

XVI legislatura

**RIFORMA COSTITUZIONALE:**

**Parlamento e Governo  
nel testo base della Commissione affari  
costituzionali del Senato**

Elementi di diritto comparato

aprile 2012  
n. 352



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulla legislazione  
comparata

**LeggiOggi.it**



## Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

## Uffici ricerche e incarichi

### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni \_3627

### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi \_3538

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello \_2180

Capo ufficio: A. Sanso' \_2451

### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

### Legislazione comparata

Capo ufficio: S. Scarrocchia \_2451

## Documentazione

### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**RIFORMA COSTITUZIONALE:**

**Parlamento e Governo  
nel testo base della Commissione affari  
costituzionali del Senato**

Elementi di diritto comparato

aprile 2012

n. 352

## INDICE

PREMESSA .....	7
ETÀ PER L'ELETTORATO ATTIVO E PASSIVO .....	9
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: COMPETENZE DEI DUE RAMI DEL PARLAMENTO .....	11
POTERI DEL GOVERNO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: FISSAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO.....	15
RAPPORTO FIDUCIARIO GOVERNO/PARLAMENTO E SFIDUCIA COSTRUTTIVA .....	17

## PREMESSA

Il presente *dossier* offre sintetici elementi di confronto con gli ordinamenti costituzionali dei principali paesi europei nei quali si rinvencono corrispondenze con i temi oggetto del Testo unificato di revisione della Costituzione adottato dalla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato il 18 aprile 2012<sup>1</sup>.

In particolare sono stati considerati i seguenti aspetti:

- **età per l'elettorato attivo e passivo;**
- **procedimento legislativo: competenze dei due rami del Parlamento;**
- **poteri del Governo nel procedimento legislativo: fissazione dell'ordine del giorno;**
- **rapporto fiduciario Governo/Parlamento e sfiducia costruttiva.**

I prospetti, partendo dalle norme proposte nel Testo Unificato, contengono la descrizione della normativa di rango costituzionale prevista nei paesi di volta in volta considerati, in modo da poter agevolare la comparazione con le altre esperienze europee.

Sul punto relativo al **numero dei parlamentari** si rinvia alla Nota breve n. 26/settembre 2011.

Per ogni altro approfondimento è disponibile una vasta documentazione comprendente normativa e contributi scientifici, di cui è parziale cenno nelle note.

---

<sup>1</sup> Testo Unificato proposto dal Relatore Vizzini per i disegni di legge costituzionale nn. 24, 216, 894, 1086, 1114, 1218, 1548, 1589, 1590, 1761, 2784, 2875, 2941, 3183, 3204, 3252.

**Età per l'elettorato attivo e passivo**

Testo Unificato	Francia	Spagna	Germania	Gran Bretagna
<p>Articoli 1 e 2</p> <p>L'elettorato passivo alla Camera scende da 25 a 21 anni.</p> <p>L'elettorato passivo al Senato scende da 40 a 35 anni.</p> <p>L'elettorato attivo per il Senato è 18 anni come per la Camera dei deputati.</p>	<p>Art. 3 Cost; <i>Code electoral</i>, art. L2</p> <p>L'età minima per eleggere i membri dell'<i>Assemblée Nationale</i> è 18 anni<sup>2</sup>. La stessa età minima è richiesta per essere eletti.</p>	<p>Cost. artt. 12 e 68; Ley Orgánica 5/1985 del <i>Régimen Electoral General</i>, art. 2</p> <p>La Costituzione e la legge elettorale regolano in generale l'elettorato attivo e passivo; l'età minima è 18 anni<sup>3</sup>.</p>	<p>Cost. art. 38; <i>Bundeswahlgesetz</i> (Legge elettorale federale), art. 12</p> <p>L'età minima per l'elettorato sia attivo che passivo relativo all'elezione del <i>Bundestag</i> è di 18 anni<sup>4</sup>.</p>	<p><i>Representation of the People Act</i> 1983, art. 1 (elettorato attivo)</p> <p><i>Electoral Administration Act</i> 2006, art. 17 (elettorato passivo)</p> <p>Per la Camera dei Comuni l'età minima per l'elettorato attivo e passivo è di 18 anni<sup>5</sup>.</p>

<sup>2</sup> I membri del *Sénat* francese sono eletti a suffragio universale indiretto da collegi elettorali formati dai titolari di cariche elettive negli enti territoriali.

