



LA SFIDUCIA INDIVIDUALE NEGLI SCRITTI DI GIUSTINO D'ORAZIO*

di Massimo Siclari**

SOMMARIO: 1. Un ricordo personale – 2. La problematica della sfiducia individuale nel quadro della produzione scientifica di Giustino D'Orazio – 3. Prassi e dottrina sulla sfiducia individuale prima della composizione dei due scritti – 4. La considerazione della sfiducia individuale nei contributi di D'Orazio

1. Un ricordo personale

Desidero innanzi tutto ringraziare il Presidente della Corte costituzionale Prof. Paolo Grossi ed il prof. Fulco Lanchester per l'opportunità offertami di dare un contributo al Convegno odierno dedicato al ricordo di Giustino D'Orazio. È per me un grande onore tornare a Palazzo della Consulta in veste di relatore ad un Convegno di Studi.

Nel maggio 1986 fui scelto come “secondo” assistente di studio del Giudice costituzionale Renato Dell'Andro, con cui avrei collaborato fino alla sua prematura scomparsa nell'autunno del 1990. Com'era nella prassi, venni accompagnato dal “primo” assistente di studio, il Prof. Amedeo Franco, a conoscere i responsabili dei “Servizi” con i quali, *naturaliter*, avrei avuto rapporti per svolgere il mio lavoro alla Corte. Il primo ad essermi presentato fu il Prof. Giustino D'Orazio, all'epoca Direttore del Servizio Studi

* Contributo pubblicato previa accettazione del comitato scientifico del Convegno. Relazione al Convegno in memoria di Giustino D'Orazio *Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana*, Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, Piazza del Quirinale, Roma, 20 febbraio 2017.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi Roma Tre.

nonché Vice Segretario generale¹, che non avevo ancora avuto occasione di conoscere personalmente, ma del quale avevo già letto ed apprezzato le monografie dedicate allo *status* di giudice costituzionale² ed alla genesi della Corte costituzionale³.

Mi ricevette nel suo studio al primo piano, le cui pareti erano interamente ricoperte da scaffalature in legno, ove in bell'ordine stavano numerosi libri ed estratti, i volumi della raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale e varie copie di alcune “ricerche di base”, nelle quali si faceva il punto su alcuni indirizzi giurisprudenziali della Corte.

D’Orazio manifestò subito la Sua squisita cordialità, fu molto incoraggiante per il mio nuovo impegno, prodigo di consigli e mi assicurò la piena disponibilità Sua e del Servizio studi. Fu l’avvio di un rapporto, proseguito nel tempo, anche quando, dopo poco più di un anno dal nostro primo incontro, avrebbe lasciato il Suo posto alla Corte, per prendere servizio all’Università di Trento come Straordinario di Diritto costituzionale. Infatti, negli anni seguenti, nei giorni liberi dagli impegni accademici, D’Orazio avrebbe seguito a frequentare assiduamente la fornitissima biblioteca della Corte costituzionale e non era raro che ci fermassimo a parlare a lungo dei rispettivi temi di studio: era un’ottima occasione per ricevere consigli vuoi per le ricerche da predisporre in vista delle decisioni della Corte, vuoi per i lavori scientifici nei quali ero impegnato.

La biblioteca, all’epoca, era il principale luogo d’incontro della comunità degli assistenti e degli studiosi che, anche in passato, avevano collaborato con i giudici costituzionali; fu lì, anche grazie a D’Orazio, che conobbi Mario Battaglini, giudice con una grande passione per la storia a cavallo del ‘700 e dell’800, con particolare attenzione alle vicende della Repubblica napoletana, ed il Prof. Pierfrancesco Grossi, che era stato assistente di Vezio Crisafulli. Ma era possibile anche incontrarvi studiosi che non avevano lavorato per la Corte, come il Prof. Lanchester, con il quale ho avuto modo di consolidare i rapporti proprio frequentando la biblioteca. Potrei continuare con un lungo elenco di nomi sia di studiosi, sia di magistrati, assistenti di studio in quegli anni: con tutti loro è maturata una maggiore

¹ Sul lungo arco temporale della vita di D’Orazio trascorso alla Corte costituzionale, può utilmente consultarsi V. Carusi, *Gli anni formativi e l’esperienza alla Corte costituzionale*, in E. Malfatti – R. Romboli – E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”. Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?* – Atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001 in ricordo di Giustino D’Orazio, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 3 ss.

