

A proposito del caso Bonafede: sull'esperienza della sfiducia individuale nel nostro sistema parlamentare

GIACOMO GALAZZO*

Parole chiave: governo; parlamento; ministro; sfiducia; coalizione

Data della pubblicazione sul sito: 26 giugno 2020

Suggerimento di citazione

G. GALAZZO, *A proposito del caso Bonafede: sull'esperienza della sfiducia individuale nel nostro sistema parlamentare*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico e Cultore della materia di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Pavia e Avvocato del Foro di Pavia. Indirizzo mail: giacomo.galazzo@gmail.com.

Le mozioni di sfiducia nei confronti del Ministro Bonafede, respinte dal Senato, offrono l'occasione di riflettere sull'istituto della sfiducia individuale, che gode ormai di piena cittadinanza nel nostro sistema parlamentare.

La prassi, riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale del 1996, ha nel tempo consentito di superare le perplessità che furono avanzate da Livio Paladin sull'ammissibilità di una simile iniziativa: successivamente al parere della Giunta per il Regolamento del Senato del 1984 e all'introduzione di una specifica disposizione nel Regolamento della Camera nel 1986 questa è stata intrapresa con una certa regolarità e da ultimo persino abitualmente. Tra il 1990 e la conclusione della XVII legislatura (dati OpenPolis) sono state avanzate 58 mozioni di sfiducia individuale, addirittura 26 delle quali sono concentrate nel mandato parlamentare che ha preceduto quello in corso. Una sola è stata approvata, nel 1995 a carico del Ministro Mancuso. L'istituto si è dunque sviluppato in uno spazio che il tessuto normativo costituzionale ha lasciato aperto, ma non ha avuto un significativo ritorno in termini di successo parlamentare.

Il confronto tra l'unico caso di approvazione di una mozione di sfiducia individuale e quello appena verificatosi al Senato offre l'occasione di un nuovo approfondimento, manifestando quello che pare un oggettivo punto problematico dell'istituto. Per quanto la disciplina sulla forma di governo sia stata certamente concepita come una trama aperta, infatti, sembra molto difficile ipotizzare che al successo di una simile iniziativa delle opposizioni possa non conseguire la fine dell'esperienza politica dell'intero esecutivo. Da ciò deriva logicamente un interrogativo sull'autonomia dell'istituto dalla mozione di sfiducia di cui all'art. 94 Cost. e sulla sua peculiare funzione nel nostro sistema parlamentare.

L'art. 94, comma 1, Cost. riferisce il rapporto di fiducia all'intero esecutivo. Al comma seguente, poi, è disposto che tale rapporto si instauri con l'approvazione di una mozione motivata, che esprime la validazione da parte della maggioranza parlamentare del programma di governo che il Presidente del Consiglio presenta ai sensi dell'art. 94, comma 3, Cost. Precondizione del successo di questo passaggio in un sistema multipartitico è la stipulazione di un accordo di coalizione tra forze parlamentari diverse, che si riflette sia nella composizione dell'esecutivo, sia sulle scelte programmatiche di cui esso sceglie di farsi portatore. Nella fase che precede l'instaurazione del rapporto fiduciario si assiste dunque ad un complesso processo nel quale le particolari istanze che i partiti politici della coalizione ritengono di rappresentare si compongono in un assetto unitario. È in questo senso che sembra spiegarsi il mandato che l'art. 95 Cost. assegna al Presidente del Consiglio a mantenere l'unità dell'indirizzo politico: egli è chiamato a coordinare l'attività dei Ministri affinché l'unione che si è consolidata con l'espressione della fiducia parlamentare non si disgreghi in seguito. Tale dinamica può essere particolarmente evidente nel caso di coalizioni post-elettorali che sono costruite con un evidente sforzo di avvicinamento di istanze programmatiche in partenza anche molto

lontane, tanto che nella prassi più recente si è assistito al singolare utilizzo di categorie del diritto privato (il “contratto di governo”) al fine di rappresentare la necessità che ne sia garantita la coesione. Ancora, la stessa lettura sistematica degli artt. 92 e 94 Cost. suggerisce l'idea che il Presidente della Repubblica eserciti i suoi poteri di nomina solo e soltanto allorquando verifichi l'esistenza di un accordo programmatico tra le forze politiche espressive dei gruppi parlamentari che possa credibilmente reggere alla prova della votazione fiduciaria: a questo accertamento, in effetti, sembra specificamente preordinata l'effettuazione delle consultazioni, siano esse post-elettorali o conseguenti a una crisi in corso di legislatura.

