

## Brevi notazioni di contesto sulla revoca dei sottosegretari di Stato (a margine dal “caso Siri”)\*

di Antonio D’Andrea e Alessandro Lauro \*\*  
(3 giugno 2019)

**Sommario:** 1. La diversa “soggettività costituzionale” di Ministri e sottosegretari – 2. Il potere di revoca dei ministri e la rimozione dei sottosegretari – 3. Il contenuto dei decreti di revoca nella prassi – 4. Sulle modalità con le quali è stato “sentito il Consiglio dei Ministri – 5. La natura dell’atto e il possibile sindacato giurisdizionale

Nell’aprile 2019 il governo Conte si è trovato ad affrontare un ulteriore elemento di frizione fra le due componenti politiche su cui poggia la maggioranza parlamentare.

Il senatore leghista Armando Siri, sottosegretario di Stato alle Infrastrutture, è infatti risultato indagato per corruzione dalla Procura di Roma, con l’accusa di aver ricevuto denaro (o promessa di denaro) per l’approvazione di una specifica norma in materia di costruzione di impianti eolici.

Dopo un tentativo di intermediazione per evitare problematici “strappi”, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte si è trovato di fronte il rifiuto dell’interessato a rassegnare le sue dimissioni. Tale circostanza ha imposto al *Premier* di ricorrere alla revoca del sottosegretario.

Quest’avvenimento induce ad alcune riflessioni sulla revoca dei sottosegretari in genere e sulle modalità con cui la revoca di Siri è stata attuata nello specifico.

### 1. La diversa “soggettività costituzionale” di Ministri e sottosegretari

Quando si ragiona del ruolo costituzionale dei sottosegretari, è giocoforza partire dallo *status* dei ministri al fine di ricostruire *per differentiam* le funzioni dei primi.

Le diversità sono evidenti.

I ministri traggono la loro soggettività giuridica direttamente dal testo della Costituzione, che li vuole responsabili singolarmente degli atti dei loro dicasteri e collegialmente per gli atti del Consiglio, nel quale siedono tanto i titolari dei dicasteri quanto le personalità chiamate ad assolvere incarichi “senza portafoglio”, questi ultimi considerati compatibili con il dettato costituzionale e oggetto di disciplina legislativa<sup>1</sup>. Tale responsabilità collegiale discende, in linea di principio, dall’investitura fiduciaria concessa dalle Camere ai sensi dell’art. 94 (per quanto sia noto che in caso di rimpasto governativo o di semplice sostituzione individuale, un Ministro potrebbe accedere alla carica senza alcun voto del Parlamento, la sola formalità risolvendosi nel giuramento delle mani del capo dello Stato in seguito all’avvenuta nomina).

L’esistenza dei sottosegretari invece, sebbene possa considerarsi fondata su una ben stabilita consuetudine costituzionale, trova la sua disciplina nella legge ordinaria, in particolare nell’art. 10 della legge 400/1988.

Il procedimento di nomina dei ministri richiede l’incontro di due volontà: quella del Presidente del Consiglio (nominato contestualmente, ma distintamente dai ministri in caso

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> Sui “ministri senza portafoglio” si vedano C. ROMANELLI GRIMALDI, *I ministri senza portafoglio nell’ordinamento giuridico italiano*, Padova, CEDAM, 1984 nonché G. GUIGLIA, *La figura dei ministri senza portafoglio dopo la legge n. 400/1988*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p.1420 ss.

di prima formazione del Governo, o in carica, qualora si tratti di una sostituzione individuale nella struttura governativa già formatasi) e quella del Presidente della Repubblica, essendo l'atto di nomina assunto con decreto presidenziale.

Per parte sua, la nomina dei sottosegretari presenta una procedura più articolata rispetto alla quale le volontà concorrenti risultano essere più di due. In effetti, oltre a quella del Presidente del Consiglio, nelle cui mani giureranno, e a quella del Presidente della Repubblica, chiamato ad adottare il decreto di nomina, anche il Ministro che il sottosegretario sarà tenuto a coadiuvare esprimerà il gradimento sulla nomina di quest'ultimo (il suo "concerto"), come pure il Consiglio dei ministri, che deve essere "sentito" nella sua collegialità.

