



23 OTTOBRE 2024

La revoca e la sfiducia dei ministri alla
luce del possibile “premierato”: prime
note

di Rosa Iannaccone

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



La revoca e la sfiducia dei ministri alla luce del possibile “premierato”: prime note*

di Rosa Iannaccone

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Abstract [It]: In questo lavoro si ripercorrono i tratti salienti del lungo dibattito che in Italia ha caratterizzato gli istituti della revoca e della sfiducia individuale di un ministro al fine di interrogarsi sulla possibilità che in un contesto di mutamento della forma di governo, in particolare date le modifiche previste dalla riforma costituzionale sul cd. “premierato”, lo strumento della sfiducia individuale possa sopravvivere, immaginando, al tempo stesso, le caratteristiche che in tale eventualità potrebbe assumere, alla luce delle riflessioni della dottrina e della disciplina prevista in altri Paesi.

Title: The revocation and no-confidence of ministers in light of the possible “premierato”: first notes

Abstract [En]: This paper reviews the salient aspects of the long debate that has characterized the institutions of revocation and individual no-confidence of a minister in Italy in order to question whether the instrument of individual no-confidence can survive in a context of change of the form of government, and in particular given the modifications contemplated by the constitutional reform on the so-called “premierate,” and imagine what characteristics it might take on in such an eventuality, in the light of the reflections of doctrine and the discipline in other countries.

Parole chiave: revoca dei ministri, sfiducia dei ministri, premierato, forma di governo, parlamentarismo

Keywords: revocation of ministers, no confidence of ministers, premierato, form of government, parliamentarianism

Sommario: 1. Sfiducia e revoca del singolo ministro nell’ordinamento italiano. 2. Un sintetico quadro delle posizioni della dottrina giuridica. 3. Tra prassi, norme regolamentari e giustizia costituzionale. 4. Il quadro comparato: una visione d’insieme. 5. Alcune riflessioni circa una possibile evoluzione della sfiducia individuale.

1. Sfiducia e revoca del singolo ministro nell’ordinamento italiano

La recente vicenda di cronaca che ha visto coinvolto l’ormai ex ministro della cultura Gennaro Sangiuliano e che ha portato alle sue dimissioni, solo in prima battuta non accettata dalla Presidente del Consiglio, segue una prassi ben definita nell’ordinamento italiano e riporta in auge il tema della cessazione dalla carica di un ministro e degli strumenti previsti a tal fine. Tale questione appare di particolare interesse anche alla luce della riforma costituzionale attualmente in discussione alla Camera dei deputati, dopo la prima lettura del Senato, a proposito della modifica della forma di governo.

Nelle pagine che seguono si intende ripercorrere i tratti salienti del lungo dibattito che in Italia ha caratterizzato gli istituti della revoca e della sfiducia individuale di un membro del Governo e che li ha visti non solo come alternativi, ritenendo ammissibile l’uno piuttosto che l’altro a seconda della dottrina,

* Articolo sottoposto a referaggio.

ma anche coesistenti. Quest'ultima ipotesi appare di particolare interesse proprio data la previsione contenuta nel disegno di legge sul cd. "premierato" circa il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Presidente della Repubblica oltre la nomina di un ministro anche la sua revoca (proposta di modifica n. 3.2000 al ddl n. 935). Tale facoltà è stata introdotta in sede emendativa¹ e con l'accordo dell'opposizione in quanto misura di razionalizzazione della forma di governo volta a garantire una maggiore stabilità dell'Esecutivo, attribuendo al suo Capo poteri in tal senso, e non essendo nuova al dibattito relativo alla posizione del Presidente del Consiglio². Come noto, fino ad oggi, in assenza di una previsione esplicita, la dottrina giuridica maggioritaria³ si è orientata nel ritenere che, nell'attuale quadro costituzionale, non sia ammessa la revoca di un ministro da parte del Capo di Governo, o meglio su sua proposta e su approvazione del Presidente della Repubblica, rispettando lo schema stabilito dall'articolo 92 della Costituzione per la formazione del governo.

L'obiettivo di questo lavoro, pertanto, è interrogarsi sulla possibilità che l'istituto della sfiducia parlamentare al singolo ministro possa essere coerente in un contesto di mutamento della forma di governo, così come prefigurata dal ddl di riforma costituzionale, e di previsione esplicita del potere di

¹ In merito alle modifiche al ddl *v.* SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegni di legge. Atto Senato n. 935, XIX Legislatura*, sez. "Testi ed emendamenti": https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/testi/57694_testi.htm

² *ex multis*, sulla figura del Presidente del Consiglio *v.* G. PITRUZZELLA, *Il presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986. Più di recente *v.* I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il presidente del consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018; L. DELL'ATTI, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022; F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023, p. 69 ss.; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 77 ss.; A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021; ID., *La "zona di comando". I rapporti tra Capo dello Stato e presidente del Consiglio nella storia italiana*, in *Nuova Antologia*, n. 1/2022.

³ In tal senso, tra gli altri, E. TOSATO, *Revoca dei Ministri*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1948, p. 133 ss.; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2022, p. 482. *v.*, altresì, A.A. ROMANO, *La formazione del Governo*, Padova, 1977, p. 167; L. PALADIN, *Governo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 665 ss.; S. LABRIOLA, *Una postilla sulla mozione di sfiducia individuale: gli altri ed ulteriori effetti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1995.

Una parte della dottrina, però, ha ritenuto il potere di revoca ammissibile, seppur con posizioni diverse rispetto alla sua coesistenza con la sfiducia individuale. Alberto Pedrieri, pur in assenza di una precisione esplicita, ammette la possibilità di chiedere la revoca di un ministro in quanto «consustanziale al potere di nomina» (A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri*, ristampa, Giuffrè, Milano, 2023, p. 154). Mario Galizia ha considerato l'istituto della revoca un potere implicito spettante al presidente del Consiglio in quanto «correlativo» a quello di nomina (M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, p. 120), mentre secondo Marco Olivetti lo sarebbe in quanto dal tessuto costituzionale non emerge altro mezzo di sanzione della responsabilità politica del singolo ministro. Ritiene, inoltre, che le modalità di rimozione del singolo debbano essere speculari a quelle previste per la sua nomina, prevedendo anche la deliberazione del Consiglio dei ministri quale organo competente a determinare la politica generale e l'indirizzo politico e amministrativo del governo (M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p. 134 ss.). Pur ammettendo il potere di revoca esclude la necessità della delibera del Consiglio Costantino Mortati (C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, vol. I, Cedam, Padova, 1974, p. 553).

Più di recente Stefano Ceccanti ha sottolineato come l'introduzione in Costituzione del potere del presidente del Consiglio di chiedere la revoca al Presidente della Repubblica sarebbe uno strumento ragionevole per fare pressione su un ministro e sul relativo partito o, in caso, più raro, di ministro abbandonato a se stesso, ma restio a lasciare la carica solo su di lui. L'esistenza di tale facoltà, infatti, potrebbe portare il ministro a preferire la strada delle dimissioni. S. CECCANTI, *A proposito del caso Bonafede/1*, il Mulino, 21/05/2020. *v.* anche M. CAVINO, L. CONTE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Santarcangelo di Romagna, 2023, p. 152.

revoca, immaginando quali caratteristiche potrebbe assumere, non solo alla luce delle riflessioni della dottrina in merito, ma anche della disciplina prevista in altri ordinamenti. Tale analisi appare essere di interesse anche in quanto, nel quadro comparativo europeo, il testo costituzionale italiano rappresenta attualmente un *unicum*, essendo il solo a tacere in merito alle cause di cessazione di un membro della compagine governativa diverse da quelle naturali e dalle dimissioni⁴. L'allontanamento dall'incarico del titolare di un dicastero, infatti, è possibile solo in quest'ultima ipotesi o nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia individuale nei suoi confronti, meccanismo che, come si vedrà più nel dettaglio nelle pagine che seguono, è stato introdotto alla Camera nel 1986 attraverso una modifica espressa del Regolamento che ha novellato l'articolo 115, e al Senato, negli stessi anni, in via di prassi, attraverso un parere della Giunta per il Regolamento. Nel caso di dimissioni è lo stesso ministro a presentare, al Presidente del Consiglio, la propria rinuncia all'incarico. Si tratta di una modalità, utilizzata anche per i cd. "rimpasti di Governo", che può trovare una facile applicazione a condizioni ben determinate, come la presenza di un Esecutivo politico e di un accordo partitico sulle dimissioni in questione, soprattutto nel caso di Governi di coalizione. Per quanto concerne, invece, l'altra modalità prevista nell'ordinamento italiano per la cessazione dalla carica di un membro del governo, ossia la sfiducia individuale, tale strumento ha conosciuto un'evoluzione significativa, anche se, ad uno sviluppo considerevole a livello dottrinario e di prassi, né ha fatto seguito una rilevante applicazione numerica, né gli effetti prodotti sono stati considerevoli.

Per comprendere l'impatto di questi meccanismi nelle dinamiche della forma di governo italiana basti pensare che nell'ultimo ventennio, dall'inizio della XIV legislatura nel maggio 2001 alla fine della penultima, ossia la XVIII, il 12 ottobre 2022, sono state presentate alle Camere oltre 60 mozioni di sfiducia individuale nei confronti di un ministro, spesso rivolte alla stessa persona in entrambe, più o meno contemporaneamente. Di queste, nessuna ha sortito effetti o perché, come spesso accade, non sottoposte a discussione o in quanto il numero dei voti contrari è stato superiore a quelli favorevoli.

