

La mozione di censura verso sottosegretari: riflessioni a partire dal “caso Cosentino”

di Matteo Timiani *
(23 novembre 2008)

Il 22 ottobre 2008 il gruppo del Partito democratico al Senato ha presentato una mozione (n. 1-00043, primo firmatario il vicecapogruppo Zanda) con cui si «impegna il Governo ad invitare l'on. avv. Nicola Cosentino a rassegnare le dimissioni da sottosegretario di Stato all'Economia e alle finanze». Le ragioni di questa iniziativa risiedono nella valutazione negativa che il gruppo parlamentare ha espresso in riferimento alla vicenda giudiziaria che coinvolge lo stesso Cosentino: trattasi delle inchieste che la Procura di Napoli sta compiendo nell'azione di contrasto al fenomeno camorristico, e, in particolare, l'indagine avviata nei confronti del soggetto in questione a seguito delle dichiarazioni rilasciate dai collaboratori di giustizia circa presunti rapporti con il “superboss” Francesco Schiavone. Anzitutto, occorre rilevare come lo strumento di indirizzo messo in campo sia una mozione di censura, e non una mozione di sfiducia vera e propria. Certamente la differenza è assai labile, anche perché da un punto di vista sostanziale le due situazioni sono pressoché assimilabili. Ma la vera distinzione sta nei presupposti legittimanti e negli effetti conseguenti.

Per quanto riguarda il primo piano, quello dei requisiti, si deve partire dalla basilare constatazione secondo cui il rapporto fiduciario lega da una parte le Camere, sia collettivamente che singolarmente, e dall'altra il Governo, sia nella sua collegialità che rispetto ai suoi componenti individuali (come affermato solennemente anche dalla Corte costituzionale con la sent. n. 7 del 1996, quella relativa al cd. caso Mancuso). Va quindi da sé che una procedura di revoca della fiducia non può direttamente riguardare una figura, quella del sottosegretario, che non può considerarsi parte della relazione fiduciaria.

Il sottosegretario è una figura di alto dirigente politico che coadiuva il Ministro nello svolgimento delle sue competenze, anche attraverso l'esercizio di deleghe specifiche da questo conferite. Il sottosegretario, però, non è intestatario di una propria responsabilità politica innanzi al Parlamento: secondo l'art. 10 della legge n. 400 del 1988, questi viene nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro interessato, sentito il Consiglio dei Ministri, a cui segue il giuramento nelle mani del Presidente del Consiglio. Questo potere, perciò, rientra evidentemente nelle mani dell'Esecutivo. specularmente, ormai è d'uso avviare una procedura uguale e contraria per la cessazione delle relative funzioni: lo dimostra ormai la prassi inaugurata nel 1993 nei confronti del sottosegretario alle Finanze Antonio Pappalardo, e ribadita negli anni a seguire avverso Angelo Giorgianni nel 1998, Stefano Cusumano nel 1999, Alberto Brambilla (in riferimento però alle sole deleghe, e non alla titolarità dell'ufficio) e Vittorio Sgarbi nel 2002.

Per quanto attiene la seconda differenza fra sfiducia e censura, ossia le conseguenze dell'approvazione dell'atto, se nel primo caso ne deriva un obbligo giuridico di dimissioni in capo al destinatario (Ministro o Esecutivo intero che sia) – in assenza delle quali, almeno secondo quanto risulta dalla sentenza Mancuso, il Presidente della Repubblica sarebbe legittimato ad intervenire per ripristinare il corretto funzionamento delle istituzioni –, nell'ipotesi di censura ci si trova di fronte ad un mero indirizzo dagli effetti esclusivamente politici, i quali potrebbero eventualmente ricadere infine sul Governo: in questo caso emergerebbe una responsabilità politica, rilevabile tramite l'attivazione di ulteriori strumenti parlamentari (interrogazioni, interpellanze, oppure sfiducia vera e propria), ma di certo non inconferente sul piano costituzionale.

Fatte queste doverose premesse, sulla vicenda qui ad oggetto sono da mettere in luce due elementi. Il primo fattore riguarda il destinatario, ed è una conferma rispetto ai principi generali del parlamentarismo: invero, la mozione di censura si rivolge correttamente al Governo, perché è il Governo l'interlocutore del Parlamento. A quel punto, ammesso e non concesso che la procedura di censura giunga al suo momento deliberativo, e ammesso e non concesso che questa possa giungere ad esito positivo, sarebbe l'Esecutivo a mettere consapevolmente in pratica tutte le determinazioni che ritenga opportune.

