

SENTENZA N. 7

ANNO 1996

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

Composta dai signori Giudici:

- Avv. Mauro FERRI, Presidente
- Prof. Luigi MENGONI
- Prof. Enzo CHELI
- Dott. Renato GRANATA
- Prof. Giuliano VASSALLI
- Prof. Francesco GUIZZI
- Prof. Cesare MIRABELLI
- Prof. Fernando SANTOSUOSSO
- Avv. Massimo VARI
- Dott. Cesare RUPERTO
- Dott. Riccardo CHIEPPA
- Prof. Gustavo ZAGREBELSKY

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del dott. Filippo Mancuso, nella qualità di Ministro di grazia e giustizia-Guardasigilli pro-tempore, notificato il 30 ottobre 1995, depositato in cancelleria il 2 novembre successivo ed iscritto al n. 35 del registro conflitti 1995, per conflitto di attribuzione sorto a seguito:

1) della mozione in data 4 luglio 1995, così come presentata e posta all'ordine del giorno del 18 ottobre 1995 e messa a votazione nominale dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;

2) dell'atto con cui il Presidente del Senato, per implicito o per esplicito, ha ammesso a discussione la mozione di sfiducia;

3) della proclamazione dei risultati della votazione sulla mozione impugnata, di accoglimento della mozione stessa, così come dichiarata dal Presidente del Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;

4) della proposta del Presidente del Consiglio dei ministri per il conferimento, a se medesimo, dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim;

5) del decreto in data 19 ottobre 1995, del Presidente della Repubblica, con il quale è stato conferito l'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim al Presidente del Consiglio dei ministri, dott. Lamberto Dini;

6) dell'atto successivo, in data 20 ottobre 1995, con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri, dott. Lamberto Dini, ha chiesto ed ottenuto "il passaggio delle consegne" del Ministero di grazia e giustizia;

Visti gli atti di costituzione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica;

Udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 1995 il Giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Fabrizio Salberini, Donatella Resta e Franco G. Scoca per il dott. Filippo Mancuso; gli avvocati Giuseppe Guarino e Paolo Barile per il Senato della Repubblica; gli avvocati Giuseppe Abbamonte e Feliciano Benvenuti per la Camera dei deputati; l'Avvocato generale dello Stato Giorgio Zagari per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Presidente della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 18 ottobre 1995, depositato il successivo 19, il dott. Filippo Mancuso, nella qualità di Ministro di grazia e giustizia-Guardasigilli pro-tempore, quale "titolare del potere di esercizio delle funzioni amministrative della giustizia, conferite, in via specifica ed esclusiva", dagli artt. 107 e 110 della Costituzione, ha sollevato conflitto di attribuzione contro il Senato della Repubblica, quale "titolare del potere di accordare o revocare la fiducia al Governo conferito dall'art. 94 della Costituzione". Ricordata la mozione del 18 maggio 1995, votata dal Senato in materia di attività ispettiva del Ministro di grazia e giustizia, il ricorrente impugna la successiva mozione del 4 luglio 1995 "da discutere nella seduta in data 18 ottobre 1995", con la quale il Senato avrebbe espresso "sfiducia" al Ministro di grazia e giustizia pro-tempore, quale responsabile individuale degli atti del proprio dicastero.

2. - Quanto all'individuazione e alla legittimazione delle parti in conflitto, si osserva che "laddove entrino in conflitto con altri poteri dello Stato, quelli attribuiti dalla Costituzione al Ministro di grazia e giustizia, quale titolare del potere di esercizio delle funzioni amministrative della giustizia ex artt. 107 e 110 della Costituzione, è quel Ministro e non altri il legittimo contraddittore dell'organo investito del potere contrapposto con espressa esclusione del Presidente del Consiglio". Relativamente all'altra parte in conflitto, è pacifico - secondo il ricorrente - che il Senato della Repubblica sia organo competente "a dichiarare definitivamente la volontà del potere" (art. 37 della legge n. 87 del 1953) "quanto alla formulazione delle mozioni di fiducia o sfiducia costituenti un potere tipico, istituzionale, di quell'Organo".

3. - Il profilo oggettivo del conflitto risiederebbe nella volontà del Senato della Repubblica di sfiduciare, "personalmente e singolarmente", il Ministro di grazia e giustizia, per le attività di cui agli artt. 107 e 110 della Costituzione, che si assumono esercitate con modalità "confliggenti con il recupero della serenità istituzionale necessaria ad assicurare l'indipendente esercizio della funzione giudiziaria". Pur dando atto che il conflitto è, allo stato di proposizione del ricorso "soltanto virtuale", si assume comunque la "inammissibilità della iniziativa volta alla sfiducia de qua", sotto un triplice profilo: 1) della "inammissibilità di una personalizzazione dell'istituto della mozione parlamentare di sfiducia"; 2) della "inesistenza, nel caso di specie, di una responsabilità politica (e di qualsiasi ulteriore responsabilità) del ministro da sfiduciare"; 3) infine "della vindictio potestatis del Guardasigilli in relazione ai poteri specifici che costituzionalmente gli competono". Dopo aver rilevato che il rapporto fiduciario Camere-Governo "nel suo complesso" appare "insuscettibile di essere parzializzato, e parzialmente revocato, a scapito della unitarietà delle funzioni del Governo stesso (art. 95 della Costituzione e art. 2 della legge n. 400 del 1988) e della sua collegialità", si osserva che, d'altra parte, le eventuali conseguenze dell'approvazione di una mozione di sfiducia individuale "sembrano difficilmente collocabili nel presente assetto

costituzionale se non ipotizzando le dimissioni dell'intero Governo, in assenza di quelle del ministro sfiduciato, non certo revocabile in mancanza di qualsiasi indizio normativo che ne consenta il ritiro dal Governo con siffatte modalità". Sull'uso, invece, della mozione di sfiducia come "procedura surrettiziamente allusiva all'impeachment anglosassone", attraverso una chiamata di responsabilità del Ministro di grazia e giustizia per atti e fatti del suo dicastero, si ritiene - muovendo dalla distinzione fra responsabilità "politica" e "giuridica" dei ministri - che la responsabilità politica individuale si configuri come una responsabilità imperfetta, "giacché le Camere possono bensì chiedere conto dell'operato dei ministri mediante gli strumenti del sindacato parlamentare (interrogazioni, interpellanze, inchieste parlamentari), ma non possono attivare un provvedimento sanzionatorio a carico di un ministro se non coinvolgendovi collegialmente l'intero Governo". Quanto alla responsabilità giuridica, "neppure la mozione ostile contro cui si ricorre ne ha potuto ipotizzare una qualsivoglia", a carico del ricorrente. Lamentando un'"indebita interferenza" del Senato nell'attività amministrativa del Guardasigilli, si rileva che sia la mozione di sfiducia in discussione il 18 ottobre, sia quella precedente del 18 maggio, "originano e si riducono sostanzialmente ad una critica sommaria circa lo svolgimento di alcune incombenze amministrative, ed in particolare di alcune ispezioni", rappresentando siffatte valutazioni di merito come "risultato di un indivisibile (per i presentatori) indirizzo politico proprio del ministro da sfiduciare", e suscitando il problema del "se" e "quanto" un organo parlamentare, ancorché di indiscussa autorevolezza, possa sovvertire le regole sulla responsabilità amministrativa, civile e penale dei ministri per gli atti del loro dicastero. La mozione impugnata, dando per scontato che l'esercizio dei poteri autonomamente spettanti al Ministro di grazia e giustizia in materia ispettiva "non si sarebbe sempre ispirato agli indirizzi generali del Governo in materia di equilibrato rapporto tra i poteri dello Stato, ovvero si sarebbe svolto secondo principi di inadeguatezza e di non proporzionalità tra i comportamenti in astratto addebitabili ai magistrati e la tutela dei beni a garanzia dei quali la facoltà di azione disciplinare è attribuita al Ministro", lamenterebbe "la mancanza di indirizzi di governo in ordine alle problematiche dell'attività ispettiva del Ministro, rivolti per un verso ad evitare interferenze di tale attività sull'indipendente esercizio della funzione giudiziaria, e per altro verso a prevedere che eventuali interruzioni del rapporto di collaborazione tra i magistrati ispettori e il Ministro fossero adeguatamente motivate". Ad avviso del ricorrente, dette doglianze, "del tutto infondate nel merito", costituirebbero "una indebita intromissione di un organo legislativo nella attività dell'esecutivo, anche per la ulteriore pretesa di voler dettare regole di buona amministrazione con un mezzo, quello della mozione di sfiducia, assolutamente non preordinato dal Costituente a tale scopo". Del resto, contro le attività amministrative che si assumano illegittime, o addirittura illegali, "l'ordinamento appronta più di un mezzo per la loro rimozione dal mondo giuridico", senza necessità di chiamare in causa "la credibilità politica del Ministro competente".