È alla luce di queste considerazioni che può forse essere riletta la vicenda che nel 1995 vide il Senato approvare la mozione di sfiducia al Ministro Mancuso, esercizio dal quale è possibile ricavare indicazioni che ancora oggi sono utili per la lettura dell'istituto in commento. È necessario, a questo proposito, rammentare quanto la Corte costituzionale statui nel giudizio per conflitto di attribuzioni che il Ministro promosse a seguito di quella vicenda: *«Il vizio di fondo che inficia il ragionamento del ricorrente sta non certo nella convinzione che l'attività di governo debba ispirarsi al criterio della collegialità, quale mezzo necessario per assicurarne l'unitarietà dell'indirizzo, quanto piuttosto nella tesi che il principio della collegialità debba astringere tutti i componenti del Governo ad una comune sorte nella simultanea permanenza in carica ovvero nella cessazione dalla medesima, senza considerare che la collegialità stessa è metodo dell'azione dell'esecutivo che può essere infranto proprio dal comportamento dissonante del singolo, e che il recupero dell'unitarietà di indirizzo può essere favorito proprio dal ricorso, quando una delle Camere lo ritenga opportuno, all'istituto della sfiducia individuale».*

Da questo importante passaggio della sentenza n. 7/1996 della Consulta risalta con evidenza l'assoluta peculiarità di quella situazione: la mozione di sfiducia al Ministro Mancuso, infatti, provenne dalla maggioranza. Il testo della mozione mirava a denunciare *«l'insanabile contrasto tra lo stesso Ministro e il Presidente del Consiglio»*, *«constatato il rifiuto del Ministro di dare le dimissioni dalla carica, nonostante il contrasto con il Presidente del Consiglio»* e *«visto l'art. 94 della Costituzione»*. La mozione di sfiducia individuale, dunque, venne utilizzata non come strumento per mettere in discussione l'unità dell'indirizzo politico dell'esecutivo, ma come estremo espediente per ricostituirlo a fronte di una azione divergente del Ministro della Giustizia: a questo sembra preordinato, in particolare, l'esplicito riferimento del testo all'art. 94 Cost.. In questa ottica, dunque, pare che la mozione di sfiducia individuale sia stata utilizzata come una sorta di contrappeso di ultima istanza alla ben nota problematica dell'assenza, nel testo costituzionale, di un esplicito potere di revoca dei Ministri in capo al Presidente del Consiglio. Indicativo, a questo proposito, è l'atteggiamento che il Governo manifestò nella seduta del 19 ottobre 1995 nella quale fu discussa la mozione (Senato della Repubblica, XII legislatura, seduta antimeridiana del 19

ottobre 1995, resoconto stenografico consultabile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, al seguente link: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/140678.pdf>). In quella occasione, infatti, il Ministro per le Riforme istituzionali Motzo intervenne a nome del Governo per sottolineare che *«la specificità delle competenze del Ministro in area ispettiva e disciplinare non fa venir meno né il principio di unità d'indirizzo politico del Governo, che spetta al Presidente del Consiglio mantenere (...)»*, contestò al collega la violazione dell'obbligo di concordare le sue dichiarazioni con il Presidente del Consiglio di cui all'art. 5 della legge n. 400/1988 e rifiutò di “soccorrerlo”, rimettendosi al voto dell'Aula.