<sup>3</sup> In Spagna i senatori sono in parte eletti a suffragio universale dal corpo elettorale delle singole Comunità, in parte designati dagli organi collegiali supremi delle stesse; si riporta comunque il dato relativo in generale all'età minima per poter votare in quanto espressamente previsto dalla Costituzione e dalla legge elettorale.

<sup>4</sup> In Germania il *Bundesrat* (camera alta) non è eletto dai cittadini, ma è composto dai membri dei governi delle regioni (*Länder*).

<sup>5</sup> Nel Regno Unito la *House of Lords* come è noto non è un'assemblea elettiva.

## Procedimento legislativo: competenze dei due rami del Parlamento<sup>6</sup>

### Testo Unificato

**(Articolo 5, comma 1, lett. a))** L'articolo 5 modifica l'art. 72 Cost.

I disegni di legge riguardanti prevalentemente le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (principi fondamentali della legislazione concorrente) sono assegnati al Senato; gli altri, a partire da quelli del secondo comma del 117 (materie esclusive dello Stato) alla Camera.

Presso il Senato è istituita la Commissione paritetica per le questioni regionali, composta da un rappresentante per ciascuna Regione e Provincia autonoma, eletto dai rispettivi consigli, e da un eguale numero di senatori che rispecchi la proporzione tra i gruppi parlamentari, la quale esprime parere obbligatorio sui disegni di legge riguardanti prevalentemente le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117.

I disegni di legge sono assegnati, con decisione insindacabile, ad una delle due Camere d'intesa tra i loro presidenti secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

Viene estesa l'area delle leggi a riserva di assemblea (art. 72 ultimo comma: materia costituzionale ed elettorale, trattati internazionali, bilanci e consuntivi) ad amnistia e indulto, alle leggi di attuazione del vincolo del pareggio di bilancio e di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; per tutte queste resta il bicameralismo paritario.

---

<sup>6</sup> Elaborazione sulla base delle informazioni contenute nel dossier del Servizio biblioteca - Ufficio legislazione straniera - della Camera dei deputati, "Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna", n. 17 (aprile 2010). Per la Germania si vedano anche i dossier del Servizio studi del Senato "La riforma costituzionale tedesca (*Föderalismusreform*)" n. 22 (luglio 2006) e "La riforma costituzionale tedesca del 2009 (*Föderalismusreform II*) e il freno all'indebitamento" n. 29 (aprile 2011).

**Francia**

I disegni di legge finanziaria e di finanziamento della sicurezza sociale sono presentati in prima istanza all'Assemblea nazionale. I disegni di legge che hanno ad oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali sono presentati in prima istanza al Senato (articolo 39 Cost.).

L'approvazione definitiva dei progetti di legge organica - misure legislative di attuazione delle disposizioni costituzionali - avviene nell'Assemblea Nazionale a maggioranza assoluta dei suoi membri, in mancanza dell'accordo fra le due Camere (articolo 46 Cost.).

**Germania**

I progetti di legge vengono presentati al *Bundestag* dal Governo federale, dai membri del *Bundestag* e dal *Bundesrat*. I progetti di legge governativi, prima di essere presentati al *Bundestag*, devono essere presentati al *Bundesrat* che esprime il proprio parere entro sei settimane - il termine può essere prolungato a nove settimane su richiesta del *Bundesrat* o abbreviato a tre settimane per provvedimenti designati dal Governo come urgenti - (art. 76 Legge fondamentale).

Le leggi federali sono approvate dal *Bundestag*.

In determinati casi, specificamente enumerati dalla Legge fondamentale, il *Bundesrat* è titolare di un diritto di collaborazione paritaria con il *Bundestag* nella funzione legislativa, per cui senza la positiva deliberazione del *Bundesrat* la legge non può perfezionarsi.