La nomina dei sottosegretari interviene in un momento successivo alla formazione del Governo e, può darsi, anche alla presentazione di questo dinanzi alle Camere per ottenere la fiducia. Sicché non v'è da dubitare che il rapporto costituzionale di fiducia non investa le persone dei sottosegretari, che ne sono attinti solo di riflesso. In effetti, una volta nominati, nuovi decreti devono predisporre affinché i sottosegretari ricevano concrete funzioni amministrative all'interno dei dicasteri nei quali sono chiamati ad operare.

Anche qui emerge un'altra differenza fra la funzione ministeriale e quella svolta dai sottosegretari. Un sottosegretario senza deleghe è come un guscio vuoto: egli non può esplicitare, quanto meno all'esterno, nessun ruolo né amministrativo, né istituzionale<sup>2</sup>.

Non così per i ministri: quand'anche un ministro senza portafoglio continuasse ad essere tale – e la circostanza si è data nei casi di Vicepresidenti del Consiglio senza un loro specifico incarico – egli sarebbe nondimeno membro votante del Consiglio dei Ministri, così come pure potrebbe intervenire nelle aule parlamentari e godrebbe senz'altro del regime penale derogatorio ai sensi dell'art. 96 Cost.

Viceversa, un sottosegretario privo o privato di deleghe, non solo non potrebbe adottare gli atti amministrativi del Ministero cui è assegnato, che risulterebbero semmai viziati per incompetenza, e non potrebbe nemmeno esplicitare una generica funzione di raccordo politico fra Esecutivo e Camere. Al massimo, potrebbe solo essergli riconosciuta la prerogativa dell'art. 64, ultimo comma, in quanto "membro del Governo". Certo, spogliati di ogni funzione politico-amministrativa, sarebbe quanto meno curioso che essi prendano la parola, di loro spontanea volontà o richiesti dalle Camere, negli emicicli del Parlamento<sup>3</sup>.

## 2. Il potere di revoca dei Ministri e la rimozione dei sottosegretari

Il "gioco di specchi" fra le figure dei Ministri e quelle dei sottosegretari viene automaticamente in rilievo anche in materia di revoca. Per quanto le immagini che ne emergono siano differenti, non si può prescindere da una breve disamina del potere di revoca dei Ministri, per dare più compiuta ricostruzione alla facoltà di revoca dei sottosegretari.

Che il Presidente della Repubblica possa adottare un decreto di revoca su proposta del Presidente del Consiglio, come è noto, non è pacifico in dottrina<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Sul ruolo dei sottosegretari L. ELIA, *I sottosegretari di Stato rivestono funzioni di governo?*, in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, III, Milano, Giuffrè, 1967, p. 448 ss.; L. CIAURRO, *Sottosegretario di Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990.

<sup>3</sup> Tuttavia, non è da escludere che un sottosegretario "sospeso" possa esprimersi in Parlamento ove sia in discussione contro di lui una mozione "di sfiducia". Sul tema si riviene più sotto.

<sup>4</sup> A favore della tesi si sono espressi A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, Barbera, 1951, p. 152 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1976, p. 553 ss.; S. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 122; G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (dir. Cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano,

Gli argomenti spesi in questo frangente sono sostanzialmente due: di tenore letterale l'uno, a carattere sistematico l'altro.

*In primis* vi è dunque il "silenzio della Costituzione". Se è vero che *ubi voluit dixit*, bisogna constatare che la Costituzione non accosta a quel "nomina" dell'art. 92 il "revoca" presente nello Statuto Albertino (art. 65) e nella legge n. 2263 del 1925 (art. 2, comma 3). È un argomento che però non appare determinante. Da un lato, perché negli stessi lavori dell'Assemblea Costituente si trova traccia di un potere di revoca che non era mai stato espressamente escluso dai costituenti<sup>5</sup>. Dall'altro, perché dalla Costituzione silente si sono estrapolati principi o categorie molto eloquenti: un esempio su tutti, i poteri "propri" del Presidente della Repubblica, pur nell'obbligo generalizzato di controfirma dell'art. 89 Cost. Il secondo argomento ha invece una natura più logico-sistematica ed attiene alla configurazione del rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento nella forma di governo italiana. Se, si è detto, è l'intera compagine ministeriale che riceve la fiducia, il Presidente del Consiglio non si trova in una posizione primaziale differenziata tale da permettergli la rimozione di uno dei suoi ministri che ha ricevuto, come lui, l'investitura fiduciaria dei rappresentanti popolari.