Nello stesso periodo le dimissioni ministeriali effettivamente concretizzatesi sono state 32 su un totale di 278 ministri. Nel dettaglio, durante il Governo Berlusconi II, in carica dal 11 giugno 2001 al 23 aprile 2005, si sono dimessi 8 ministri di 31, in quello successivo (Berlusconi III – dal 23/04/2005 al 17/05/2006) 3 di 23, nel Prodi II (17/05/2006 – 8/05/2008) 1 di 27, nel Berlusconi IV (8/05/2008 – 16/01/2011) 6 di 30. Nel governo tecnico di Monti (dal 6/11/2011 al 28/04/2013) vi è stata una sola dimissione su un totale di 18 ministri, durante la Presidenza del Consiglio Letta, dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014, i ministri dimissionari sono stati 2 di 21, con quella Renzi, dal 22 febbraio 2014 al 12

⁴ Tra tutti v. L. ELIA, *Dimissioni di ministri, crisi e rimpasto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, pp. 395 ss. v, altresì, G. D'ORAZIO, *Il ministro dissenziente tra Governo e Parlamento*, in *Diritto e società*, n. 2/1986, p. 153 ss.

dicembre 2016, 4 di 20 e durante il Governo Gentiloni (12/12/2016 – 1/06/2018) hanno lasciato il loro incarico 2 ministri su 18. Nel primo Esecutivo Conte (1/06/2018 – 5/09/2019), invece, si sono dimessi 2 titolari di un dicastero su 21, mentre nel secondo (5/09/2019 – 13/02/2021) 3 di 22. Non ne è avvenuta nessuna, invece, durante il Governo Draghi, in carica dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022⁵. Per quanto sia difficile fare delle considerazioni rispetto al numero di dimissioni che tengano conto anche di quelle presentate e non concretizzatesi, trattandosi di atti spesso informali che si realizzano esclusivamente all'interno del circuito governativo e che riguardano, in modo praticamente esclusivo, il ministro dimissionario e il Presidente del Consiglio, il numero di titolari di dicasteri che hanno lasciato il loro incarico nelle ultime legislature è sufficiente a rendere evidente come questo strumento sia quello utilizzato dalla maggioranza e dal Capo dell'Esecutivo per apportare modifiche alla compagine governativa.

2. Un sintetico quadro delle posizioni della dottrina giuridica

In Italia, la problematica della sfiducia al singolo ministro nasce sin dall'esperienza statutaria. La mozione di censura individuale venne utilizzata per la prima volta nel 1848 nei confronti del ministro delle Finanze, Revel. In quella occasione fu ritenuta ammissibile e ne seguì un dibattito in cui, per sostenere il ministro coinvolto, venne presentato un apposito ordine del giorno, che alla fine, seppur di pochi voti, prevalse. All'epoca, lo Statuto albertino sanciva, all'articolo 67, la responsabilità dei ministri, ma non ne specificava la tipologia; fu la dottrina giuridica dell'epoca a ritenere che questa fosse non solo civile e penale, ma anche politica. Quest'ultima discendeva dal fatto che il singolo ministro aveva la facoltà di porre una questione di fiducia che impegnasse non solo il Governo nel suo insieme, ma anche sé stesso e pertanto era logico pensare che fosse assoggettato ad un regime di responsabilità politica individuale, la cui sanzione sarebbe stato il voto di censura da parte delle Camere. Bisogna considerare, inoltre, che, nei primi anni del periodo statutario le mozioni di sfiducia individuale nei confronti dei ministri furono una prassi corrente anche perché, conformemente al testo dello Statuto, il Governo non era ancora inteso come organo collegiale e non erano disciplinate le figure né del Presidente del Consiglio, né del Consiglio dei ministri ed era, quindi, solo al Re che spettava il potere di nominare e revocare i ministri⁶.

⁵ I dati riportati sono frutto di una rielaborazione a partire da quanto disponibile nei siti istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. *v. Osservatorio sui processi di governo*, 26/09/2024. Per una ricostruzione sistematica delle dinamiche della forma di governo italiana si rimanda alle *Cronache costituzionali italiane* in *Nomos-Le attualità nel diritto*, redatte negli ultimi anni da G. STEGHER.

⁶ A. RIDOLFI, *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, *Nomos*, 2/2022, p. 31 ss. *v. M. MANCINI, U. GALEOTTI, Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1891, p. 726 ss.; V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, IV ed., Firenze, 1905, p. 240 ss. G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1908, p. 68 ss.; F. RACIOPPI, F. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, p. 378 ss.; A.C. JEMOLO, M.S. GIANNINI (a cura di), *Lo Statuto Albertino*, Firenze 1946, p. 52 ss.; A. MARONGIU, *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 108; E.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana viene lasciato aperto il problema relativo alla ricostruzione dell'assetto interno dell'Esecutivo e il mancato chiarimento della relazione tra il principio monocratico, quello collegiale e quello della responsabilità individuale dei ministri rende problematica la ricostruzione dei rapporti tra Governo e Parlamento. Proprio dall'indeterminatezza del quadro costituzionale è nato il dibattito sulla ammissibilità o meno di una mozione parlamentare di sfiducia volta a separare la responsabilità politica dei singoli ministri da quella dell'intera compagine governativa⁷. La Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 7 del 18 gennaio 1996 che ha risolto il cosiddetto “caso Mancuso”, attribuisce la decisione dei costituenti di non esprimersi su tale tematica alla volontà di lasciarla determinare dall'evoluzione della forma di governo.

In merito all'ammissibilità o meno nell'ordinamento italiano della sfiducia al singolo ministro, la dottrina ha avuto posizioni discordi. Tale meccanismo, infatti, per quanto attualmente sia a tutti gli effetti previsto nel nostro ordinamento, non è pacificamente accettato a livello dottrinario. È possibile raggruppare i diversi orientamenti in tre categorie: coloro che lo hanno considerato conforme alle previsioni ordinamentali, chi si è espresso sulla sua non ammissibilità e una posizione intermedia secondo la quale il suo utilizzo avrebbe dovuto essere limitato a casi ben definiti.

A detta dei primi, la facoltà del del Parlamento di revocare la fiducia ad un singolo membro della compagine governativa discende: dalla possibilità di configurare la responsabilità individuale di un ministro in quanto organo monocratico che concorre a formare il Governo, ritenendo che l'articolo 94 della Costituzione non faccia riferimento all'Esecutivo come monolite, ma a tutti gli elementi di cui si compone; dall'inesistenza di una specifica disposizione costituzionale volta a porre un divieto in tal senso; dall'esigenza di dare effettività alla previsione costituzionale della responsabilità individuale dei ministri per gli atti dei loro dicasteri (artt. 89.1, 95.2, 96) che quindi è da ritenersi anche politica e non solo giuridica⁸.

ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972; p. 19 ss.; P. MASINI, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, n. 3/1982; G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno di Italia, (1848-1898)*, Firenze, 1898, p. 23 ss.; E. CATELANI, *Art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II (Artt. 55-100), Torino, 2006, p. 1836 ss.; A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, Bologna, 2003, p. 24 ss.; G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, p. 185 ss.; G. DI COSIMO, *Sulla continuità tra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2011; R. PEREZ, *L'«incubo della dittatura passata» e la fiducia al Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2018, p. 315 ss.; R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Come si forma una Costituzione tra diritto e sentire comune*, Roma, 2019, p. 175 ss.; L. LUZZATTI, *Lezioni di diritto costituzionale raccolte da Riccardo Ventura. Università di Roma 1908-1909*, Soveria Mannelli, 2016, p. 241 ss.; F.G. COCA, *Risorgimento e Costituzione*, Milano, 2021. Sulle dinamiche del periodo statutario v. il recente F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, cit., p. 17 ss.

⁷ F. DONATI, *Governo: Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 7 del 1996*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1997, p. 358. v., altresì, ID., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, 1997.

⁸ v. P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del gabinetto*, Milano, 1948, pp. 17 ss.; G.U. RESCIGNO, *Ancora in tema di responsabilità del singolo ministro*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 51/1981; ID., *Responsabilità (dir. Cost.)*, in *Enciclopedia del*

Di contro, l'indirizzo dottrinario maggioritario ha considerato questo strumento inammissibile⁹. Le motivazioni sono state le più varie: vi è chi lo considerava lesivo dei poteri del Presidente del Consiglio e dell'unità e autonomia del Gabinetto¹⁰ e vi sono coloro secondo i quali la responsabilità di cui all'articolo 95 della Costituzione non è da intendersi come di tipo politico, ma esclusivamente di natura civile, penale e amministrativa¹¹. Ad esempio, Gian Franco Ciaurro, pur riconoscendo una responsabilità politica in capo ai singoli ministri, ne ha evidenziato il carattere «imperfetto». Le Camere, quindi, sarebbero deputate solo a chieder conto del loro operato mediante gli strumenti del sindacato parlamentare (interrogazioni, interpellanze, inchieste) o coinvolgendo collegialmente l'intero Governo¹².

Come si è anticipato, in dottrina è possibile riscontrare anche una terza posizione, intermedia rispetto all'ammissibilità o meno della sfiducia al singolo ministro. In particolare, Mario Galizia, partendo da una visione non statica della relazione fiduciaria per cui, una volta instaurata, non rimarrebbe inalterata fino alla revoca e il gabinetto non rappresenterebbe l'unica espressione della maggioranza, ha sostenuto che le Camere hanno la possibilità di accordare voti di fiducia successivi a quella iniziale. Riteneva però coerenti le posizioni riguardanti la non ammissibilità di una mozione di sfiducia a un singolo ministro, con un'unica eccezione: secondo Galizia, questa sarebbe possibile solo quando la condotta del ministro coinvolto non sia stata in linea con l'indirizzo dell'intera compagine governativa e del suo Presidente dato che, in tal modo, non inciderebbe sul principio dell'unità del gabinetto¹³. Questo strumento, quindi, rappresenterebbe una modalità di controllo della stessa maggioranza sul suo governo. La tesi di Galizia prefigura l'unico caso di sfiducia individuale approvato dal Parlamento nel nostro ordinamento, il cd. “caso Mancuso”, di cui si tratterà nelle pagine seguenti.

diritto, Milano, 1988; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1981, p. 463 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, p. 755; P. MASINI, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, n. 3/1982, p. 423 ss.; S. TRAVERSA, *Mozione di sfiducia ad un singolo ministro*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1990.

