

**GABRIELLA M. RACCA**

**I SOTTOSEGRETARI DI STATO  
TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE**

**JOVENE EDITORE 2001**

INDICE SOMMARIO

CAPITOLO PRIMO

ORIGINI DEI SOTTOSEGRETARI DI STATO

1. Le esigenze che determinano l'introduzione della figura del Sottosegretario di Stato. La collaborazione con il Ministro nella sua attività politica ed amministrativa. Il Gabinetto personale come ufficio interno composto da persone di fiducia, anche estranee all'amministrazione. Il superamento della figura del Segretario generale come coadiutore nell'attività amministrativa, ma con carattere politico ..... p. 13
2. Il modello britannico di Sottosegretario di Stato. Il *Parliamentary Under-Secretary* come «braccio destro» del Ministro nei rapporti con il Parlamento, il *Permanent Under-Secretary*, un interno al *civil service* di elevata professionalità, per la direzione della struttura amministrativa. Utilità della distinzione delle due figure, entrambe direttamente subordinate al Ministro ..... » 23
3. Il modello francese di Sottosegretario di Stato. Il carattere politico del Sottosegretario di Stato, «*quasi-Ministre*». Giustificazione della nomina per esigenze di opportunità politica. Le incertezze nell'attribuzione delle funzioni politiche ed amministrative. Variabilità del numero e delle competenze. Valutazione prevalentemente negativa della collaborazione ..... » 35
4. Il *Subsecretario* come fiduciario del Ministro in Spagna. L'introduzione della nuova figura del Segretario di Stato come fiduciario del Ministro e la caratterizzazione «tecnico-amministrativa» del *Subsecretario*. La *Comision General de Subsecretarios* per la preparazione dei lavori del Consiglio dei Ministri ..... » 48

5. L'introduzione in Italia dei Sottosegretari di Stato nel 1888. La duplicità delle attribuzioni politiche e amministrative: il Sottosegretario di Stato partecipa alle discussioni parlamentari e coadiuva il Ministro nel dicastero. La crescita dell'influenza politica nell'amministrazione pubblica ..... p. 57

#### CAPITOLO SECONDO

##### LA NOMINA DEI SOTTOSEGRETARI DI STATO

1. La nomina dei Sottosegretari di Stato per un riequilibrio tra i partiti che sostengono il Governo. La frammentazione dei partiti come elemento che accentua tale tendenza. Le difficoltà nell'accordo sulle nomine e la prassi della «partizione». Le dimissioni dei Sottosegretari di Stato ..... » 71
2. La tendenza ad accrescere il numero dei Sottosegretari di Stato per l'estensione delle attribuzioni dei Ministeri e per la soddisfazione dei partiti politici che sostengono il Governo. Dagli otto Sottosegretari di Stato del 1888 ai sessantacinque - cinquantacinque del 2000 ..... » 80
3. La rinuncia al rapporto fiduciario con il Ministro ed i limiti di una collaborazione. La creazione di un gabinetto particolare per il Sottosegretario. La trasformazione in segreteria «privata». I rapporti con la struttura amministrativa ..... » 88
4. La condizione giuridica dei Sottosegretari di Stato. Il rapporto di servizio dei Sottosegretari di Stato: la configurazione come funzionari onorari. L'indennità per le funzioni svolte ..... » 94

#### CAPITOLO TERZO

##### LE FUNZIONI DEI SOTTOSEGRETARI DI STATO NEI RAPPORTI CON GLI ORGANI POLITICI

1. La partecipazione dei Sottosegretari di Stato alle sedute parlamentari. La nomina a Commissari governativi per l'accesso

- alla Camera di cui non fossero membri. L'incerta qualificazione come organi del Governo. La qualificazione di rappresentanti del Governo per l'intervento alle sedute delle Camere e per rispondere ad interrogazioni ed interpellanze ..... p. 105
2. Il rapporto fiduciario con il Governo. Il controllo sull'attività svolta dal Ministro da parte di una diversa forza politica di coalizione. I Sottosegretari di Stato come rappresentanti del Governo avanti alle Camere ..... » 120
3. La posizione particolare del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La partecipazione al Consiglio dei Ministri come segretario verbalizzante. Il rapporto fiduciario con il Presidente del Consiglio dei Ministri. Il rapporto con il Segretario generale. La direzione dell'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri ..... » 123
4. Il rapporto con il Ministro come organo politico. Il dovere di conformarsi alle direttive del Ministro per la discussione parlamentare e la risposta ad interrogazioni e interpellanze. Limiti alla facoltà di delegare le funzioni costituzionali del Ministro ... » 132

#### CAPITOLO QUARTO

##### LE FUNZIONI DEI SOTTOSEGRETARI DI STATO NEI RAPPORTI CON IL MINISTRO QUALE ORGANO AMMINISTRATIVO E CON GLI UFFICI MINISTERIALI

1. La delegazione ai Sottosegretari di Stato per la direzione degli «affari amministrativi» del Ministero. La «delega di firma» come espressione di un rapporto di «coadiuzione». La delegazione delle decisioni sui ricorsi gerarchici e per la partecipazione ai Comitati interministeriali ..... » 147
2. La separazione tra attività di indirizzo e coordinamento e attività di gestione. Il mutamento del ruolo del Ministro e la necessità di ridefinire il rapporto con il Sottosegretario di Stato e con la struttura amministrativa. Le direttive e la definizione

degli obbiettivi come nuovi strumenti dell'attività amministrativa ministeriale .....	p. 160
3. Le carenze nella collaborazione amministrativa del Sottosegretario di Stato ed il conseguente incremento delle strutture del Gabinetto personale del Ministro. Duplicazione di strutture e difficile rapporto con gli altri uffici. Il riordino degli «uffici di diretta collaborazione col Ministro» e delle «segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato» come occasione di razionalizzazione .....	» 171
4. La necessità di ridefinire la figura ed il ruolo dei Sottosegretari di Stato in relazione all'attribuzione al Ministro dei compiti di direzione e controllo. La necessità di mantenere una collaborazione parlamentare. L'eventuale attribuzione di nuove e differenti funzioni ed il riconoscimento di una maggiore legittimazione politica ovvero l'introduzione di nuove figure di Segretari di Stato o Vice Ministri .....	» 183
<i>Bibliografia</i> .....	» 189