Tuttavia, questo argomento non tiene in debito conto un altro dato letterale: il ruolo di coordinamento e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico che l'art. 95 assegna al Presidente del Consiglio. Se la compagine ministeriale ha ottenuto la fiducia in base a dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio, cosa potrebbe opporsi alla revoca di un Ministro che si ponga in contrasto con questi indirizzi e minacci *de facto* l'unità dell'azione di governo?

D'altra parte, nel momento in cui il giudice costituzionale ha stabilito che, in virtù di un'interpretazione sistematica corroborata da una consuetudine costituzionale, la responsabilità del singolo ministro è suscettibile di essere individualizzata e fatta valere separatamente da quella collegiale, non si vede l'ostacolo giuridico-costituzionale all'esercizio da parte del binomio Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio del potere di revoca. Il fatto poi che la Corte abbia ritenuto legittima la votazione di una mozione di sfiducia individuale non significa che *solo* le Camere possano sfiduciare un ministro, ma che *anche* il Parlamento possa pretendere dai membri del Governo un'adesione all'indirizzo governativo che le stesse Assemblee hanno approvato con la fiducia<sup>6</sup>.

---

Giuffrè, 1988. Peraltro la legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio avrebbe ben potuto integrare il silenzio della Costituzione (A. D'ANDREA, *Accordi di governo e profili costituzionali. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 154 ss.). *Contra* L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 695; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 161 ss.; E. CATELANI, *Articolo 95*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 1851.

<sup>5</sup> Come infatti sottolinea P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio*, cit., p. 161 ss. stanti gli scontri ideologici sulla figura del Presidente del Consiglio, la Costituzione resta sostanzialmente irrisolta sulla prevalenza o meno del principio monocratico su quello collegiale. Del resto, nella relazione che accompagnava il Progetto di Costituzione presentata il 6 febbraio 1947, Meuccio Ruini scrisse che il Presidente della Repubblica «*nomina, e conseguentemente revoca, il Primo Ministro e i Ministri*».

<sup>6</sup> La stessa giurisprudenza costituzionale sembra, in effetti, prendere positivamente in considerazione questa ipotesi. La sentenza n. 7/1996 peraltro non sembra affatto escluderlo: «*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*» (punto 11 del *Considerato in diritto*). Tra l'altro resta pur sempre il fatto che la Corte ha sostanzialmente legittimato il decreto di revoca del ministro Mancuso, sicché il vero problema è

Chiarito ciò, v'è però una precisione da fare. Un conto è trattare dell'(in)esistenza giuridica di un potere costituzionale; tutt'altro conto è disquisire delle condizioni politiche in cui questo potere può esercitarsi senza causare conseguenze più gravi dei problemi che vorrebbe rimuovere<sup>7</sup>.

Altrimenti detto: difficile rimuovere un ministro se questa rimozione ha come conseguenza una crisi di governo. Non va dunque confuso il piano della possibilità giuridica con quello della fattibilità politica dell'operazione. È stata la mancanza di quest'ultima, stante il contesto di governi di coalizione assai frammentati, che ha impedito l'esercizio pratico del potere da parte del Presidente del Consiglio. Non è detto che non si daranno occasioni in futuro per uno sviluppo diverso, vista oramai l'abitudine sempre più consolidata di ricorrere a ministri "tecnici"<sup>8</sup>.

Questo ragionamento vale anche per il caso Siri. Il Presidente del Consiglio Conte ha esercitato un potere che senza dubbio gli spetta, ma, prima di passare all'azione, si è sincerato di utilizzarlo in un contesto politico che non avrebbe condotto ad una crisi di governo.