4. - Con atto del 21 ottobre 1995, depositato il 23 successivo, "il Ministro dott. Filippo Mancuso, quale titolare del potere di esercizio delle funzioni amministrative della giustizia, conferite, in via specifica ed esclusiva", dagli artt. 107 e 110 della Costituzione, ha proposto un ulteriore ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato contro: a) il Senato della Repubblica, quale "titolare del potere di accordare o revocare la fiducia al Governo conferito dall'art. 94 della Costituzione"; b) il Presidente del Consiglio dei ministri, "quale titolare del potere di proporre al Presidente della Repubblica il suo nome per assumere ad interim le funzioni

di Ministro Guardasigilli, ai sensi dell'art. 92 della Costituzione"; c) il Presidente della Repubblica, "quale titolare del potere di affidare al Presidente del Consiglio l'incarico ad interim di Ministro di Grazia e Giustizia, ai sensi dell'art. 92 della Costituzione".

5. - Il ricorrente ha chiesto l'annullamento dei seguenti atti:

1) della mozione in data 4 luglio 1995, così come presentata e posta all'ordine del giorno del 18 ottobre 1995 e messa a votazione nominale dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;

2) dell'atto con cui il Presidente del Senato, per implicito o per esplicito, ha ammesso a discussione la mozione di sfiducia de qua;

3) della proclamazione dei risultati della votazione sulla mozione impugnata, di accoglimento della mozione stessa, così come dichiarata dal Presidente del Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;

4) della proposta del Presidente del Consiglio dei ministri per il conferimento, a se medesimo, ad interim, dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia;

5) del decreto in data 19 ottobre 1995, del Presidente della Repubblica, con il quale è stato decretato il conferimento dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim al Presidente del Consiglio dei ministri, dott. Lamberto Dini;

6) dell'atto successivo, in data 20 ottobre 1995, con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri, dott. Lamberto Dini, ha chiesto ed ottenuto dal Ministro Mancuso, che ne contestava la legittimità, "il passaggio delle consegne" del Ministero di grazia e giustizia.

6. - Il ricorrente ribadisce, anzitutto, la propria legittimazione soggettiva "quale titolare del potere di esercizio delle funzioni amministrative della giustizia ex artt. 107 e 110 della Costituzione"; osserva, poi, relativamente alle altre parti in conflitto, che appare pacifico che esse siano organi competenti "a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri" (art. 37 della legge n. 87 del 1953): il Senato "quanto alla formulazione delle mozioni di fiducia o sfiducia"; il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Repubblica quanto alla nomina dei ministri. Questi poteri risultano ora "degenerati in conflitto", perché: a) il primo "non indirizzato, come stabilito dalla Costituzione, al Governo nel suo complesso, ma al solo Ministro Guardasigilli" e comunque volto a sindacare una funzione propria di questo; b) gli altri due carenti dei necessari presupposti e comunque al di là dei poteri istituzionali (ove il decreto del Presidente della Repubblica voglia intendersi come atto di destituzione implicita del Ministro dalla carica).

7. - Quanto, poi, al profilo oggettivo del conflitto, esso risiederebbe: 1) nella volontà del Senato della Repubblica di sfiduciare il Ministro di grazia e giustizia, per l'esercizio delle attività di cui agli artt. 107 e 110 della Costituzione; 2) nella volontà del Presidente della Repubblica di nominare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, un altro Ministro Guardasigilli (senza peraltro aver assunto alcuna determinazione riguardo al primo). Premesso il carattere "attuale" del conflitto, si ribadisce, conformemente a quanto già assunto con il primo ricorso, la inammissibilità della iniziativa volta alla sfiducia verso un singolo ministro, sotto il triplice profilo già prospettato nella prima impugnativa. Nel ribadire le considerazioni già svolte nel primo ricorso sul fatto che il rapporto fiduciario Camere-Governo "nel suo complesso" appare insuscettibile di essere "parzializzato, e parzialmente revocato", si soggiunge che la fattispecie non potrebbe essere "giustificata con il ricorso alle non consolidate figure della convenzione parlamentare". Infatti, premesso che "il regolamento del Senato non contempla le mozioni di sfiducia al singolo

Ministro", si potrebbe supporre "una ipotesi convenzionale", ove non fosse intervenuto il dissenso di taluni gruppi parlamentari, come è invece accaduto. Tanto rilevato, il ricorso riprende sostanzialmente le argomentazioni già svolte nel primo, segnatamente per quanto attiene alla mozione di sfiducia individuale.

8. - Quanto poi all'atto di proposta del Presidente del Consiglio dei ministri al Presidente della Repubblica per il conferimento ad interim dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia, se ne sostiene il "contrasto con il dettato costituzionale", per le ragioni di seguito esposte. Premesso che "i conflitti tra ministri devono essere risolti nell'ambito del Consiglio dei ministri", si rileva che la vicenda de qua denuncia invece l'esistenza di una "frattura verificatasi in seno al Governo" e che "tale situazione sarebbe inconcepibile se avesse riguardato un conflitto di carattere politico", da risolvere comunque nel Consiglio dei ministri, "in quanto una scelta politica assume sempre carattere globale ed è imputabile all'intero Governo". Si ritiene che la vicenda in questione sia "stata invece resa possibile per il fatto che non si è mai contraddetto un atto politico del Ministro, ma piuttosto la decisione di adottare, ovvero l'aver adottato uno o più atti amministrativi rientranti nelle funzioni specifiche costituzionalmente proprie del Guardasigilli". Osservato che dal decreto presidenziale risulta che il Presidente della Repubblica ha "preso atto" che con l'approvazione di una mozione di sfiducia individuale è venuta meno la condizione essenziale e indefettibile della permanenza del ricorrente nella carica di ministro, si rileva l'anomalia del conferimento dell'incarico di Guardasigilli ad interim "senza però nulla disporre riguardo al Ministro Mancuso in carica e senza decretarne esplicitamente la revoca", non senza osservare che "la pronuncia di sfiducia obbliga il Governo alle dimissioni", che costituiscono comunque un atto spontaneo ed una autonoma manifestazione di volontà da parte dell'organo sfiduciato. Ricordato che la dottrina si è a lungo interrogata sul punto se "il rifiuto di dimissioni da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui Governo sia stato colpito da sfiducia, consenta al Presidente della Repubblica di intervenire autoritativamente per il ripristino dell'ordine costituzionale con un atto di revoca dell'incarico (rectius, di destituzione)", si rileva che "tanto meno sarebbe ipotizzabile un atto di revoca nei confronti del singolo ministro". Peraltro, non essendo, nel caso presente, intervenuta "alcuna proposta né alcun decreto di revoca dall'incarico", l'unica indicazione al riguardo risulterebbe costituita dalla premessa formulata nel preambolo del decreto, "come "presa d'atto" di una circostanza che, come tale, è insuscettibile di produrre l'effetto giuridico della decadenza dall'incarico". Se ne ricaverebbe che, affidato l'incarico di Ministro Guardasigilli al Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro Mancuso sia stato "sospeso" dalle funzioni di Guardasigilli, mantenendo la carica di Ministro, "rimanendo così nella compagine governativa in posizione assimilabile a quella del ministro senza portafoglio". Affermando, in conclusione, che la revoca dalla carica di ministro, non prevista in Costituzione, non è "né legittima, né possibile" e che essa "comunque non è stata pronunciata", si chiede l'annullamento degli atti impugnati.