² G. D’Orazio, *Aspetti dello status di giudice costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1964.

³ Id., *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, Comunità, 1981.

consuetudine di rapporti e, in qualche caso, una profonda amicizia. Ho parlato di comunità, una comunità umana e di studio, nella quale, a prescindere dai ruoli al tempo rivestiti dai singoli (e all'epoca sia per età sia per ruolo accademico ero proprio... "l'ultima ruota del carro"), era riconosciuta a tutti pari dignità e nella quale tanto ho potuto apprendere.

Di questa comunità Giustino D'Orazio era un componente esemplare sia per il tratto sia per la dedizione, la serietà e l'entusiasmo dedicati allo studio: non è un caso che il suo ricordo sia rimasto vivo nel tempo, come la giornata di studi odierna dimostra.

2. La problematica della sfiducia individuale nel quadro della produzione scientifica di Giustino D'Orazio

La ricca produzione scientifica di Giustino D'Orazio è occupata prevalentemente da studi relativi all'organizzazione costituzionale, con particolare attenzione alla Corte costituzionale ed al Presidente della Repubblica, anche se non mancano scritti, di non minore impegno, rivolti all'approfondimento di altri aspetti del diritto costituzionale italiano⁴. Minore, senza dubbio, è lo spazio occupato da lavori che direttamente trattano del Parlamento e del rapporto fiduciario⁵. I saggi che prenderò in esame sono apparsi nel 1996 e affrontano un problema, all'epoca, di stringente attualità e che in precedenza non aveva dato luogo agli esiti che avrebbe raggiunto in sede parlamentare né a un contenzioso come quello risolto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 7 del 1996⁶: l'ammissibilità del voto di sfiducia nei riguardi del singolo ministro. Si tratta, in particolare, dell'«intervento» scritto dal D'Orazio in occasione di uno dei noti dibattiti a più voci promossi dalla rivista

⁴ Per indicazioni complete sulla produzione scientifica di Giustino D'Orazio, si rinvia all'*Elenco delle pubblicazioni* apparso in *Giustino D'Orazio. Antologia di saggi* a cura di R. D'Orazio e D. Florenzano, Trento, 2002, pp. 271 ss.

⁵ È soprattutto nei seguenti scritti che D'Orazio rivolge la sua attenzione a questioni relative al Parlamento: *Bilancio di una nuova esperienza parlamentare: il procedimento di messa in stato di accusa*, ne *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi nella VII Legislatura* (Atti del Convegno. Roma, 20 e 21 ottobre 1978), Milano, Giuffrè, 1979, pp. 445 ss.); *Crisi del Parlamento e studi di diritto parlamentare*, in *Diritto e società*, 1981, pp. 433 ss.; *Parlamento e Corte costituzionale nello schema di coordinamento dell'art. 136 Cost.*, in *Civitas*, 1983, n. 3, pp. 53 ss.; *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, pp. 131 ss.; *Proroga delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 415 ss.; *Prorogatio (diritto costituzionale)*, *ibidem*, pp. 428 ss.; *Poteri prorogati delle Camere e stato di guerra*, inedito pubblicato postumo in *Giustino D'Orazio. Antologia di saggi*, cit., pp. 1 ss.; *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi (Prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Milano, Giuffrè, 1996 (sul quale, se si vuole, v. la mia recensione apparsa in *Diritto pubblico*, 1997, pp. 255 ss.); oltre ai due contributi ai quali è dedicata questa relazione, di cui si dirà oltre.

⁶ Corte costituzionale, 18 gennaio 1996, n. 7, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 41 ss., con note di S. Bartole, *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, e di S. Niccolai, *Il conflitto di attribuzione e la politica*.

Giurisprudenza costituzionale su questioni cruciali dell'interpretazione costituzionale⁷ e di un più ampio contributo destinato alla raccolta di studi in onore di Serio Galeotti, anticipata nella Rivista *Diritto e società*⁸. Credo che il tema trattato in questi due scritti si inquadri pienamente nella più ampia problematica alla quale è dedicato questo incontro di studi, coinvolgendo, da un lato, il controllo parlamentare sulle attività di governo, cui può conseguire come sanzione, tra le altre, il voto di sfiducia rivolto al singolo ministro, dall'altro, il controllo della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato.