## CAPITOLO PRIMO

## ORIGINI DEI SOTTOSEGRETARI DI STATO

SOMMARIO: 1. Le esigenze che determinano l'introduzione della figura del Sottosegretario di Stato. La collaborazione con il Ministro nella sua attività politica ed amministrativa. Il Gabinetto personale come ufficio interno composto da persone di fiducia, anche estranee all'amministrazione. Il superamento della figura del Segretario generale come coadiutore nell'attività amministrativa, ma con carattere politico. - 2. Il modello britannico di Sottosegretario di Stato. Il *Parliamentary Under-Secretary* come «braccio destro» del Ministro nei rapporti con il Parlamento, il *Permanent Under-Secretary*, un interno al *civil service* di elevata professionalità, per la direzione della struttura amministrativa. Utilità della distinzione delle due figure, entrambe direttamente subordinate al Ministro. - 3. Il modello francese di Sottosegretario di Stato. Il carattere politico del Sottosegretario di Stato, «*quasi-Ministre*». Giustificazione della nomina per esigenze di opportunità politica. Le incertezze nell'attribuzione delle funzioni politiche ed amministrative. Variabilità del numero e delle competenze. Valutazione prevalentemente negativa della collaborazione. - 4. Il *Subsecretario* come fiduciario del Ministro in Spagna. L'introduzione della nuova figura del Segretario di Stato come fiduciario del Ministro e la caratterizzazione «tecnico-amministrativa» del *Subsecretario*. La *Comision General de Subsecretarios* per la preparazione dei lavori del Consiglio dei Ministri. - 5. L'introduzione in Italia dei Sottosegretari di Stato nel 1888. La duplicità delle attribuzioni politiche e amministrative: il Sottosegretario di Stato partecipa alle discussioni parlamentari e coadiuva il Ministro nel dicastero. La crescita dell'influenza politica nell'amministrazione pubblica.

1. *Le esigenze che determinano l'introduzione della figura del Sottosegretario di Stato. La collaborazione con il Ministro nella sua attività politica ed amministrativa. Il Gabinetto personale come ufficio interno composto da persone di fiducia, anche estranee all'amministrazione. Il superamento della figura del Segretario generale come coadiutore nell'attività amministrativa, ma con carattere politico. - È opinione diffusa che l'eser-*

cizio di funzioni di Governo richieda la collaborazione di persone di fiducia per l'assolvimento delle numerose attribuzioni assegnate.

Vari sono gli strumenti individuati per soddisfare tale esigenza, ma, come pare fin d'ora possibile anticipare, gli ambiti della collaborazione sono necessariamente due, in relazione alla composita attività svolta dal Ministro.

Il Ministro è infatti organo a rilevanza costituzionale componente del Governo ed in tale veste svolge attività politica, ma è anche al vertice dell'organizzazione ministeriale, con le relative attribuzioni di carattere amministrativo<sup>1</sup>, profondamente modificate nelle recenti riforme che gli attribuiscono unicamente funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di controllo<sup>2</sup>.

Da tempo si è rilevato come tale ampiezza di funzioni ne abbia reso, di fatto, impossibile l'esercizio<sup>3</sup>, con la conseguen-

<sup>1</sup> G. PASTORI, *La pubblica amministrazione*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO - A. BARBERA, V ed., 1997, 228 e s.; M. STIPO, voce *Ministero*, *I Profili generali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XX, Roma, 1997, 4, considera i Ministeri come figure soggettive della specie degli organi che integrano una pluralità di centri di legittimazione.

<sup>2</sup> Così l'art. 3, d. lg. 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*. Sulle recenti riforme: A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000; L. CARBONE, F. CARINGELLA, M. D'ADAMO, M. L. MADDALENA, F. ROMANO, C. SILVESTRO, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, Napoli, 2000. V. *infra* cap. IV.

<sup>3</sup> Sulla questione per tutti: L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974, 9 e s.; C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla so-*

te esigenza di collaborazione, sia per lo svolgimento delle attribuzioni politiche, quali le discussioni parlamentari, sia per le funzioni amministrative di direzione e coordinamento degli uffici ministeriali.

Anche prima dell'unificazione del Regno d'Italia ciascun Ministro poteva giovare di varie forme di collaborazione, fra cui anche la costituzione di un «ufficio interno» composto di persone di sua fiducia.

Con regolamento emanato con r.d. 23 ottobre 1853, n. 1611, *per l'esecuzione del Titolo Primo della Legge 23 marzo 1853 sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale*<sup>4</sup>, (*legge Cavour*)<sup>5</sup>, si consentiva a ciascun Ministro di scegliere un «Se-

*vrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 151 e s.

<sup>4</sup> «I titoli e i gradi del personale dell'Amministrazione centrale sono stabiliti nelle seguente conformità»: Segretario generale, Direttore generale, Direttore capo di Divisione, Capo di Sezione Segretario di 1° classe, di 2° classe e 4 classi di applicati, art., 1, r.d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit. Nel titolo secondo del regolamento sono riportati i quadri numerici del personale dell'amministrazione centrale, distinto per titoli, gradi e classi, ove si può rilevare che il Ministero dell'Estero disponeva complessivamente di 35 persone, quello di Grazia e Giustizia ed Affari Ecclesiastici di 32, quello dell'Interno di 65, quello delle Finanze di 168, quello della Guerra di 162, quello della Marina di 28, quello dell'Istruzione pubblica di 21 e quello dei Lavori Pubblici di 67, complessivamente di 578 unità. Solo per il Ministero dell'Interno e dell'Estero è indicato espressamente il Segretario particolare perché, come si preciserà, poteva essere scelto fra persone estranee all'amministrazione.

<sup>5</sup> L. 23 marzo 1853, n. 1483, *dell'amministrazione centrale dello Stato e della contabilità generale dello Stato*; (ricordata come riforma Cavour) che per quanto qui d'interesse è apparsa innovativa in particolare della responsabilità ministeriale e dello schema organizzativo basato sull'uniformità dei Ministeri, in sostituzione delle precedenti Agenzie: I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XV, Torino, 1905, 508 e s., che rileva l'inattuazione del principio dell'uniformità già ai primi dei Novecento, poi-

gretario particolare (di gabinetto) fra gl'Impiegati dipendenti dal suo Ministero che abbiano un grado inferiore a quello di Direttore capo di Divisione»<sup>6</sup>.