9. - In data 23 ottobre 1995 il ricorrente ha presentato, in riferimento al ricorso per conflitto di attribuzione contro il Senato della Repubblica proposto a questa Corte in data 18 ottobre 1995, una "memoria illustrativa" contenente "motivi aggiunti". Si precisa in detta memoria che, a seguito della votazione nominale della mozione approvata dal Senato nella seduta del 19 ottobre 1995, il ricorrente reputa "necessario" impugnare, "oltre alla mozione in data 4 luglio 1995 così come presentata e messa all'ordine del giorno del 18 ottobre 1995" una serie di atti puntualmente indicati corrispondenti a quelli già oggetto del secondo ricorso. Nel merito, si deduce che la mozione di

sfiducia inizialmente impugnata, costituita da una "proposta" e da un provvedimento di "messa in discussione" della proposta medesima, avrebbe attivato "un meccanismo confittuale la cui virtualità, nel caso di specie, è da riferire agli effetti ulteriori, eventuali e concreti della sfiducia richiesta con la mozione". Ne conseguirebbe che "la mozione di sfiducia de qua, e l'atto che ne autorizzò la discussione, certamente condussero ad una ipotesi, per così dire, iniziale, di conflitto di attribuzioni", "suscettibile o di esaurirsi, o di condurre ad ulteriori effetti". Riprendendo le argomentazioni già svolte, soprattutto nel secondo ricorso, si osserva tra l'altro che:

a) la mozione di sfiducia de qua - la cui "praticabilità" si definisce "scarsissima" - ha portato alla revoca, ancorché implicita, al Ministro Mancuso della sola attribuzione del dicastero della giustizia;

b) il Ministro Guardasigilli viene chiamato "a responsabilità inesistenti e comunque inammissibili sul piano della fiducia governativa", posto che l'ordinamento "prevede più di un mezzo a tutela di quanti siano interessati dai provvedimenti ministeriali". Anche in ordine al conferimento dell'incarico ad interim si ripetono sostanzialmente le argomentazioni già svolte nel secondo ricorso, chiedendo conclusivamente l'annullamento degli atti impugnati.

10. - Con [ordinanza n. 470 del 27 ottobre 1995](#), la Corte, premesso che ai fini della determinazione del thema decidendum il primo ricorso può ritenersi contenuto e ricompreso nel secondo; e premesso altresì che l'oggetto del conflitto riguarda essenzialmente la mozione di sfiducia votata il 19 ottobre 1995, nonché il decreto in pari data con il quale il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ha conferito a quest'ultimo l'incarico ad interim di Ministro della giustizia, ha dichiarato ammissibile il conflitto sollevato nei confronti del Senato della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica; ha disposto, a cura del ricorrente, la notifica del ricorso e dell'ordinanza al Senato della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Repubblica, nonché alla Camera dei deputati, ritenendo anche quest'ultima interessata al conflitto.

11. - In data 17 novembre 1995 si è costituito in giudizio il Senato della Repubblica, chiedendo di dichiarare inammissibile e comunque infondato il ricorso. Dopo aver eccepito che il primo ricorso, depositato il 19 ottobre 1995, non essendo stato notificato al Senato, dovrebbe essere giudicato inammissibile od irricevibile, si deduce, quanto al secondo ricorso e cioè quello recante la data 21 ottobre 1995, notificato al Senato della Repubblica in data 30 ottobre 1995, che alla data del ricorso il dottor Filippo Mancuso era privo di qualsiasi legittimazione a ricorrere nella qualità di Ministro della giustizia, in quanto tale qualità era venuta meno sin dal 19 ottobre 1995 per effetto della nomina del nuovo Ministro. Né il conflitto può ritenersi sollevato dal dott. Filippo Mancuso in proprio, giacché, in questo caso, egli avrebbe dovuto rivolgersi specificamente contro il Ministero della giustizia. Nel merito il ricorso sarebbe infondato. La mozione, infatti, ivi compresa quella di sfiducia, è un atto politico e come tale insindacabile nel merito, anzi, irrilevante sotto qualsiasi profilo che non sia quello politico. L'atto del Senato appare conforme alla Costituzione, né rileva il fatto che la mozione sia o meno prevista dal regolamento delle singole Camere. Gli effetti derivanti dalla approvazione di una mozione siffatta sono esterni al Senato: in primis, l'obbligo del titolare dell'organo colpito da sfiducia di dimettersi. Qualora questo obbligo non sia rispettato, il Presidente della Repubblica può nominare il nuovo titolare dell'ufficio, con sostituzione del titolare sfiduciato.

12. - Nella medesima data si è costituita, altresì, in giudizio la Camera dei deputati, la quale evidenzia che essa, a norma dell'art. 115 del suo regolamento, può votare la sfiducia ad un singolo ministro, affermando, nel contempo, che le Camere possono sempre verificare la persistenza del rapporto di fiducia, anche per quel che riguarda gli atti di competenza dei singoli ministri. Con una successiva memoria depositata in data 21 novembre 1995, la difesa della Camera dei deputati, eccepito che il primo ricorso dovrebbe essere dichiarato improcedibile, per mancata notifica, deduce, altresì, l'inammissibilità del secondo ricorso in quanto proposto dal dott. Filippo Mancuso in una qualità, quella di Ministro della giustizia, che aveva perduto fin dal 19 ottobre 1995. Nel merito, si riafferma il potere della Camera di sfiduciare un singolo ministro, ai sensi dell'art. 115 del proprio regolamento. Ricordato, altresì, che non è ammesso il controllo della Corte costituzionale né sui regolamenti parlamentari, né sulla loro applicazione, si deduce, quanto alla sfiducia votata dal Senato al singolo ministro, che si tratta di attività di controllo che non può non spettare all'uno e all'altro ramo del Parlamento, anche in assenza di una previsione regolamentare espressa. Ricordate le altre disposizioni costituzionali che, in aggiunta all'art. 95 della Costituzione, fondano la responsabilità dei singoli ministri, per le competenze individualmente esercitate (in primis l'art. 89 della Costituzione), si sostiene che è la stessa posizione costituzionale rivendicata dal ricorrente, di autonomia nell'esercizio delle funzioni ex artt. 107 e 110 della Costituzione, che, in regime parlamentare, lo rende individualmente responsabile verso il Parlamento. A seguito del voto di sfiducia, la correttezza costituzionale e lo stesso tenore degli artt. 94 e 95 della Costituzione avrebbero imposto le dimissioni. Il Ministro ha risposto elevando conflitto ed il Capo dello Stato ha garantito la continuità della funzione conferendo l'interim al Presidente del Consiglio dei ministri.