⁹ tra gli altri C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1936; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976, p. 553; E. SAILIS, *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, Padova 1953, p. 30 ss.; V. LONGI, *Sulle mozioni e gli ordini del giorno di fiducia e sfiducia*, in *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, 1953; L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, p. 183 ss.; S. BARTHOLINI, *I rapporti tra i supremi organi costituzionali*, Padova 1961, p. 188 ss.; A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1996, pp. 284 ss.

¹⁰ L. PALADIN, *Governo italiano, la questione della sfiducia individuale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970.

¹¹ v. M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati, la responsabilità politica dei singoli ministri e la mozione di sfiducia individuale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3/1986. v. S.M. CICONETTI, *La richiesta parlamentare di dimissioni nei confronti di un singolo ministro*, in *Diritto e società*, n. 3/1991, p. 426 ss.; M. SICLARI, *La sfiducia individuale negli scritti di Giustino D'Orazio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2017; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 398.

¹² C.F. CIAURRO, voce «Minsitro», in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1976, p. 525; ID., *Ministro, Funzioni politico-costituzionali: i rapporti con le Camere e con altri organi esterni al Governo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Milano, 1976.

¹³ A. RIDOLFI, *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, cit., pp. 42-43; v. M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962, p. 377 ss.; ID., *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1968.

In tale categoria intermedia è possibile inserire anche la posizione assunta da Maurizio Bassetti secondo cui la sfiducia individuale è ammissibile, ma priva di effetti giuridici vincolanti¹⁴. Tale ipotesi trova un riscontro nel diritto comparato laddove in alcuni Paesi esistono mozioni volte a mostrare disapprovazione nei confronti dell'operato di un ministro, senza però comportarne la rimozione dall'incarico, come le *motions of censure* nel Regno Unito. In questo ordinamento, infatti, ogni parlamentare può presentare una mozione di censura per criticare una particolare politica governativa, un ministro – compreso il Premier – o il Governo nel suo insieme. Non esistono regole formali che ne disciplinano la formulazione e il funzionamento, ma si fondano su convenzioni costituzionali in base alle quali dovrebbero essere presentate sotto forma di *Early Day Motion*. Si tratta di atti brevi che non prevedono la loro discussione in un giorno specifico, ma consentono a un deputato di esprimere un parere su un dato argomento e possono essere firmati anche da altri parlamentari. È, però, difficile che tali mozioni vengano presentate soprattutto per la disciplina prevista per la loro votazione. A differenza di quanto accade in occasione delle mozioni di sfiducia, infatti, nel caso in analisi il Governo non ha l'obbligo di riservare alla discussione e votazione della censura del tempo tra quello a propria disposizione in seno alla Camera dei Comuni. Potrebbe, inoltre, non concedere tempo all'opposizione proprio per evitare che tali mozioni vengano discusse nello spazio dedicato a questa componente parlamentare. Qualora si arrivi a discutere una mozione di censura, la maggioranza prevista per la sua approvazione è quella semplice, e se dovesse verificarsi la sua approvazione, questa avrebbe un effetto esclusivamente politico dato che non comporterebbe la rimozione del membro dell'Esecutivo censurato né tanto meno lo obbligherebbe a dimettersi. Nel contesto britannico anche il raggiungimento della maggioranza prevista rappresenta un deterrente alla presentazione di tali mozioni, basti pensare che dal 1991 ad oggi sono solo sei le mozioni di censura registrate, tutte di iniziativa dell'opposizione. Le più recenti sono state quelle del Partito Laburista nei confronti di Chris Grayling, ministro dei trasporti, ed Esther McVey, ministra per il lavoro e le pensioni, durante il Governo di Theresa May. Entrambe le mozioni di censura sono state discusse durante i giorni dedicati ai temi selezionati dall'opposizione, i cd. *Opposition Day* e, così come le precedenti, sono state respinte¹⁵.

¹⁴ M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati, la responsabilità politica dei singoli ministri e la mozione di sfiducia individuale*, cit., p. 106. C'è stato, invece, chi ha ritenuto che in caso di sfiducia parlamentare ad un ministro quest'ultimo debba dimettersi immediatamente dovendo rispettare quanto previsto dalla lettera dell'articolo 94 della Costituzione. v. G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli, 1957, p. 51 ss.; F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959, p. 197 ss.; C. CHIOLA, *Uno strappo alla Costituzione: la sfiducia al singolo ministro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. I/1986, p. 810 ss.

¹⁵ A. LILLY, *Censure motions and Parliament*, in *Institute for Government*, 25/09/2019; INTER-PARLIAMENTARY UNION, *United Kingdom. House of Commons. Parliamentary Oversight*, disponibile a <https://data.ipu.org/parliament/GB/GB-LC01/law-making-oversight-budget/oversight/>. v. G.W. JONES, *Stand Up for Ministerial Responsibility*, in *Public Administration*, n. 65/1987; A.H. BIRCH, *Responsibility in British Politics*, in G.

Tale strumento si è instaurato in altri ordinamenti, in via di prassi. In Germania, ad esempio, il Bundestag esprime il proprio parere contro la condotta di un ministro, esercitando una pressione sul Cancelliere senza però che quest'ultimo sia legalmente obbligato a licenziare il ministro oggetto del rimprovero, attraverso vari strumenti quali le risoluzioni di approvazione (*Tadelsvoten*) e di disapprovazione (*Mißbilligungsbeschlüssen*) e le mozioni di riprovazione (*Mißbilligungsanträgen*)¹⁶. Una pratica simile è rinvenibile anche in Spagna dove, sebbene la mozione di censura sia sancita dalla Costituzione e sia prevista, come facoltà esclusiva del Congresso dei Deputati, solo nei confronti del Governo nel suo insieme (art. 113), prassi comune in entrambe le Camere è presentare mozioni di riprovazione, che però non sono previste né nel testo costituzionale né nei regolamenti parlamentari¹⁷. Questo strumento, quindi, può essere fatto rientrare nel novero degli atti di controllo del Legislativo sull'Esecutivo, assomigliando più ad una procedura di interrogazione dei ministri che a un procedimento di sfiducia vero e proprio¹⁸.

3. Tra prassi, norme regolamentari e giustizia costituzionale

Nonostante il mancato accordo in dottrina sulla possibilità o meno dell'introduzione della sfiducia parlamentare al singolo ministro, come si è anticipato, a legittimare tale strumento nell'ordinamento italiano sono stati una riforma del Regolamento della Camera dei deputati intervenuta nel maggio 1988 e due pareri della Giunta per il Regolamento del Senato, espressi nell'ottobre 1984 il primo e nel luglio 1995 il secondo.

Secondo una parte della dottrina vi è stata, quindi, una modificazione tacita della Costituzione attraverso il diritto parlamentare, conseguenza di una consuetudine costituzionale cristallizzata poi all'interno dei

MARSHAL (ed.), *Ministerial Responsibility*. Oxford, Oxford University Press, 1989; S. BERLINKSI, T. DEWAN, K. DOWDING, G. SUBRAHMANYAM, *Choosing, moving and resigning at Westminster*, UK, in K. DOWDING, P. DUMONT (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, cit.; P. SCHLEITER, G. EVANS, *The Changing Confidence Relationship Between the UK Executive and Parliament in Comparative Context*, in *Parliamentary Affairs*, 2021; S. KIPPIN, R. PYPER, *Collective Ministerial Responsibility in British Government: the Testing of a Convention, 2010–2019*, in *The Political Quarterly*, 2021.

¹⁶ E. VIRGALA FORURIA, *La responsabilidad política del gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 21/1987, p. 134; v. ex multis, P. BADURA, *Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister*, in *Z Parl*, dicembre 1980, p. 58; E. BRANDT, *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauensregelungen*, Duncker & Humblot, Berlino, 1981, p. 79.

¹⁷ v. ex multis P. MELLADO PRADO, *La responsabilidad política del Gobierno*, in *Revista de Derecho Político*, n. 37/1992, pp. 144; F. PASCUA MATEO, *En los intersticios del Reglamento: análisis de las facultades de dirección política de las Cámaras parlamentarias*, in *Revista De Las Cortes Generales*, n. 54/2001, p. 114 ss.; C. HAKANSSON NIETO, *Una aproximación a los instrumentos de control parlamentario en la Constitución Española de 1978*, in *Pensamiento Constitucional*, n. 11/2005, p. 206 ss.; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Relaciones del Gobierno con las Cortes Generales: Control y responsabilidad*, in *Revista De Las Cortes Generales*, 104/2018, p. 276 ss.

¹⁸ VENICE COMMISSION, *The relations between Parliament and the Government: confidence and responsibility*, n. 1160/2023, 24/07/2024, p. 17.

Regolamenti¹⁹. D'altra parte, è stato ritenuto anche che la fonte regolamentare non potesse sancire obblighi relativi al rapporto fiduciario diversi ed aggiuntivi rispetto a quelli definiti dal testo costituzionale²⁰.