Tale Segretario avrebbe conservato il suo impiego, il relativo stipendio e l'anzianità di carriera.

Alla limitazione della scelta fra i dipendenti del Ministero non erano costretti i Ministri dell'Interno e dell'Estero, i quali potevano «chiamare alla direzione del rispettivo Gabinetto una persona non impiegata nel servizio dello Stato»<sup>7</sup>. In tale ipotesi si prevedeva che: «l'estraneo» sarà «nominato con Decreto Reale, avrà il grado di Intendente generale collo stipendio non maggiore di lire seimila; cesserà di tali funzioni cessando il Ministro, e non avrà titolo ad ottenere altro impiego»<sup>8</sup>.

ché in taluni ministeri c'era ancora il segretariato generale diretto da un funzionario di carriera o dal sottosegretario, in altri mancava, alcuni Ministeri avevano direzioni generali interne, altri esterne. Per quanto concerne la responsabilità ministeriale già nella *Relazione fatta dal Consiglio dei Ministri per mezzo del suo Presidente a S.A.R. il Luogotenente Generale del Re il 24 ottobre 1866 intorno al riordinamento degli Uffici della Amministrazione centrale*, in *Celerifera*, 1866, 1955, di presentazione della riforma Ricasoli si afferma che: «prevale in certi ordini centrali la esagerazione del principio astratto della responsabilità individuale del Ministro per tutti gli atti amministrativi, i quali si è voluto fingere che sieno fatti dal Ministro, mentre che realmente non possono essere. Questa esagerazione d'un principio giusto ha scemato in pratica la responsabilità dei Capi d'Amministrazione, ch'è garanzia più immediata e più efficace al buon andamento dell'amministrazione ordinaria». Per una efficace ricostruzione storica: G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996, 23 e s.

<sup>6</sup> R. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit., art. 4, I comma.

<sup>7</sup> Art. 4, III comma, r. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit.

<sup>8</sup> Art. 4, III comma, r. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit., mentre al comma successivo si prevede che al Ministero di Grazia e Giustizia il posto di Segre-

Secondo l'intenzione del regolamento, la scelta di persone di fiducia avrebbe dovuto avvenire fra i dipendenti della pubblica amministrazione in servizio, tuttavia la prevalente esigenza di assicurare un rapporto di fiducia con il Ministro nella prassi consentì di superare la previsione normativa e di scegliere in prevalenza persone estranee all'amministrazione<sup>9</sup>.

La scarsa conoscenza da parte del Ministro degli impiegati dei gradi inferiori rendeva difficoltosa l'individuazione di una persona che potesse godere della sua fiducia; molto più semplice appariva trarre il Segretario particolare dalle conoscenze personali esterne al Ministero.

Le persone prescelte entravano così a far parte di un pubblico ufficio in deroga alle regole per il reclutamento del personale, con la possibilità di assumere un ruolo di controllo e revisione dell'attività della struttura ministeriale.

Se appariva evidente l'utilità per il Ministro di disporre di persone di fiducia, si avvertiva anche che la scelta di soggetti estranei all'amministrazione poteva determinare alcune deviazioni derivanti dalla possibile mancanza di professionalità, che non sempre consentiva un positivo rapporto con gli altri uffici.

tario particolare possa essere attribuito ad «un membro della Magistratura o del Ministero pubblico».

<sup>9</sup> I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XV, Torino, 1905, 508 e s., il quale rileva come la costituzione dei Gabinetti «cominciò ad assumere forma arbitraria e anarchica», arbitraria perché si creò «un ponte di passaggio per accedere nel campo trincerato delle carriere, o per dare più facilmente la scalata ai posti più ambiti e ai gradi più remunerati», anarchica perché «i Ministri non si astennero dal dare ad essi ufficio di vera amministrazione, e di elevarli financo ad ufficio di controllo e di revisione degli atti trasmessi dalle divisioni alla firma del Ministro».

I «gabinettisti» apparivano come «persone amiche, reclutate dal senso elettorale e, molto raramente, dal senso del bisogno intellettuale»<sup>10</sup>.

La scelta «libera» di persone di fiducia sembrava andare a scapito delle qualità professionali, che non prevalevano fra i requisiti posti alla base della concreta individuazione dei più diretti collaboratori.

La difficoltà sembrava riconducibile alla capacità di trovare coniugate nella medesima persona un rapporto di personale fiducia e capacità professionali adeguate; con la prevalenza magari di sentimenti di riconoscenza per colleganza politica.

Lo stesso regolamento n. 1611 del 1853, cit.<sup>11</sup>, indicava le principali attribuzioni del Segretario particolare, che erano quelle dell'apertura della corrispondenza, carteggio particolare del Ministro, domande d'udienza, affari confidenziali riservati al Ministro e studi atti a facilitare i lavori del Ministro. Inoltre la specificazione che «il Segretario particolare avrà lo speciale incarico di corrispondere a nome del Ministro negli affari raccomandati personalmente al medesimo» evidenzia la delicatezza delle funzioni affidategli e la ragione che richiedeva di sottrarre tali affari ai normali impiegati del Ministero<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, cit., 509, che vede i «gabinettisti» come persone devote al Ministro, interessate con lui ad un ottimo sviluppo della sua azione personale, ma che spesso erano semplicemente incaricati dell'apertura della corrispondenza, della spedizione e registrazione dei telegrammi, della rassegna stampa e corrispondenza politica con la Presidenza del Consiglio e delle Camere, revisione degli atti degli uffici dipendenti.

<sup>11</sup> R. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, per l'esecuzione del Titolo Primo della Legge 23 marzo 1853 sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale, art. 98.

<sup>12</sup> R. PORRINI, *I ministri*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo a cura di V. E. Orlando*, vol. I, Milano, 1900, 622 e s., afferma riguar-

Accanto al Segretario particolare ed al Gabinetto particolare, l'esigenza di garantire ai Ministri un ausilio per la loro attività era soddisfatta anche attraverso la previsione, per la direzione degli uffici, di «Segretari generali», che in seguito sarebbero stati sostituiti dai «Sotto-segretari di Stato».

La figura del «Segretario generale» era stata introdotta dal medesimo regolamento, emanato per l'esecuzione della l. 23 marzo 1853, n. 1483 (legge Cavour), come funzionario del grado più elevato dell'Amministrazione centrale<sup>13</sup>, in posizione sovraordinata anche rispetto ai Direttori generali, con il «grado onorifico» corrispondente a quello di Consigliere di Stato<sup>14</sup>.