Le leggi per le quali la Legge fondamentale richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*) sono:

- le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79 Legge fondamentale);
- le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (articoli 104a, commi 3 e 4, 107 e 108);
- le leggi che interessano il sistema amministrativo dei *Länder* (articoli 84 e 85);
- leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7); trattamento economico e previdenziale dei dipendenti pubblici (art. 74a, commi 2 e 3); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 2).

In seguito alla riforma costituzionale approvata nel 2006 è stato notevolmente ridotto il numero di leggi che richiedono il consenso obbligatorio del *Bundesrat* ai sensi dell'art. 84 Cost., comma 1 (disciplina

dell'organizzazione degli uffici e procedura amministrativa), e sono state introdotte nuove fattispecie di codecisione per le leggi federali che comportano rilevanti oneri finanziari a carico dei *Länder*.

Dopo l'approvazione del *Bundestag*, le leggi federali devono essere immediatamente trasmesse al *Bundesrat*. Se la legge non incontra il consenso della maggioranza del *Bundesrat*, questo può richiedere, entro tre settimane dal ricevimento del provvedimento, la convocazione della Commissione di conciliazione composta da un uguale numero di membri di ciascuna Camera.

Nelle materie in cui il *Bundesrat* ha competenza legislativa paritaria al *Bundestag*, la legge è approvata solo se la Commissione raggiunge un accordo su un testo accettato dai rappresentanti di entrambe le Camere.

Nelle altre materie, qualora la Commissione proponga un cambiamento del testo legislativo approvato, il *Bundestag* deve procedere ad una nuova deliberazione.

Se il *Bundestag* respinge la proposta, il *Bundesrat* ha una settimana di tempo per sollevare opposizione contro la legge davanti allo stesso *Bundestag*. Si segue la stessa procedura quando non si pervenga ad una decisione della Commissione di conciliazione perché non si riesce a raggiungere una maggioranza o perché la proposta di mediazione formulata dalla Commissione non incontra il consenso del *Bundesrat*.

L'opposizione del *Bundesrat* può tuttavia essere respinta dal *Bundestag*.

Se l'opposizione è stata deliberata con la maggioranza dei voti del *Bundesrat*, può essere respinta da una deliberazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*.

L'opposizione deliberata invece a maggioranza di due terzi dei voti del *Bundesrat*, può essere respinta dal *Bundestag* con deliberazione a maggioranza di due terzi dei voti che non sia comunque inferiore alla maggioranza dei membri (art. 77 Legge fondamentale).

## Regno Unito

Ogni progetto di legge deve essere approvato nel medesimo testo da entrambi i rami del Parlamento.

In materia di tassazione e spesa pubblica, l'approvazione finale dei progetti di legge è riservata alla Camera dei Comuni.

In determinate circostanze previste dalla legge (*Parliament Act* del 1911, come modificato dal successivo *Parliament Act* del 1949), la Camera dei Comuni può trasmettere al Sovrano per l'assenso regio, un progetto di legge da essa approvato e rispetto al quale l'esame da parte dei Lord non è stato ultimato

entro i termini di legge. Tale particolare procedura non vale tuttavia per i progetti di legge con cui si intenda prolungare la durata ordinaria della legislatura.

Strettamente riservata al Governo è l'iniziativa delle leggi che comportino oneri al bilancio il cui esame, a differenza degli altri progetti di legge, deve per prassi iniziare alla Camera dei Comuni.

## Spagna

Sebbene la Costituzione attribuisca l'esercizio della funzione legislativa ad entrambe le Camere, il sistema vigente può definirsi di bicameralismo differenziato. Solo in materia di revisione costituzionale il Senato è posto sullo stesso piano del Congresso dei Deputati.

(articoli 66, 167, 168 Cost.).

La prima lettura di un progetto o di una proposta di legge deve sempre avere luogo presso il Congresso dei Deputati, con l'eccezione dei progetti governativi riguardanti il Fondo di Compensazione Interterritoriale, la cui prima lettura avviene al Senato, in quanto "Camera di rappresentanza territoriale".

Le proposte di legge di iniziativa del Senato, che abbiano ivi superato la fase di "presa in considerazione", devono essere inviate al Congresso per l'avvio del procedimento legislativo (artt. 87, 88, 89 Cost.).