In seguito alla sua modifica, l'articolo 115.3 del Regolamento della Camera ha previsto che alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro sia applicata la stessa disciplina prevista per la fiducia al Governo. Tale atto, quindi, deve essere motivato, sottoscritto da almeno un decimo dei componenti della Camera e votato per appello nominale. Per quanto riguarda il Senato, invece, l'ammissibilità dell'istituto non è stata sancita da una riforma delle disposizioni regolamentari ma è stata riconosciuta, in via di prassi, attraverso due pareri dalla Giunta per il Regolamento. Il primo affermava l'ammissibilità delle mozioni volte ad ottenere le dimissioni di un ministro in carica e l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 94 della Costituzione e 161 del Regolamento del Senato per le mozioni di sfiducia al Governo. Il secondo parere, reso poco più di dieci anni dopo, da un lato ha delineato i confini delle mozioni di sfiducia individuale, disponendo che devono essere inequivocabilmente dirette ad ottenere le dimissioni di un ministro e non essere semplici mozione di censura politica, e dall'altro ha chiarito che il loro accoglimento comporta un obbligo giuridico di dimissioni e che la loro inosservanza potrebbe comportare profili di responsabilità penale, oltre che provocare uno «strappo della legalità» e un «attentato al corretto ed equilibrato assetto dei poteri»²¹.

L'introduzione di tale meccanismo, avvenuta quindi a metà degli anni Ottanta, prendeva atto dell'accresciuta indipendenza del singolo ministro in qualità di vertice politico dell'amministrazione di settore e della possibilità che avesse un personale rapporto con la maggioranza che avrebbe potuto usare anche per rafforzare la propria posizione a discapito della compattezza della compagine governativa²². Allo stesso tempo, in tal modo si voleva rafforzare l'organo esecutivo in un contesto in cui era possibile ricorrere molto facilmente al voto segreto contro un ministro dato che, trattandosi di un voto su una persona, in base a quanto stabilito dai regolamenti, non poteva avvenire a scrutinio palese. Si trattava, quindi, di evitare che una parte della maggioranza votasse in accordo con l'opposizione contro un

¹⁹ M. CARDUCCI, *Art. 94*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II (Artt. 55-100), Torino, 2006, pp. 1818-1819. v. altresì L. ELIA, *Consuetudini costituzionali e regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008; M. VILLONE, *Art. 94*; in G. BRANCA (a cura di) e poi A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Il Consiglio dei Ministri: art. 92-96, Bologna, 1994, p. 237 ss.; G. RIVOSECCHI, voce «Fiducia parlamentare», in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 2008, p. 396 ss.

²⁰ v. V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, p. 238 ss.

²¹ v. S. MALLARDO, *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana*, in *federalismi.it*, n. 28/2020, p. 145 ss.

²² D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, in Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, pp. 633-634.

ministro, facendo così venir meno la coesione dell'intero schieramento maggioritario. Equiparando la mozione di sfiducia individuale a quella di fiducia *tout court* se ne depotenziarono, quindi, gli effetti.

Questa disciplina contingente, indotta da vicende dell'epoca in cui era stata introdotta, è stata poi legittimata nel 1995 dal caso del ministro della Giustizia del Governo tecnico Dini, Filippo Mancuso, sempre più sgradito alla maggioranza parlamentare che appoggiava quell'Esecutivo²³.

Tale evento presenta notevoli elementi di novità rispetto alla casistica del passato dato che, prima di allora, a partire dal 1986, l'iniziativa parlamentare per una mozione di sfiducia individuale era stata assunta dai gruppi dell'opposizione e in nessuna occasione era stata confermata dall'esito del voto, anche per il sostegno offerto dai Presidenti del Consiglio al ministro minacciato di sfiducia. Al contrario, nel 1995 è stata la maggioranza parlamentare stessa, che sosteneva il Governo Dini, a presentare la mozione di sfiducia al ministro per aver assunto «iniziative che hanno determinato condizioni di conflittualità, e ciò al di fuori della collegialità del governo» e per aver determinato, attraverso alcune posizioni assunte pubblicamente, «un insanabile contrasto» con il Presidente del Consiglio e una violazione della disposizione che stabilisce la necessità di concordare con questi le dichiarazioni pubbliche che potrebbero impegnare l'intero Esecutivo (art. 5.2, legge n. 400, 23 agosto 1988)²⁴. Al ministro, infatti, venne imputato di aver condotto, senza l'accordo del Governo, le ispezioni agli uffici giudiziari dei magistrati coinvolti nell'inchiesta “Mani Pulite”. Tale evento non fu, però, scevro da motivazioni politiche. Mancuso, infatti, come dimostrato dalla sua elezione nel 1996 nelle fila di Forza Italia, anche durante il suo incarico di ministro ebbe posizioni molto vicine a quelle sostenute da questo partito, parte dell'opposizione all'Esecutivo. In tale contesto, l'unico strumento utile per modificare la composizione della compagine governativa fu quello della sfiducia individuale, spettante al Legislativo, non disponendo il Presidente del Consiglio del potere di richiedere al Capo di Stato la revoca di un ministro e non volendo il ministro in questione rassegnare le proprie dimissioni. Ad oggi, il cd. “caso Mancuso” rappresenta l'unico episodio di approvazione di una mozione di sfiducia individuale nei confronti del titolare di un dicastero.

L'eccezionalità della situazione è testimoniata anche dalla circostanza per cui su tale questione è stata chiamata ad esprimersi, oltre che la Giunta per il regolamento del Senato con il secondo dei pareri summenzionati, anche la Corte costituzionale, in seguito ad un conflitto di attribuzioni sollevato dallo stesso ministro interessato. La Consulta, con una sentenza non priva di criticità e critiche²⁵, ha risposto

²³ S. CECCANTI, *A proposito del caso Bonafede/1*, cit.

²⁴ D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, cit., pp. 631-632.

²⁵ v. G. CONSOLO, *Governo parlamentare e sfiducia a un singolo ministro*, in *Rassegna Parlamentare*, 1996, p. 527 ss.; B. CARAVITA, *Dal caso Mancuso un Governo più debole*, in *Ideazione*, n. 1/1996, p. 178 ss.; A. MENCARELLI, *Sugli effetti automatici della sfiducia individuale in luogo della revoca del ministro sfiduciato che rifiuti di dimettersi: considerazioni critiche a margine della sent. n. 7 del 1996*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 5/1996; P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 28; R. BIN, *Capire la Costituzione*, Bari, 2012, p. 84 ss.; S. CECCANTI, *A proposito del caso Bonafede/1*, cit. In senso opposto

anche ai dubbi sollevati dalla dottrina circa l'ammissibilità della mozione di sfiducia al singolo ministro. Da un lato, ha ritenuto che, anche in assenza di disposizioni costituzionali che lo disciplinino, tale strumento trova giustificazione nel quadro costituzionale e può «reputarsi elemento intrinseco al disegno tracciato» dal combinato disposto degli articoli 92, 94 e 95, «suscettibile di essere esplicitato in relazione alle esigenze poste dallo sviluppo storico del Governo parlamentare»²⁶. Dall'altro, in riferimento all'obbligo di lasciare la carica a seguito della sfiducia, la Corte ha stabilito che, essendo il rapporto fiduciario tra Legislativo ed Esecutivo il presupposto indefettibile per la permanenza in carica del secondo, quando esso viene meno, le dimissioni si configurano come atto dovuto, indipendentemente da che si tratti del singolo ministro o dell'intera compagine governativa (sent. n. 7/1996)²⁷.

4. Il quadro comparato: una visione d'insieme

Prima di sviluppare alcune riflessioni conclusive circa le caratteristiche che potrebbe assumere lo strumento della sfiducia individuale nel nostro ordinamento nel caso in cui ad un cambiamento della forma di governo si dovesse accompagnare l'introduzione del potere di revoca del capo di Governo, appare utile completare il quadro comparato, precedentemente accennato.

A tal fine, una prima distinzione da operare è relativa al tipo di sistema in cui sono previsti gli istituti della revoca e della sfiducia dei singoli ministri e quindi se vi è o meno un rapporto fiduciario tra Legislativo ed Esecutivo. Negli ordinamenti in cui tale legame non è presente, quelli presidenziali, il Capo di Governo, in qualità anche di Capo di Stato e data la sua legittimazione popolare, oltre a nominare i ministri in modo più o meno libero – ad esempio negli Stati Uniti d'America la nomina dei segretari di

Nicola Lupo che ha considerato la pronuncia un «contributo non disprezzabile» ad un ulteriore razionalizzazione della forma di governo parlamentare (N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 186).

²⁶ G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 115-116. v. L. LABRIOLA, *Una postilla sulla mozione di sfiducia individuale al Ministro: ali altri ed ulteriori effetti*, in *Rassegna parlamentare*, 1995, p. 397 ss.; C. CHIOLA, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancuso*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. VI/1995; ID., *I costituzionalisti e il caso Mancuso*, in B. CARAVITA, A. CHIAPPETTI, C. CHIOLA, *Lecture di diritto pubblico*, Torino, 1998, p. 103 ss.; G. AZZARITI, *La sfiducia individuale al singolo Ministro: risposte ad alcune domande sul caso Mancuso*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995; A. MANZELLA, *La sentenza costituzionale sul caso Mancuso: una decisione sul solco della tradizione parlamentare nazionale*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè Italia Oggi*, n. 3/1996; R. ROMBOLI, *Annotazione*, in *Foro.it*, vol. I/1996; C. CHIOLA, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000; S. BARTOLE, *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1996; G.U. RESCIGNO, *Il "caso Mancuso", ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Diritto pubblico*, 1996. Sul successivo caso Bonafede v. G. GALAZZO, *A proposito del caso Bonafede: sull'esperienza della sfiducia individuale nel nostro sistema parlamentare*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020; S. CECCANTI, *A proposito del caso Bonafede/1*, cit.; N. LUPO, *A proposito del caso Bonafede/2*, il Mulino, 22/05/2020; ID., *Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede)*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/2020.