3. Prassi e dottrina sulla sfiducia individuale prima della composizione dei due scritti

La problematica della sfiducia individuale non era del tutto inedita al tempo in cui furono composti i due scritti.

A tacere del fatto che già in epoca statutaria in diverse ipotesi erano stati censurati singoli ministri, con vario esito⁹, la questione se disciplinarla o meno era stata presa in considerazione dall'Assemblea costituente e lasciata impregiudicata¹⁰, come tanti aspetti della nostra organizzazione costituzionale, destinati più o meno esplicitamente ad essere conformati da leggi ordinarie e dai regolamenti parlamentari ovvero dalla prassi, da regole convenzionali o consuetudinarie, confidando nelle capacità d'integrazione delle disposizioni della carta fondamentale in sede politica¹¹. L'accento di cui all'art. 95, secondo comma, alla responsabilità personale dei ministri era inteso dall'opinione prevalente come circoscritto alla responsabilità da farsi valere davanti ai giudici (civile, penale, amministrativa,

⁷ G. D'Orazio, Intervento al dibattito sul tema *I costituzionalisti e il caso "Mancuso"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 4693 ss.

⁸ G. D'Orazio, *Il ministro dissenziente tra governo e Parlamento*, in *Diritto e società*, 1996, pp. 455 ss. nonché in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 475 ss. Nelle note che seguono si farà riferimento alla prima delle due sedi di pubblicazione.

⁹ Al riguardo, v., ad es., A. Marongiu, *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 108 ed ora R. Ferrari Zumbini, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, Luiss University Press, 2016, pp. 232 s.

¹⁰ Per un'ipotesi di regolazione della sfiducia individuale, v. l'art. 57 della Costituzione di Weimar: «Il cancelliere ed i ministri per rimanere in carica hanno bisogno della fiducia del *Reichstag*. Ognuno di essi deve dimettersi se il *Reichstag*, con espressa deliberazione, gli ritiri la sua fiducia». Sulle implicazioni dell'accentuata responsabilità individuale dei ministri contemplata da tale articolo, v. C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze 1946, pp. 24 ss.

¹¹ Cfr., per tutti, G. D'Orazio, *Il ministro dissenziente tra governo e Parlamento*, cit., p. 162

contabile)¹². La responsabilità politica in sede parlamentare poteva essere fatta valere solo collegialmente, mentre era ritenuto di spettanza del Presidente del Consiglio pretendere le dimissioni del singolo ministro in nome dell'unità di indirizzo governativo o attivarsi per ottenerne la rimozione (pur non essendovi, neanche riguardo a questa ipotesi, un'espressa previsione)¹³.

Tale principio era corroborato da una prassi che, nel primo trentennio di vita repubblicana, sembrava non lasciar adito a dubbi¹⁴, pur se non era detto non potesse cambiare, sulla base di un diverso assetto e di una diversa coesione delle forze politiche presenti nella maggioranza di governo. Al riguardo, appare esemplare quanto affermato da Livio Paladin nella sua voce dedicata al governo apparsa all'inizio degli anni '70 sull'*Enciclopedia del diritto*, criticando le interpretazioni dottrinarie favorevoli alla sfiducia individuale: «tale opinione diventa sempre meno sostenibile, quanto più si consolida, con il passare del tempo, la prassi costituzionale dell'ordinamento repubblicano. Malgrado i ripetuti suggerimenti dottrinali, negli ultimi vent'anni non si è verificato alcun caso di sfiducia individuale. È quindi mancata la materia prima per il nascere di convenzioni o di consuetudini, atte a far valere la responsabilità dei singoli ministri in deroga al principio della solidarietà ministeriale; ed implicitamente è stata rafforzata l'interpretazione letterale dell'art. 94 comma 1 cost.»¹⁵. Dunque, a condizioni mutate, non si escludeva in assoluto la possibilità di riconsiderare la questione. Ciò che sarebbe avvenuto, sulla base di varie vicende a cavallo tra gli anni '70 e gli anni '80, in una prima fase di profondo riassetto del sistema politico dal quale scaturì una forte tendenza centripeta delle coalizioni di governo, anche a dispetto della maggiore tenuta temporale di alcuni di essi (dovuta, forse,

¹² In tal senso, di recente, A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il mulino, 2003, 3^a ed., p. 398.