Al contrario, il secondo elemento di interesse solleva qualche dubbio. Si tratta della formula, piuttosto adamantina, utilizzata dai proponenti nel richiedere al Gabinetto l'indirizzo desiderato. Infatti, invece che richiedere direttamente la revoca dell'incarico a Cosentino, si ricerca un più macchinoso e ambiguo impegno del Governo affinché inviti Cosentino a dimettersi. Invece, perché non chiarire senza mezzi termini la volontà censuratrice e domandare direttamente la revoca? Oltre a guadagnarne in chiarezza, si avrebbe il benefico effetto di chiamare direttamente in causa l'Esecutivo, poiché è ad esso che spetta di guidare e verificare l'operato del proprio personale politico/amministrativo, tra cui rientrano certamente i sottosegretari. Altrimenti, il rischio sarebbe quello di non riconoscere le giuste responsabilità in capo al Governo, il quale, se volesse attenersi a quanto prefigurato dalla lettera della mozione, potrebbe limitarsi ad un semplice "invito" alle dimissioni, facilmente disinnescabile da un fermo rifiuto opposto dal sottosegretario censurato ma non dimissionario.

In materia c'è da dire che nel recente passato si sono verificate situazioni piuttosto diverse fra di loro, ma accomunate dal fatto che tutte hanno avuto ad oggetto la censura verso componenti delle strutture ministeriali – il che le rende meritevoli di una quantomeno rapida trattazione.

Già nel 2001 l'allora opposizione di centrosinistra aveva presentato due mozioni, una alla Camera (n. 1-00032, presentata da Violante il 19 novembre 2001) e l'altra al Senato (n. 1-00035, presentata da Angius il 20 novembre 2001), con destinatario il sottosegretario di Stato agli Interni Carlo Taormina, a causa di alcune sue critiche proferite nei confronti del Tribunale di Milano: il 4 dicembre 2001 era prevista, nell'aula di Palazzo Madama, la discussione sulla mozione di censura, ma questa veniva sospesa per l'annuncio, effettuato dal Ministro responsabile stesso (Scajola), delle dimissioni che Taormina aveva consegnato al Presidente del Consiglio Berlusconi. Non si era arrivati a votare neanche le mozioni presentate dalla stessa coalizione di opposizione il 10 luglio 2003 (la n. 1-00241 alla Camera, e le nn. 1-00177 e 1-00178 al Senato, promosse rispettivamente da Violante, Turroni ed Angius), e rivolte contro il sottosegretario di Stato al turismo Stefano Stefani, per le sue dichiarazioni ritenute gravemente offensive nei confronti del popolo tedesco: il giorno successivo, Stefani rassegnava le proprie dimissioni.

Di assoluto rilievo invece è quanto accaduto nel 2007 in relazione al caso che ha contrapposto il viceministro all'Economia e alle finanze Vincenzo Visco (con delega alla Guardia di finanza), al Comandante dell'arma in questione, Roberto Speciale. In pratica, a seguito di alcune denunce secondo cui il primo avrebbe fatto indebite pressioni sul secondo per la sostituzione di alcuni ufficiali, il 5 giugno 2007 l'opposizione di centrodestra promuoveva al Senato una mozione (n. 1-00103, primo firmatario Schifani) con cui richiedeva al Governo di «revocare le deleghe assegnate al viceministro dell'Economia e delle finanze prof. Vincenzo Visco» e di «rispettare rigorosamente le procedure giuridiche ed amministrative in tema di revoca e conferimento di incarichi pubblici». Tralasciando discorsi relativi alla natura giuridica della figura del viceministro (introdotta con la legge n. 81 del 2001 e intestataria di deleghe cd. pesanti, che la pongono un gradino sopra al sottosegretario, ma senza darle la dignità di Ministro), in questo caso non siamo di fronte ad una vera e propria richiesta di rimuovere Visco, in quanto la mozione si limita a

sollecitare l'Esecutivo a revocarne le deleghe, senza però intervenire sulla titolarità dell'ufficio. Tuttavia, il 6 giugno si giungeva alla deliberazione, che si concludeva con la reiezione della mozione per 160 a 155 voti. Ma un interesse ben maggiore, in relazione al contenuto della domanda rivolta, lo suscita la mozione n. 1-00124, presentata il 3 luglio 2007 sempre al Senato – da D'Onofrio (Udc), poi sottoscritta anche da tutti gli altri capigruppo del centrodestra –, con la quale si esprimeva un duplice indirizzo: la trasformazione «in permanente [del]la revoca al viceministro Visco delle competenze relative alla Guardia di finanza» (ricordiamo che il 1° giugno esse erano state temporaneamente “congelate”); l'invito, rivolto allo stesso Visco, «a rassegnare le dimissioni da viceministro dell'Economia e delle finanze». Il 3 ottobre 2007 la mozione veniva respinta per un solo voto, 157 a 156.

