

L'ultima forzatura del modello costituzionale di organizzazione governativa ? (Brevi riflessioni sulla doppia investitura ministeriale del Presidente Monti)*

F. F. Pagano
(12 marzo 2012)

Com'è noto, la Costituzione si è limitata a disciplinare in modo sommario la composizione e l'organizzazione del Governo demandando al legislatore ordinario il compito di provvedervi in maniera più dettagliata. Ciò, assieme al notevole ritardo con cui si è data attuazione alla riserva di legge di cui all'art. 95, comma 3, Cost., ha determinato il sorgere di consuetudini e prassi poi, in gran parte, recepite dalla l. n. 400/1988. Si pensi, al riguardo, alla creazione dei Ministri senza portafoglio all'interno della compagine governativa della cui compatibilità con il modello costituzionale ormai non sembra più dubitarsi (E. CATELANI, voce *art. 95 Cost.* in *Commentario alla Costituzione* a cura di P. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, 2006, 1850) diversamente da altre innovazioni che, più recentemente, hanno interessato la composizione dell'Esecutivo.

Ci si riferisce, in particolare, alla previsione di alcuni organi non necessari del Governo che, se istituiti, rischiano di alterare gli equilibri e i rapporti al suo interno rispetto al modo in cui questi sono stati delineati dal Costituente. Al riguardo, basti solo pensare al Consiglio di gabinetto o alla figura dei Viceministri introdotta ad opera della legge n. 81/2001 che ha modificato l'art. 10 della l. n. 400/1988 (su cui criticamente A. RUGGERI, *Viceministri di nome e di fatto, ovvero sia al di fuori della Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 3/2001). Desta perplessità, anche, la possibile ammissibilità della sfiducia individuale nei confronti dei Sottosegretari di Stato che presupporrebbe l'esistenza di un rapporto fiduciario diretto tra questi e le Camere. Un tentativo in tal senso si è già registrato nella prassi parlamentare con la mozione di censura, poi respinta, indirizzata al Viceministro VISCO (R. BASILE, *Sulla c.d. "responsabilità politica" dei Sottosegretari di Stato*, in *Rass. parl.*, 4/2011, 865 ss.). Si tratta, invero, di un istituto che risulta difficilmente compatibile con la responsabilità ministeriale e con la controversa natura giuridica degli stessi Sottosegretari, posti in una posizione intermedia tra politica e amministrazione.

Ma l'ultimo momento di tensione rispetto al modello costituzionale di organizzazione del Governo è dovuto alla recente formazione del Ministero Monti ove il Presidente del Consiglio è stato investito, anche, della titolarità del Dicastero dell'Economia e delle Finanze. Che non si tratti di una reggenza interinale del Ministero da parte del Presidente lo si evince chiaramente dal D.P.R. di nomina del 16 Novembre 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 Novembre 2011 n. 269, ove si prevede che "il sen. prof. Mario Monti è nominato Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro dell'economia e delle finanze".

Invero, questa è una prassi che registra numerosi precedenti nel periodo liberale e in quello fascista ove è stata addirittura positivizzata attraverso l'art. 4 della l. n. 2263/1925 il quale stabiliva che "con regio decreto può essere affidata al Capo del Governo la direzione di uno o più Ministeri". Le problematiche che sorgono in riferimento all'art. 95 Cost. sono le medesime che possono essere determinate dal conferimento di un incarico *ad interim*, specie se questi si prolunga nel tempo, ma sembrano notevolmente accentuate dalla decisione di attribuire al Presidente del Consiglio la titolarità di un altro dicastero sin dal momento della formazione del nuovo Governo e per l'intera durata dello stesso. Al di fuori, quindi, di quelle situazioni eccezionali e temporanee di preservazione della continuità

di funzionamento del vertice politico dell'Amministrazione che rendono la reggenza interinale costituzionalmente compatibile.

Volendo esaminare le ragioni di maggior perplessità in ordine alla scelta in questione, prima di tutto, occorre rilevare che nella stessa figura si vengono a sommare le tre diverse tipologie di responsabilità individuate dai commi 1 e 2 dell'art. 95 Cost. Infatti, accanto a quella inerente all'attività di direzione politica del Governo, che è propria del Presidente del Consiglio, e a quella collegiale per gli atti adottati all'interno del massimo organo di indirizzo politico ed amministrativo, si aggiunge la responsabilità concernente gli atti del dicastero dell'Economia. Si tratta di un intreccio che rischia di confondere e sovrapporre la responsabilità derivante dall'attività di direzione politica e quella originata dalla guida dell'Amministrazione finanziaria. Le conseguenze negative di ciò potrebbero appalesarsi, facilmente, nell'eventualità di una sfiducia individuale per gli atti del solo Ministero dell'Economia. Infatti, in una simile evenienza, la sfiducia potrebbe essere interpretata quale disapprovazione dell'intera attività di governo ed indurre il Presidente del Consiglio alle dimissioni.