¹³ Per tutti, G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 234 ss.; Id., *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, pp. 82 ss.; L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 696 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. I, Padova, Cedam, 1975, p. 576. Al riguardo, si v. anche la nota voce di M. Galizia (*Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, p. 416) ove, significativamente, non si svolge una specifica trattazione del tema della sfiducia individuale, se non limitatamente al diverso profilo delle dimissioni del singolo ministro, repute non sufficienti a rompere la relazione fiduciaria instauratasi con l'intero governo.

¹⁴ Per indicazioni sulla prassi v. G.U. Rescigno, *La responsabilità politica del singolo ministro*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980, pp. 5 ss.; Id., *Ancora in tema di responsabilità politica del singolo Ministro*, *ivi*, 1981, pp. III ss.; S. Sicardi, *Responsabilità del ministro e solidarietà governativa nel regime parlamentare*, Mondovì, Cigò, 1989; E. Cuccodoro, *I limiti dell'autonomia ministeriale*, Firenze, Nocchioli, 1991.

¹⁵ L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 697.

più alla maggior coesione interna dei partiti di cui i rispettivi Presidenti del Consiglio erano espressione, che non alle doti di mediazione in sede governativa di questi ultimi)¹⁶.

È proprio da tali vicende che prende avvio, da un lato, in sede scientifica, un ripensamento circa l'ammissibilità della sfiducia individuale, dall'altro, nei due rami del Parlamento la ricerca di come regolarla al meglio, al fine di impedire che si insinuasse nel sistema un nuovo strumento d'instabilità governativa. Insomma, se la collegialità dei governi della Repubblica tendeva ad essere sempre più fittizia, proprio per salvaguardarla occorreva razionalizzare l'eventualità di richieste di sfiducia individuale.

In particolare, al Senato, un parere della Giunta per il regolamento del 24 ottobre 1984 stabilì che «1) Sono ammissibili mozioni o altri strumenti previsti dal Regolamento e che per espressa disposizione di esso debbano essere sottoposti al voto dell'Assemblea con cui si chiedano o che siano diretti ad ottenere le dimissioni di un ministro in carica; 2) alle mozioni ed 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 sfiducia al Governo». Mentre alla Camera, il 7 maggio 1986, vennero aggiunti due commi all'art. 115 del Regolamento (il 3° ed il 4°), nei quali, oltre a ribadirsi l'equiparazione della disciplina della sfiducia individuale alle regole sulla mozione di sfiducia *ex art. 94 Cost.* (e 115, 1° e 2° comma, Reg. Camera) si introduceva un inedito potere discrezionale del Presidente d'assemblea di valutare, «in sede di accettazione delle mozioni, se le stesse, in ragione del loro contenuto» (e quindi al di là da una espressa richiesta di sfiducia), siano da far rientrare tra quelle di sfiducia individuale¹⁷. In entrambi i casi, comunque, si è ritenuto di procedimentalizzare la richiesta di sfiducia nei riguardi di un singolo ministro alla stregua della disciplina contemplata per la responsabilità collegiale, con il chiaro intendimento di evitare, per questa via, quelle “imboscate” delle minoranze per sventare le quali era stato

¹⁶ Cfr., al riguardo, G.F. Ciaurro, *Ministro*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p. 525, ove si osserva: «il rapporto costituzionale tra ministro e Parlamento è praticamente sopraffatto dal rapporto *de facto* tra ministro e partito, sicché il ministro risponde politicamente del suo operato individuale in pratica, non tanto alle Camere, quanto al partito che l'ha designato, il quale ha anche gli strumenti per sanzionarne il comportamento, non riproponendolo per incarichi ministeriali in successivi governi cui il partito stesso sia chiamato a partecipare, o addirittura costringendolo – nei casi più gravi – ad immediate dimissioni».

¹⁷ Si riporta, per chiarezza l'intero testo dell'art. 115 Reg. Camera, nel testo risultante dall'aggiunta: «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».

predisposto l'art. 94 Cost. così assecondando l'indirizzo espresso nell'ordine del giorno Perassi di evitare le degenerazioni del parlamentarismo¹⁸.

La dottrina, dal canto suo, aveva auspicato che una regolazione della sfiducia individuale si conformasse al procedimento *ex art. 94 Cost.*¹⁹, ma non sono mancate voci fortemente dissenzienti, anche con toni forse un po' esageratamente allarmistici. Vi è stato chi ha parlato al riguardo di “strappo alla Costituzione”²⁰ e, anni dopo, a fronte di una richiesta di sfiducia riguardante due ministri di “mostro a più teste”²¹.