La nomina tanto dei Segretari generali quanto dei Direttori generali «si farà previo concerto nel Consiglio dei Ministri»<sup>15</sup>, ed il rapporto con il Ministro era chiaramente definito nella previsione che: «il Segretario generale ed i Direttori generali lavorano direttamente col Ministro, e sotto la immediata di lui autorità»<sup>16</sup>.

do tali affari: «omettiamo di ricercare se sono il prodotto di un ambiente guasto dal Governo di partito».

<sup>13</sup> R. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, per l'esecuzione del Titolo Primo della Legge 23 marzo 1853 sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale, art. 1, ove si prevedeva che: «I titoli e i gradi del personale dell'Amministrazione centrale sono stabiliti nelle seguente conformità: Segretario generale, Direttore generale, Direttore capo di Divisione, Capo di Sezione Segretario di 1° classe, di 2° classe e 4 classi di applicati.

<sup>14</sup> Art. 2, r. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit.

<sup>15</sup> Art. 23, r. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit.

<sup>16</sup> Art. 14, r. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit., che prosegue precisando che: per gli affari di grave importanza gli ordini del Ministro si daranno per iscritto sopra relazioni del Segretario generale o dei Direttori generali».G.

Gli «affari» attribuiti al Ministero erano ripartiti fra il Segretario generale e le Direzioni generali, mentre, nei Ministeri che non avevano Direzioni generali, al Segretario generale era affidata «la superiore direzione di tutti gli affari e di tutti i servizi»<sup>17</sup>.

Al Segretario generale venivano affidati unicamente compiti di direzione degli uffici amministrativi, con la conseguenza che questi appariva come «una specie di Direttore generale di ordine più elevato, *primus inter pares*, a cui veniva affidato uno speciale servizio per espressa delegazione del Ministro e nel modo che questi credeva migliore e più opportuno» e non «l'organo sotto il cui controllo dovevano svolgersi tutte le funzioni del dicastero»<sup>18</sup>.

Il Segretario generale, come pure i Direttori generali, «firmano pel Ministro, ed esercitano in di lui nome le attribuzioni che gli sono proprie nei limiti da lui stabiliti»<sup>19</sup> e sono respon-

ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, 432 e s., considera che «segretario generale» era il nome che fino al 1888 si diede ai «coadiutori politici dei ministri segretari di stato».

<sup>17</sup> Art. 10, r. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit., I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XV, Torino, 1905, 509, definisce i Segretari generali come: «commessi puri e semplici, quantunque di grado elevatissimo, ma che non hanno carattere specifico parlamentare».

<sup>18</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, 524. R. PORRINI, *I ministeri*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo diretto da V. E. Orlando*, vol. I, Milano, 1897, 535, ricorda il decreto 9 febbraio 1891 con cui si istituisce un segretario generale nel Ministero degli affari esteri incaricato in modo esclusivo della direzione dei servizi amministrativi del Ministero.

<sup>19</sup> Art. 15, r. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit., all'art. 71 del medesimo regolamento si prevede che: «si presenteranno alla firma del Ministro, del Se-

sabili verso il Ministro per le «attribuzioni loro fatte dai regolamenti, e per quelle altre che loro possono venir delegate».

Venivano in ogni caso escluse dalle competenze di entrambi gli «affari» che il Ministro riservava al suo Gabinetto particolare, per i quali si apriva il canale collaterale affidato ai più stretti fiduciari del Ministro, con le già rilevate interferenze fra uffici.

Il compito del Segretario generale avrebbe dovuto essere anche quello di supporto nell'elaborazione degli studi preliminari per la redazione dei progetti di legge<sup>20</sup>. Il Segretario generale, proprio in quanto non assorbito dall'attività parlamentare, avrebbe potuto collaborare all'attività preparatoria di tali atti.

Si è ritenuto che «attraverso la figura forte del segretario generale la politica esercitò nel Ministero una sua più solida influenza, a scapito delle stesse élite amministrative»<sup>21</sup>.

Il fatto che la nomina avvenisse previo concerto nel Consiglio dei Ministri aveva condotto a scelte prevalentemente politiche, che ricadevano su persone appartenenti alle Camere, ed anche se non vi erano previsioni in tal senso, la relativa carica cessava unitamente a quella del Ministro.

gretario generale o del Direttore generale le lettere o provvedimenti colle corrispondenti minute».

<sup>20</sup> R. PORRINI, *I ministeri*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo diretto da V. E. Orlando*, vol. I, Milano, 1900, 534 e s;

<sup>21</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., 56, ricorda che «all'atto pratico il segretario generale divenne la struttura portante di tutta l'attività ministeriale, mentre solo funzioni puramente tecniche (la Ragioneria, istituita nell'ottobre 1870, e la Direzione generale delle Carceri) mantennero una fisionomia a sé stante».

Il carattere politico, tuttavia, non venne chiaramente definito, perché le competenze dei Segretari generali restarono unicamente quelle amministrative, previste dal citato regolamento, e, nonostante fossero membri delle Camere, non si consentì loro di parlare a titolo di rappresentanti del Ministro, né di partecipare alle sedute della Camera di cui non facevano parte.

In tal modo, con la nomina a Segretario generale il Parlamento perdeva un voto, e una forza politica, perché per consuetudine questi non prendeva più la parola in Parlamento, ma, come è stato osservato, «l'Amministrazione non acquistava mai un grande burocratico»<sup>22</sup>.

In un primo periodo erano stati scelti a ricoprire tale carica i parlamentari più autorevoli, per rafforzare il sostegno al Gabinetto; ma col tempo l'idea di perdere le funzioni di parlamentare e divenire il primo dei burocrati e di doversi occupare di affari anche minuti di tutti gli uffici del Ministero, indusse molti a rinunciare, e costrinse i Ministri ad accontentarsi dei «mediocri». Ciò peraltro creava contrasti con gli uffici del Ministero, non «disposti a tollerarne le dubbiezze o a eseguirne le disposizioni»<sup>23</sup>.