²⁷ D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, cit., p. 637.

Stato richiede la ratifica del Senato, mentre nei Paesi dell'America Latina è generalmente sufficiente la volontà del Capo dell'esecutivo²⁸ –, può sempre revocarli a sua completa discrezione.

Negli ordinamenti contraddistinti da un legame fiduciario tra Parlamento e Governo, invece, la cessazione dalla carica di un ministro è più articolata. Questi può terminare anticipatamente il proprio mandato, oltre che per cause naturali e per dimissioni, anche in seguito ad una mozione parlamentare di sfiducia individuale e come conseguenza di un atto di revoca. In quest'ultimo caso il quadro comparato mostra come a prendere tale decisione sia il Capo dell'esecutivo, attraverso un'indicazione, una proposta o una raccomandazione, e ad attuarla sia invece un'istituzione diversa. Nella maggior parte dei casi si tratta del Capo di Stato, sia esso repubblicano o monarchico, ma in alcuni ordinamenti è prevista anche la partecipazione del Parlamento. Limitandoci alle forme di governo europee contraddistinte da un legame fiduciario, in Bulgaria, ad esempio, in base a quanto sancito dall'articolo 84.6 della Costituzione, l'Assemblea Nazionale elegge e revoca il Primo Ministro e, su sua proposta, i membri del Consiglio dei ministri. La Carta costituzionale della Romania, invece, prevede che il Presidente possa rimuovere un ministro, su richiesta del Primo Ministro, solo in caso di «approvazione del Parlamento» (art. 85.3 cost.); quella della Slovenia attribuisce al Legislativo il compito di nominare e revocare, su proposta del Presidente del Governo, i ministri, prevedendo, altresì, che questi, prima della nomina, rispondano alle domande della commissione legislativa competente in tal senso (art. 112 cost.). Altri ordinamenti europei che prevedono costituzionalmente la possibilità per il Capo di governo di proporre la revoca di un ministro sono Austria, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria. Il Regno Unito, come noto, non ha una Costituzione scritta e la prassi che si è affermata nel corso dei secoli ha riconosciuto la nomina e la revoca dei ministri come una prerogativa del sovrano che attua, però, la volontà del Primo ministro. Una simile evoluzione è riscontrabile anche in altre monarchie parlamentari europee caratterizzate da Leggi

²⁸ Solitamente, le camere alte latinoamericane non possiedono un potere di *advice and consent* paragonabile a quello del Senato statunitense, che approva le nomine presidenziali anche dei segretari di stato. Per quanto tra le facoltà tipiche dei senati latinoamericani vi sia quella di partecipare ad alcune nomine presidenziali di funzionari di diversi organismi statali, militari e del potere giudiziario, non tutte le seconde camere hanno lo stesso ventaglio di poteri. Ad averne meno rispetto alle nomine sono quelle di Argentina, Cile, Colombia e Repubblica Dominicana. Oltre ai testi costituzionali di tali Paesi anche quelli di Bolivia, Brasile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama e Paraguay prevedono che il Presidente possa liberamente nominare e rimuovere i rispettivi ministri o segretari di Stato. In Perù, il Capo di Stato può nominare solo il Presidente del Consiglio dei ministri, mentre gli altri ministri sono scelti e rimossi su proposta di quest'ultimo (art. 122 Cost.), in Uruguay la selezione dei ministri da parte del Presidente richiede l'appoggio parlamentare per garantire la loro permanenza in carica, anche se questi può rimuoverli liberamente (art. 174). Quindi, a differenza del sistema presidenziale degli Stati Uniti d'America, dove la nomina dei segretari di Stato richiede la ratifica del Senato, nei Paesi dell'America Latina è generalmente sufficiente la volontà del capo dell'esecutivo. M. LLANOS, *El bicameralismo en América Latina*, in *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 2003, p. 367; J.J. OROZCO HENRÍQUEZ, *Tendencias recientes en sistemas presidenciales*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2008, p. 841.

fondamentali risalenti. Il potere di revoca, infatti, è formalmente riconosciuto al Re in Belgio (art. 96), in Danimarca (art. 14) e nei Paesi Bassi (art. 43), mentre in Lussemburgo è attribuito al Granduca (art. 77)²⁹. La sfiducia parlamentare al singolo ministro, invece, è delineata dalle Carte costituzionali di Austria, Croazia, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Svezia³⁰. Guardando al contesto comparato, quindi, alcune esperienze, seppur in numero recessivo trattandosi solo di Austria, Grecia e Svezia, contemplanò costituzionalmente entrambi gli istituti in esame e altre, quali Croazia, Estonia, Grecia, Lituania, Slovenia e Svezia, sono contraddistinte da una disciplina costituzionale particolarmente dettagliata. La prima prevede che una mozione di sfiducia possa essere rivolta al Primo Ministro, ai singoli ministri o al Governo nel suo insieme e che debba essere proposta da almeno un quinto dei membri del Parlamento (art. 113). Anche la Costituzione estone sancisce la stessa proporzione per la presentazione di una mozione scritta volta a sfiduciare l'esecutivo o un suo membro e specifica, altresì, che si considera approvata quando voti a favore la maggioranza dei membri del *Riigikogu*. In caso di sfiducia ad un ministro sarà il presidente del Legislativo a darne comunicazione al Presidente della Repubblica che lo solleverà dall'incarico (art. 97). La *Sýntagma* greca stabilisce che l'Assemblea legislativa possa decidere di ritirare la fiducia al Governo o ad un suo membro attraverso una mozione di censura firmata da almeno un sesto dei suoi componenti e adottata a maggioranza assoluta di questi (art. 84). In

²⁹ Si riportano di seguito gli articoli dei testi costituzionali dei Paesi considerati: art. 40 legge costituzionale federale della Repubblica d'Austria; art. 74 costituzione della Repubblica Ceca; artt. 78 e 90 Costituzione dell'Estonia; sec. 64.1 Costituzione della Repubblica di Finlandia; art. 8 Costituzione della Repubblica francese; art. 64 Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania; art. 37 *Sýntagma*; art. 28.2 Costituzione d'Irlanda; art. 84 Costituzione della Repubblica di Lituania; art. 83.1 Costituzione di Malta; art. 162 Costituzione della Repubblica di Polonia; art. 133 Costituzione della Repubblica portoghese; art. 111 Costituzione della Repubblica Slovacca; artt. 62.e e 100 Costituzione spagnola; art. 8 Costituzione della Svezia; art. 28 Costituzione ungherese.

v. nella dottrina italiana, tra tutti, L. ELIA, *Primo Ministro (diritto comparato)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIII, Torino, 1966, p. 863 ss.; S. LABRIOLA, *Profili di diritto comparato della revoca del ministro nella forma di governo parlamentare*, in *Scritti in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, vol. II, pp. 758-760. Ex multis, J. BLONDEL, *Government Ministers in the Contemporary World*, Londra, Sage, 1985; D.E. BUTLER, G. BUTLER, *Ministerial resignations*, in G. Marshall (ed.), *Ministerial Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 1989; S.E. Finer, *The Individual Responsibility of Ministers*, *ivi*; M. LAVER, K. SHEPSLE (eds.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1994; T. A. BAYLIS, *Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, in *World Politics*, n. 48/1996; J. BLONDEL, F. MÜLLER-ROMMEL (eds.), *Cabinets in Eastern Europe*, Basingstoke, Palgrave, 2001; T. DEWAN, K. DOWDING, *The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity*, in *American Journal of Political Science*, 49(1)/ 2005; O.N. AMORIM, K. STRØM, *Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies*, in *British Journal of Political Science*, n. 36/2006; J. FISCHER, A. KAISER, I. ROHLFING, *The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969–2005*, in *West European Politics*, 29(4)/ 2006; K. DOWDING, P. DUMONT (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, Londra, Routledge, 2009; S. BERLINSKI, T. DEWAN, K. DOWDING, *The Impact of Individual and Collective Performance on Ministerial Tenure*, in *The Journal of Politics*, n. 72(2)/2010; L. CLADI, *Damned If You Do and Damned If You Don't: The Use of Prime Ministerial Discretion and the Royal Prerogative*, in *Parliamentary Affairs*, 2020. Al di fuori del contesto europeo v. D. BLUNT, *Responsible Government: Ministerial responsibility and motions of 'censure' / 'no confidence'*, in *Australasian Parliamentary Review*, n. 19(1)/ 2004; K. KERNAGHAN, *Power, Parliament and Public Servants in Ministerial Canada: Ministerial Responsibility Reexamined*, in *Canadian Public Policy*, n. 5(3)/2009.

³⁰ Si riportano gli articoli delle leggi fondamentali non esplicitati successivamente: art. 74 della Legge costituzionale federale della Repubblica d'Austria; art. 59 della Costituzione della Lettonia; sec. 64.2 della Costituzione della Repubblica di Finlandia; art. 116.3 della Costituzione della Repubblica Slovacca.

Lituania un ministro deve dimettersi quando più della metà dei membri del *Seimas*, a scrutinio segreto, esprime la sfiducia nei suoi confronti (art. 101.4); in Polonia il *Sejm* può ritirare la propria fiducia ad un singolo componente dell'Esecutivo in seguito ad una mozione presentata da almeno 69 deputati. Sarà, poi, il Presidente della Repubblica a richiamare il ministro sfiduciato dalla maggioranza dei deputati, calcolata rispetto al numero legale (art. 159). Il testo costituzionale sloveno prevede che almeno dieci deputati possano presentare un'interpellanza sull'operato del Governo o di un singolo ministro e se la maggioranza della Camera esprime un voto di sfiducia, l'Assemblea Nazionale destituisce il Governo o il suddetto ministro (art. 118). Infine, in Svezia se il *Riksdag* dichiara che il Primo ministro, o un membro del suo Governo, non ha più la sua fiducia, il Presidente del Parlamento revoca il ministro interessato. Tuttavia, se il Governo riesce a convocare un'elezione straordinaria del Legislativo entro una settimana dalla dichiarazione di sfiducia, il ministro non deve lasciare il suo incarico (art. 7).

