

Il rapporto tra il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri: un difficile punto di equilibrio

di Daniele Trabucco (*)

Sommario: 1. Individuazione del problema. Le principali ricostruzioni del costituzionalismo italiano – 2. La scelta di una terza via: la teoria delle “*separazione delle attribuzioni*”. Natura del potere di direzione del PCM e giustificazioni del suo potere di revoca – 3. Limiti al potere di direzione del PCM – 4. Ipotesi di ammissibilità della revoca in capo al Consiglio dei Ministri: un parallelismo con il potere di porre la questione di fiducia (cenni).

1. Individuazione del problema. Le principali ricostruzioni del costituzionalismo

italiano sulla natura del Governo: - Le recenti dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, Romano Prodi, e la contestuale apertura di una crisi di Governo extraparlamentare a causa di dissidi, tra le forze di maggioranza, sulla politica estera e di difesa, conducono a svolgere alcune brevi considerazioni in merito al rapporto tra il Presidente del Consiglio ed i Ministri, soprattutto alla luce della manifestazione di Vicenza alla quale avevano espresso il desiderio di partecipare alcuni componenti del Governo per esplicitare il loro dissenso contro l'allargamento della base americana. Aspirazione non realizzata in quanto impedita dal “veto” di Prodi.

La vicenda politica rappresenta, dunque, il *casus* da cui prendere le mosse sia per la proposizione di una nuova impostazione dei rapporti interni al Governo, inteso quale “*organo complesso ineguale*” (1), sia per studiare la natura del potere direttivo del PCM e le limitazioni cui esso è soggetto. Il problema che si pone, allora, è di duplice natura:

1) l'evoluzione “*tacita*” della forma di Governo in Italia, la quale passa inevitabilmente attraverso le “*maglie larghe*” della Carta costituzionale vigente, dal momento che “*molte pagine della Costituzione sono*” state “*lasciate volutamente bianche dall'Assemblea Costituente*” demandando la disciplina della materia a “*fonti ulteriori*” senza “*un diretto ed esplicito vincolo costituzionale*”(2), sta pervenendo ad una struttura dell'Esecutivo avvicicabile al modello anglosassone (il c.d. premierato) ?

2) nell'eventualità del riconoscimento di una simile tendenza, il potere del Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'adozione di direttive politico-amministrative, ex art. 5, 2° comma,

1) Cfr., L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 405.

2) A riguardo, S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 206.

lett. a) di cui alla l. ordinaria dello Stato 23 agosto 1988 n. 400 ⁽³⁾, può spingersi, in nome dell'unità della politica governativa e della sua stabilità, a limitare l'esercizio di alcuni fondamentali diritti costituzionali dei suoi Ministri ?

Prima di entrare nel cuore delle questioni *de quibus*, una rapida ricognizione dottrinale delle teorie elaborate dal costituzionalismo italiano sulla natura del Governo, aiuta ad inquadrare più attentamente il tema. Due sono le principali ricostruzioni:

1) la tesi della "*presidenzialità*" (Barile, Mortati, Predieri) ⁽⁴⁾: essa porta ad esaltare l'importanza dei poteri esercitabili dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ritenendo che si dovrebbe qualificarlo come un "*First Minister*" dal momento che, a tale organo, sarebbe imputabile l'intero indirizzo governativo. Questa interpretazione sarebbe ulteriormente confermata dal carattere "*proprio*" di alcuni atti posti in essere dal Presidente, destinati a condizionare le modalità di attuazione della politica governativa: dalla scelta della lista dei Ministri da sottoporre al Presidente della Repubblica al potere di rappresentanza del Governo presso gli altri organi costituzionali, dalla direzione della politica generale dell'Esecutivo alla responsabilità nella sua realizzazione. Di qui la conseguenza di una subordinazione dei Ministri al Presidente del Consiglio con l'obbligo giuridico di eseguirne le direttive; qualora sorgessero divergenze, il Presidente potrebbe proporre al Capo dello Stato la revoca del Ministro o dei Ministri dissenzienti;