Il carattere «ibrido» e la qualificazione indefinita assunta dalla figura del Segretario generale, che non sembrava soddisfare le esigenze di collaborazione del Ministro, né sul fronte interno dell'amministrazione, né su quello esterno dell'impe-

<sup>22</sup> I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, cit., 511, ove si considera che il Segretario generale doveva occuparsi minutamente degli affari di ogni direzione, divisione, sezione o ufficio dipendente o centrale e locale oltre ad occuparsi del personale.

<sup>23</sup> I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, cit., 511.

gno parlamentare, indusse all'abolizione di tale figura con il r. d. 1° marzo 1888, n. 5247<sup>24</sup>, ove all'art. 1 si era previsto che «l'ufficio dei segretari generali è abolito», a seguito della l. 12 febbraio 1888, n. 5195<sup>25</sup>, che aveva istituito i «Sottosegretari di Stato». In tale occasione tutti i Segretari generali vennero nominati Sottosegretari di Stato<sup>26</sup>.

La scelta di introdurre la nuova figura dei Sottosegretari di Stato risentiva indubbiamente delle influenze derivanti dai modelli stranieri delle corrispondenti figure, che, per questa ragione, pare opportuno analizzare nella loro origine ed evoluzione.

2. *Il modello britannico di Sottosegretario di Stato. Il Parliamentary Under-Secretary come «braccio destro» del Ministro nei rapporti con il Parlamento, il Permanent Under-Secretary, un interno al civil service di elevata professionalità, per la direzione della struttura amministrativa. Utilità della distinzione delle due figure, entrambe direttamente subordinate al Ministro.* — Taluni studi d'inizio Novecento individuavano, seppur con qualche astrazione, le principali caratteristiche del modello sviluppato nel Regno Unito<sup>27</sup> per soddisfare le esigenze

<sup>24</sup> Regio decreto 1° marzo 1888, n. 5247, *Nomina e attribuzioni dei sotto segretari di Stato*.

<sup>25</sup> Legge 12 febbraio 1888, n. 5195, *Istituzione dei sotto segretari di Stato*.

<sup>26</sup> V. *infra* cap. II.

<sup>27</sup> R. PORRINI, *I ministeri*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo a cura di V. E. Orlando*, vol. I, Milano, 1900, 505 e s. e più diffusamente: V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, 423 e s.

di cooperazione con il Ministro ed assicurare il migliore espletamento del complesso di funzioni che gli sono attribuite.

Pur non ignorando i tratti talora incerti e sommari dell'individuazione della figura del Sottosegretario di Stato, in particolare, nella Gran Bretagna del primo Novecento, tuttavia sembra di interesse riprenderne le linee fondamentali perché il dibattito che al tempo si è sviluppato nel nostro Paese sulla figura in questione ha come riferimento proprio questo modello, così tipizzato, sul quale si definiscono le assonanze e le divergenze e si evidenziano le incongruenze della figura di «coadiutore» del Ministro introdotta anche nel nostro Paese.

Proprio nell'ordinamento giuridico della Gran Bretagna si rinviene l'origine della figura del Sottosegretario di Stato (*Under-Secretary of State* o *junior Minister*) verso la fine del Settecento<sup>28</sup>, come coadiutore del Ministro (*Secretary of State* o *Minister*)<sup>29</sup> nelle sue funzioni. Proprio nella disciplina inglese

<sup>28</sup> K. THEAKSTON, *Junior Ministers in British Government*, London, 1987, 1 e s., che identifica l'origine della figura ancora oggi presente intorno al 1830, poiché in precedenza era ancora una figura indifferenziata fra «permanent» e «parliamentary», distinzione che si forma tra il 1780 ed il 1830; E. C. S. WADE - G. GODFREY PHILLIPS, *Constitutional law*, III ed., London, 1946, 132 e s.; G. CARAVALE, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997, 33 e s.

<sup>29</sup> M. FRANCHINI, *Gli organi a servizio del Cabinet del Primo Ministro in Gran Bretagna*, in *Quaderni cost.*, 1982, 402, considera che accanto ai capi dei principali dicasteri (*Secretary of State*) che partecipano al *Cabinet*, «esistono altri due «livelli» ministeriali: quello dei Ministri non presenti nel *Cabinet* e quello dei *Junior Ministers* o *Parliamentary Under-secretaries*» e riferisce che: «i secondi assistono i colleghi di rango superiore nel lavoro amministrativo», aggiungendo che del Governo britannico fanno parte anche i *Government Whips*, parlamentari che devono sostenere in Parlamento la politica del Governo. A.W. BRADLEY - K.D. EWING, *Constitutional and Administrative law*, London, 1998, 291 e s.

se sembrano ritrovarsi le ragioni che giustificano l'istituzione di una tale figura, il significato, l'utilità ed il ruolo, che invece negli ordinamenti continentali non è apparso così evidente, al punto da suscitare accese dispute sull'utilità di tale previsione.

Anche in Gran Bretagna si sono evidenziate le esigenze di collaborazione con il Ministro (*Secretary of State* o *Minister*) che, in quanto membro del *Cabinet* (solo se *Secretary of State*) e capo di un dicastero, coniuga in sé una duplicità di competenze e per ciascuna di esse necessita di un ausilio. La collaborazione deve dunque articolarsi su due fronti: quello politico e parlamentare da un lato, e quello tecnico-amministrativo dall'altro.

Per questa ragione sono state individuate due figure distinte di Sottosegretari di Stato, ausiliari del Ministro: un Sottosegretario politico (*Parliamentary Under-Secretary* o *Junior Minister*), cui vengono demandate principalmente funzioni parlamentari, ed un Sottosegretario amministrativo permanente (*Permanent Under-Secretary*), con funzioni specificamente amministrative<sup>30</sup>, in corrispondenza con le funzioni del Ministro.

In tal modo si soddisfa la duplice esigenza di assicurare al Ministro la migliore collaborazione nella discussione politica in Parlamento, e nella direzione degli uffici amministrativi del dicastero, mediante un soggetto che conosce profondamente «il funzionamento tecnico» del dicastero e che può svolgere

<sup>30</sup> C. TURPIN, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna: vecchie realtà e nuove iniziative*, in *L'alta burocrazia, Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, a cura di M. D'ALBERTI, Bologna, 1994, 19, riporta che: il *Cabinet Secretary* «è forse uno dei personaggi pubblici più influenti del paese, in quanto egli è al centro di tutte le delibere dello Stato».

una funzione di raccordo per assicurare la concreta attuazione delle scelte politiche.