5. Alcune riflessioni circa una possibile evoluzione della sfiducia individuale

Come si è cercato di dar conto nelle pagine precedenti, le riflessioni sui meccanismi di sfiducia e revoca dei singoli ministri nell'ordinamento italiano sono risalenti³¹, rappresentando il nostro Paese un *unicum* nel panorama comparativo in quanto nessuno di questi due istituti volti a porre fine anzitempo ad un mandato ministeriale è previsto costituzionalmente. Tale dibattito, solo apparentemente risolto dall'introduzione della sfiducia individuale, per prassi al Senato e attraverso una riforma regolamentare alla Camera, torna ad essere centrale con la presentazione e la successiva approvazione della Camera alta della proposta di riforma costituzionale sul cd. "premierato" (ddl. n. 935).

Senza soffermarsi sull'analisi di tale disegno di legge, già oggetto di un'attenta disamina della dottrina³², in questa sede rileva il fatto che il progetto di modifica della forma di governo prevede un Capo

³¹ v. P. MASINI, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, n. 3/1982; C. CHIMENTI, *Senato: mozione di sfiducia individuale*, in *Queste istituzioni*, 1985; S. SICARDI, *Responsabilità del ministro e solidarietà governativa nel regime parlamentare*, Mondovì, 1988; G. CONSOLO, *Governo parlamentare e sfiducia a un singolo ministro*, in *Rassegna Parlamentare*, 1996, pp. 527 e ss.; B. CARAVITA, *L'ammissibilità della sfiducia individuale: il parlamentarismo maggioritario è ancora più lontano*, in B. CARAVITA, A. CHIAPPETTI, C. CHIOLA, *Lecture di diritto pubblico*, cit.; S. TRAVERSA, *Mozione di sfiducia ad un singolo ministro*, in *Le funzioni del Presidente della Camera*.

³² In questa sede ci si limiterà ad indicare alcuni dei contributi sul tema cercando di dar conto delle diverse posizioni espresse a proposito della riforma: v. S. CECCANTI, *Una proposta di Premierato dall'Assemblea nazionale di Libertà Eguale*, 27 novembre 2023; ID., *Verso un premierato non elettivo. Quattro strategie possibili per la transizione incompiuta: riflessioni a partire da un recente contributo di Mauro Calise*, Quaderni costituzionali, n. 3/2023; P. BECCHI, G. PALMA, *Per un premierato ragionato ed equilibrato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2023; AA.VV., *Interventi al seminario "Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto"*, in *federalismi.it*, 7/07/2023 ora in A.M. POGGI, G. PITRUZZELLA, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI, *Riforme istituzionali e forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2023; G. GUZZETTA in Francesco De Palo, *Fine dei ribaltoni, il premierato di Meloni secondo Gazzetta*, in *formiche.net*, 14/11/2023; G. AZZARITI, *Lo squilibrio tra i poteri colpisce a morte la democrazia*, in *ilmanifesto.it*, 21/12/2023; A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista Aic*, n. 3/2023; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, *Rivista Aic*, n. 4/2023; A. POGGI, F. FABRIZZI, *Riforma costituzionale, serve il Parlamento per fare un salto di qualità*, in *federalismi.it*, n. 27/2023, S. CECCANTI, *Un premierato*

dell'Esecutivo legittimato dall'elezione popolare e dotato della facoltà di revocare i propri ministri, ma lascia inalterato il rapporto di fiducia tra le Camere e l'intera compagine governativa.

I vari tentativi di riforma che si sono susseguiti nell'ordinamento italiano fin dai primi anni '80³³ hanno avuto come modelli le democrazie parlamentari europee medio grandi, prevalentemente quella tedesca e in alcune occasioni anche la francese e la spagnola. La riforma costituzionale in discussione, invece, sembra non considerare che tali esperienze, che prevedono l'istituto della revoca, sono contraddistinte dal conferimento della fiducia al solo Capo di governo. Per di più, per quanto il quadro comparato sia molto articolato rispetto alle modalità di interruzione del mandato di un ministro, come si è visto, sono recessivi e minoritari i casi in cui allo strumento della revoca sia affiancato quello della sfiducia individuale

equilibrato? Si può, anzi si deve, Rivista Il Mulino, 8/01/24; T.E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2024; AA.VV., *Costituzione quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Astrid, Passigli Editori, 2024; S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 2/2024. Di recente v. i lavori monografici F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, cit., p. 191 ss.; G. LAURICELLA, *La (ri)forma di governo in Italiana*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 174 ss.; A. POGGI, *Le «virtù» del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 87 ss.; A. STERPA, *Premierato all'italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Torino, UTET, 2024, p. 87 ss.

³³ In Italia si discute di ipotesi di riforma costituzionale, attinenti soprattutto alla forma di governo, quasi con cadenza decennale (1982-83, 1992-94, 1997-1999, 2006, 2014-16). Si tratta, infatti, di un tema ricorrente nella storia repubblicana e che ha avuto particolare centralità nell'ultimo quarantennio. Talune delle proposte susseguites nel corso delle legislature hanno toccato, in tutto o in parte e con diversa modulazione ed incidenza sull'assetto complessivo della forma di governo, il tema del rafforzamento del vertice monocratico dell'Esecutivo. Di seguito, si riporteranno i tratti salienti di alcune di queste proposte. La prima tra queste a prevedere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica ispirandosi al semipresidenzialismo francese (relazione G. Ciaurro) o del Primo ministro (relazione S. Galeotti) è stata quella elaborata dal Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali istituito nel 1994 dal Governo allora in carica (cd. Comitato Speroni), precedentemente invece sia la Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali (cd. Commissione Bozzi) nel 1985 che quella successiva (cd. Commissione De Mita-Iotti) nel 1994 proposero alcune misure relative alla razionalizzazione della forma di governo, come l'investitura attraverso una fiducia espressa al Presidente del Consiglio dal Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica, a doppio turno eventuale, è stata prevista anche nel progetto di revisione della cd. Commissione D'Alema nel 1997. All'interno di questa, inoltre, il Comitato sulla forma di governo predispose anche una proposta, poi scartata dalla Commissione, in cui si prevedeva, a fianco dell'eleggibilità diretta del Presidente della Repubblica, quella del Primo Ministro. Un rafforzamento di questa figura era stato previsto anche nella legge costituzionale di riforma del 2005, mai entrata in vigore a seguito della mancata approvazione del corpo elettorale tramite referendum. La riforma del 2005, in particolare, ridisegnava la forma di governo, facendo perno su un Primo ministro dotato dei poteri di nomina e revoca dei ministri e di determinazione della politica generale del Governo e di rilevanti prerogative nei confronti della Camera dei deputati tra cui richiederne, su sua "esclusiva responsabilità", lo scioglimento. Allo stesso tempo, era prevista la possibilità di evitare lo scioglimento se, entro venti giorni dalla richiesta, fosse stata presentata alla Camera dei deputati, l'unica legata al premier dal rapporto fiduciario, una mozione che dichiarasse la volontà di continuare nell'attuazione del programma e indicasse il nome di un nuovo primo ministro. La mozione doveva essere sottoscritta e approvata, per appello nominale, da deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni, e in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti la Camera. In tal modo, quindi, ogni settore minoritario interno alla maggioranza avrebbe potuto provocare lo scioglimento del Legislativo. Si rinvia alle analisi e alla bibliografia contenute in M. CAVINO, L. IMARISIO, S. SICARDI, *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015; F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 2/2015; C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *ivi*, 2/2015; M. CAVINO, L. CONTE, L. IMARISIO, S. SICARDI, G. SOBRINO, C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, 2017; M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI, *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione. 2017-2021*, Bologna, 2022.

e sono ancor meno quelli che prevedono il primo congiuntamente alla fiducia all'intero Esecutivo, come avviene ad esempio a Malta a norma dell'articolo 79 della Costituzione.

Più in generale, in dottrina, a destare dubbi sono vari aspetti della proposta di riforma costituzionale concernenti il rapporto fiduciario. Il più evidente, probabilmente, risiede nel fatto che in caso di approvazione di una mozione di sfiducia lo scioglimento del Legislativo è automatico, conseguendo il voto anticipato, mentre nel caso in cui sia stato il Presidente del Consiglio a proporre la mozione di fiducia con esito negativo sarà questi a decidere se sciogliere le Camere, dimettersi per ottenere nuovamente l'incarico ovvero farlo al fine di far nominare Capo di governo un membro di un altro partito eletto nelle file della maggioranza. A ciò si aggiunge l'asimmetria causata dalla previsione dello scioglimento automatico nel caso in cui ad essere sfiduciato sia il Capo dell'esecutivo eletto al suo secondo incarico, oppure un altro premier diverso da quello eletto dal corpo elettorale. Numerose audizioni³⁴, inoltre, hanno messo in evidenza l'irragionevolezza e la contraddittorietà, data la previsione dell'elezione diretta dello stesso Presidente del Consiglio, sia del mantenimento dell'istituto dell'incarico di formare il Governo in capo al Presidente della Repubblica, dato che i suoi margini di discrezionalità sarebbero nulli, sia del voto di fiducia iniziale al Governo nel suo complesso.