2) la tesi della "*collegialità*" (Balladore Pallieri, Cuocolo, Cuomo, Ferrara, Mannino, Paladin, Ruggieri) ⁽⁵⁾: essa si incentra sulla posizione di centralità del Consiglio dei Ministri, concependo la concretizzazione della politica governativa in un'ottica collegiale. Il Presidente del Consiglio assumerebbe la veste di "*Primus inter pares*" senza alcuna preminenza gerarchica verso gli altri componenti del Governo. Questa interpretazione, da un lato, risulterebbe avallata dalla presenza di un "*Governo a base collegiale*" propria del periodo statutario, stante la continuità dell'attuale ordinamento repubblicano con quello, dall'altro, da una particolare considerazione del dettato costituzionale che, laddove usa il

³) In G.U. n. 214/1988, S.O.

⁴) Per un maggior approfondimento dottrinale di questa prima tesi, A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, Barbera, 1951, p. 78 e ss; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico, tomo I*, Padova, Cedam, 1975, p. 551 e ss.

⁵) Per uno studio ed un'analisi più approfonditi della tesi in esame, F. CUOCOLO, voce *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, Milano, Giuffrè, 1961, p. 242 e ss. L'autore non solo afferma la centralità dell'organo collegiale ma si spinge a mettere in risalto la vincolatività delle sue delibere anche per il Presidente del Consiglio; GIA. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 151 e ss.

termine “*Governo*” (artt. 71, 76, 77, 78, 81, 87 Cost.), suole riferirsi unicamente all’organo consiliare. In questa prospettiva, le tanto enfatizzate direttive sarebbero, viceversa, espressione di debolezza, sia perché frequentemente disattese, sia per l’esistenza di una tacita ed implicita responsabilità dei Ministri verso i partiti di maggioranza piuttosto che verso il Presidente del Consiglio.

2. La scelta di una terza via: la teoria della “separazione delle attribuzioni”. Natura del potere di direzione del PCM e giustificazioni del suo potere di revoca:

- Pur nell’autorevolezza delle posizioni, conviene chiedersi se sia ipotizzabile una terza via. In realtà, un’interpretazione quasi letterale del Testo Costituzionale, consente di pervenire ad una sorta di teoria della “*separazione delle attribuzioni*”. Proprio l’art. 95 Cost., 1° comma, statuendo che “*Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile*”, vuole riservare in capo all’organo monocratico esclusivamente un’attività di coordinazione ed impulso, pronta a tradursi in responsabilità politica nell’ipotesi in cui le Camere ritengano la politica generale dell’Esecutivo non conforme agli impegni assunti all’atto della sua formazione, e, viceversa, al Consiglio dei Ministri il compito di individuare gli obiettivi e le finalità che in un dato momento storico la comunità statale si prefigge. Solo limitatamente al potere direttivo, il Presidente del Consiglio si può configurare come un “*quasi Premier*”. Infatti se, da un lato, ogni modalità di esecuzione della politica governativa predisposta dal Consiglio dei Ministri costituisce un “*atto proprio*” (anche se non sempre la linea distintiva tra direzione e determinazione è chiara) del Presidente senza la previsione di alcuna interferenza ad opera dell’organo collegiale, dietro la minaccia di dimissioni, dall’altro lato, ogni suo intervento di autorità deve necessariamente conciliarsi con il rispetto dell’autonomia costituzionalmente riconosciuta al Consiglio ed ai singoli Ministri, aspetto mancante nel sistema parlamentare britannico, spesso preso quale modello costituzionale di riferimento, ove i *Ministers* sono dei semplici collaboratori-esecutori della politica del *Premier*. Inoltre, la presenza, in Gran Bretagna, di un sistema elettorale maggioritario uninominale, che porta quasi sempre all’affermazione del partito conservatore o di quello laburista con la conseguenza per cui la Regina nomina *Prime Minister* il leader del partito vincente, attribuisce un’indiscussa prevalenza al Premier ⁽⁶⁾, completamente assente nel nostro ordinamento dove il Presidente del Consiglio non è tale in quanto il suo partito ottiene la vittoria alle Camere ⁽⁷⁾

⁶⁾ Così, R. BRAZIER, *Constitutional Reform*, Oxford University press, Oxford, 1994, p. 103 e ss.