Accettata l'idea che esiste un potere costituzionale di revoca dei ministri, venendo alla rimozione dei sottosegretari possiamo intravedere innanzitutto i parallelismi delle forme. Come nel caso dei ministri deve sussistere un atto complesso uguale e contrario – quindi "duale", nel senso che deve vedere la convergenza delle due volontà presidenziali, anche se, in ossequio all'art. 95, quella del Presidente del Consiglio dovrebbe essere in questo caso preponderante – così per i sottosegretari le volontà che hanno concorso nella nomina sono supposte fondersi nella revoca.

In questa ricostruzione v'è però un rischio: la destituzione di un sottosegretario si presenta proceduralmente più complessa rispetto a quella di un Ministro. Anzi, il sottosegretario sembrerebbe poter diventare inamovibile nel momento in cui il Ministro cui è assegnato non volesse dare il suo "concerto" alla revoca.

Ci pare che il problema non sia insuperabile. Una volta acquisito l'orientamento del Consiglio dei Ministri, se il ministro competente continuasse ad opporsi alla revoca di un sottosegretario sarebbe evidente come egli comprometta l'unità d'indirizzo del Governo. Ergo, nell'ipotesi estrema di un ministro renitente a disfarsi del "suo" sottosegretario, costui potrebbe sempre essere rimosso dal suo incarico dal Presidente del Consiglio, ove questi ritenesse decisiva per la continuazione dell'attività del Governo una ristrutturazione ministeriale che, partendo dall'allontanamento non condiviso del sottosegretario, arrivi sino alla revoca vera e proprio del titolare del dicastero interessato.

---

capire se il potere è vincolato ad una preliminare sfiducia parlamentare. Ci pare, però, che questa soluzione vada respinta. Inoltre, non va dimenticata la – pur sotto certi versi problematica – sentenza 1/2013 sul Presidente della Repubblica, i cui poteri, secondo la Corte, si esercitano «*avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali*» (punto 8.2 del *Considerato in diritto*). Fra questi poteri la Corte nomina la nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri su proposta di quest'ultimo. Qualora un ministro impedisse il normale svolgimento della funzione di governo, tale potere non potrebbe legittimamente esercitarsi anche in senso contrario? Sarebbe coerente con il quadro tracciato dal giudice costituzionale.

<sup>7</sup> Ci pare infatti che il vero argomento avanzato dalla dottrina per confutare l'esistenza del potere di revoca poggiasse sulla prassi costituzionale affermata in senso negativo, poiché, nel caso di governi di coalizione inseriti in un contesto fortemente "partitocratico", la revoca di un ministro avrebbe originato «*un conflitto pressoché insanabile con il rispettivo partito di appartenenza con conseguenze gravissime sulla stabilità del gabinetto*» (P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, XV, Roma, Treccani, 1989, p. 11).

<sup>8</sup> Del resto, si danno i casi di un uso "pratico" e "informale" di un potere di richiesta di dimissioni (in qualche modo vincolate) da parte del *Premier* nei confronti dei Ministri: cfr. E. CATELANI, *Art. 95*, p. 1852, nota 72. Ciò si è ovviamente realizzato a partire da un rafforzamento sul piano politico-elettorale del Presidente del Consiglio come capo della maggioranza parlamentare.

Per quanto riguarda il capo dello Stato, il suo ruolo dovrebbe limitarsi ad un mero controllo formale e di verifica della tenuta del Governo. D'altronde, non si capisce per quale motivo di interesse pubblico e/o costituzionale il Presidente dovrebbe ostacolare la rimozione di un sottosegretario.

In questa procedura, come del resto in quella di nomina, è escluso ogni intervento delle Camere. Tuttavia, è noto che nel corso della storia repubblicana recente alcune mozioni "di sfiducia" siano state rivolte contro i sottosegretari invitandoli alle dimissioni o invitando il Presidente del Consiglio a revocarli. Si badi, però, che queste mozioni non sono atti riconducibili al paradigma dell'art. 94, comma 4, ma semplici atti di indirizzo politico in cui si invita il Governo a revocare il sottosegretario o a chiederne le dimissioni. Il Parlamento può quindi chiedere al Governo (al suo capo e al ministro interessato) di esercitare il potere di revoca, ma non vi è un un potere parlamentare di imporre la destituzione di un sottosegretario. Al massimo, l'inerzia o il rifiuto del Governo di dar seguito ad una simile mozione potrà essere censurata facendo valere la responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti degli organi elettivi.