In realtà, in tutti i casi che si sono presentati all'esame delle Camere, in un modo o nell'altro, ha finito per prevalere la solidarietà della maggioranza di governo²², salvo che nella vicenda che diede origine all'interesse di D'Orazio, come di diversi altri studiosi, all'epoca: il voto di sfiducia del Senato nei riguardi del Ministro di Grazia e Giustizia Filippo Mancuso. L'assoluta unicità, allo stato, di quel “caso”, dimostra come la sfiducia individuale rappresenti una deroga al principio della responsabilità collegiale, che ha finito per rimanere fermo. Ciò non implica, tuttavia, che, negli ultimi decenni, si possa ritenere che l'operato dei Governi della Repubblica sia sempre stato ispirato effettivamente ad unità ed omogeneità di azione, che realmente sia stato frutto di condivisione tra il Presidente del Consiglio ed i ministri²³. Al contrario, spesso la collegialità si è manifestata solo alla nascita

¹⁸ ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE – Commissione per la Costituzione – Seconda Sottocommissione, Resoconti sommari del 4 e 5 settembre 1946, in *La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Roma, 1969, pp. 917 ss. Sul significato di garanzia della stabilità governativa di tali innovazioni v. G.G. Florida – S. Sicardi, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1986)* (1991), ora in G.G. Florida, *Scritti minori* raccolti da F. Sorrentino, Torino, Giappichelli, 2008, p. 138 «ad un obiettivo di stabilizzazione del Governo sembra ispirarsi l'aggiunta, approvata il 7 maggio 1986, di due commi all'art. 115, in tema di sfiducia al singolo ministro: le relative mozioni vengono infatti assoggettate alla stessa procedura della sfiducia collettiva. Restando quindi per le opposizioni più difficile valersene per dividere la maggioranza e per pesare maggiormente sugli orientamenti dei singoli ministri».

¹⁹ G.U. Rescigno, *Ancora in tema di responsabilità politica del singolo Ministro*, cit., p. VI; P. Masini, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, 1982, p. 444.

²⁰ C. Chiola, *Uno strappo alla costituzione. La sfiducia al singolo ministro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, I, pp. 810 ss.

²¹ M. Olivetti, *La mozione di sfiducia a più ministri: un mostro con più teste?*, in *Diritto pubblico*, 1999, pp. 251 ss. Lo stesso autore, tuttavia, non considera l'autonomia ministeriale assolutamente estranea al tessuto costituzionale, pur se «affiora nondimeno una scelta in direzione della collegialità governativa, temperata con alcuni elementi a favore di una primazia debole del Presidente del Consiglio dei Ministri rispetto ai colleghi» (Id., *La questione di fiducia nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 126 s.).

²² Sul punto v. G.U. Rescigno, *La responsabilità politica del singolo ministro*, cit.; Id., *Ancora in tema di responsabilità politica del singolo Ministro*, cit.; P. Calandra, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 181 ss.; S. Sicardi, *Responsabilità del ministro e solidarietà governativa nel regime parlamentare*, cit.; E. Cuccodoro, *I limiti dell'autonomia ministeriale*, cit.; A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., pp. 398 s.

²³ A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 399: «da procedura dell'art. 115 appare [...] funzionale ad una sola concezione di governo: il governo “per ministeri”, il governo “per feudi?”».

dei governi e per evitarne la fine. Sul punto sarebbe interessante svolgere ulteriori riflessioni, ma andrebbero oltre i limiti di questo mio contributo.

D'altro canto, non può dimenticarsi che la mozione di sfiducia al Ministro Mancuso fu proposta e votata da senatori appartenenti a forze politiche che sostenevano la maggioranza, non dall'opposizione per esaltare contraddizioni all'interno della compagine governativa²⁴; che la successiva sentenza della Corte si diede carico di chiarire l'insussistenza dell'autonomia ministeriale rivendicata dal ricorrente e che la posizione del Ministro si poneva in contrasto con l'unità d'indirizzo governativo mentre la sua rimozione avrebbe potuto contribuire a ripristinarla. In questo caso la sfiducia individuale, più che minare il principio di collegialità del gabinetto, era ad esso funzionale. Ma l'unicità della vicenda è data anche dal fatto che il Governo Dini era un governo tecnico; pur basandosi su una maggioranza politica, nessun partito di questa fu solidale con il Ministro Mancuso, e non può disconoscersi che, negli altri casi in cui le Camere avrebbero potuto votare la sfiducia individuale, il Ministro di volta in volta interessato ha ricevuto solidarietà in primo luogo dal suo partito, garante, assieme agli altri, della tenuta della coalizione governativa: la solidarietà collegiale è stata solo un precipitato del perdurare dell'accordo tra le forze politiche di maggioranza²⁵.