Si esclude, o comunque si ritiene assai raro che nella stessa persona possa rinvenirsi una capacità politica ed un'adeguata capacità tecnica, poiché entrambe presuppongono uno specifico, ma differente, «lungo periodo di preparazione e di tirocinio, che non sempre si può svolgere in due campi diversi di attività»<sup>31</sup>.

Questo pare l'elemento di forza del modello britannico, che scinde due «competenze» che difficilmente si riescono a trovare, nell'elevato grado richiesto, nella medesima persona fisica.

Ciò è reso evidente se si considera che il Ministro stesso viene scelto in relazione alla sua posizione politica e normalmente non dispone di particolari conoscenze tecniche relative al dicastero che gli viene affidato, poiché l'impegno nell'attività politica sfociato nella nomina ministeriale non è necessariamente congiunto con una specifica competenza tecnico-amministrativa; pare difficile trovare un soggetto che svolga attività politica e, nello stesso tempo, abbia maturato la competenza tecnica necessaria per la direzione dell'attività di un dicastero.

Solo l'attribuzione a persone distinte dell'adempimento dei due differenti compiti sembra consentire la migliore realizzazione della collaborazione col Ministro su entrambi i piani della sua attività; tuttavia, perché ciò avvenga, deve realizzarsi un'ulteriore condizione che si ricollega al rapporto di fiducia con tali ausiliari.

<sup>31</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, 423 e. s.

Il rapporto di fiducia può essere garantito solamente dalla partecipazione del Ministro alla scelta di tali soggetti, poiché un'imposizione renderebbe alquanto difficile l'instaurazione di un rapporto di fiducia e collaborazione nello svolgimento di così delicate incombenze.

Per tale ragione si è previsto che la nomina dei Sottosegretari di Stato avvenga a seguito di una designazione del Ministro interessato, sulla base della «concorde volontà del capo del rispettivo dicastero e del Primo Ministro»<sup>32</sup>, assicurandosi così che i soggetti nominati godano della fiducia del Ministro di cui divengono ausiliari.

Tuttavia anche nell'esperienza britannica non sempre si è riusciti ad assicurare pienamente tale rapporto fiduciario, soprattutto di recente, perché spesso il Primo Ministro consente al Ministro interessato solamente di scegliere fra due o più soggetti ed in qualche caso le nomine sono avvenute senza la previa consultazione dell'interessato<sup>33</sup>.

In ogni caso il rapporto di fiducia oltre che guidare la scelta dei Sottosegretari di Stato, dovrebbe permanere anche durante tutto l'arco temporale di esercizio della carica, e ciò può essere assicurato attribuendo al Ministro la facoltà di chiedere la rimozione del Sottosegretario che non disponga più della sua fiducia. La collaborazione si trasformerebbe infatti in ostacolo ed intralcio al corretto svolgimento delle rela-

<sup>32</sup> Regola già ricordata da TODD, *Il Governo parlamentare*, (trad. italiana), in *Biblioteca di Scienze politiche del Brunialti*, vol. III, Torino, 1886, 1072 e s.

<sup>33</sup> K. THEAKSTON, *Junior Ministers in British Government*, cit., 41 e s., ove sono riportati alcuni episodi di sorpresa da parte di Ministri nel venire a conoscenza della nomina dei ripetivi Sottosegretari dai Sottosegretari stessi. R. BRAZIER, *Ministers of the crown*, Oxford, 1997, 12.

tive competenze; per questa ragione si è affermato il «diritto» del Ministro di «dimettere» il proprio sottosegretario, o di partecipare all'esercizio di tale diritto.

I presupposti di un'efficace collaborazione con il Ministro sono dunque posti nella scelta del Sottosegretario di Stato e nella possibilità di rimuoverlo dall'incarico. Tale facoltà evita la permanenza di contrasti che pregiudicherebbero l'attività di entrambi o, al limite, imporrebbero al Ministro di rinunciare alla collaborazione del Sottosegretario, riducendo, fino ad eliminare ogni sua competenza.

La previsione di un Sottosegretario «politico» in origine era ricollegata alla regola che disponeva che «quando le camere sono aperte i Ministri hanno l'obbligo di assistere alle adunanze del Parlamento»; tuttavia si riteneva che i Ministri potessero assistere solo alle sedute della Camera di cui erano membri, con la conseguenza che, per consentire che il Ministero potesse essere rappresentato anche nelle sedute dell'altra Camera, si è istituita la figura del Sottosegretario politico scelto tra i membri della Camera di cui non faceva parte il Ministro<sup>34</sup>.

Di qui la necessità di scegliere un Sottosegretario parlamentare che potesse rappresentare il Ministro nella Camera di appartenenza, sostenendo la discussione e rispondendo alle

<sup>34</sup> A. GRASSI, voce *Ministeri e Ministri*, in *Enc. giur. it.*, vol. X, parte II, 887; L. ROSSI, *Sottosegretari di Stato*, in *Nuovo dig. it.*, vol. XII, 1° pt., Torino, 1940, 659 e s., ricorda come «i Ministri appartenenti alla Camera dei lords cominciarono a farsi rappresentare alla Camera dei comuni da un loro delegato appartenente a questa». P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo, Gli organi non necessari*, Torino, 1995, 85 e s., che ricorda come la «netta separazione dei poteri esistente in quell'ordinamento non consente che un membro dell'esecutivo partecipi alle riunioni di un organo legislativo di cui non faccia parte».

interpellanze, partecipando ai lavori dei Comitati parlamentari, in sintonia con la posizione politica del Ministro<sup>35</sup>.

La nomina da parte del Primo Ministro, in accordo con il Ministro interessato, determina il legame del Sottosegretario (*Junior Minister*) anche con il *Cabinet* di cui peraltro non è considerato membro<sup>36</sup>, ma che può rappresentare ed impegnare, non solo avanti alla Camera cui appartiene, ma anche in seno alle Commissioni o ai Comitati parlamentari.

Il Sottosegretario politico, avanti al Parlamento, rappresenta il Ministro, poiché normalmente interviene su questioni inerenti al dicastero ove opera e non sulle linee politiche generali, che non ha contribuito a definire; tuttavia nella discussione egli manifesta e sostiene l'indirizzo politico dell'intero *Cabinet*.