### **3. Il contenuto dei decreti di revoca nella prassi**

Un'ulteriore differenza va segnalata: se la revoca di un ministro resta per il momento una mera possibilità teorica, quella di un sottosegretario è ormai consolidata nella prassi istituzionale.

Il primo esempio lo abbiamo nel maggio 1993, quando il sottosegretario di Stato alle finanze, onorevole Antonio Pappalardo, è revocato con decreto del Presidente Scalfaro su proposta del Presidente del Consiglio Ciampi. Il decreto del 22 maggio è oggetto di una "Comunicazione concernente la formazione del Governo" nella Gazzetta ufficiale del 25 maggio, nella quale però non sono indicate le ragioni della revoca, legata ad una condanna penale per diffamazione da parte del Tribunale militare di Roma.

L'atto era deliberato all'unanimità dal Consiglio dei Ministri, tant'è che un'interrogazione a risposta orale diretta al Presidente del Consiglio venne presentata alla Camera il 3 giugno 1993<sup>9</sup>.

Un altro precedente si rinviene all'epoca del primo Governo Prodi. Con decreto del 13 marzo 1998, pubblicato sulla Gazzetta l'indomani, il Presidente Scalfaro revoca la nomina del sottosegretario di Stato all'Interno Angelo Giorgianni per questioni di opportunità, visto che la Commissione parlamentare antimafia aveva segnalato possibili legami fra il sottosegretario e la criminalità organizzata. Il decreto presenta le vesti di un vero e proprio atto amministrativo debitamente motivato. Adottato "visto l'art. 10 della legge 400/1988", richiama l'iniziativa della Commissione antimafia, pone un problema di opportunità "pure escluso ogni apprezzamento nel merito", indica la richiesta di dimissioni fatta dal Presidente del Consiglio al sottosegretario per concludere che, essendosi rifiutato, il

<sup>9</sup> Interrogazione n. 3/01036 de 3 giugno 1993, primo firmatario Buttitta: "Al Presidente del Consiglio dei ministri. - Per sapere - premesso che: il 21 maggio 1993 il Consiglio dei ministri ha approvato all'unanimità il provvedimento di revoca della nomina a sottosegretario alle Finanze dell'onorevole Antonio Pappalardo, motivando soprattutto tale determinazione sulla base di una condanna di primo grado per il reato di diffamazione, inflitta allo stesso dal Tribunale militare di Roma; l'atto del Governo appare straordinario non tanto perché non è stato mai adottato nella storia della Repubblica, quanto perché per un reato di opinione, giudicato in prima istanza, si fanno discendere conseguenze sul piano etico-politico, in dispregio di ogni principio della Carta costituzionale ed in particolare dell'articolo 68 della Costituzione, il cui contenuto è stato confermato recentemente dalla Camera dei deputati nella parte relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse -: perché sia stato assunto proprio nei confronti del sottosegretario Pappalardo il provvedimento in oggetto, che più che straordinario si appalesa in questo caso eccezionale e discriminatorio e in palese violazione dell'articolo 27 della Carta costituzionale".

sottosegretario si è posto “in contrasto con la valutazione governativa e facendo venir meno il rapporto fiduciario che è alla base della nomina”. Tale decreto risulta essere inviato alla Corte dei Conti per la registrazione.

Il 26 aprile 1999 su proposta del Presidente del Consiglio D’Alema, il Presidente Scalfaro firma un ulteriore decreto di revoca, questa volta all’indirizzo del sottosegretario di Stato al tesoro Stefano Cusumano, “sottoposto – recita il decreto - a misura detentiva nell’ambito di indagini per gravi reati, svolte dalla procura della Repubblica di Catania - direzione distrettuale antimafia”. Questa stessa misura detentiva, oltre a porre “evidenti problemi di opportunità” segna la rottura, nel testo del decreto, del rapporto fiduciario alla base della nomina.