⁷⁾ In questo senso, A. TORRE, *Ma non è (e non potrà mai essere) come in Gran Bretagna*, in www.associazionecostituzionalisti.it, 7 febbraio 2005.

ma è tale perché la “risultante” delle eterogenee forze politiche che lo sostengono, ricevendo una investitura “mediata”.

L’affermazione del carattere “esclusivamente presidenziale” del potere di direzione comporta alcune conseguenze importanti di ordine costituzionale. La prima: qualificato come “proprio” il potere direttivo, il Presidente del Consiglio è l’unico in grado di manifestare la volontà riguardo un’attribuzione che la Costituzione espressamente gli conferisce (ex art. 95 Cost., 1° comma) senza condizionamenti da parte del Consiglio volti a modificarne il contenuto; la seconda: il carattere libero del potere *de quo* postula una libertà di scelta, da parte del Capo del Governo, in merito al modo di declinazione del potere medesimo sia pure nel rispetto dell’indirizzo politico delineato dal Consiglio dei Ministri; il che sembra trovare conferma, in particolare, nell’emanazione di direttive politico-amministrative ⁽⁸⁾ che la legge ordinaria dello Stato n. 400/1988 ex art. 5, 2° comma lett. a), richiede essere adottate in attuazione della linea politica indicata dall’organo collegiale e che rappresentano la principale espressione del potere direttivo del Presidente del Consiglio. Ma la natura di questi provvedimenti, e, in ultima analisi, di questa prerogativa presidenziale, è tale da vincolare e condizionare il comportamento dei Ministri, con la conseguenza di una loro possibile revoca nell’ipotesi di condotta contraria? La risposta sta nel duplice modo di considerare l’indirizzo politico. Se inteso quale un’entità meramente esistenziale, valutabile *ex post* e non programma vincolante, allora il potere direttivo si traduce in una sorta di indicazione di massima (Lavagna, Guarino, Cuomo), viceversa, se inteso come strumento di attuazione ed immediato svolgimento dei precetti costituzionali (Mortati, Galizia, Martines), le stesse direttive che di quel potere sono la diretta emanazione divengono vincolanti quanto al fine (non, invece, per quanto attiene al modo) da conseguire pur mantenendo la natura di norme “irrelevanti per l’ordinamento generale” in quanto destinate a regolare rapporti interni tra gli organi ⁽⁹⁾, ma pronte a trasformarsi in vere e proprie fonti dell’ordinamento, obbligatorie anche per i soggetti privati oltre che

⁸() La più nota definizione di direttiva si trova in, G. SCIULLO, voce *Direttiva (disciplina amministrativa)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, Utet, 1990, p. 98 e ss. Secondo l’autore, per direttiva, si intende l’atto con cui un organo sovraordinato detta regole di comportamento agli organi ad esso sottoposti, differenziandosi dall’ordine gerarchico perché, diversamente da quest’ultimo, consente al destinatario margini di scelta circa il comportamento da seguire e, al limite, circa la stessa osservanza del comando ricevuto che potrebbe essere disatteso purchè con adeguata motivazione. Questa definizione, tuttavia, non può essere utilizzata nel contesto *de quo*. In *primis*, perché la ricostruzione sopra enunciata in merito ai rapporti tra Presidente del Consiglio e Ministri esclude ogni preminenza gerarchica del primo sui singoli componenti dell’Esecutivo ed, in *secundis*, perché la natura del Governo quale organo complesso ineguale (Paladin), invita a ragionare non in termini di superiorità-inferiorità bensì di diversità sia per quanto attiene alla struttura sia per quanto attiene alle varie attribuzioni ripartite tra gli organi (individuali e collegiali) che lo compongono.