Proprio questo rapporto di fiducia con il *Cabinet*<sup>37</sup> consente al Ministro interessato di delegare al Sottosegretario funzioni proprie, poiché non sarebbe accettabile che, per scelta personale ed autonoma, si attribuissero funzioni connesse al Ministero. Occorre infatti ricordare che il Sottosegretario non dispone di alcun potere o funzione propria, in quanto soggetto alla direzione del Ministro che decide quali compiti affidargli<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> K. THEAKSTON, *Junior Ministers in British Government*, cit., 125 e s.; V. OLIVIERI SANGIACOMO, *La funzione del sottosegretario di Stato*, cit., 69 e s., che evidenzia il compito dei Sottosegretari di Stato di «tenere aderente al Governo la maggioranza parlamentare».

<sup>36</sup> R. BRAZIER, *Ministers of the crown*, Oxford, 1997, 12.

<sup>37</sup> M. BURCH I. HOLLIDAY, *The British cabinet system*, London, 1996, 2 e s.; R. M. PUNNET, *British Government & Politics*, cit., 207.

<sup>38</sup> R. BRAZIER, *Ministers of the crown*, cit., 29 e s.

In quanto delegato del Ministro e dell'intero Governo<sup>39</sup>, le attribuzioni del *Parliamentary Under-Secretary* hanno la stessa natura politica di quelle del Ministro e può essere considerato quasi come *alter ego* del Ministro stesso, seppur in posizione subordinata, poiché la consonanza di opinioni e di interessi nello svolgimento delle relative competenze dovrebbe assicurare un legame di solidarietà nello svolgimento delle funzioni delegate.

Sul Ministro ricade la responsabilità di ogni atto del Sottosegretario e proprio per questa connotazione unitaria delle attività di entrambi anche le relative cariche risultano collegate, dal momento che le dimissioni del Ministro comportano necessariamente quelle del Sottosegretario<sup>40</sup>.

Si è esclusa la possibilità di delegare l'adozione degli atti per i quali la legge richieda la firma del Ministro, come si nega la possibilità di sgravarsi di responsabilità attribuendo ai Sottosegretari i «pieni poteri» su attività di competenza del Ministro.

Il Sottosegretario politico non ha dunque una particolare competenza tecnica, ma è un uomo politico «per lo più al

<sup>39</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, 434 e s., rileva la difficoltà di definire la natura giuridica del rapporto che lega il Ministro al Sottosegretario politico riconducendolo con imprecisione alla delega, alla rappresentanza, al mandato, alla *negotiorum gestio*, poiché si tratta di «fatti complessi che non possono venire fissati in precedenza con molta precisione giuridica».

<sup>40</sup> K. THEAKSTON, *Junior Ministers in British Government*, cit., 13 e s., che riporta l'espressione di F. Baring che nel 1848 affermò che la responsabilità parlamentare dei Ministri sarebbe la stessa che si avrebbe se non esistessero i Sottosegretari parlamentari.

principio della carriera»<sup>41</sup>, ed è frequente il riferimento alla carica di sottosegretario come primo ingresso verso le più alte cariche politiche, per compiere una sorta di «*apprentissage politique*» – carattere che, soprattutto in passato, sembrava accolto anche nel nostro ordinamento –.

Il numero dei *Parliamentary Under-Secretary* nel Regno Unito è aumentato notevolmente nel corso del Novecento. Si è passati infatti dalla trentina di inizio secolo ai cinquanta-sessanta degli anni più recenti<sup>42</sup>. La ragione si è rinvenuta nella progressiva estensione dei compiti dello Stato e nell'accorpamento di molti Ministeri, con la conseguenza che in un Ministero possono ritrovarsi: un *Secretary of State*, quattro *Minister of State* e quattro *Parliamentary Under-Secretary of State*<sup>43</sup>, in relazione alla creazione di *sub-division* nell'ambito dei più vasti dipartimenti<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, 425.

<sup>42</sup> È possibile consultare la lista nel sito internet: [www.cabinet-office.gov.uk/central/2000/minister.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2000/minister.htm).

<sup>43</sup> Nel sito internet appena citato si può constatare che l'accorpamento dei Ministeri ha determinato la necessità di ripartire i compiti, come ad es nel *Department of The Environment, Transport and the Regions: Deputy Prime Minister and Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions: John Prescott MP; Minister of State (Transport): The Lord MacDonald of Tradeston Minister of State: Michael Meacher MP; Minister of State: Hilary Armstrong MP; Minister of State: Nick Raynsford Esq MP; Parliamentary Under-Secretary of State: Keith Hill Esq MP; Parliamentary Under-Secretary of State: The Lord Whitty; Parliamentary Under-Secretary of State: Chris Mullin Esq MP; Parliamentary Under-Secretary of State: Ms Beverley Hughes MP.*

<sup>44</sup> R. BRAZIER, *Ministers of the crown*, cit. 13, che riferisce della più recente creazione della figura del *Minister of State*, che può anche costituire un titolo che può essere assegnato ad un Sottosegretario e comporta il fatto che

Una seconda e differente figura di Sottosegretario non politico è quella del *Permanent Under-Secretary*: questi, nominato per la sua elevata professionalità, maturata anche in differenti amministrazioni pubbliche<sup>45</sup>, diviene il più alto funzionario «tecnico» del dicastero, e le sue conoscenze del ramo di amministrazione che fa capo al Ministro lo rendono consigliere prezioso per il Ministro stesso.

gli possa essere assegnata una parte del dipartimento e specifici compiti. Ad es. *Minister for Roads* nell'ambito del Ministero dei Trasporti. R. M. PUNNET, *British Government & Politics*, cit., 207, ricorda che la creazione del titolo di Segretario di Stato risale al 1955 e che oggi i Junior Ministers possono avere il titolo di Parliamentary Secretary o Under Secretary o Minister of State; G. CARAVALE, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997, 32 e s.