13. - In data 18 novembre 1995 si sono costituiti in giudizio anche il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocato generale dello Stato, per chiedere che il ricorso venga dichiarato inammissibile o comunque infondato. Premesso che il ricorso ha sollevato "due diversi e distinti conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato" - uno contro il Senato della Repubblica, l'altro contro il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei ministri - si chiede, quanto al secondo, "una nuova valutazione della ricorrenza di tutti i requisiti soggettivi e oggettivi del conflitto sollevato", osservando che "il potere di nomina dei ministri non esprime un potere proprio del Presidente della Repubblica": con la controfirma è il Presidente del Consiglio dei ministri che assume ogni responsabilità, non solo politica, ma anche giuridica, del provvedimento. Atteso che il ricorrente lamenta la lesione delle attribuzioni garantite al Ministro di grazia e giustizia dagli artt. 107 e 110 della Costituzione, si osserva che il provvedimento impugnato "realizza ed esaurisce i suoi effetti in termini puramente soggettivi", senza provocare "alcuna menomazione delle attribuzioni dell'organo", per cui non può formare oggetto di conflitto. Quanto ai presupposti soggettivi, all'atto della proposizione del secondo ricorso il ricorrente non rivestiva più la carica di Ministro di grazia e giustizia e non aveva pertanto legittimazione a sollevare conflitto né a "proporre alcunché a nome e nell'interesse di quel potere dello Stato". "Né il ricorrente potrebbe sostenere che, tuttavia, egli rivestiva la carica di Ministro di grazia e giustizia quando ha presentato il primo ricorso": questo, infatti, diretto soltanto nei confronti del Senato della Repubblica, è stato "correttamente ed opportunamente ritenuto" dalla Corte compreso nel secondo, i cui effetti è da escludere che "possano, in qualche modo, retroagire alla presentazione del primo ricorso", almeno per quanto

riguarda il conflitto elevato a seguito del decreto del Presidente della Repubblica. "Del tutto destituita di fondamento in fatto e in diritto" è infine la tesi del ricorrente secondo cui egli "conserverebbe comunque la carica di ministro, pur senza le funzioni proprie di titolare del Ministero di grazia e giustizia". E comunque, in ogni caso, "atteso che la denunciata menomazione delle attribuzioni costituzionali riguarda in modo esclusivo proprio quelle del Ministro di grazia e giustizia", "nessun altro ministro può ritenersi legittimato a sollevare conflitto" per la tutela delle medesime. Ne consegue che al ricorrente "manca altresì titolo per proseguire il giudizio". Nel merito, si osserva che la questione riguarda due diversi profili: a) l'ammissibilità della sfiducia individuale; b) l'ammissibilità della medesima nei confronti del Ministro di grazia e giustizia, in relazione alle attribuzioni a lui specificamente attribuite dalla Costituzione. Quanto al primo profilo si osserva che il Costituente, pur introducendo la forma di governo parlamentare, "ha poi lasciato tale forma aperta a diverse opzioni e a possibili diverse soluzioni", per consentire "una adattabilità nel tempo alle concrete esigenze del naturale sviluppo della società civile e politica". In tale contesto, il costante rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento "non può che valere tanto per il Governo nel suo insieme, quanto per i singoli ministri". Quanto alla circostanza che il regolamento del Senato, a differenza di quello della Camera dei deputati, non prevede la mozione di sfiducia individuale, si rammenta che il Senato ne ha tuttavia riconosciuto l'ammissibilità sin dal 1984. Osservato, in fatto, che "non risponde al vero che la mozione approvata dal Senato riguardi esclusivamente" le attribuzioni del Ministro di grazia e giustizia e, in diritto, che le medesime non possono risultare insindacabili, si osserva che "le funzioni attribuite dalla Carta costituzionale al Ministro di grazia e giustizia non sono diverse, per natura e finalità, da quelle che le norme ordinarie attribuiscono ad ogni ministro nel settore di competenza": la ragione della specifica previsione costituzionale consiste nell'obiettivo di delimitare la sfera di competenza del Governo rispetto a quella del Consiglio superiore della magistratura. Rilevato, poi, che, in sede di conflitto tra poteri, non sono sindacabili "le ragioni per le quali l'altro potere sia stato esercitato", si deduce, in ordine al provvedimento di conferimento dell'incarico ad interim ed ai connessi atti, che: 1) è "assurda" la tesi secondo la quale un ministro, privato dell'incarico a suo tempo attribuito, resti tuttavia ministro, pur senza il conferimento di un altro incarico; 2) la pronuncia di sfiducia comporta l'obbligo delle dimissioni; 3) la necessità dell'intervento del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio dei ministri può ben presentarsi di fronte ad inerzie o mancati adempimenti di obblighi costituzionali, come nel caso di mancate dimissioni; 4) il decreto impugnato contiene "quel provvedimento di accertamento che è divenuta contro legge la permanenza nell'incarico e quel conseguente provvedimento di sostituzione" dei quali il ricorrente nega la sussistenza.

14. - In data 28 novembre 1995 la difesa del Senato della Repubblica ha depositato una ulteriore memoria, nella quale si sostiene che, ferma la responsabilità collegiale dei ministri nei confronti delle Camere, il principio della responsabilità politica solidale non può valere nel caso in cui un ministro operi in contrasto con il Governo. Affermato che il fondamento del voto di sfiducia individuale, con il conseguente obbligo del ministro sfiduciato di presentare le dimissioni, deriva dal "principio che contraddistingue il regime parlamentare, quello cioè della responsabilità politica del Governo e dei singoli ministri nei confronti del Parlamento", si rileva che "in Senato si è formata una ormai non contestabile prassi nel senso dell'ammissibilità della sfiducia al singolo ministro", che si configura come interpretazione della disciplina costituzionale. Si osserva, tra

l'altro, che, mentre la fiducia al Governo non può che essere unica, poiché investe il programma, la sfiducia individuale può essere necessaria proprio per garantire il rispetto del programma governativo. Rammentato che il principio espresso dall'art. 95 della Costituzione "non limita in alcun modo la responsabilità del singolo Ministro alla responsabilità giuridica", si rileva che, con la mozione di sfiducia individuale, il Senato ha espresso un giudizio politico sull'operato del ricorrente. D'altronde "è impensabile che l'attribuzione di specifiche competenze costituzionali al Ministro di grazia e giustizia valga a renderlo irresponsabile politicamente del suo operato". Le censure del ricorrente sarebbero inammissibili anche "per la parte in cui tendono a censurare il contenuto di un atto politico espresso da un organo parlamentare". Nel contempo si ribadiscono le considerazioni, già presenti nell'atto di costituzione, secondo le quali il dottor Mancuso ha sollevato conflitto in una qualità e cioè quella di ministro che alla data della proposizione del ricorso non aveva più. Si insiste, infine, sulla legittimità della proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'atto del Presidente della Repubblica di nomina del nuovo Ministro della giustizia, a fronte del mancato adempimento dell'obbligo di dimissioni dell'organo colpito dalla sfiducia.