Ma quel che risulta ancora più preoccupante è l'alterazione degli equilibri all'interno del Governo quale conseguenza della doppia investitura ministeriale, in modo da far venir meno il bilanciamento tra principio monocratico e principio collegiale che è insito nella formulazione dell'art. 95 Cost. e nelle attribuzioni previste dagli artt. 2 e 5 della l. n. 400/1988 (su cui M. CARTABIA, *Dizionario di Dir. Pubbl.*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, 2830). Difatti, il Presidente del Consiglio viene così ad assumere un ruolo di assoluta preminenza all'interno della compagine governativa con la conseguenza di attenuare, fortemente, il principio di collegialità (Q. CAMERLENGO, *Sulla reggenza ad interim dei Ministeri*, in *Giur. cost.*, 4/2003, 2463). Questo anche in considerazione del fatto che, in seno al Consiglio, il Presidente potrebbe far valere un peso politico-giuridico ancora maggiore di quello già insito nella sua funzione di direzione, promozione e coordinamento. Ciò è dovuto, da un punto di vista prettamente politico, al cumulo delle funzioni presidenziali con quelle di un dicastero di assoluta importanza quale è il portafoglio dell'Economia e delle Finanze. Ma anche, sotto l'aspetto tecnico-giuridico, dal fatto che il suo voto possa valere il doppio se si accetta la tesi che, in seno al massimo organo di indirizzo politico e amministrativo, il voto sia espresso per Ministeri e non *pro capite* (A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, 184 ss.).

Le problematiche derivanti dalla doppia investitura concernono, anche, il corretto esercizio di alcune delle funzioni che sono proprie del Presidente del Consiglio. Ci si riferisce, in particolare, al potere di direzione, ex art. 95, comma 1, Cost., che egli esercita, anche, attraverso le direttive politico-amministrative impartite ai singoli Ministri in attuazione delle deliberazioni del Consiglio. Non è difficile immaginare che, nella sua veste di Ministro dell'Economia, questi sarà chiamato ad attuare delle direttive di cui sarà, al contempo, artefice ed esecutore (Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, 2464 s.)

Ma è passando dal piano della legalità costituzionale a quella ordinaria che sembrerebbe riscontrarsi, il profilo di illegittimità, forse, più evidente. Infatti, l'art. 9 della l. n. 400/1988 si limita a prevedere che il Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio, possa conferire la reggenza interinale di un dicastero ad altro Ministro o allo stesso Presidente del Consiglio. Così disponendo, la norma identifica l'*interim* Ministeriale quale unico caso in cui è possibile preporre, legittimamente, un componente del Governo al vertice di più dicasteri. Ne consegue, che il Decreto presidenziale di nomina sia stato adottato in mancanza di una norma che attribuisse al Capo dello Stato il potere di investire il Presidente del Consiglio della contemporanea titolarità del Ministero dell'Economia. In tal

modo, parrebbero violati sia la riserva di legge di cui all'art. 95, comma 3, Cost. quanto il principio di legalità, la cui portata non può non investire anche l'organizzazione e composizione del Governo quale organo di vertice dell'Amministrazione statale.

Invero, la legittimità della doppia investitura potrebbe rintracciarsi nell'elasticità che connota l'ordinamento del Governo e i rapporti tra gli organi costituzionali nella forma di governo parlamentare. Così argomentando, però, si rischierebbe di sacrificare l'istanza garantista e razionalizzatrice sottesa nell'art. 95, comma 3, Cost. (su cui L. ARCIDIACONO, *Ordinamento e organizzazione del Governo*, in www.archivio.rivistaaic.it.)

A fronte di tali considerazioni, non si può non rilevare come la natura politica dell'atto di nomina dei membri dell'Esecutivo escluda, ex art. 7, comma 1, c.p.a. la possibilità di impugnare il D.P.R. in questione davanti al giudice naturale della legittimità del potere pubblico e collochi ogni possibile rimedio nell'ambito del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Invero, occorre notare, però, che nulla avrebbe impedito alla Corte dei Conti, in sede di controllo preventivo di legittimità, di rifiutare la registrazione del Decreto, non esistendo alcuna norma che obblighi il giudice contabile a vistare necessariamente gli atti emanati nell'esercizio del potere politico.

Realisticamente, la scelta di investire il Presidente Monti, anche, del Ministero dell'Economia è legata alla peculiare situazione determinatasi in ragione dell'intreccio tra una crisi politico-costituzionale da tempo annunciata e un dissesto economico senza precedenti. Quest'ultimo ha finito per ripercuotersi sulla prima influenzandola al punto da dettarne i tempi e, come dimostra il caso di specie, le stesse modalità di risoluzione. Però, duole rilevare come, ancora una volta, le ragioni dell'emergenza prevalgano sulla regolarità della Costituzione e del diritto. Al punto, di non preoccuparsi, neppure, di modificare la l. n. 400/1988.

* Scritto sottoposto a *referee*.