Il Presidente del Congresso deve informare immediatamente il Presidente del Senato dell'approvazione di un progetto di legge ordinaria od organica. Il Senato può:

- opporre il suo veto a maggioranza assoluta entro due mesi dal ricevimento. Il termine si riduce a 20 giorni nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dal Congresso. Tale veto può essere superato dal Congresso con una prima votazione a maggioranza assoluta, ovvero, in una seconda votazione a distanza di due mesi dal voto del Senato a maggioranza semplice;
- apportare emendamenti entro due mesi dal ricevimento, ferma restando la facoltà del Congresso di accettarli o respingerli a maggioranza semplice. Anche in questo caso il termine si riduce a 20 giorni per i progetti di legge dichiarati urgenti.

La terza lettura al Congresso dei Deputati è sempre definitiva (art. 90 Cost.).

## Poteri del Governo nel procedimento legislativo: fissazione dell'ordine del giorno

### Testo Unificato

(Articolo 5, co. 1 lett. c), 1° par.)

Il nuovo quinto comma dell'art. 72 prevede che il Governo possa chiedere l'iscrizione di un disegno di legge con priorità all'ordine del giorno del ramo del Parlamento cui esso è assegnato e che venga discusso in tempi certi. Decorso il termine così fissato per l'approvazione, il Governo può chiedere la votazione articolo per articolo e sul testo finale senza emendamenti.

**Francia (Artt. 28, 39 e 48 Cost.)**

L'ordine del giorno è stabilito da ciascuna assemblea<sup>7</sup>. Due settimane di seduta su quattro sono riservate in via prioritaria, e secondo l'ordine stabilito dal Governo, all'esame dei testi e ai dibattiti di cui esso richiama l'iscrizione all'ordine del giorno.

Inoltre, l'esame dei progetti di legge finanziaria, di leggi di finanziamento della previdenza sociale, e dei testi trasmessi dall'altra assemblea trascorse almeno sei settimane, dei progetti relativi allo stato di crisi e alle richieste di autorizzazione relative alla dichiarazione dello stato di guerra è, su richiesta del Governo, iscritto in via prioritaria all'ordine del giorno.

L'art. 28 Cost. stabilisce inoltre che il Primo ministro, consultato il Presidente dell'assemblea interessata, o la maggioranza dei membri di ciascuna assemblea, può decidere la convocazione di giorni supplementari di seduta.

Il nuovo art. 39 Cost.<sup>8</sup> stabilisce che i progetti di legge non potranno essere iscritti all'ordine del giorno qualora la Conferenza dei Presidenti (l'organo che riunisce il Presidente di Assemblea, i

---

<sup>7</sup> La legge organica n. 2009-403 stabilisce che se il Governo ritiene che una proposta di legge sia irricevibile in quanto la sua adozione ovvero la sua mancata approvazione possa metterne in discussione la responsabilità, ne informa il Presidente dell'Assemblea interessata prima che tale proposta sia messa all'ordine del giorno.

<sup>8</sup> Modificato dalla citata legge organica 2009-403.

Vicepresidenti, i Presidenti di commissioni permanenti e speciali, i Presidenti dei gruppi e un rappresentante del Governo) della Camera cui è assegnato il testo legislativo in prima lettura dovesse constatare che siano state disattese le norme riguardanti la presentazione di progetti di legge fissate dalla legge organica. In caso di disaccordo tra la Conferenza dei Presidenti e il Governo, il Presidente di assemblea interessato o il Primo ministro potranno adire il Consiglio Costituzionale che delibererà entro un termine di otto giorni.

**Spagna**

La materia è disciplinata solo dai rispettivi regolamenti parlamentari del *Congreso de los Diputados* e del *Senado*<sup>9</sup>.

**Germania**

La materia è disciplinata da regolamento parlamentare<sup>10</sup>.