Il 25 giugno 2002 è adottato il decreto di revoca del sottosegretario di Stato ai beni e attività culturali Vittorio Sgarbi. In esso si fa per la prima volta menzione del fatto che il ministro titolare, Vittorio Urbani, aveva già revocato le deleghe dell’onorevole Sgarbi, il quale però continuava nelle sue esternazioni in patente contrasto “con le decisioni collegiali del Governo”.

Arriviamo dunque al 10 maggio 2019, quando il Presidente Mattarella emana il decreto di revoca del sottosegretario Siri, su proposta del Presidente del Consiglio Conte, decreto che sarà pubblicato in Gazzetta ufficiale del 20 maggio 2019, secondo alcuni organi di stampa dopo che il Quirinale aveva chiesto alcune correzioni formali nella bozza presentata da Palazzo Chigi.

Il decreto riporta la struttura dei precedenti. Si apre quindi con la menzione di indagini preliminari che coinvolgono il segretario per un reato la cui gravità pone “oggettivamente il problema della verifica della opportunità della permanenza del sen. Siri nella carica di Sottosegretario”. Si dà conto poi della domanda del capo del Governo ad Armando Siri di rassegnare le dimissioni “al fine di evitare che la vicenda possa recare anche indirettamente danno alla trasparenza e chiarezza dell’azione di Governo, nonché di consentire al Sottosegretario di disporre del tempo necessario a chiarire la propria posizione in sede giudiziaria”. Poiché il Sottosegretario non ha condiviso la valutazione di opportunità del Presidente del Consiglio, con ciò ha fatto “venire meno il rapporto fiduciario che è alla base della nomina”.

Quest’evoluzione consegna alcuni spunti di interesse.

Anzitutto, conferma che, pur nel silenzio delle norme costituzionali, il potere giuridico può tuttavia essere considerato immanente ed esercitabile, almeno quando non sia foriero di drastiche conseguenze politiche.

Le motivazioni dei decreti mostrano peraltro che il ruolo principale spetta sempre al Presidente del Consiglio – solo nel caso di Sgarbi viene menzionato il ministro Urbani – ed è rispetto a questi che viene verificata l’esistenza del rapporto fiduciario alla base della nomina del sottosegretario, il quale, si ricordi, giura nelle mani del capo del Governo.

E sempre il Presidente del Consiglio è chiamato a gestire, nella sua attività di coordinamento e direzione, l’intervento del Consiglio dei Ministri all’interno della procedura. Sicché sono apparse davvero inconsistenti le accuse mosse al Presidente Conte di “non essere un arbitro imparziale” fra i due alleati di governo, quando il *Premier* stava in effetti esercitando il ruolo di coordinamento dell’unità di indirizzo politico che la Costituzione gli assegna – ben oltre la sola attività di semplice intermediazione, la sola che talvolta sembra essergli riconosciuta all’interno dello stesso Governo - peraltro in piena coerenza con la prassi precedente che ha avuto spesso a che fare con revoche determinate da posizioni giudiziarie dei sottosegretari scomode o imbarazzanti per l’esecutivo.

#### **4. Sulle modalità con le quali è stato “sentito il Consiglio dei Ministri”**

Il Presidente del Consiglio Conte ha escluso, sin dalle prime avvisaglie, di giungere ad una votazione formale in Consiglio dei Ministri. La mossa è pienamente comprensibile sul piano politico, poiché il *Premier* non voleva arrivare ad una certificazione di una frattura della sua compagine governativa, la quale peraltro non ha dato (e continua a non dare) prova di particolare coesione.

Il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 58 dell'8 maggio 2019 indica che il Consiglio si è limitato a prendere atto della proposta di revoca del Presidente del Consiglio concertata con il ministro dei Trasporti<sup>10</sup>.

Ora, è chiaro che l'interpretazione che il Presidente Conte ha riservato a quell'inciso "sentito il Consiglio dei Ministri" è minimale. In effetti, il "sentito" pare essere stato concretamente sostituito da un "informato il Consiglio dei Ministri" (anche se si trattava di qualche cosa di più di una semplice informativa, visto che poi un dibattito c'è stato, come dimostra il fatto che il Governo ha tenuto a sottolineare la centralità della presunzione di non colpevolezza).

