, LIPPOLIS, «La crisi del secondo governo Prodi», in *federalismi.it* n. 3/2008: «Il bipolarismo maggioritario italiano ha prodotto Governi di coalizione le cui turbolenze interne non hanno nulla da invidiare a quelli della Prima Repubblica, anzi appaiono maggiori perché le coalizioni sono ideologicamente e programmaticamente più eterogenee».

⁽²⁷⁶⁾ F. FURLAN, «Crisi di governo e regolarità della politica», in *Quad. cost.*, n. 3/2005, p. 636.

⁽²⁷⁷⁾ Contro ogni svalutazione del dettato costituzionale, in nome di un'asserita nuova costituzione materiale, cfr. VOLPI, «Crisi di governo e logica del sistema parlamentare di coalizione», in *federalismi.it*, n. 9/2005.

⁽²⁷⁸⁾ Così A. D'ANDREA, «Considerazioni sull'evoluzione del bipolarismo nel sistema di governo in Italia», in *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, a cura di A. D'Andrea, Milano, 2003, p. 338.

⁽²⁷⁹⁾ Come è noto il ricorso all'utilizzo di liste-civetta ha determinato nella XIV legislatura l'impossibilità di raggiungere (per undici deputati) il *plenum* dell'Assemblea per l'insufficienza di candidature nella quota maggioritaria di un gruppo politico. La questione è stata definita il 15 luglio del

2002, quando – dopo la discussione di una relazione del Presidente della Giunta per le elezioni (Doc. III, n.1) – la Camera ha approvato con 206 voti a favore, 190 contrari e 8 astenuti un ordine del giorno, presentato dall'on. Mancuso, in cui si prendeva atto della mancata sussistenza delle condizioni per assegnare i seggi in questione. Il Presidente della Camera, chiarendo la portata della decisione, affermava «con questa delibera, la Camera ha preso definitivamente atto che non sussistono le condizioni per assegnare gli undici seggi in questione. È stata, altresì, riaffermata la piena legittimità costituzionale della Camera nell'attuale composizione inferiore al *plenum* previsto dall'articolo 56 della Costituzione».

⁽²⁸⁰⁾ Per una prima lettura della competizione elettorale, A. CAPOTOSTI, «Ristrutturazione bipartitica del sistema o ennesima fase transitoria», in *federalismi.it*, n. 8/2008 – Speciale elezioni.

⁽²⁸¹⁾ Mette in guardia rispetto all'inutile creazione di situazioni di ulteriore tensione LIPPOLIS, «La parlamentarizzazione...», *op. cit.*, p. 148.

⁽²⁸²⁾ GALIZIA, «Crisi di gabinetto», *op. cit.*, p. 373.

⁽²⁸³⁾ Il riferimento è ovviamente alle pagine introduttive della seconda edizione de *Il Parlamento* di Andrea Manzella.