4. La considerazione della sfiducia individuale nei contributi di D'Orazio

Passando ai contributi di D'Orazio in tema di sfiducia individuale, occorre in primo luogo ricordare come il primo (l'intervento al dibattito promosso da *Giurisprudenza costituzionale*) sia, in buona sostanza, un abbozzo del secondo, nel quale i temi trattati nel primo vengono affrontati più distesamente e con un consistente apparato critico, tenendo conto dell'esperienza statutaria e di quelle maturate in altre forme di governo parlamentari. Ma, soprattutto, l'Autore tiene conto dei dati offerti dalla realtà istituzionale repubblicana,

²⁴ Sull'inutilizzabilità della sfiducia individuale da parte dell'opposizione, alla luce del "caso Mancuso" v. C. Pinelli, Intervento al dibattito sul tema *I costituzionalisti e il caso "Mancuso"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 4716 e C. Colapietro, *Governo*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2007, p. 146; *contra* M. Midiri, *Fiducia parlamentare*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, p. 2496.

²⁵ Al riguardo, v. G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 349 ss.

rifiutando di affrontare la problematica oggetto del suo studio sulla base di argomenti di tipo dogmatico pur se largamente condivisi.

Essenzialmente due le finalità del saggio:

a) ricercare la *ratio* dell'«autonomia concettuale ed operativa» della responsabilità ministeriale individuale «rispetto alla responsabilità collegiale, escludendo di conseguenza, che il configurarsi (di una causa) della prima comporti automaticamente (*ipso iure*) l'estensione dei suoi effetti (cessazione dalla) carica alla seconda»;

b) individuare «quali siano [...], sul piano endogovernativo, come, più in generale, su quello costituzionale, la posizione di tale ministro, nonché l'ampiezza ed i limiti delle sue attribuzioni (ed il contributo della giurisprudenza costituzionale sarà, in proposito, essenziale)»²⁶.

Per quanto riguarda la *ratio* della responsabilità individuale, D'Orazio osservava che avendo i ministri partecipato alla determinazione della politica generale del governo, dovevano sentirsene vincolati (“pur avendo una certa libertà ed iniziativa”) anche nello svolgimento delle loro specifiche competenze e che per eventuali loro inosservanze “sarebbe assurdo rendere responsabile tutto il consiglio”²⁷.

I possibili rimedi al verificarsi di una dissonanza tra l'agire del ministro ed il governo sono i seguenti, secondo «una sorta di graduazione o successione»:

a) il dovere del ministro di dimettersi, sia «allo scopo di dissociare (anche in vista di futuri sviluppi politici) la propria responsabilità da quella del collegio» sia per «evitare forme di ostruzionismo endogovernativo e situazioni di menomazione del regolare funzionamento del consiglio e dei suoi rapporti con altri organi»;

b) se il ministro non intenda dimettersi, il Presidente del Consiglio può proporre la revoca al Capo dello Stato, *ovvero*

²⁶ G. D'Orazio, *Il ministro dissenziente tra governo e Parlamento*, cit., pp. 157 s.

²⁷ G. D'Orazio, *Il ministro dissenziente tra governo e Parlamento*, cit., p. 162.

c) se non sia praticabile la via della revoca, «lo stesso Presidente del Consiglio, ma, più verosimilmente, la sua maggioranza potrà “[...] provocare dalla camera un voto di sfiducia individuale a sanzione della responsabilità del singolo”»;

d) infine, se, a seguito del voto parlamentare, il ministro non osservi l’obbligo giuridico di dimettersi, potrà essere «oggetto di altro provvedimento di revoca, fondato su altri presupposti e motivi, diversi da quelli già indicati in precedenza. Il rifiuto del singolo ministro determina violazione dei principi della forma di governo e, in definitiva, della Costituzione. La revoca da parte del capo dello Stato, in tal caso (che taluno svincola dalla proposta del presidente del consiglio per meglio esaltarne l’autonoma finalità garantistica) è volta anche ad assicurare l’esecuzione della volontà del Parlamento e trova proprio in tale dato obiettivo e formale (non suscettibile di variabili ed incerte premesse), quella coerenza logica con il sistema che ne evidenzia la *ratio* di necessaria integrazione *praeter constitutionem*. A differenza dell’altra ipotesi di revoca non sono ora ragioni di merito (già valutate dal Parlamento in sede di deliberazione della sfiducia individuale) a provocare l’atto, ma motivi di legittimità e di garanzia a giustificarne l’adozione»²⁸.