⁹() Cfr., F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 264 e ss.

pubblici, se suscettibili di un'applicazione ripetuta in una serie indeterminata di situazioni e nei confronti di un indeterminato complesso di soggetti (si tratta, comunque, di una probabilità difficilmente realizzabile per direttive a contenuto politico). E' da ritenere che proprio la dimensione precettiva del potere di direzione unita all'esigenza di mantenere "l'unità dell'indirizzo politico-amministrativo" (art. 95 Cost, 1° comma), induca a ritenere le direttive rivolte ai Ministri di natura obbligatoria con l'effetto che in caso di dissonanza, il singolo componente dell'Esecutivo possa essere revocato dal Capo del Governo. Ora, è vero che sul punto la dottrina è discorde e propende per la non spettanza del potere di revoca in capo al Presidente del Consiglio poiché non espressamente contemplato dalla Costituzione, tuttavia, questo non toglie che la Carta Fondamentale dell'ordinamento non sia "aperta" "nel senso di predisposta a recepire da altre fonti formali e materiali significati nuovi ed imprevisti alla sola luce del testo costituzionale" (10).

In primo luogo, una nomina per essere pienamente tale deve implicare anche il suo contrario, pena un illogico carattere "unidirezionale" dello stesso. Un'affermazione "forte" di questa portata, non è esente da obiezioni. Si potrebbe, infatti, evidenziare come, nell'ordinamento costituzionale, siano contemplate ipotesi di nomina per le quali la revoca si configura inammissibile ed improponibile. Il caso della nomina dei cinque giudici della Corte Costituzionale ad opera del Presidente della Repubblica (art. 135, 1° comma, Cost.) è significativo ed emblematico. Che cosa accadrebbe se fosse ammessa una loro rimozione previa revoca del Capo dello Stato ? La risposta è che si metterebbero in serio pericolo l'autonomia e l'indipendenza dei giudici costituzionali (11), *condicio* ineludibile per un sindacato il più possibile obiettivo ed imparziale sulla legittimità di una legge o di un atto normativo avente forza di legge dello Stato o delle Regioni. Ora, se quanto appena sostenuto si addice alla natura di "potere neutro" (Constant) propria del Presidente della Repubblica, posto al di fuori del circuito del potere politico, lo stesso non può dirsi per il Presidente del Consiglio dei Ministri che è organo politico o meglio espressione della maggioranza parlamentare che ha conferito la fiducia al suo Governo ed alla quale deve politicamente rispondere in particolar modo nella circostanza in cui fosse ravvisata una dicotomia tra indirizzo delle Camere ed indirizzo governativo.

¹⁰() Cfr., S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, op. cit., pp. 409-410.

¹¹() Recita l'art. 3, 2° comma, della I. costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 recante "Norme sui giudizi di legittimità costituzionali e sulle garanzie di indipendenza della Corte Costituzionale": "I giudici della Corte Costituzionale non possono essere rimossi, né sospesi dal loro ufficio se non con decisione della Corte, per sopravvenuta incapacità fisica o civile o per gravi mancanze nell'esercizio delle loro funzioni".

