

Mozione di sfiducia ad un singolo ministro*

di Silvio Traversa**

La Camera dei Deputati ha introdotto il 7 maggio 1986 una significativa modificazione al suo regolamento.

Si tratta dell'aggiunta, all'articolo 115, concernente le mozioni di fiducia e di sfiducia, dei commi 3 e 4.

Con tali commi si estende la disciplina costituzionale della mozione di sfiducia anche «alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un «Ministro» e si attribuisce al Presidente della Camera di valutare «in sede di accettazione delle mozioni, se le stesse, in ragione del loro contenuto» rientrano in tale categoria.

Il Senato non ha viceversa ritenuto di introdurre nel suo regolamento analoghe disposizioni ma si è limitato, nella seduta del 24 ottobre 1984, a prendere atto di una decisione presidenziale espressa sulla base di un parere formulato dalla Giunta per il regolamento in relazione a un caso concreto di mozione che suonava sfiducia nei confronti di un singolo Ministro.

In particolare la Giunta per il regolamento del Senato ha ritenuto, nel suo parere, che:

«1) sono ammissibili mozioni o altri strumenti previsti dal regolamento e che per espressa disposizione di esso devono essere sottoposti al voto dell'Assemblea con cui si chiedono o che sono diretti a ottenere le dimissioni di un Ministro in carica;

2) alle mozioni e agli strumenti di cui sopra si applicano le disposizioni di cui agli articoli 94 della Costituzione e 161 del regolamento del Senato per le mozioni di fiducia al Governo».

(*) Intervento alla Sessione di Montevideo della Associazione dei Segretari Generali dei parlamenti.

(**) Segretario Generale Aggiunto della Camera dei deputati.

Il Presidente del Senato rilevava, in particolare, che da tale parere conseguivano i seguenti effetti procedurali:

«a) gli atti devono essere motivati:

b) gli atti devono essere sottoscritti da almeno un decimo dei componenti del Senato;

c) gli atti saranno discussi nella seduta che il Senato stabilisce, sentito il Governo e comunque non prima di tre giorni dalla presentazione;

d) gli atti sono sottoposti a votazione nominale con appello».

La sopra richiamata modificazione del regolamento della Camera ha dato luogo a dubbi e perplessità tanto sotto il profilo del rispetto dei principi costituzionali che regolano i rapporti Parlamento-Governo, quanto sotto quello della mera opportunità. Quanto al primo profilo, va rilevato che l'articolo 94 della Costituzione disciplina la sola mozione di sfiducia all'intero Governo e non già ai singoli Ministri che lo compongono. Non solo, ma l'art. 92, primo comma, della Costituzione dispone che «il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e da Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri» con ciò definendo essa direttamente che cosa si intenda per Governo della Repubblica. La circostanza che la norma costituzionale abbia previsto una mozione di sfiducia diretta nei confronti del Governo avrebbe dovuto, di per sé, indurre a non ritenere ammissibile un'ulteriore forma di mozione di sfiducia rivolta verso un solo Ministro.

Potrebbe obiettarsi che anche per il diverso ed in qualche modo connesso istituto della questione di fiducia, introdotto dalla prassi parlamentare fin dalla prima legislatura repubblicana, non si aveva una puntuale rispondenza in disposizioni della Costituzione.

Questa anzi avrebbe potuto essere interpretata in senso parzialmente contrario là dove affermava (art. 94, quarto comma) che «il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni». Purtuttavia, in favore dell'introduzione per prassi di tale istituto (il cui primo precedente si ebbe alla Camera nel lontano 6 marzo 1951) occorre rilevare che la di-

sposizione costituzionale si limita ad escludere la circoscritta ipotesi della mera reiezione di una proposta del Governo e non già anche a porre il divieto nei confronti dello stesso Governo di annettere preventivamente il carattere di mantenimento o meno della fiducia all'approvazione o reiezione di uno strumento regolamentare che sia nella sua disponibilità (come, ad esempio, un emendamento, un articolo, un intero progetto di legge, un ordine del giorno, una risoluzione, una mozione).

La diversa tesi che ammette la sfiducia individuale sembra porsi in contrasto con il complesso delle norme che disciplinano la formazione del Governo in quanto, facendo conseguire all'approvazione di una mozione di sfiducia individuale l'obbligo di dimissioni di un Ministro, ammette sostanzialmente la possibilità di revoca di singoli componenti del Governo e, come è noto, in assenza di una specifica disposizione contraria, l'eventuale procedura di revoca dovrebbe modellarsi su quella di preposizione all'incarico che la stessa Costituzione disciplina nell'articolo 92, comma secondo, là dove afferma che «il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri».

Non dovrebbe, pertanto, ritenersi ammissibile un intervento del Parlamento che, imponendo giuridicamente l'obbligo delle dimissioni ad un singolo Ministro, si tradurrebbe sostanzialmente in una revoca dello stesso.