**Regno Unito**

La materia è disciplinata dagli *Standing Orders of the House of Commons* (nn. 14, 27 e 84).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> L'ordine del giorno dell'Assemblea plenaria del Congresso dei deputati (art. 67) viene fissato dal Presidente in accordo con la Conferenza dei Capigruppo (*Junta de Portavoces*). Il Governo può chiedere che in una specifica seduta venga inclusa la trattazione di una questione di carattere prioritario, sempre che essa abbia seguito l'*iter* previsto dalle norme regolamentari e quindi rispetti le condizioni previste per l'inclusione nell'ordine del giorno. Un'eccezione a tale regola può essere consentita se viene avanzata specifica richiesta da un gruppo parlamentare o dal Governo, e qualora la *Junta de Portavoces* decida all'unanimità di includere la questione all'ordine del giorno per ragioni di urgenza. L'articolo 71 del Regolamento del Senato stabilisce che l'ordine del giorno sia fissato dal Presidente, in accordo con l'Ufficio di Presidenza e sentita la *Junta de Portavoces*. Il rappresentante del Governo potrà includervi solo una questione avente carattere prioritario.

<sup>10</sup> Per quanto riguarda il *Bundestag*, l'articolo 20 del Regolamento dispone che l'agenda parlamentare sia concordata all'interno del "Consiglio degli anziani", a meno che il *Bundestag* non abbia già deciso in merito o che esso non sia stato convocato d'autorità dal Presidente ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento. Si ricorda che il Consiglio degli anziani, previsto dall'articolo 6, è composto dal Presidente del *Bundestag*, dai Vicepresidenti e da 23 membri. L'agenda parlamentare è comunicata ai membri del *Bundestag*, del *Bundesrat* e al Governo federale. In assenza di obiezioni, essa si intende approvata all'inizio della discussione del primo punto.

<sup>11</sup> L'art. 14 degli *Standing Orders* attribuisce la precedenza alle attività di interesse del Governo (*Government business*) nei lavori parlamentari, attribuendo così all'Esecutivo un ruolo di assoluta preminenza nella programmazione dei lavori parlamentari. Il Regolamento prevede, comunque, specifici spazi per le opposizioni e giornate in cui tale precedenza viene meno. Al Governo è inoltre attribuito il diritto di stabilire sia l'ordine di trattazione dei diversi punti all'ordine del giorno di ogni seduta (S.O. n. 27) sia l'ordine di priorità nell'esame dei progetti di legge da parte delle *standing committees* (S.O. n. 84).

**Rapporto fiduciario Governo/Parlamento e sfiducia costruttiva**

TESTO VIGENTE DELLA COSTITUZIONE	TESTO COORDINATO CON LE MODIFICHE DERIVANTI DALLA PROPOSTA DI TESTO UNIFICATO (Art. 9)
Art. 94	
<p>Il <b>Governo</b> deve avere la fiducia delle due Camere.            Ciascuna Camera <b>accorda o revoca la</b> fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.            Entro dieci giorni dalla <b>sua formazione il Governo</b> si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.</p> <p>Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.  <b>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.</b></p>	<p>Il <b>Presidente del Consiglio dei Ministri</b> deve avere la fiducia delle due Camere.            Ciascuna Camera <b>delibera sulla richiesta di</b> fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.            Entro dieci giorni dalla <b>formazione del Governo, il Presidente del Consiglio dei Ministri</b> si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.  <i>Identico.</i></p> <p><b>La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti della Camera e dei componenti del Senato, deve contenere la indicazione del nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri, da nominare ai sensi dell'articolo 92, secondo comma, non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.</b>  <b>La mozione di sfiducia deve essere approvata dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere.</b>  <b>Qualora una delle Camere neghi la fiducia, il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere o anche di una sola di esse; le Camere non possono essere sciolte se il Parlamento</b></p>

TESTO VIGENTE DELLA COSTITUZIONE	TESTO COORDINATO CON LE MODIFICHE DERIVANTI DALLA PROPOSTA DI TESTO UNIFICATO (Art. 9)
	<p><b>in seduta comune entro venti giorni dalla richiesta di scioglimento indica a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera il nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri, da nominare ai sensi dell'articolo 92, secondo comma.</b></p>