In secondo luogo, la mancata statuizione costituzionale sul potere *de quo*, non ne cancella la necessità ⁽¹²⁾. Il caso “*Mancuso*”, potrebbe servire, a riguardo, da “*precedente*”. La vicenda è nota: una forza politica che sosteneva il Governo Dini, propone una mozione di sfiducia individuale avverso all'ex Ministro della Giustizia, Filippo Mancuso ⁽¹³⁾. In data 19 ottobre 1995, il Senato della Repubblica la approva, a seguito della dichiarazione di ammissibilità da parte della Giunta del Regolamento. Il Ministro reagisce e solleva conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale (che con sent. n. 7/1996 ⁽¹⁴⁾ respinge il ricorso) non solo contro l'organo parlamentare ma anche *versus* il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della Repubblica i quali, di concerto, lo avevano già rimosso d'autorità dall'incarico, negando che il suo operato ricadesse nell'ambito della linea politica dell'intero Governo. Anche se non ci si trova di fronte ad una vera e propria revoca formale, sia perché la Corte Costituzionale non si è pronunciata esplicitamente sul punto sia per la particolarità del procedimento di rimozione ⁽¹⁵⁾, risulta manifesto dal “*caso Mancuso*” l'importanza della sua introduzione per colmare un “*vuoto costituzionale*” alla luce, però, non di una generica e semplice dissonanza rispetto all'indirizzo governativo ed al suo relativo potere attuativo, ma di un contrasto aperto, costante e ripetuto nel tempo. Un contrasto di questo tipo, difficilmente verrebbe causato dalla violazione di una sola direttiva a meno che il suo contenuto politico non sia di tale portata da compromettere il mantenimento dell'indirizzo politico del Governo (nel caso di Vicenza, il rischio era quello di una sconfessione della politica estera e di difesa tenuta fino a quel momento).

In terzo luogo, la posizione ricoperta dal Presidente del Consiglio italiano nell'esercizio di questa sua attribuzione costituzionale, per certi versi, lo avvicina al Presidente della Commissione Europea. Infatti, osserva Giuseppe Tesauro, l'organo di vertice della Commissione, non solo ha acquisito nel corso del tempo una “*maggior connotazione politica*” che gli consente di delineare l'indirizzo politico della Commissione ma è dotato, anche, di un ampio potere di direzione che si traduce nella strutturazione e nella

¹²() Nel parlamentarismo inglese, addirittura in assenza di una Costituzione formale, non si può negare che una prerogativa di revoca, formatasi per via convenzionale non spetti alla Regina, sia pure dietro previa proposta da parte del Primo Ministro.

¹³() La particolarità del caso “*Mancuso*” non nasce dalla violazione del contenuto di una direttiva politica ma dall'approvazione di una mozione di sfiducia individuale e dalle mancate dimissioni del Ministro. Il fatto *de quo* pone la dottrina dinnanzi ad un bivio: o si riconosce il potere di revoca in capo al PCM per forzare la circostanza, potenzialmente non infrequente, circa la non-volontà di dimettersi di un Ministro oppure la sfiducia individuale si traduce, *de facto*, in una sfiducia all'intero Esecutivo.

¹⁴() In *Giur.Cost.*, 1996, p. 41 e ss.

¹⁵() Così, R. BIN, *La forma di Governo dello “Stato di pubblicità”*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2006, p. 96.

ripartizione delle competenze ai singoli Commissari ⁽¹⁶⁾, arrivando al punto, precisa l'art. 217, 4° comma, Trattato CE, di chiedere ad un membro della Commissione di rassegnare le dimissioni nell'ipotesi di dissenso con il Presidente. Il diritto comunitario, come si può facilmente dedurre, non prevede alcun espresso potere di revoca, tuttavia, nota Roberto Bin, il fatto che *“il Premier cortesemente chieda le dimissioni o autoritariamente decreti la revoca non cambia proprio nulla”*, aggiungendo che *“è la politica e non la norma giuridica a guidare la scelta del Ministro ed a decidere della sua amovibilità”* ⁽¹⁷⁾.