15. - Sempre in data 28 novembre 1995 anche la difesa del ricorrente ha presentato una memoria per insistere nelle richieste già formulate. Premesso, in fatto, un resoconto dettagliato dell'attività relativa alle iniziative legislative assunte dal dott. Mancuso come titolare del Ministero di grazia e giustizia, si ribadisce, in diritto, che "nessun dubbio può residuare in ordine alla *legitimatio ad processum* e alla *legitimatio ad causam* del Ministro di grazia e giustizia", in considerazione della sua peculiare posizione costituzionale, ex artt. 107 e 110 della Costituzione. Preciso che "il conflitto involge la falsa applicazione degli artt. 94 e 95 della Costituzione da cui discende la lesione delle attribuzioni di cui agli artt. 107 e 110 della Costituzione" si osserva quanto alle eccezioni di inammissibilità, irricevibilità ed improcedibilità sollevate dalla Camera e dal Senato che "così argomentando le Camere finiscono con il confondere due fasi distinte delle procedure in esame", quella della verifica dei requisiti soggettivi e oggettivi e quella della ammissibilità, confondendo "il possesso dei requisiti con la legittimazione al conflitto". Ad avviso del ricorrente, il giudizio sui requisiti circa l'ammissibilità del conflitto va considerato nel contesto della presentazione di due ricorsi, uno precedente e uno successivo al voto sulla mozione di sfiducia, e nei quali la continuità stessa della procedura e l'identità di motivi eliminavano ogni dubbio sul possesso dei requisiti oggettivi e soggettivi richiesti per accedere a questo tipo di procedure. D'altra parte, l'assunto della difesa del Senato "secondo il quale l'atto costituzionale lesivo delle competenze o delle attribuzioni di un altro organo costituzionale, non potrebbe, salvo ipotesi limite, considerarsi inesistente ma solo illegittimo", "conduce a conseguenze inaccettabili proprio nelle fattispecie più gravi (cioè quando un potere viene spogliato sostanzialmente e formalmente delle attribuzioni costituzionali)". Quanto alla tesi, sostenuta dall'Avvocatura generale, secondo la quale la lamentata menomazione sarebbe solo conseguenziale alla sostituzione nella titolarità dell'organo, si osserva che, stando al tenore dell'ordinanza di ammissibilità, "il conflitto non è fondato sulla incidenza soggettiva (nella persona del Ministro dott. Mancuso) degli atti impugnati (in particolare del decreto del Presidente della Repubblica), ma è stato sollevato in relazione ad atti e comportamenti che invadono nella sostanza e nella forma le attribuzioni costituzionali che spettano al Ministro Guardasigilli". Circa la sfiducia individuale, se ne ribadisce l'inammissibilità, anche alla luce dei lavori preparatori della Costituzione, anche

perché "la formalizzazione di un rapporto fiduciario Parlamento-ministro, incidendo sulla distribuzione della sovranità, modificherebbe la forma di governo", ponendo in dubbio "non soltanto la supremazia del Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche quella del Consiglio dei Ministri". D'altro canto, se il Parlamento non ha votato alcuna fiducia al singolo ministro, non si vede come si possa poi procedere a troncare un rapporto che non si è mai formato. Comunque, anche se si potesse ipotizzare l'ammissibilità dell'istituto o, "la mozione di sfiducia ha come sua funzione tipica quella di censurare soltanto le deviazioni dall'indirizzo politico su cui il rapporto fiduciario si era instaurato". Nella specie, invece, "tale istituto è stato impiegato per censurare la legittimità di atti che il Ministro ha posto in essere nell'esercizio di una funzione amministrativa a lui attribuita dalla Carta costituzionale" non in quanto componente del Governo, quanto, piuttosto, come organo monocratico posto al vertice del dicastero della giustizia, con manifesto sviamento nell'esercizio del potere. Invero, piuttosto che trattarsi di una mozione di sfiducia individuale, si sarebbe trattato di una "mozione di censura" che "non determina alcun obbligo di dimissioni". Rilevato poi che una eventuale incompatibilità tra l'indirizzo politico dell'intero Governo e l'azione di un singolo componente del Consiglio dei ministri va risolta all'interno di quest'ultimo, specialmente attraverso iniziative e poteri del Presidente del Consiglio, si contesta, in punto di fatto, che "sia sorto un effettivo conflitto tra l'indirizzo politico del Governo e quello perseguito dal Ministro Guardasigilli", stante la consapevole approvazione delle iniziative da parte del Presidente del Consiglio e stante il fatto che egli non avrebbe "mai portato tale (eventuale e solo ipotetico) conflitto all'attenzione della collegialità del Governo". Ricordato che "la legittimità dei provvedimenti assunti dal Ministro Mancuso è stata ampiamente confermata dai giudici del TAR di Milano", si nega, sempre in punto di fatto, con un dettagliato resoconto, la fondatezza del rilievo secondo cui il Ministro non avrebbe "assunto immediate iniziative per il recupero della funzionalità del servizio giustizia", dirigendosi esclusivamente verso "iniziative che hanno determinato condizioni di conflittualità". Quanto agli effetti della mozione di sfiducia votata dal Senato, si ribadisce che la stessa non comporta l'obbligo di dimettersi. Comunque il ministro non si è dimesso; né può ipotizzarsi una sua automatica decadenza. In conclusione, secondo la memoria, il decreto del Presidente della Repubblica, nel disporre la sostituzione del Ministro di grazia e giustizia, si basa su di un presupposto erroneamente dato per certo, il cui mancato verificarsi determina la nullità del dispositivo, producendo "l'anomalo effetto della presenza contemporanea di due Ministri nello stesso dicastero", e comunque l'effetto che "il Ministro Mancuso, pur spogliato delle funzioni di Guardasigilli, in conseguenza del decreto e dell'assunzione delle stesse funzioni da parte del Presidente Dini, ha mantenuto la qualifica di Ministro, che non gli è stata tolta e non ha volontariamente rimesso nelle mani del Presidente della Repubblica", e che gli dà "piena legittimazione ad agire in questa sede".

Considerato in diritto

1. - Come risulta dalla narrativa di fatto, sono stati portati all'esame della Corte due ricorsi per conflitto di attribuzione. Con il primo, depositato il 19 ottobre 1995, il dott. Filippo Mancuso, nella qualità di Ministro di grazia e giustizia-Guardasigilli pro-tempore, ha proposto censure nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla mozione presentata il 4 luglio 1995, da discutere nella seduta del 18 ottobre 1995, con la quale il Senato stesso "esprimeva sfiducia" nei suoi confronti, "ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, quale responsabile individuale degli atti del proprio dicastero".

Con il secondo, depositato il successivo 23 ottobre 1995, lo stesso ricorrente ha chiesto - nei confronti del medesimo Senato della Repubblica, nonché del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica - l'annullamento dei seguenti atti "in quanto invasivi della sfera di attribuzioni conferita al Ministro di grazia e giustizia sia dall'art. 95, che, e soprattutto, dagli artt. 107 e 110 della Costituzione":

1) la mozione presentata in data 4 luglio 1995 al Senato della Repubblica, posta all'ordine del giorno della seduta del 18 ottobre 1995 e messa a votazione nominale nella seduta del 19 ottobre 1995;

2) l'atto con cui il Presidente del Senato, "per implicito o per esplicito", ha ammesso a discussione la mozione di sfiducia;

3) la proclamazione dei risultati della votazione sulla mozione impugnata, di accoglimento della mozione stessa, così come dichiarata dal Presidente del Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;

4) la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri per il conferimento, a sé medesimo, dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim;

5) il decreto in data 19 ottobre 1995 del Presidente della Repubblica, con il quale è stato conferito l'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim al Presidente del Consiglio dei ministri dott. Lamberto Dini;

6) l'atto successivo in data 20 ottobre 1995 con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri, dottor Lamberto Dini, ha chiesto ed ottenuto "il passaggio delle consegne" del Ministero di grazia e giustizia.

2. - Vanno, preliminarmente, esaminate le eccezioni sollevate da taluna delle parti in causa nel sostenere che il primo ricorso sarebbe da dichiarare improcedibile (secondo la difesa della Camera dei deputati), irricevibile o inammissibile (secondo la difesa del Senato della Repubblica) in ragione della mancata notifica alle parti stesse. Anche allo scopo di precisare l'ambito del presente giudizio, è da rammentare che la Corte, nella fase deliberativa dell'ammissibilità dei conflitti, con l'ordinanza [n. 470 del 27 ottobre 1995](#), "individuando" il thema decidendum e identificando l'interesse del ricorrente, ha considerato il primo ricorso, in ragione dei termini in cui risultava proposto, contenuto e ricompreso nel secondo.