Proprio quest'ultimo aspetto, previsto nel disegno di riforma costituzionale anche nella sua versione approvata dal Senato, consente di ipotizzare il non venir meno delle norme regolamentari e della prassi che disciplinano la facoltà del Parlamento di presentare una mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro. Occorre allora domandarsi se tale istituto possa sopravvivere nell'Italia del premierato ed eventualmente con quali caratteristiche e finalità, tenendo conto del fatto che la mozione di sfiducia individuale è divenuta, nel nostro ordinamento, prevalentemente il luogo giuridico in cui il Presidente del Consiglio può risolvere un contrasto con un membro del proprio Governo. Questo meccanismo, quindi, può essere uno strumento che consente all'Esecutivo di rimanere in carica, seppur in una composizione diversa da quella iniziale, riconoscendo al Legislativo, o meglio alla maggioranza parlamentare, la facoltà di intervenire nel caso in cui uno o più ministri, violando i principi fondamentali della collegialità e le esigenze della solidarietà ministeriale, si discostino dalle linee programmatiche sulle quali è stata conferita la fiducia. Solo nel caso in cui il Capo di governo non sia apertamente concorde con la propria maggioranza, tale strumento potrebbe rivelare, al massimo, che questi non dispone del pieno appoggio dello schieramento partitico di cui è espressione³⁵.

³⁴ Le audizioni depositate sono consultabili, v. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegni di legge. Atto Senato n. 935, XIX Legislatura, sez. "Documenti acquisiti"*: https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/57694_documenti.htm

³⁵ D. D'OTTAVIO, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, cit., pp. 635-636

Una tale configurazione della sfiducia individuale, quale strumento a disposizione della maggioranza parlamentare per garantire l'omogeneità e l'unità di azione del proprio Esecutivo, avallata anche dalla sentenza della Corte costituzionale, ha portato parte della dottrina a ritenere che svolga una funzione analoga a quella che potrebbe avere la revoca del ministro su proposta del Presidente del Consiglio³⁶. Per di più, è stato rilevato come affidare all'organo legislativo il compito di risolvere i conflitti politici interni a quello esecutivo non apparirebbe affatto alle regole del governo parlamentare, ma a quelle di un sistema partitocratico, non rappresentando un'applicazione del principio di collaborazione, tipico del rapporto di fiducia, ma riproducendo la prevalenza dell'interesse dei partiti di coalizione su quello di unità della compagine governativa³⁷. L'istituto della sfiducia individuale è stato anche definito uno strumento atto solo a creare confusione nell'ordinamento e a provocare momentanee tensioni, senza avere alcun effetto positivo in quanto nel caso in cui un partito della coalizione di governo volesse sfiduciare un ministro ancora sostenuto da un'altra forza politica, come quasi sempre accade, quest'ultima finirebbe col provocare una crisi di Governo³⁸. Nonostante ciò, è stato sostenuto che in caso di dissenso condiviso, più o meno apertamente, da una parte della coalizione di maggioranza, la mozione di sfiducia individuale abbia concrete possibilità di essere approvata. In tal caso, la sola presentazione e calendarizzazione di tale mozione finisce per determinare effetti politicamente rilevanti, facendo emergere le contraddizioni interne alla coalizione di Governo, obbligandola ad un confronto tra le sue componenti e, eventualmente, conducendo alle dimissioni del ministro interessato. Allo stesso tempo, è stato evidenziato come il meccanismo in analisi possa essere uno strumento utile anche alle opposizioni, che utilizzandolo possono marcare il loro dissenso, non solo e non tanto con il Governo nel suo insieme, quanto rispetto ad alcune politiche settoriali perseguite da un singolo ministro³⁹. Inoltre, non sempre le mozioni di sfiducia individuale hanno riguardato il solo comportamento dei membri dell'Esecutivo nello svolgimento delle loro funzioni, talvolta sono state anche la conseguenza del sospetto che fossero stati commessi degli illeciti. Se proposte dall'opposizione, però, ad oggi non hanno determinato effetti politici significativi e spesso tali mozioni non sono state proprio discusse, come già sottolineato, delle oltre 60 richieste di sfiducia individuale presentate nei due rami del Parlamento, ne sono state votate meno della metà. Qualora la modifica della forma di governo proposta dall'Esecutivo in carica dovesse entrare in vigore, come già detto, il Presidente del Consiglio avrebbe il potere di revocare i ministri. Resta da definire come tale facoltà verrebbe declinata, se a sua completa discrezione o, come già previsto nel testo della riforma

³⁶ F. DONATI, *Governo: Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 7 del 1996*, cit., pp. 366-367 e ss.

³⁷ R. BIN, *Capire la Costituzione*, cit., p. 87.

³⁸ S. CECCANTI, *A proposito del caso Bonafede/1*, cit.

³⁹ N. LUPO, *A proposito del caso Bonafede/2*, cit.

e coerentemente rispetto al quadro comparato, attraverso il filtro della Presidenza della Repubblica. Anche qualora il ruolo del Capo di Stato non dovesse variare e, quindi specularmente a quanto previsto dall'attuale articolo 92⁴⁰, gli spetterebbe la facoltà di sollevare dall'incarico i ministri su proposta del Presidente del Consiglio difficilmente potrebbe sollevare dubbi circa una revoca, al contrario di quanto avviene attualmente in occasione delle nomine⁴¹, in quanto successiva a problemi di unità di indirizzo. Tale prospettiva potrebbe, però, mutare in base al grado di autonomia che si riconoscerà al Capo di Stato e a poter incidere in concreto su tale aspetto sono le norme che ne disciplineranno la nomina.

Pertanto, allo stato attuale del testo di riforma, verrebbero introdotte alcune coordinate istituzionali che, nelle dinamiche concrete dell'eventuale futuro assetto ordinamentale, renderebbero incompatibile l'istituto della sfiducia individuale. Ciò in quanto, a netto di considerazioni di tipo politico, soprattutto in situazioni di governi di coalizione, è possibile immaginare che la richiesta di revoca diventi lo strumento principale a cui il premier ricorrerebbe per modificare la composizione del proprio Governo, soprattutto nel caso di un ministro le cui azioni politiche non corrispondano all'indirizzo dell'Esecutivo. Ciò renderebbe nella prassi la mozione di sfiducia individuale uno strumento obsoleto e inattuato.

Tale quadro sarebbe suscettibile di variazioni se si volesse considerare tale meccanismo non ascritto alla funzione di indirizzo politico⁴², insieme a mozione di fiducia e sfiducia collegiale e questione di fiducia,

⁴⁰ Per un recente commento dell'articolo 92 v. C. BASSU, *Articolo 92*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (artt. 55-139) e disposizioni transitorie e finali, II ed., Bologna, 2021. In *ivi* v. anche C. BOLOGNA, *Articolo 94*.

⁴¹ v. ex multis A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 9; M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 11/2011, p. 423 ss.; G. AZZARITI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018; F. FERRARI, *Il potere di nomina dei ministri tra indirizzo politico e prerogative presidenziali*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, 2022, p. 43 ss. A proposito di alcuni casi specifici v. A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; L. FERRARO, *La nomina del Ministro Savona e le "accuse" al Presidente Mattarella*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29/09/2018; S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, 2018; B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, vol. I e II, Torino, 2022; G. MATTEOLI, *Presidente di tutti. Giorgio Napolitano nelle memorie di un segretario al Quirinale*, Bologna, 2024.

⁴² v. ex multis C. MORTATI *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Annali dell'Università di Macerata*, XVI, 1941; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, 1942; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo*, Milano, 1961; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, vol. XXI, Milano, 1971; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia (nei rapporti tra governo e parlamento)*, Milano, 1973; A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3/1975; F. CUOCOLO, *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e Società*, 1982; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985; S. SICCARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1989; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, n. 1-2-3-4, 1993; G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2018; M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei "sintomi" della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, in *federalismi.it*, 28/2018; A DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, 2020; C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo*

ma a quella di informazione e controllo⁴³, al pari di interrogazioni e interpellanze. Quello del controllo parlamentare è senza dubbio un tema complesso, soprattutto in seguito alle trasformazioni giuridico-istituzionali degli ultimi decenni, prima tra tutte il processo di integrazione europea. È, però, possibile delineare alcuni aspetti essenziali di tale funzione. Il controllo presenta un carattere relazionale, laddove sussiste un “dualismo” tra soggetto controllante e controllato, che esprime anche una sostanziale diversità degli scopi e degli interessi perseguiti. A questo si deve aggiungere l’accessorietà e la strumentalità della funzione stessa rispetto alla presenza di un’attività effettivamente da verificare senza la quale non potrebbe aver luogo. Il controllo esercitato dalle Camere nei confronti del Governo è, poi, un esempio di controllo costituzionale che non si traduce in una subordinazione o dipendenza dell’organo controllato nei confronti di quello controllante, ma dà forma ad una relazione di dipendenza logico-funzionale tra i soggetti coinvolti in modo da innovare o modificare in modo diretto l’attività dell’organo controllato⁴⁴.

La sfiducia individuale come strumento di controllo non prevederebbe, quindi, una sanzione immediata, ma solo quella derivante dagli effetti politici che potrebbe produrre in seguito alla sua presentazione e approvazione e sarebbe legata non direttamente al rapporto fiduciario tra Esecutivo e Legislativo, ma a un diverso vincolo di *accountability* dei componenti del primo nei confronti del secondo, rafforzato dalla sopravvivenza di una responsabilità politica «imperfetta» in capo ai singoli ministri⁴⁵, essendo questi depositari di una fiducia collegiale insieme con gli altri membri della compagine governativa.