Da ultimo, ma non meno importante, non si può non evidenziare un ulteriore elemento a giustificazione del potere di revoca del Presidente del Consiglio: la stabilità dell'intera compagine governativa. Infatti, la caduta dell'intero Governo e del suo Capo a causa del contrasto con uno o più Ministri appare *“disarmonica con l'obiettivo di un governo di legislatura presieduto da un leader previamente indicato”* ⁽¹⁸⁾ e destinato a durare nel tempo; pertanto, la sostituzione dei membri del Governo (il c.d. rimpasto) in aperto contrasto con le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo esercizio della revoca, rappresenta, dunque, l'unica soluzione seriamente praticabile per evitare una situazione di instabilità con l'avvertimento che, se la sostituzione ministeriale dovesse andare ad incidere sulla struttura essenziale dell'Esecutivo, la crisi ne diverrebbe la logica e naturale conseguenza. Tuttavia, il metodo del rimpasto, molto frequente durante il secondo Governo Berlusconi, non venne mai esperito accompagnato dalla revoca ⁽¹⁹⁾ poiché il *“cambio”* di alcuni Ministri (si vedano i casi Ruggiero, Scaiola, Tremonti) è sempre stato determinato da dimissioni forzose. Semmai, il problema (con l'unica eccezione del caso Mancuso) non sta tanto nel *“ottenere le dimissioni richieste”* quanto nel *“richiederle”* ⁽²⁰⁾, per la paura ed il timore di compromettere i delicati equilibri tra le forze politiche che sostengono la maggioranza.

¹⁶() Cfr., G. TESAURO, *Diritto Comunitario*, Padova, Cedam, 2003, pp. 37-38.

¹⁷() Cfr., R. BIN, *La forma di Governo dello “Stato di pubblicità”*, op. cit., p. 97.

¹⁸() Così, L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam, 2002, p. 114.

¹⁹() Secondo Lorenza Carlassare, pur non essendo stato mai ravvisato alcun caso di revoca, esistono dei precedenti cui potrebbe seguire la formalizzazione dell'istituto o mediante revisione costituzionale ex art. 138 Cost. o, più semplicemente, attraverso la modifica della l. n. 400/1988. Essi sono: 1) l'approvazione, da parte del Governo Amato I, di un decreto-legge con il quale le competenze relative alle partecipazioni statali furono sottratte al Ministro dell'Industria Guarino, 2) il caso Mancuso nei confronti del quale il Presidente del Consiglio dei Ministri, Lamberto Dini, decise di non difendere il suo Ministro della Giustizia, 3) il Governo Ciampi, nel 1993, revocò, con delibera del Consiglio dei Ministri, il sottosegretario Pappalardo che aveva omesso di informare il Presidente del Consiglio di essere persona sottoposta ad indagini giudiziarie. Per un maggiore approfondimento dell'argomento: L. CARLASSARE, *Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Padova, Cedam, 2002, pp. 84-86.

²⁰() Si veda, ancora, R. BIN, *La forma di Governo dello “Stato di pubblicità”*, op. cit., p. 97.

3. Limiti al potere di direzione del PCM: - Ma resta ancora un aspetto insoluto: esiste, al di là del limite di merito consistente nelle indicazioni del Consiglio dei Ministri, un'ulteriore limitazione oltre la quale il potere direttivo non può spingersi, nemmeno per supposte o presunte ragioni di unità dell'indirizzo politico-amministrativo? La risposta viene da un'analisi degli atti che di quel potere sono l'estrinsecazione e dal modo di operare degli organi coinvolti nell'eventuale esercizio del potere di revoca.

E' manifesto che le direttive non sono sottoponibili al sindacato di legittimità costituzionale, poiché non sono né leggi né atti normativi aventi forza di legge (ex art. 134 Cost.), ma questo non toglie che la probabile revoca, da parte del Presidente del Consiglio, avverso il Ministro o i Ministri che non si siano conformati al contenuto della direttiva, non inneschi il meccanismo di un ricorso alla Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in particolar modo qualora vengano messi in pericolo alcuni fondamentali diritti costituzionali (Es. l'impedimento a partecipare alla manifestazione di Vicenza contro l'ampliamento della base "Ederle") e, dunque, in ultima analisi, la stessa sfera d'autonomia ministeriale ⁽²¹⁾, con la conseguenza di un controllo, in forma indiretta, degli atti direttivi ad opera del giudice costituzionale in maniera non dissimile a quanto avviene per i regolamenti parlamentari ex art. 64, 1° comma, Cost.