Difatti, il ricorrente, sia con il primo che con il secondo ricorso, lamenta una lesione delle sue attribuzioni da ascrivere ad una unica sequenza di atti, imputabili, rispettivamente, al Senato della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Repubblica.

I due ricorsi sono sostanzialmente sovrapponibili, pur nella prospettazione di censure che tengono conto della diversa fase temporale alla quale lo svolgimento della vicenda era pervenuto, nel momento della proposizione di ciascuno di essi. La mozione di sfiducia che all'atto del primo ricorso risultava solo iscritta all'ordine del giorno dell'assemblea, una volta discussa e votata è divenuta oggetto del secondo ricorso, che viene così naturalmente ad assorbire e a ricomprendere anche l'oggetto del primo.

Le eccezioni sono, pertanto, infondate.

3. - Sempre in via preliminare, va esaminata la questione della legittimazione a sollevare conflitto che il ricorrente, negli atti introduttivi del giudizio, ritiene di far discendere dalle sue peculiari attribuzioni, quale Ministro di grazia e giustizia, e dalla specifica considerazione di cui esse godono a livello costituzionale, segnatamente negli artt. 107 e 110, tali da collocarlo in una

posizione che egli reputa differenziata rispetto a quella degli altri componenti del Governo, richiamando a tal fine un precedente della giurisprudenza costituzionale che riguarda la legittimazione passiva del medesimo in un conflitto con il Consiglio superiore della magistratura ([sentenza n. 379 del 1992](#)).

Nel caso in esame non sono quelle sopra accennate le ragioni che possono essere poste a base della legittimazione a ricorrere da parte del Ministro di grazia e giustizia, la cui posizione infatti non si differenzia, ai fini qui considerati, da quella degli altri ministri, dovendosi ricondurre anch'essa in quella prospettiva generale che ha indotto la giurisprudenza costituzionale ad escludere che la posizione del singolo ministro possa assumere specifico rilievo costituzionale in ordine ai conflitti di attribuzione e che, pertanto, lo stesso si qualifichi come potere dello Stato agli effetti dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953.

E questo in quanto il potere esecutivo, come la Corte ha avuto già occasione di affermare più volte, non costituisce un potere "diffuso", ma si risolve, sotto il profilo che qui interessa, nell'intero Governo, abilitato a prendere parte ai conflitti tra i poteri dello Stato in base alla configurazione dell'organo stabilita nella Costituzione (v., da ultimo, in tal senso, la [sentenza n. 420 del 1995](#)).

La logica del governo parlamentare, proprio perché volta a privilegiare l'unità di indirizzo, fa sì che l'individualità dei singoli ministri resti di norma assorbita nella collegialità dell'organo di cui essi fanno parte. Pertanto, il contrasto che eventualmente insorga fra un potere dello Stato ed il singolo ministro si profila come conflitto che interessa e coinvolge l'intero Governo.

Diverso discorso va, invece, fatto quando la posizione del singolo ministro sia messa in discussione da una mozione di sfiducia individuale che, investendone l'operato, lo distingue e lo isola dalla responsabilità correlata all'azione politica del Governo nella sua collegialità, dando luogo non solo ad una sua specifica legittimazione sul piano del conflitto con le Camere, ma comportando anche peculiari implicazioni, come si vedrà più avanti, sul piano della responsabilità individuale.

4. - Sempre in ordine alla legittimazione del ricorrente, sotto il profilo dei necessari requisiti soggettivi, il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eccepiscono inoltre che i provvedimenti impugnati realizzerebbero ed esaurirebbero i loro effetti in termini puramente soggettivi e cioè esclusivamente riferiti alla persona del ricorrente, senza provocare alcuna menomazione delle attribuzioni dell'organo; e che il ricorrente, al momento della proposizione del secondo ricorso, avrebbe perso il titolo a ricorrere, perché ormai spogliato della carica. In ordine a tali eccezioni, va osservato che il ricorrente lamenta, nel caso di specie, che, a causa di un'illegittima interferenza esercitata sulle sue attribuzioni da altri poteri, si è verificata, come effetto finale e conclusivo, la sua estromissione dall'ufficio. E tanto basta, dal punto di vista oggettivo, per rinvenire, nella prospettazione del ricorso, la configurazione del petitum proprio dei giudizi su conflitti, nei quali la Corte è chiamata a stabilire l'ambito delle competenze di ciascuno dei poteri in causa. Al tempo stesso è evidente la sussistenza dei requisiti soggettivi di legittimazione, per l'impossibilità di opporre al ricorrente il venir meno della carica, dal momento che nella prospettazione dell'interessato è proprio l'illegittimità degli atti e della spoliazione subita a costituire la ragione delle doglianze e quindi il fondamento della causa petendi.

Le eccezioni sollevate vanno, perciò, respinte.

5. - Per quanto concerne la legittimazione a resistere, è sufficiente ribadire quanto già affermato nella citata ordinanza relativa all'ammissibilità del conflitto, e cioè che essa va indubbiamente riconosciuta sia al Senato della Repubblica, quale titolare del potere di accordare e revocare la fiducia ai sensi dell'art. 94 della Costituzione, sia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Repubblica, quali titolari rispettivamente del potere di proposta e del potere di nomina di cui all'art. 92 della Costituzione.

Va, inoltre, confermato che, poiché il conflitto investe, in generale, come si dirà in seguito, il problema dell'ammissibilità nel nostro ordinamento costituzionale dell'istituto della mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro, tra gli organi interessati al conflitto medesimo, la cui individuazione spetta a questa Corte (v. [sentenza n. 420 del 1995](#)), deve essere compresa anche la Camera dei deputati.

6. - Nel merito il ricorso deve essere respinto.

Come già rilevato nell'ordinanza adottata in sede di giudizio sull'ammissibilità del conflitto, gli atti che il ricorrente assume lesivi delle sue attribuzioni sono da individuare essenzialmente nella mozione di sfiducia votata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995, nonché nel decreto, in pari data, con il quale il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ha conferito a quest'ultimo l'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim.

Nei confronti degli stessi, il ricorso prospetta tre ordini di censura generali:

- a) l'inammissibilità della personalizzazione dell'istituto della mozione parlamentare di sfiducia;
- b) l'inesistenza di una responsabilità politica (e di qualsiasi ulteriore responsabilità) del Ministro da sfiduciare;
- c) la lesione degli specifici poteri che costituzionalmente competono al Guardasigilli e che vengono perciò fatti valere sotto il profilo della vindictio potestatis.

7. - Con la prima delle richiamate censure, il ricorrente sostiene che "il rapporto fiduciario Camere-Governo nel suo complesso non sarebbe suscettibile di essere parzializzato, e parzialmente revocato", a scapito della unitarietà e della collegialità delle funzioni del Governo.

Si solleva, in tal modo, il problema dell'ammissibilità, nell'ordinamento costituzionale italiano, dell'istituto della sfiducia individuale, quale conseguenza della responsabilità politica dei singoli ministri.

Pur nel silenzio della Costituzione, il dibattito in argomento è risalente, tanto che se ne trova traccia nei lavori preparatori della Costituzione stessa, soprattutto negli aspetti della responsabilità politica del singolo componente del Governo e dell'obbligo di dimissioni eventualmente sul medesimo incombente. Già nella Commissione Forti, istituita nell'ambito del Ministero per la Costituente, si discusse ampiamente della possibilità di far valere la responsabilità politica dei singoli ministri, pervenendo, però, alla conclusione della inopportunità di "enunciare esplicitamente che la responsabilità politica, oltre che dell'intero Gabinetto, possa essere anche individuale, preferendo lasciare la questione a principi non scritti".