Essendo il Consiglio dei Ministri l'organo supremo di direzione della politica nazionale e rappresentando l'unità del governo e la solidarietà ministeriale propria di un regime parlamentare, il suo intervento previsto dalla legge n. 400/1988 non è un mero apparato decorativo da iscrivere in calce ai decreti presidenziali, ma è chiaramente un momento di confronto e sintesi politica.

Occorre peraltro rilevare che tale interpretazione non è avallata dalla prassi precedente: nel primissimo caso di revoca, infatti, il Consiglio aveva *deliberato all'unanimità*.

Dunque, quella prescelta dal Presidente Conte non è – e non può essere – l'unica interpretazione possibile.

Se è comunque indiscutibile che il Presidente goda di un'ampissima libertà di direzione dei lavori del Consiglio dei Ministri, non è men vero che, quando la legge impone di udire il parere di un organo collegiale, tale formalità non può essere dequotata a mera comunicazione di una decisione già assunta (*mutatis mutandis*, si pensi agli atti del Governo assunti "udito il Consiglio di Stato"), ma impone che l'organo consultando adotti una posizione esplicita.

È dunque chiaro che una posizione "maggioritaria", ancorché non sanzionata da un voto, debba emergere nel dibattito fra i ministri presenti.

Non è poi da escludere che alcune situazioni incerte suggeriscano al Presidente del Consiglio di indire una vera e propria votazione formale sulla questione, proprio per acquisire numericamente il "sentimento" prevalente all'interno del Governo.

Un voto, come espressione conclusiva di un processo deliberativo di sintesi, a volte potrebbe essere persino benefico!

Nel caso di specie non lo era, ma non perché il partito di provenienza del sottosegretario revocato fosse davvero così contrario all'atto del Presidente del Consiglio concertato, guarda caso, con il ministro competente espresso dall'altra forza di governo. Se fosse davvero stato così, la Lega avrebbe potuto opporvisi più nettamente fino a minacciare la crisi (cosa che, a voler bene vedere, non è accaduta, se poi il *Premier* ha avvertito di poter procedere egualmente nel senso noto). Il non-voto sul caso Siri era perciò funzionale a preoccupazioni prevalentemente mediatiche (inutile mostrare un'ulteriore frattura in un Governo che da tempo sembra avere un serio problema di solidarietà ministeriale e di visione politica unitaria) e dunque ad evitare un inasprimento della dialettica interna alla

<sup>10</sup> "Il Consiglio dei Ministri, sentito dal Presidente Giuseppe Conte in ordine alla proposta di revoca della nomina del sen. Armando Siri a Sottosegretario di Stato, concertata con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, ne ha preso atto, confermando piena fiducia nell'operato del Presidente del Consiglio e ribadendo che la presunzione di non colpevolezza è un principio cardine del nostro ordinamento giuridico".

maggioranza.

Ma ancora una volta vanno scissi il piano della possibilità giuridica di un pronunciamento formale del Consiglio dei Ministri (affatto lecito) da quello dell'opportunità politica di una simile operazione.

## 5. La natura dell'atto e il possibile sindacato giurisdizionale

Qualche notazione conclusiva va poi svolta sulla natura dell'atto, posto che sia in passato che nel caso Siri i sottosegretari revocati hanno minacciato di attaccare il decreto di rimozione davanti alla giustizia amministrativa.

Ci pare innanzitutto che vada senza dubbio esclusa la giurisdizione della Corte costituzionale come giudice dei conflitti fra poteri dello Stato, evitando qui qualunque impropria sovrapposizione con la legittimazione del singolo ministro ad agire in caso di sfiducia individuale. Sebbene sia il Presidente della Repubblica, sia il Presidente del Consiglio stiano esercitando facoltà di natura costituzionale (il primo ai sensi dell'art. 87, comma 7; il secondo in forza dell'art. 95), tuttavia il sottosegretario di Stato non gode di una sfera di attribuzioni costituzionalmente protetta e rilevante: se anche si può accettare che la sua esistenza è garantita da una consuetudine costituzionale, quest'ultima nulla dice circa la sua sfera di attribuzioni e, per di più, questa sfera di attribuzioni non è isolabile dal complesso del Governo contro cui il sottosegretario in ipotesi dovrebbe agire.