Inoltre, è oramai consolidato, in dottrina, l'orientamento che ritiene il potere di nomina dei Ministri non un "atto duumvirale" bensì "un atto a struttura compartecipativa diseguale a favore del Presidente del Consiglio" nell'ambito del quale il Presidente della Repubblica si limita a verificare i requisiti legalmente richiesti per la copertura della carica pubblica, con la preclusione di un controllo di merito politico (sarebbe, invece, ammissibile un controllo di "merito consultivo" indirizzato ad un riesame della proposta). Questo però non toglie, precisa sempre la dottrina, che il Capo dello Stato, benchè privo di reali potestà decisionali incidenti sulla nomina, non adotti, in casi eccezionali, "forme atipiche di veto presidenziale", miranti a garantire l'operatività e la permanenza del raccordo Governo-Parlamento (si veda, durante l'iter formativo del Governo Amato II, quando il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, "impose" una riduzione del numero di Ministri e sottosegretari, auspicata dalla coalizione di centro-destra) ⁽²²⁾. A questo punto, se

²¹() L'autonomia ministeriale non si traduce unicamente nella direzione di un singolo settore dell'amministrazione dello Stato ma anche in un non-condizionamento politico tutte le volte in cui entrano in gioco diritti garantiti dalla Costituzione a tutti gli individui, Ministri inclusi.

²²() Su questa linea, A. CAPOTOSTI, voce *Governo*, in *Enc. Giur.*, vol. XV, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1989, p. 6; R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 282-288; L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, vol. XIX, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 201.

ricosciuto, per le ragioni precedentemente esposte, un potere di revoca in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, non si può non ammettere, per via analogica, che una sorta di veto presidenziale non si espliciti anche nell'ipotesi di revoca soprattutto nel caso-limite di un *vulnus* nell'esercizio dei diritti costituzionali, quale diretta conseguenza dell'espletamento del potere politico-direttivo del Capo dell'Esecutivo, essendo l'intento del veto rivolto a salvaguardare le diverse manifestazioni dell'autonomia costituzionale riservata ai Ministri, senza preoccuparsi delle conseguenze politiche della revoca sul piano degli equilibri dell'azione di Governo.

Infine, una riflessione proprio sulla natura della direttiva di Prodi, che è stata la miccia dalla quale ha preso le mosse questo modesto lavoro di ricerca, dimostra che il problema non si sarebbe nemmeno dovuto porre. È stato merito di Temistocle Martines puntualizzare che non di "*dichiarazione di desiderio compiuta da un soggetto dell'Amministrazione pubblica nell'esercizio di una potestà amministrativa*" si tratta (per restare alla definizione del Zanobini ⁽²³⁾), quanto piuttosto di "*atti politici*" i quali non vengono più considerati una *species* del *genus* atto amministrativo bensì espressioni del *modus efficiendi* dell'indirizzo politico, "*per loro stessa natura*" non lesive né di diritti soggettivi né di interessi legittimi poiché dotate del momento di autorità ma non di quello di compressione della libertà ⁽²⁴⁾.