Che l'argomento, sia pure nella sua problematicità, fosse presente nel dibattito allora in corso, si evince anche dal progetto che venne sottoposto dalla "Commissione dei settantacinque" all'Assemblea costituente; progetto che prevedeva, in quello che poi sarebbe divenuto l'art. 94 della Costituzione, che la fiducia del Parlamento dovesse investire "primo ministro e ministri",

mentre solo in seguito il destinatario divenne, con formula più sintetica, "il Governo". Aggiungasi che vari emendamenti presentati, in tema di conseguenze di un voto contrario ad una proposta governativa, prevedevano che esso non avrebbe comportato "come conseguenza le dimissioni del Governo o del ministro interessato".

D'altro canto, il fatto che l'istituto della sfiducia individuale non sia stato tradotto in una espressa previsione non porta a farlo ritenere fuori dal quadro costituzionale. Non avendo l'Assemblea costituente preso esplicita posizione sul tema, è da ritenere che essa non abbia inteso pregiudicare le modalità attuative che la forma di governo, così come definita, avrebbe consentito. Nella interpretazione della Costituzione, occorre privilegiare l'argomento logico-sistematico: si tratta, allora, di accertare se la sfiducia individuale, benché non contemplata espressamente, possa, tuttavia, reputarsi elemento intrinseco al disegno tracciato negli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione, suscettibile di essere esplicitato in relazione alle esigenze poste dallo sviluppo storico del governo parlamentare.

8. - La Costituzione, nel prevedere, all'art. 95, secondo comma, la responsabilità collegiale e la responsabilità individuale, conferisce sostanza alla responsabilità politica dei ministri, nella duplice veste di componenti della compagine governativa da un canto e di vertici dei rispettivi dicasteri dall'altro. Risulta dai lavori preparatori che, nella discussione relativa alla responsabilità del singolo ministro, la stessa, qualificata in un primo momento come "personale", diventò nel testo definitivo "individuale", con una modifica alla quale sarebbe ingiustificato attribuire solo rilievo lessicale, ignorando così il ben più sostanziale intento, che è invece dato cogliere, di stabilire una correlazione fra le due forme di responsabilità - collegiale ed individuale - nel comune quadro della responsabilità politica.

Nella forma di governo parlamentare, la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità, nelle due accennate varianti, e là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario.

L'indirizzo politico che si colloca al centro di una siffatta articolazione di rapporti è assicurato, dunque, nella sua attuazione, dalla responsabilità collegiale e dalla responsabilità individuale contemplate dall'art. 95 della Costituzione; responsabilità che fanno capo ai soggetti specificamente indicati dall'art. 92 della Costituzione, vale a dire il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, nella duplice veste di componenti del Governo e di vertici dei dicasteri; e responsabilità, infine, definite, giusta l'art. 94 della Costituzione, nei loro termini anche temporali di riferimento, dall'instaurazione, da un canto, e dal venir meno, dall'altro, del rapporto fiduciario.

L'attività collegiale del Governo e l'attività individuale del singolo ministro - svolgendosi in armonica correlazione - si raccordano all'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico a determinare il quale concorrono Parlamento e Governo. Al venir meno di tale raccordo, l'ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione tanto dell'esecutivo, attraverso le dimissioni dell'intero Governo ovvero del singolo ministro; quanto del Parlamento, attraverso la sfiducia, atta ad investire, a seconda dei casi, il Governo nella sua collegialità ovvero il singolo ministro, per la responsabilità politica che deriva dall'esercizio dei poteri spettantigli.

Né a smentire tali conclusioni può valere il rapporto di simmetria che il ricorrente tende a delineare fra mozione di fiducia e mozione di sfiducia. Ad escludere, infatti, che la sfiducia si configuri come atto eguale e contrario alla fiducia, donde una identica conseguente finalizzazione

all'organo nella sua collegialità, è sufficiente considerare che la fiducia è la necessaria valutazione globale sulla composizione e sul programma politico del Governo al momento della sua presentazione alle Camere (art. 94), mentre la sfiducia è giudizio eventuale e successivo su comportamenti e, quindi, è valutazione non necessariamente rivolta al Governo nella sua collegialità, bensì suscettibile di essere indirizzata anche al singolo ministro.

Il vizio di fondo che inficia il ragionamento del ricorrente sta non certo nella convinzione che l'attività di governo debba ispirarsi al criterio della collegialità, quale mezzo necessario per assicurarne l'unitarietà dell'indirizzo, quanto piuttosto nella tesi che il principio della collegialità debba astringere tutti i componenti del Governo ad una comune sorte nella simultanea permanenza in carica ovvero nella cessazione dalla medesima, senza considerare che la collegialità stessa è metodo dell'azione dell'esecutivo che può essere infranto proprio dal comportamento dissonante del singolo, e che il recupero dell'unitarietà di indirizzo può essere favorito proprio dal ricorso, quando una delle Camere lo ritenga opportuno, all'istituto della sfiducia individuale.

Se una corrispondenza sul piano logico è dato istituire, essa attiene, invece, al rapporto fra responsabilità e sfiducia, giacché la Costituzione - in particolare nell'art. 95, secondo comma - configura una responsabilità politica individuale che non può non avere correlate implicazioni per quanto attiene alle conseguenze. Né v'è da temere che dall'ammissibilità dell'istituto della sfiducia individuale derivi, nel rapporto fra Parlamento e Governo, il rischio di una preminenza dell'organo parlamentare tale da amplificarne il ruolo e tale da esporre individualmente i singoli componenti dell'esecutivo ai mutevoli e contingenti orientamenti di maggioranze parlamentari, anche occasionali. Di fronte a mozioni di sfiducia presentate nei confronti dei singoli ministri, il Presidente del Consiglio che ne condivide l'operato può sempre, come del resto già accaduto in passato, trasferire la questione della fiducia sull'intero Governo.

9. - A disegnare il modello di rapporti sopra indicato concorrono anche le fonti integrative del testo costituzionale. A questo proposito non vengono qui in considerazione tanto le convenzioni parlamentari, che il ricorrente definisce figure non consolidate, quanto piuttosto i regolamenti parlamentari e le prassi applicative, che, nel caso in esame, rappresentano l'inveramento storico di principi contenuti nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione.

In tal senso, e al fine di assicurare alla sfiducia individuale le stesse garanzie procedurali previste dalla Costituzione in via generale per la mozione di sfiducia, va considerata la modifica apportata, nel 1986, dalla Camera dei deputati al proprio regolamento (art. 115), con la quale si è disposto che "alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro", si applica la stessa disciplina della mozione di sfiducia al Governo. Quanto al Senato della Repubblica, non si rinviene analoga disposizione nel relativo regolamento, ma gli atti parlamentari testimoniano, nella prassi, il tutt'altro che isolato ricorso al medesimo istituto, con il supporto di conformi pareri della Giunta per il regolamento.

A questi elementi - quando siano in armonia con il sistema costituzionale, come nel caso di specie - non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali.

10. - Sotto altro profilo, il ricorrente, dopo aver negato che, nei suoi comportamenti, possano ravvisarsi gli estremi di una responsabilità sia politica che di qualsiasi altro tipo, lamenta che si sia fatto un uso dello strumento della sfiducia individuale in vista di un fine diverso da quello proprio di tale mezzo, con lo scopo di censurare iniziative rientranti nell'ambito delle competenze amministrative del Guardasigilli.