In alcun modo il caso Mancuso sembra comparabile con i più recenti impieghi della sfiducia individuale. Utilizzando come campo di osservazione l'episodio più recente, dalla lettura delle mozioni presentate avverso l'operato del Ministro Bonafede può notarsi che l'istituto viene adoperato in senso completamente diverso ed anzi opposto: le mozioni svolgono una radicale critica dell'operato del Ministro che proviene non dall'interno del rapporto fiduciario, ma dall'esterno di quella relazione e ad opera dei suoi oppositori. Essi non mirano a ricostituire un'unità politica bensì, legittimamente, a colpirla. I testi sono al proposito inequivocabili: nella prima mozione si sostiene che il Ministro *«si è il Ministro si è rivelato altresì inadempiente sugli impegni di riforma assunti»* (Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Atto n. 1-00235, Sen. Bonino e altri, consultabile sul sito istituzionale del Senato al seguente link: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=18&id=1152601>); nell'altra il Ministro viene criticato per una vicenda generata da alcuni provvedimenti della magistratura di sorveglianza (Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Atto n. 1-00230, Sen. Romeo e altri, consultabile sul sito istituzionale del Senato al seguente link: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=18&id=1151565>), che peraltro l'esecutivo aveva ritenuto di regolare pochi giorni prima della discussione delle mozioni con un decreto legge (il numero 29/2020) redatto alla doppia firma del Ministro e del Presidente del Consiglio dei Ministri. Non si vede, nemmeno in via logica, come tali considerazioni possano riguardare la posizione singolare del Ministro interessato e non ripercuotersi sulla politica generale del Governo che ai sensi dell'art. 95 Cost. e dell'art. 2, comma 1, legge n. 400/1988 è determinata dall'intero Consiglio dei Ministri e che dunque è pienamente partecipata da tutte le forze politiche che compongono la maggioranza. In nessun modo le politiche di un singolo Ministero possono ritenersi “altre” dalla politica generale del Governo: esse stanno piuttosto nel rapporto di una parte con il tutto. L'approvazione di un atto di censura che ad esse perviene dalle forze di opposizione non potrebbe dunque che significare la dissociazione di parte dei componenti della maggioranza dall'indirizzo fino a quel momento

perseguito, con la conseguente rottura dell'accordo politico che regge l'esecutivo. Diversamente opinando bisognerebbe accedere a una ricostruzione della nostra forma di governo nel senso di quello che è stato autorevolmente definito come "ministerialismo", lettura per la quale l'indirizzo politico del governo sarebbe suscettibile di una organizzazione parcellizzata per singoli Ministeri. Ciò parrebbe in aperta contraddizione con la ragione ispiratrice, opposta, della legge n. 400/1988.

La mozione di sfiducia individuale, dunque, sembra poter mantenere una sua autonomia concettuale solo quale strumento emergenziale, per così dire di ultima istanza, di manutenzione della tenuta dell'indirizzo di governo dal suo interno. Sul punto appare in effetti condivisibile l'opinione, avanzata in dottrina proprio a margine del caso Bonafede, per la quale ben più adeguata allo scopo sarebbe l'introduzione di un espresso potere in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri di proporre al Presidente della Repubblica la revoca del Ministro dissenziente, in parallelo al potere di proporre la nomina e previa la necessaria concertazione con le forze politiche della coalizione di governo. Se utilizzato dall'esterno del circuito fiduciario, invece, l'istituto risulta invece del tutto sovrapponibile alla mozione di sfiducia di cui all'art. 94 Cost., della quale forse non a caso ha condiviso la scarsa fortuna. A testimonianza dell'attualità e della vitalità del dibattito va però considerata una diversa opinione, per la quale la sfiducia individuale può invece costituire un utile strumento per le opposizioni, volto non tanto ad ottenere il risultato della caduta del Governo quanto ad incunarsi nelle frizioni interne alla maggioranza, rivolgendo ad essa una pressione mediatica capace in ipotesi di indurre l'esecutivo a modificare alcune linee di azione e così di permettere alle minoranze di portare un rilevante contributo allo svolgimento delle politiche pubbliche.

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

L. PALADIN, voce *Governo Italiano*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano 1970, 675 ss.

S. TRAVERSA, *Mozione di sfiducia ad un singolo Ministro*, in *Bollettino d'informazioni costituzionali e parlamentari*, 1990, n. 1, 111 ss., online su www.camera.it.

D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*. - Roma: Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, 631 ss., online su www.camera.it.

L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo. Relazione al Convegno su "Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea"*, organizzato

dall'Accademia Nazionale dei Lincei e svolto a Roma il 14 e 15 luglio 2003, online su www.astrid-online.it.

A. AMBROSI, *Art. 94*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 848 ss.

A. AMBROSI, *Art. 95*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 863 ss.

A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna 2008, 9 ss.

M. SICLARI, *La sfiducia individuale negli scritti di Giustino D'Orazio*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2017, 226 ss.

G. M. SALERNO, *Il conferimento dell'incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, 14 febbraio 2019, online su www.federalismi.it.

M. C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli assetti delle forme di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, online su www.rivistaaic.it.

S. CECCANTI, *Perché sostituire la mozione di sfiducia individuale col potere di proporre la revoca. A proposito del caso Bonafede / 1*, 21 maggio 2020, online su www.rivistaimulino.it.

N. LUPO, *L'utilità delle mozioni di sfiducia al singolo Ministro. A proposito del caso Bonafede / 2*, 22 maggio 2020, online su www.rivistaimulino.it.