**Germania**

Istituto giuridico previsto per la prima volta nella Legge fondamentale di Bonn del 1949 (art. 67, *Misstrauensvotum konstruktives*), oltre che in varie costituzioni dei Länder tedeschi. Secondo il *Grundgesetz* il rapporto fiduciario si instaura fra il Bundestag (Camera bassa, e sola Camera elettiva del Parlamento germanico) e il Cancelliere. Questi viene eletto dal Bundestag su proposta del Presidente federale. Parallelamente, il Parlamento può sfiduciare costruttivamente (a maggioranza assoluta) il Cancelliere in qualsiasi momento della legislatura e in tal caso il Presidente federale deve nominare Cancelliere il candidato indicato nella mozione (l'art. 67, primo comma, Cost. così recita: "Il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto eleggendo a maggioranza dei suoi membri un successore e chiedendo al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto"). Questa procedura è stata utilizzata due sole volte. Nel 1972 i gruppi parlamentari democristiani presentarono una mozione di sfiducia contro il Cancelliere socialdemocratico Willy Brandt (alla guida di una coalizione social-liberale che aveva perso nelle settimane precedenti i pochi deputati necessari ad essere maggioranza). La mozione (in cui era indicato come Cancelliere il democristiano Rainer Barzel) non raggiunse la maggioranza assoluta per due soli voti. Nel 1982 i gruppi parlamentari democristiani e il gruppo liberale presentarono una mozione di sfiducia costruttiva contro il Cancelliere Helmut Schmidt, il quale guidava una coalizione social-liberale, dalla quale il Partito liberale era appena uscito. Grazie all'appoggio di quest'ultimo partito, la mozione venne approvata e il leader democristiano Helmut Kohl fu eletto cancelliere e venne immediatamente nominato dal Presidente federale Carl Carstens.

Altri casi di sfiducia costruttiva si sono verificati nella maggior parte dei Länder tedeschi: in genere la sfiducia costruttiva è prevista in tutte le Costituzioni, salvo quelle entrate in vigore prima della Legge fondamentale di Bonn e quelle delle città

Stato, che hanno un ordinamento parlamentare con elementi di tipo assembleare (art. 44, 2° co., Cost. Baviera, art. 110 Cost. Brema, art. 114 Cost. Assia, art. 99 Cost. Renania Palatinato e art. 91 Cost. Saarland).

Nell'esperienza tedesca è comunque possibile porre anticipatamente fine al mandato di un governo mediante le dimissioni del Cancelliere. Ciò è accaduto nel 1963, con le dimissioni di Konrad Adenauer, e nel 1966, con le dimissioni di Ludwig Erhard. Mentre la prima della due crisi ebbe un andamento piuttosto lineare (Erhard successe naturalmente ad Adenauer), la seconda fu molto complessa e si concluse dopo varie settimane di incertezza e con un cambio di coalizione solo quando, il 1° dicembre 1969, il Bundestag elesse Cancelliere il Primo ministro del Baden Württemberg Kurt Georg Kiesinger, il quale formò un governo di grande coalizione. Il Cancelliere tedesco non dispone, invece, del potere di sciogliere anticipatamente il Bundestag. Può però ottenere questo risultato ponendo al Bundestag la questione di fiducia ed ottenendo un voto negativo su di essa. In tal caso il Cancelliere può proporre al Presidente federale lo scioglimento del Bundestag: a questa procedura fecero ricorso nel 1972 Willy Brandt, nel 1983 Helmut Kohl e nel 2005 Gerhard Schröder.

### **Spagna**

Il primo Paese europeo ad imitare il modello tedesco e la sfiducia costruttiva è stata la Spagna, con l'art. 113 della Costituzione del 1978. Anche nel caso spagnolo la fiducia, espressa dal solo Congresso dei deputati e non anche dal Senato, investe il presidente del Consiglio e non anche i membri del Governo. La fiducia iniziale al Presidente del Governo e l'approvazione di mozioni di fiducia o di censura al Governo stesso possono essere presentate e votate soltanto presso il Congresso dei deputati. la mozione di sfiducia costruttiva è l'unica procedura a disposizione esclusiva della Camera bassa per rimuovere il Governo. Differentemente dal caso tedesco, il Presidente del Governo spagnolo dispone, però, del potere di proporre al Re lo scioglimento del Congresso dei deputati. Tale potere viene paralizzato dalla presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Nell'esperienza spagnola non si registra finora nessun caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Solo in alcune Comunità autonome tale procedura è stata utilizzata, con successo.