Mettendo ora in fila tutti gli elementi descritti, appare curioso come le formule censorie di volta in volta utilizzate siano state differenti le une dalle altre a dimostrazione di come l'assoluta disomogeneità dei precedenti denuncii la non configurabilità di una vera e propria prassi. In riferimento ai casi Taormina e Stefani, l'indirizzo rivolto al Governo era quello di revocare il mandato: e questa rappresenta la soluzione più lineare. Con Visco le situazioni sono state due: *nulla quaestio* circa la richiesta, prefigurata a luglio, di revoca definitiva delle deleghe, in quanto comunque essa non incideva sulla sussistenza della titolarità (si potrebbe discutere su quale significato abbia mantenere un viceministro, competente alle entrate, una volta privato del potere coercitivo servente, quello di direzione della Guardia di finanza, ma ci si avventurerebbe su discorsi di altro genere); una novità invece si ravvisa nella mozione di ottobre, destinata allo stesso viceministro con l'invito a rassegnare le dimissioni. Quindi, invece che stabilizzare la neonata e fragile regolarità di avanzare una più appropriata indicazione al Governo, l'opposizione del 2007 sceglieva di chiamare in causa direttamente Visco: probabilmente, a monte di questa scelta vi è anche la considerazione sulla peculiarità dello *status* di viceministro, forse considerato più prossimo a quello di Ministro che di sottosegretario. Tuttavia, sulla base di questi presupposti, l'Esecutivo avrebbe potuto leggere uno sgravio di responsabilità nei suoi confronti, poiché formalmente ad esso il Parlamento non rivolgeva un esplicito indirizzo. Anzi, la scelta dei promotori era addirittura contraddittoria in sé, poiché, contemporaneamente all'invito rivolto a Visco alle dimissioni, si chiedeva all'Esecutivo la sottrazione delle sue competenze: ma è evidente come i due *petita* non potevano essere soddisfatti cumulativamente, perché visibilmente alternativi l'un l'altro.

Ora, qualche considerazione conclusiva sulle caratteristiche generali del parlamentarismo italiano. Questa breve rassegna di episodi, accomunabili per contenuto (l'iniziativa parlamentare volta ad ottenere le dimissioni di un sottosegretario/viceministro) ma non per modalità operative (confezionamento stilistico dell'atto di indirizzo promosso), dà l'indice dello stato di evoluzione della forma di governo parlamentare verso approdi tipici di un modello maggioritario di stampo contemporaneo ed europeo. In buona sostanza, si evince una certa timidezza nell'attribuire al Potere esecutivo la giusta *accountability*, peraltro in contraddizione con un mandato popolare chiaro (seppure indiretto) ricevuto in sede di elezioni sempre più caratterizzate da un significativo apprendimento della logica bipolare. Infatti, le oscure e macchinose formule adottate per richiamare una responsabilità politica (caso Cosentino), cui si aggiunga l'imputazione di un obbligo di dimissioni direttamente in capo a Visco (ottobre 2007), sono vicende che sembrano alleviare il carico di responsabilità proprio del Governo, rimettendo invece la soluzione della questione alla volontà individuale del diretto interessato. Invece, per dare coerenza ad un modello di governo da troppo tempo impantanato nella transizione e bisognoso di chiarezza e risolutezza dei procedimenti decisionali, il primo dovere di un'opposizione moderna sarebbe quello di chiamare in causa il vertice massimo del potere politico, quello su cui essa è chiamata ad esercitare le sue funzioni costituzionali di controllo, e contro cui è

chiamata a confrontarsi nella predisposizione del programma politico, ossia il Governo. È infatti vicenda interna al Gabinetto la procedura di nomina del personale ministeriale, per cui è il Gabinetto che se ne assume la responsabilità esterna, in relazione *in primis* con il Parlamento: perciò, ogni doglianza sull'attività di tale personale dovrebbe essere indirizzata verso tale organo. Un riconoscimento di zone franche di deresponsabilizzazione condurrebbe invece con sé il rischio dello sgretolamento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo, di cui risponde il Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 95 Cost., con il conseguente potenziale isolamento di alcuni Ministri che, appoggiati in Parlamento dai rispettivi partiti di appartenenza, potrebbero costituire una continua causa di disgregazione politica della coalizione maggioritaria.

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna - matteo.timiani@unibo.it