Le stesse ragioni che escludono l'esperibilità del conflitto fra poteri non valgono ad escludere *tout court* che l'atto di revoca possa qualificarsi come "atto politico", per questa ragione insindacabile da parte del giudice amministrativo.

L'art. 7 del Codice del processo amministrativo stabilisce che "non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico".

La giurisprudenza del Consiglio di Stato enuclea due caratteri per individuare gli atti di questa natura<sup>11</sup>. Un primo carattere ha natura soggettiva: solo gli organi supremi possono adottare atti di natura politica. La caratteristica oggettiva comporta che solo gli atti espressione di una funzione costituzionale impediscono al giudice comune – e quest'ultimo aggettivo deriva dalla giurisprudenza costituzionale: si veda la sentenza n. 52/2016 – di esercitare il proprio sindacato.

Gli atti politici trovano il loro contraltare negli "atti di alta amministrazione", adottati sostanzialmente dagli stessi organi supremi, ma non caratterizzati da quell'espressione di un potere costituzionale "sovrano" che connota i primi. In questo caso, il controllo giurisdizionale deve essere strettamente limitato ai profili di legalità formale, godendo l'atto di alta amministrazione di una amplissima discrezionalità<sup>12</sup>.

Dove collocare quindi l'atto di revoca del sottosegretario?

Sebbene la sua posizione nella sfera dell'atto politico non sarebbe del tutto insostenibile, ci pare che la natura di atto di alta amministrazione meglio gli si attagli per tre ragioni fondamentali.

Primo, la nomina dei sottosegretari discende comunque da una norma legislativa cui è

<sup>11</sup> Per tutte, Consiglio di Stato, sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 808 e TAR Roma, 14 marzo 2019, n. 3384.

<sup>12</sup> Cfr. Corte costituzionale n. 81/2012: «*gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate*» (punto 4.2 del Considerato in diritto).



complesso riconoscere un valore di integrazione dei principi della Carta costituzionale. Se anche esiste una consuetudine *permissiva* circa l'esistenza dei sottosegretari e la loro partecipazione alle attività di governo, questa non può dirsi certo una consuetudine *impositiva*: nulla si oppone a che un Governo possa funzionare senza queste figure.

Secondo, la funzione del sottosegretario non rappresenta una compartecipazione alla definizione dell'indirizzo politico nel rapporto fiduciario con il Parlamento – suprema funzione affidata al Governo – ma si colloca nel gradino immediatamente inferiore di attuazione, all'interno delle strutture ministeriali ed in base ad una delega di funzioni espressa dal vertice del dicastero, di tale indirizzo politico.

Terzo, la giurisprudenza amministrativa individua precisamente nelle nomine fiduciarie del Governo la stragrande maggioranza degli atti di alta amministrazione. La revoca del sottosegretario dipende esattamente dal venir meno di questa fiduciarità alla base della nomina, sicché pare più pertinente posizionarla in questa categoria di atti amministrativi<sup>13</sup>.

Ora, il fatto che l'atto diventi così giustiziabile in realtà non deve essere trattato in inganno, poiché il giudice amministrativo deve comunque limitarsi ad eventuali, macroscopici vizi formali, quali l'assoluta mancanza di motivazione o l'assenza della controfirma del ministro.

Resta quindi escluso qualunque vizio sostanziale, anche e soprattutto profili legati a disparità di trattamento (come poteva persino profilarsi all'orizzonte, se davvero la Lega non avesse accettato di dimettere il viceministro alle infrastrutture e ai trasporti Rixi, condannato penalmente per peculato in relazione a fondi del Consiglio regionale ligure. Date le dimissioni del viceministro, il problema finalmente non si è posto).

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Brescia; Cultore della materia in Diritto costituzionale, Università di Brescia.

---

<sup>13</sup> Sull'atto di alta amministrazione, che investe prevalentemente nomine di natura fiduciaria, si veda Consiglio di Stato, sez. V, 2 agosto 2017, n. 3871.