Come si vede, lo scritto prende decisamente posizione a favore della soluzione adottata dal Senato, dal Presidente del Consiglio e dal Capo dello Stato in occasione del “caso Mancuso” e successivamente “convalidata” dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 7 del 1996. Più particolarmente, D’Orazio tiene a smentire l’assolutezza del principio della responsabilità collegiale, affermando che «essa non può essere automaticamente presupposta *ex ante*, ma presunta solo in modo relativo, attraverso l’analisi di atti e comportamenti idonei a realizzare o, viceversa, a menomare» la conformità dell’azione del ministro alle deliberazioni adottate dal governo in sede di determinazione della sua politica generale²⁹. Un altro argomento ricco di suggestione per negare l’automatismo della responsabilità collegiale per gli atti del singolo ministro, è contenuto nell’osservazione per cui se il «dissenso o l’inosservanza delle direttive [...] assume forme e rilievo esterni al consiglio dei ministri ed invece di dissociare la propria responsabilità da quella collegiale, il ministro insista *uti singulus* [...], evidentemente non si può pervenire ad una aprioristica inscindibilità ed equivalenza di responsabilità, poiché ciò presupporrebbe, oltre all’errore

²⁸ G. D’Orazio, *Il ministro dissenziente tra governo e Parlamento*, cit., pp. 162 ss.

²⁹ G. D’Orazio, *Il ministro dissenziente tra governo e Parlamento*, cit., p. 165.

logico (sulla natura della presunzione) il riconoscimento al singolo ministro di un “potere di crisi”»³⁰.

Non mi soffermo sulle riflessioni intorno alle concrete modalità in cui è andato svolgendosi il “caso Mancuso”, né sugli eleganti problemi in tema di conflitto di attribuzioni affrontati analizzando la sent. n. 6 del 1997, cui D’Orazio riconosce il merito di avere utilizzato un’«ampia interpretazione sistematica e razionalizzatrice secondo la “logica del governo parlamentare (espressemente invocata a parametro dal giudice)»³¹.

Concludendo il saggio l’Autore sottolinea che mentre, in passato, «l’ipotesi stessa di un intervento della Corte nei rapporti e nelle controversie politiche era considerata con scetticismo, diffidenza e sospetto [...]. Oggi quello stesso giudice, con un *parterre* di parti processuali costituito dagli altri organi costituzionali (in vario modo coinvolti nella vicenda) è chiamato a pronunciarsi sul cuore stesso del sistema, il rapporto fiduciario [...]. Resta, forse, il rammarico che la decisione razionalizzi un aspetto del sistema proprio nel momento in cui esso tenta di mutare i suoi principi ispiratori per strutturarsi in una nuova forma di governo, nella quale un Esecutivo democraticamente forte consenta di risolvere più agevolmente le situazioni di crisi»³².

Il rammarico espresso da D’Orazio, forse, era un po’ prematuro: pur senza arrivare alla revisione della Costituzione, l’esecutivo, nei fatti, è andato rafforzandosi nei riguardi del Parlamento; al contempo, si sono progressivamente indebolite le forze politiche, che hanno smarrito del tutto la consapevolezza del loro ruolo. Questioni politicamente sensibili continuano ad essere risolte dalla Corte costituzionale, chiamata a decidere controversie un tempo composte in sede politica. Alla luce delle vicende occorse nei vent’anni trascorsi dalla scomparsa di Giustino D’Orazio, mi è difficile intravedere i presupposti per un cambiamento di rotta.

³⁰ G. D’Orazio, *Il ministro dissenziente tra governo e Parlamento*, cit., p. 166.

³¹ G. D’Orazio, *Il ministro dissenziente tra governo e Parlamento*, cit., p. 179.

³² G. D’Orazio, *Il ministro dissenziente tra governo e Parlamento*, cit., p. 179.