Entrando nel dettaglio, la materia è disciplinata dagli articoli 113, 114 e 115 della Costituzione. Ai sensi dell'art. 113, comma 2, la mozione di censura deve essere proposta da almeno un decimo dei deputati e deve includere la proposta di una candidatura alternativa alla presidenza dell'esecutivo. La votazione sulla suddetta mozione non può avvenire prima che siano trascorsi cinque giorni dalla presentazione; nel corso dei primi due giorni dalla presentazione possono essere presentate mozioni alternative. Se la mozione di sfiducia non viene approvata dal Congresso dei Deputati, l'art. 113, comma 4, vieta ai firmatari di presentare una nuova mozione di sfiducia durante la medesima sessione (in base all'art. 73 Cost., i lavori delle Cortes si articolano in due periodi di sessioni ordinarie: da settembre a dicembre e da febbraio a giugno). L'art. 114, comma 2, Cost. stabilisce che, se il Congresso dei deputati adotta una mozione di sfiducia, il Governo è tenuto a presentare le

dimissioni al Re e il candidato proposto nel testo della mozione si intenderà investito della fiducia della Camera e il Re lo nominerà Presidente del Governo.

**Slovenia** L'istituto è previsto dall'articolo 116 della Costituzione del 1991, che disciplina il *voto di sfiducia al Governo*. Esso stabilisce che la Camera di Stato (supremo organo legislativo composto da 90 deputati eletti direttamente ogni quattro anni da tutti i cittadini maggiorenni secondo il sistema proporzionale con sbarramento al 4%) ha la facoltà di votare la sfiducia al Governo soltanto eleggendo, su proposta di almeno dieci deputati con la maggioranza dei voti di tutti i deputati, un nuovo Presidente del Governo. In questo modo il Presidente del Governo in carica viene sollevato, ma rimane in carica per il disbrigo degli affari correnti sino al giuramento del nuovo Esecutivo.

Tra la presentazione della proposta per l'elezione del nuovo Presidente del Governo e le elezioni devono trascorrere almeno quarantotto ore, tranne qualora la Camera di Stato con una maggioranza di due terzi dei voti di tutti i deputati non stabilisca diversamente ovvero lo Stato non si trovi in stato di guerra o di emergenza.

**Polonia** La sfiducia costruttiva come procedura "*facoltativa*" apparve per la prima volta nell'esperienza costituzionale polacca, ove era prevista dalla "piccola Costituzione" del 1992. In tale Costituzione la Camera bassa (Sejm) poteva approvare una mozione di sfiducia costruttiva (art. 66, 4° co.), ma aveva a disposizione anche lo strumento della mozione di sfiducia "semplice" (art. 66, 1° co.). La ragione di tale alternativa consisteva nella dialettica fra il Parlamento e il Presidente dell'epoca, Lech Walesa. La sfiducia costruttiva era in tal caso intesa come una facoltà del Parlamento di esprimere un esecutivo indipendentemente dagli orientamenti del Capo dello Stato e dunque venne affiancata alla mozione di sfiducia semplice. Ma, superata questa situazione conflittuale anche con una migliore definizione dei poteri del Presidente (pur sempre eletto a suffragio universale), la Costituzione polacca del 1997 ha optato per il modello tedesco della sfiducia costruttiva obbligatoria (art. 158 Cost.). La Dieta (Sejm) può votare la sfiducia a maggioranza assoluta dei voti dei suoi componenti sulla base di una mozione sottoscritta da almeno 46 deputati e nella quale deve essere specificato il nome del candidato alla carica di Primo Ministro. Se tale mozione viene approvata, il Presidente della Repubblica accetta le dimissioni del Consiglio dei ministri e nomina il Primo Ministro scelto dalla Dieta e, su sua proposta, gli altri membri del Consiglio dei ministri e ne riceve il giuramento. La mozione di sfiducia può essere votata non prima di sette giorni dalla data di presentazione. Una mozione avente lo stesso oggetto non può essere presentata prima di tre mesi dalla data di presentazione della prima, salvo che non venga presentata da almeno 115 deputati. La Dieta può votare la sfiducia al singolo Ministro. La relativa mozione deve essere sottoscritta da almeno 69 deputati e sono applicabili summenzionate