Né appare sufficiente, in senso contrario, richiamare il disposto dell'articolo 95, comma secondo, della stessa Costituzione ove si afferma unitamente alla responsabilità collegiale dei Ministri per gli atti del Consiglio dei Ministri anche la responsabilità individuale per gli «atti dei loro dicasteri». Anzitutto perché per la responsabilità politica collegiale che il singolo Ministro assume in quanto partecipa alla formazione degli atti dell'organo collegiale «Consiglio dei Ministri» provvede direttamente la stessa Costituzione con la previsione della mozione di sfiducia al Governo; in secondo luogo perché l'eventuale responsabilità politica individuale del Ministro è in qualche misura coperta dalla responsabilità politica del Presidente del Consiglio dei Ministri che, secondo Costituzione, «dirige la politica generale del Go-

verno e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei Ministri».

Per forme di responsabilità diverse da quella politica, come ad esempio la responsabilità penale, è da rilevare che alla citata disposizione dell'art. 95 afferma in via generale la responsabilità dei Ministri, sia collegiale sia individuale, la Costituzione fa seguire l'art. 96 il quale afferma che: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri sono posti in stato d'accusa dal parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni».

Tale disposizione è stata di recente (16 gennaio 1989) modificata, senza peraltro alcun intento innovativo sotto i profili sin qui considerati e risulta, ora, così formulata: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione, secondo le norme stabilite con legge costituzionale».

Quanto poi ai dubbi manifestati sotto il profilo dell'opportunità della modifica regolamentare in esame occorre richiamare l'attenzione sulle seguenti circostanze:

1) la stessa mozione di sfiducia nei confronti del Governo ha incontrato scarso favore nella storia parlamentare tanto che sono assai pochi i casi di presentazione di mozioni di sfiducia nelle Camere (alla mozione Terracini del 22 luglio 1948, al Senato, hanno fatto seguito, alla Camera, quelle: Nenni del 13 luglio 1961, Togliatti del 26 gennaio 1963 e Occhetto del 28 aprile 1989) che, votate, hanno dato tutte esito negativo;

2) la mozione di sfiducia respinta si traduce, al di là delle intenzioni dei presentatori, in un sostanziale rafforzamento della compagine governativa attraverso una pronuncia della sua maggioranza parlamentare confermativa della fiducia inizialmente conferita;

3) sorte analoga hanno avuto i tre soli casi di mozione di sfiducia individuale verificatesi alla Camera dei Deputati in questi ultimi anni.

Si tratta delle mozioni contro i Ministri della Pubblica Istruzione

Falcucci (1986), della Sanità Donat Cattin (1989) e dell'Interno Gava (1990).

4) L'attribuzione al Presidente della Camera di un potere di valutazione nel merito dello strumento parlamentare presentato ai fini della sua qualificazione giuridica, con conseguente applicazione della normativa sulla sfiducia, maschera sotto un profilo procedurale un potere di ordine sostanziale e di forte valenza politica che appare inopportuno affidare ad un Presidente d'Assemblea, tendenzialmente estraneo alla lotta politica in quanto garante del corretto funzionamento dell'Istituzione.

L'istituto della sfiducia individuale nell'ipotesi in cui non dovesse seguire, nella prassi, le stesse sorti della mozione di sfiducia al Governo, apparirebbe particolarmente dirompente in un ordinamento, quale è quello italiano, caratterizzato da governi di coalizione. Ove, infatti, la mozione di sfiducia individuale fosse diretta nei confronti di un Ministro esponente di una delle componenti del Governo di coalizione, l'eventuale accoglimento della mozione stessa difficilmente potrebbe non tradursi in una crisi dell'interno gabinetto.

Per tale via, quindi, si verrebbero a conseguire, con tale strumento, finalità diverse e più ampie rispetto a quelle per le quali esso è stato predisposto.

Tanto più che non mancano modi e forme per poter fare valere la responsabilità politica del singolo Ministro senza il ricorso alla previsione dell'obbligo giuridico di dimissioni conseguente ad uno specifico voto del Parlamento.

Si pensi, come la nostra storia costituzionale documenta, al caso di dimissioni più o meno volontarie presentate da singoli Ministri anche su sollecitazione del Presidente del Consiglio.

Più conforme al sistema costituzionale dei rapporti Parlamento-Governo appare viceversa l'altro strumento, introdotto, anch'esso in via di prassi nelle Camere, della cosiddetta mozione di censura nei confronti di un singolo Ministro con la quale non si consegue l'effetto giuridico dell'obbligo delle dimissioni ma si esprime soltanto una valutazione sfavorevole nei confronti di una circoscritta attività del Ministro considerato, che rimette, quindi, alla sua sensibilità, la valutazio-

ne circa l'opportunità di dimettersi dall'incarico dopo adeguate consultazioni, se del caso, con il partito di appartenenza e, soprattutto, con il Presidente del Consiglio.

Nei confronti di quest'ultimo strumento non sembra possano farsi valere le obiezioni sopra sommariamente indicate anche per le diverse modalità procedurali che caratterizzano tali «mozioni di censura» che sono sostanzialmente analoghe a quelle di altre mozioni.