4. Ipotesi di ammissibilità della revoca in capo al Consiglio dei Ministri: un parallelismo con il potere di porre la questione di fiducia (cenni):

- *Ma quid iuris*, se uno o più Ministri si pongono in aperto contrasto con la linea politica deliberata dal Consiglio dei Ministri? È stato giustamente osservato all'inizio del saggio, come l'indicazione delle finalità politiche cui tende l'azione di Governo rappresenta un'attribuzione collegiale, preclusa all'organo monocratico il quale si limita all'esercizio di un potere direttivo e di impulso. Per queste ragioni, ogni forma di dissidenza rispetto all'indirizzo politico predisposto dal Consiglio, deve trovare una soluzione in prospettiva governativa e non presidenziale. Né la Costituzione né la legge n. 400/1988 affrontano esplicitamente la questione, lasciando aperta la strada a svariate interpretazioni, in ragione dell'assenza di una regolazione analitica tra i poteri costituzionali ⁽²⁵⁾. Diviene,

²³() La definizione si ricava dal manuale di G. ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo, Vol. I*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 243.

²⁴() Cfr., T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 346-347; interessante, sul punto *de quo*, anche lo scritto di L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, Cedam, 1974.

²⁵() Il carattere a "*fattispecie aperta*" della Costituzione riguardo la forma di Governo, è enunciato chiaramente in L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., vol. XIX*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 640.

quindi, indispensabile riconoscere al Consiglio dei Ministri un potere di revoca *versus* il singolo o i singoli Ministri, sia pure dietro proposta del Presidente del Consiglio. Il fondamento di una simile attribuzione andrebbe ravvisato nell'istituto della questione di fiducia, rappresentandone una sua ipostatizzazione. Come il Governo pone, attraverso deliberazione del Consiglio dei Ministri e previa proposta del Presidente del Consiglio, la questione *de qua* (art. 116 reg. Cam. e art. 161 reg. Sen.) in tutte quelle circostanze nelle quali le Camere discutono argomenti di fondamentale importanza per il conseguimento dei suoi obiettivi programmatici in nome dei quali ha ottenuto la fiducia parlamentare con l'effetto, nella circostanza di voto contrario, di presentare obbligatoriamente le dimissioni al Presidente della Repubblica, così, al fine di garantire il perdurare della propria linea politica ed il mantenimento costante del rapporto fiduciario, si vedrà costretto, previa deliberazione dell'organo consiliare e dietro impulso dell'organo monocratico, a revocare il Ministro o i Ministri postisi in aperto e ripetuto contrasto con tale linea. Il riconoscimento in capo al Consiglio dei Ministri di questo potere di revoca, che non può non implicare anche l'eventuale intervento del Capo dello Stato per le stesse ragioni precedentemente delineate, sebbene cerchi di evitare di mettere in gioco la responsabilità politica del Presidente del Consiglio davanti al Parlamento, non è immune da "*imboscate politiche*" e potrebbe a sua volta innescare il meccanismo di una crisi governativa a causa del venir meno dell'appoggio al Governo da parte di quei partiti cui il Ministro o i Ministri appartengono, determinando una frattura insanabile anche in termini di durata della stessa legislatura ⁽²⁶⁾. Il che sta a significare null'altro se non la presa d'atto circa la mancata tenuta e convergenza della maggioranza parlamentare riguardo ad uno o più punti del programma politico, posti a fondamento dell'azione di Governo. In questo caso, pertanto, il ricorso alla urne ed il ripristino della sovranità popolare costituiscono l'unica via d'uscita.

(*) Dottorando di Ricerca in Diritto Costituzionale - daniele.trabucco@alice.it

²⁶() Un'eccezione è rappresentata dal caso "*Calderoli*". L'allora Ministro per le Riforme Istituzionali e la *Devolution*, il leghista Roberto Calderoli, dopo aver indossato una maglietta satirica con vignette offensive della religione islamica, rassegna, in data 18 febbraio 2006, le dimissioni dopo che un invito in questa direzione era venuto dal Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, dall'intero Governo e dagli stessi partiti che sostenevano la maggioranza con l'esclusione della Lega Nord. La fonte della notizia sono le *Cronache costituzionali italiane*, a cura di C. D'Andrea, in *Quad. Cost.*, Il Mulino, n. 2/2006, p. 404.