La Corte osserva che la sfiducia - quali che ne possano essere le varianti, di atto indirizzato al Governo ovvero al singolo ministro - comporta un giudizio soltanto politico; e, in ogni caso, che la doglianza con la quale il ricorrente deduce che si sarebbe fatto ricorso all'istituto della mozione di sfiducia in vista di un risultato improprio - indipendentemente dal fondamento o meno delle ipotesi avanzate in ordine ai motivi ispiratori della mozione stessa - si risolve in una prospettazione di per sé inammissibile, perché presuppone la sindacabilità nelle ragioni e nel fine dell'iniziativa assunta dal Senato. L'atto oggetto del ricorso contiene valutazioni del Senato che, proprio perché espressione della politicità dei giudizi a quest'ultimo spettanti, si sottraggono, in questa sede, a qualsiasi controllo attinente al profilo teleologico. Nel caso della mozione di sfiducia, si tratta di un atto che va annoverato fra gli strumenti funzionali al ruolo proprio delle Camere di verificare la consonanza con il Governo rispetto all'indirizzo politico, il cui svolgimento spetta a quest'ultimo; ruolo che muove dall'approvazione del programma governativo e che, attraverso successive specificazioni, integrazioni ed anche modifiche degli orientamenti dettati, si traduce in un apprezzamento continuo e costante dell'attività svolta.

11. - Per motivi analoghi sono da disattendere le censure con le quali il ricorrente sostiene che l'iniziativa del Senato avrebbe il fine di dettare regole di buona amministrazione utilizzando un mezzo assolutamente non preordinato dal Costituente a tale scopo. Peraltro, poiché il ricorrente stesso si dà carico di precisare di agire in chiave di vindictio potestatis "in relazione ai poteri specifici che costituzionalmente gli competono", sembra opportuno chiarire che la previsione in Costituzione delle funzioni del Ministro di grazia e giustizia, specie per quanto attiene all'art. 110 e ai poteri di organizzazione ivi contemplati, fu introdotta, a suo tempo, essenzialmente con l'intento, nel momento in cui si prevedeva l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura, di definire anche le competenze del Ministro della giustizia.

Se, pertanto, la ratio delle disposizioni costituzionali in parola è di delimitare il campo di intervento del Ministro rispetto a quello riservato al Consiglio superiore della magistratura, il sindacato del Parlamento, nei confronti degli atti del Guardasigilli, è identico a quello che si esercita nei confronti di qualsiasi componente del Governo, salva la particolare garanzia che circonda le relative competenze che, discendendo direttamente dalla Costituzione, non potrebbero essere caducate con una legge ordinaria.

Il controllo del Parlamento, proprio perché politico, non incontra dunque limiti, investendo l'esercizio di tutte le competenze del ministro, considerato che lo stesso è, ad un tempo, organo politico e vertice del dicastero, e che il suo compito è quello di raccordare l'ambito delle scelte politiche con i tempi e i modi di attuazione delle stesse da parte dell'amministrazione.

A mutare una siffatta conclusione non possono valere le osservazioni del ricorrente, secondo le quali l'intervento parlamentare troverebbe ostacolo nell'incidenza sulla sfera di funzioni tipicamente amministrative, giacché non v'è incompatibilità fra natura amministrativa delle funzioni e controllo del Parlamento, nella prospettiva propria di quest'ultimo.

Né può valere l'ulteriore considerazione del ricorrente secondo cui un'eventuale incompatibilità tra l'indirizzo del Governo e l'azione del singolo ministro avrebbe dovuto trovare soluzione nell'ambito del Consiglio dei ministri, attraverso iniziative del Presidente. Ed invero, anche se detta via appare in astratto coerente con i poteri e le responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, quale garante dell'unità di indirizzo del Governo, non è questa la sede per indagare sulle ragioni che non hanno consentito, nel caso di specie, una soluzione siffatta, essendo, invece, compito della Corte accertare solo se il potere di controllo del Parlamento sia stato legittimamente esercitato, nel rispetto dei limiti derivanti dalle competenze spettanti ad altri poteri dello Stato.

12. - Restano da esaminare, a questo punto, le doglianze che riguardano in modo specifico il provvedimento assunto dal Presidente della Repubblica, nel conferire al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta di quest'ultimo, l'incarico ad interim di Ministro di grazia e giustizia.

Il provvedimento viene censurato sotto un duplice profilo: sia perché adottato senza nulla disporre riguardo al Ministro in carica e senza decretarne esplicitamente la revoca, sia perché le dimissioni, ancorché obbligatorie per effetto della pronuncia di sfiducia, costituirebbero - ad avviso del ricorrente - pur sempre un atto spontaneo ed una autonoma manifestazione di volontà da parte del titolare dell'organo.

Anche queste doglianze non sono fondate.

Muovendo dal secondo profilo che, per la sua portata di principio, precede, dal punto di vista logico, l'altro, la Corte rammenta che, per pacifica e comune opinione in materia, la fiducia del Parlamento è il presupposto indefettibile per la permanenza in carica del Governo e dei ministri, sicché, quando essa viene meno, le dimissioni si configurano come atto dovuto in base ad una regola fondamentale del regime parlamentare. In questo senso, l'obbligo di dimissioni del Governo, in caso di sfiducia, ancorché non espressamente previsto, può farsi discendere - oltre che dal principio sancito nel primo comma dell'art. 94 - dall'argomento desumibile a contrario dal quarto comma di tale disposizione, secondo la quale "il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni". Se la fiducia vale a creare il raccordo politico tra Parlamento e Governo, la volontarietà delle dimissioni, dopo un voto di sfiducia, non significa, contrariamente a quanto sembra ritenere il ricorrente, libertà di valutazione in ordine al se ed al quando.

Poiché la revoca della fiducia esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto Parlamento-Governo, ma non comporta la caducazione dell'atto di nomina, la presentazione delle dimissioni è il normale tramite per consentire al Presidente della Repubblica di procedere alla nomina del nuovo Governo, ovvero del nuovo ministro. Il Presidente della Repubblica, in tale fase, è chiamato, dunque, ad un ruolo attivo che, in mancanza di dimissioni, richiede l'esercizio di poteri che attengono alla garanzia costituzionale, in vista del ripristino del corretto funzionamento delle istituzioni. Nel caso qui in esame, sulla base di una presa d'atto della volontà del Senato che ha espresso sfiducia nei confronti del Ministro della giustizia, si è posto in essere un procedimento complesso, nell'ambito del quale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'atto di iniziativa inteso a tener conto della volontà parlamentare, cioè con la proposta di sostituzione, nonché il Presidente della Repubblica che, una volta investito della proposta medesima, ha adempiuto il ruolo suo proprio di garante della Costituzione, sollevando il Ministro dall'incarico, e provvedendo alla sua sostituzione in conformità.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che:

a) spetta a ciascuna Camera approvare una mozione di sfiducia anche nei confronti di un singolo ministro e, pertanto, spettava al Senato approvare la mozione di sfiducia nei confronti del Ministro di grazia e giustizia votata il 19 ottobre 1995;

b) spetta al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sostituire il ministro nei cui confronti una Camera abbia approvato una mozione di sfiducia, quando questi non si sia dimesso e, pertanto, spettava al Presidente della Repubblica adottare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, il decreto del 19 ottobre 1995, col quale è stata conferita al medesimo Presidente del Consiglio dei ministri la titolarità ad interim del Ministero di grazia e giustizia in sostituzione del ministro nei cui confronti il Senato aveva approvato la mozione di sfiducia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 1995.

Mauro FERRI, Presidente

Massimo VARI, Redattore

Depositata in cancelleria il 18 gennaio 1996.