In tal modo, l’istituto in analisi potrebbe non solo sopravvivere, ma anche conoscere un rinnovato utilizzo, assumendo le caratteristiche di quelle mozioni volte a mostrare disapprovazione nei confronti dell’operato di un ministro e non a comportarne l’automatica rimozione dall’incarico, come le mozioni di censura britanniche o le mozioni di riprovazione spagnole. Si tratta di un’ipotesi che, come messo in evidenza nelle pagine precedenti, è stata avanzata anche da parte della dottrina italiana⁴⁶. Ciò a maggior ragione, se consideriamo che le funzioni di controllo non devono essere interpretate come esclusivo

diritto pubblico italiano, ristampa Milano, 2020; F. SALMONI, *Responsabilità, indirizzo politico e teoria dei controlli costituzionali nella prima dottrina giuspubblicistica italiana*, in *Nomos. La attualità nel diritto*, 3/2021.

⁴³ Tra gli altri, v. S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962; A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Milano, 1974; N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2002; A. D’ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal parlamento controllore al parlamento controllato*, Seminario Annuale dell’Associazione «Gruppo di Pisa», 25/11/2016; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, 2012; E. GRIGLIO, *Dinamiche attuali della funzione di controllo tra le prerogative del parlamento e la responsabilità degli «esecutivi»*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017; L. VIOLANTE, *Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli*, in *federalismi.it*, 3/2019.

⁴⁴ M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell’ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022, p. 68 ss.

⁴⁵ G.F. CIAURRO, voce «Minsitro», cit., p. 525; ID., *Ministro, Funzioni politico-costituzionali: i rapporti con le Camere e con altri organi esterni al Governo*, cit., 1976.

⁴⁶ v. M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati, la responsabilità politica dei singoli ministri e la mozione di sfiducia individuale*, cit.; G. CONSOLO, *La sfiducia ad un singolo ministro nel quadro dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, Milano, 1999.

appannaggio delle minoranze, ma spettano all'intero organo parlamentare⁴⁷. In un quadro costituzionale mutato nel senso di attribuire una legittimazione diretta al capo del Governo, quindi, tale configurazione della mozione di sfiducia individuale potrebbe essere funzionale alla maggioranza, o meglio ad alcune sue componenti, e allo stesso tempo potrebbe contribuire a rafforzare il ruolo dell'opposizione⁴⁸, a cui più volte in occasione dei vari dibattiti sulle riforme nel nostro ordinamento si è avanzata l'ipotesi di dare veste costituzionale⁴⁹.

A tal proposito, utile a questa riflessione è quanto avvenuto nel giugno 2024 in Galles dove i conservatori hanno presentato una mozione di sfiducia nei confronti del *first minister* laburista, Vaughan Gethin. Tale istituto, in base al *Government of Wales Act* (2006) c. 32, s. 47, non ha effetti giuridici vincolanti se rivolto ad un membro del governo, tra cui il primo ministro, mentre se ad essere coinvolto è l'Esecutivo nel suo complesso, in caso di approvazione, è obbligato alle dimissioni⁵⁰. Pertanto, nonostante l'esito positivo della mozione di sfiducia, Gethin non ha immediatamente lasciato il suo incarico, ma lo ha fatto solo in seguito agli effetti politici che tale evento ha prodotto. Infatti, già precedentemente alla mozione il partito *Plaid Cymru* gli aveva revocato il suo appoggio esterno, in seguito a questa ha perso anche sostegno all'interno del proprio partito e ciò è stato dimostrato dalle dimissioni di alcuni dei suoi ministri⁵¹. Il caso gallese, seppur in un contesto per molti aspetti peculiare, *in primis* l'essere un sistema di governo

⁴⁷ Sull'importanza della rivalutazione della funzione di controllo nell'ordinamento italiano v. F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, Bologna, 2024, sp. p. 66 ss.; per il quadro comparato si rimanda a P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, 2017 e E. GRIGLIO, *Parliamentary oversight of the executives*. Oxford, 2021.

⁴⁸ A. MANZELLA, *Maggioranza ed opposizione in parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969; G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano, 1980; A. SAIITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, Torino, 2013.

⁴⁹ F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, cit., p. 36, si rimanda alla bibliografia ivi citata e in particolare a: A. RINELLA, *Lo «Statuto costituzionale» dell'opposizione parlamentare*, Trieste, 1999; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001; E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004; V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006; E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.

⁵⁰ Tale meccanismo è previsto, a partire dallo *Scotland Act* del 1998, anche in Scozia. Infatti, tra gli strumenti di cui il Parlamento scozzese dispone per attuare la sua funzione di controllo sull'Esecutivo vi sono anche le mozioni di sfiducia. Queste ultime possono essere presentate da qualsiasi deputato nei confronti dell'intero Governo o di un singolo ministro e, se sostenute da almeno venticinque membri del parlamento di Holyrood, devono essere discusse. La *rule 8* dello *Scotland Act* prevede, però, un obbligo di dimissioni, nei confronti dell'intera compagine governativa, unicamente a seguito di un voto di sfiducia rivolto al Governo nel suo insieme. Pertanto, la votazione è da ritenersi vincolante solo nel caso di mozioni rivolte all'Esecutivo nel suo insieme e non anche quando siano rivolte ai singoli ministri. In tal caso, quindi, hanno solo un carattere consultivo. M. LAZAROWICZ, J. MCFADDEN, *The Scottish Parliament: Law and Practice*, Edimburgo, Edinburgh University Press, 2018, p. 81.

⁵¹ A. PAUN, M. FRIGHT, M. MITCHELL, B. ALLEN, *Vaughan Gething's successor as Welsh first minister faces three key challenges Wales is preparing for its next first minister – the third since the start of the year*, in *Institute for Government*, 16/07/ 2024.

devoluto⁵², mostra come, anche attraverso strumenti privi di effetti giuridici vincolati, l'opposizione possa realizzare una pressione significativa sull'Esecutivo. Per quanto sia difficile che nel contesto italiano si producano simili effetti, tale possibilità, seppur remota, non può essere esclusa del tutto. D'altra parte, il nostro Legislativo attraverso una mozione di sfiducia individuale con le caratteristiche precedentemente delineate potrebbe rafforzare, se non proprio riscoprire, la nota funzione informativa teorizzata da Walter Bagehot⁵³ consistente nella raccolta di informazioni e punti di vista della minoranza, ma anche della maggioranza stessa, al fine di renderle note all'opinione pubblica. In tal modo, inoltre, il Parlamento, seppur non con una intensità considerevole, potrebbe rappresentare una sorta di cassa di risonanza di quelle azioni governative considerate inappropriate o addirittura pericolose dall'opposizione e consentire in modo più agevole che l'Esecutivo renda conto delle proprie decisioni al corpo elettorale.

Così come l'origine dell'istituto della sfiducia al singolo ministro nell'ordinamento italiano è da individuarsi nella prassi, allo stesso modo, con non troppe difficoltà, si può immaginare una sua possibile evoluzione soprattutto all'interno di un quadro istituzionale mutato. È necessario, però, tener presente che, essendo la riforma costituzionale sul "premierato" ancora in discussione, l'attuale disegno di legge potrebbe essere oggetto di modifiche, più o meno significative, alcune delle quali potrebbero incidere indirettamente sullo strumento della sfiducia individuale al singolo ministro.

È possibile, infatti, che la proposta di riforma venga emendata nel senso di prevedere per l'approvazione di una mozione volta a sfiduciare l'Esecutivo una maggioranza più elevata, quella assoluta, come avviene in altri ordinamenti europei, tra cui quello spagnolo e tedesco. In tal caso, anche se i *quorum* rafforzati sono ritenuti ammissibili solo se esplicitamente sanciti in Costituzione, in termini sistematici sarebbe difficile negare l'elevazione della maggioranza anche per le mozioni di sfiducia individuale. In caso contrario, infatti, queste ultime potrebbero essere utilizzate per rimuovere con maggiore facilità larga parte dei componenti del Governo e quindi per eludere un'importante norma di razionalizzazione della forma di governo volta alla stabilizzazione del rapporto fiduciario. L'aumento della maggioranza necessaria per approvare una mozione di sfiducia individuale rappresenterebbe, nella realtà concreta della dinamica politica, un deterrente significativo all'utilizzo di tale strumento, privandolo anche di quella sua possibile configurazione come strumento di controllo, di cui si sono tracciate le caratteristiche

⁵² v. *ex multis* D. MELDING, *Issues on Welsh Devolution*, in *Statute Law Review*, 2012; S. GRIFFITHS, P. EVANS, *Constitution by Committee? Legislative Competence Orders under the Government of Wales Act (2007-2011)*, in *Parliamentary Affairs*, 2013; A. Sherlock, *The Continuing of Devolution in Wales*, in *European Public Law*, 2015; E. GIANFRANCESCO, *Devolution e referendum in Galles. Uno sguardo dal continente*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa, Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2012, G. CARAVALE, *A Family of Nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra Devolution e Brexit*, Jovene, Napoli, 2017, p. 101 ss.

⁵³ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 143. v. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra attualità e storicità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 101 ss.



precedentemente. Lo stesso avverrebbe, in modo ancor più automatico e definitivo, qualora dovessero essere modificate le disposizioni in materia di rapporto fiduciario. Se, prendendo a modello Paesi come la Germania e la Spagna, dovesse essere deciso che l'unico titolare della fiducia delle Camere sia il Presidente del Consiglio, la sfiducia individuale nei confronti del titolare di un dicastero non sarebbe più ammissibile nel nostro ordinamento proprio per le motivazioni che sono state adottate per la sua legittimazione. Verrebbe, infatti, meno quel legame tra i singoli ministri e il Parlamento e, pertanto, la facoltà di quest'ultimo di esprimersi sulla loro rimozione dall'incarico.