disposizioni. Il Presidente della Repubblica decide le dimissioni del Ministro verso il quale la mozione di sfiducia abbia ottenuto la maggioranza dei voti dei membri della Dieta (art. 159 Cost.).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri può richiedere alla Dieta di votare la fiducia. L'espressione del voto di fiducia al Consiglio dei Ministri avviene a maggioranza dei voti, presenti almeno la metà dei deputati (art. 160 Cost.).

### **Belgio**

In Belgio l'istituto è stato introdotto nel 1993 ed è previsto dall'art. 96, comma 2, della Costituzione del 1831, come revisionata negli anni Novanta. La norma dispone che il Governo federale presenti al Re le proprie dimissioni se la Camera dei rappresentanti (quindi non il Senato), a maggioranza assoluta dei suoi membri, adotta una mozione di sfiducia proponendo al Re la nomina di un successore del Primo Ministro, ovvero propone al Re la nomina di un successore al Primo Ministro nei tre giorni successivi al rigetto d'una mozione di fiducia (cd. *rigetto costruttivo di una mozione di fiducia*). Il Re nomina Primo Ministro il successore propostogli, che entra in funzione nel momento in cui il nuovo Governo federale presta giuramento. Occorre sottolineare che la mozione di sfiducia costruttiva può essere presentata da qualsiasi deputato della Camera dai rappresentanti.

### **Ungheria**

La Costituzione ungherese, da ultimo modificata nell'aprile 2011 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2012, ha confermato l'istituto giuridico, ma ha introdotto modifiche relativamente alla maggioranza richiesta. Il mutamento più significativo risiede nel fatto che per il voto di sfiducia (costruttivo o di negata fiducia richiesta dal premier) è sufficiente la maggioranza semplice e non più quella assoluta. Ciò sembra potenziare la posizione del parlamento, che non era mai stata del resto debole (sulle forme di governo nei paesi dell'Est, si vedano vari lavori di M. Ganino, S. Bartole, Di Gregorio su forme di governo). E' stata quindi confermata la peculiarità rispetto al modello del cancellierato tedesco: il premier ungherese deve essere eletto in ogni caso a maggioranza assoluta. La forma di governo è rimasta sostanzialmente inalterata; modifiche più che altro formali sono intervenute a definire il 'Parlamento' (monocamerale) quale 'organo supremo della rappresentanza popolare' (in sostituzione della precedente definizione: 'Assemblea nazionale'), che può essere sciolto anche se non approva il bilancio entro il 31 marzo ma non più se sfiducia il Governo per almeno 4 volte in dodici mesi (rimane lo scioglimento per l'impossibilità di formare il Governo entro 40 giorni dal primo tentativo).

## Ultimi dossier del Servizio Studi

343	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3194 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" Sintesi del contenuto con le modifiche della Commissione
344	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3221 "Conversione in legge del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, concernente disposizioni urgenti recanti integrazioni al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214"
345	Testo a fronte	Atto del Governo n. 449 Schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni alla legge 9 luglio 1990, n. 185 recante: «Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento», in attuazione della direttiva 2009/43/CE, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno della Comunità di prodotti della difesa, come modificata dalla direttiva 2010/80/UE per quanto riguarda l'elenco di prodotti per la difesa
346	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3184 "Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento" - Sintesi del contenuto con le modifiche del maxiemendamento 1.900 del Governo - Ed. provvisoria
347/I	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 3249 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" Le novelle
347/II	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3249 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"
348	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 3257 "Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme logistiche territoriali"
349	Dossier	Documento di economia e finanza 2012 - Aspetti di interesse per la 7 <sup>a</sup> Commissione - Edizione provvisoria
350	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3184-B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento" - Le modifiche della Camera dei deputati
351	Dossier	Riforma costituzionale: Parlamento e Governo nel testo base della Commissione affari costituzionali del Senato

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".