<sup>45</sup> Si veda ad es. la nomina di Kevin Trebbit come *Permanent Under Secretary* del *Ministry of Defence*: «He joined the Ministry of Defence in 1969 and has served widely in policy and management posts in the MoD and, subsequently, the Foreign and Commonwealth Office. In MoD he was appointed Assistant Private Secretary to the Secretary of State in 1972. He dealt with defence, plans and policy, particularly for nuclear forces, and from 1979-82 was seconded to the Diplomatic Service as First Secretary in the UK Delegation to NATO, Brussels. In 1982 he transferred permanently to the Diplomatic Service and served in the East European and Soviet Department in the FCO and as Head of Chancery in the British Embassy in Turkey. In 1987-88 he was appointed Director of Cabinet to the NATO Secretary General, Lord, Carrington, and from 1988-91 was Politico-Military Counsellor at the British Embassy, Washington, serving in that capacity during the Gulf War. Returning to London in 1992 he was appointed Head of the FCO's Economic Relations Department and subsequently Director of Resources and Chief Inspector, responsible for finance and organisational planning. In June 1997 he became Deputy Under Secretary of State for Defence and Intelligence and a member of the Joint Intelligence Committee. In January 1998 he became Director GCHQ. He took up his appointment at Permanent Under Secretary of State for Defence in July 1998», in *www.mod.uk*.

Il *Permanent Under-Secretary* è posto a capo dell'intero dicastero o può avere la direzione effettiva di un solo dipartimento ed il controllo sugli altri; in ogni caso svolge la funzione di collegamento fra la struttura amministrativa ed il suo capo politico. Il *Permanent Under-Secretary* prepara gli interventi del Ministro, collabora alla stesura dei disegni di legge<sup>46</sup>, oltre ad occuparsi della direzione dell'apparato amministrativo del dicastero<sup>47</sup> ed a rappresentarne l'unità interna<sup>48</sup>.

Un simile ausilio consente al Ministro di occuparsi solamente degli affari di maggiore rilevanza degli atti generali e di programmazione o di riforma dell'attività degli uffici e già in passato gli veniva «risparmiata la perdita di tempo che cagio-

<sup>46</sup> G. CARAVALE, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., 235 e s., che ricorda come il «Whitehall Model» (*Whitehall* è la strada di Londra dove si trovano i principali dicasteri) preveda che i burocrati si mantengano neutrali rispetto al potere politico e sono i politici responsabili di fronte al Parlamento.

<sup>47</sup> M. FRANCHINI, *Gli organi a servizio del Cabinet del Primo Ministro in Gran Bretagna*, in *Quaderni cost.*, 1982, 399 e s., che in particolare analizza il *Cabinet Secretariat* diretto dal *Permanent Secretary and Secretary of the Cabinet* che in quanto al servizio di tutto il Cabinet deve fornire un ausilio che principalmente consiste nella collaborazione alla predisposizione dell'ordine del giorno delle sedute, alla loro verbalizzazione e alla diffusione dei verbali con la cura di verificare l'applicazione delle decisioni assunte. Tale figura può essere scelta tra i pubblici funzionari oppure essere estranea all'amministrazione pubblica, ma non è tenuta alle dimissioni con la caduta del Governo che lo ha nominato.

<sup>48</sup> C. TURPIN, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna: vecchie realtà e nuove iniziative*, in *L'alta burocrazia, Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, a cura di M. D'ALBERTI, cit., 20, considera che anche oggi la gestione di un dipartimento governativo è affidata alla «direzione del *Permanent Secretary*, responsabile nei confronti del suo Ministro e obbligato a rispettare le limitazioni imposte dal controllo del Tesoro sulla spesa».

na nel Continente la firma di numerosi atti»<sup>49</sup>, perché le «pratiche» erano normalmente firmate dal Sottosegretario permanente.

La sua elevata professionalità gli consente la permanenza in carica anche al mutare dei Ministri, che giovano delle sue conoscenze e capacità tecnico-amministrative che lo sottraggono alle influenze politiche<sup>50</sup>.

Non sussiste un rapporto di subordinazione fra *Permanent Under-Secretary* ed il o i *Parliamentary Under-Secretary*, benché l'equilibrio di questi rapporti sia certamente determinato, più che dalle leggi, dalla discrezione e dal senso del limite delle rispettive funzioni che necessariamente si intrecciano ed esigono continui rapporti di collaborazione<sup>51</sup>.

Il successo del modello inglese è stato ricondotto allo «spirito di solidarietà e di reciproca fiducia» che caratterizza il rapporto tra il Ministro e i sottosegretari di Stato. La collaborazione è ritenuta proficua perché il Sottosegretario politico svolge il ruolo di «braccio destro» del Ministro e quello amministrativo gli garantisce l'esperienza tecnico-amministrativa per assicurare il buon funzionamento dell'apparato amministrativo.

Certamente il modello inglese è fondato su una tradizione caratterizzata dalla «solidarietà tra gli organi costituzionali e gli organi amministrativi di ciascun dicastero, come anche una

<sup>49</sup> DE FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, Parigi, 1887, I, 521 e s.

<sup>50</sup> M. FRANCHINI, *Gli organi a servizio del Cabinet del Primo Ministro in Gran Bretagna*, cit., 399 e s.

<sup>51</sup> R. BRAZIER, *Ministers of the crown*, cit., 13.

grande solidarietà fra gli organi costituzionali dei vari dicasteri»<sup>52</sup>, che non deriva solo dalla legge.

La distinzione fra le funzioni di collaborazione politica ed amministrativa, conferisce al modello britannico il merito di evitare la ricerca di una «figura ibrida di uomo di Stato e di amministratore»<sup>53</sup> che appare quanto mai difficile, se non impossibile.

Tuttavia, soprattutto di recente, si sono rilevati i limiti costituzionali e politici della figura del Sottosegretario che rende il suo ruolo indefinito e fa ritenere che la posizione del *Junior Minister* «underlines the cruelty of the system - get to the top or be nothing»<sup>54</sup>.

3. *Il modello francese di Sottosegretario di Stato. Il carattere politico del Sottosegretario di Stato, «quasi-Ministre». Giustificazione della nomina per esigenze di opportunità politica. Le incertezze nell'attribuzione delle funzioni politiche ed amministrative. Variabilità del numero e delle competenze. Valutazione prevalentemente negativa della collaborazione.* - L'introduzione dei Sottosegretari di Stato in Francia è attribuita a Napoleone<sup>55</sup>,

<sup>52</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 423; R. BRAZIER, *Ministers of the crown*, cit., 31 e s.

<sup>53</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 428; K. THEAKSTON, *Junior Ministers in British Government*, cit., 13 e s.

<sup>54</sup> Secondo l'espressione di M. Kogan riportata da K. THEAKSTON, *Junior Ministers in British Government*, cit., 176.

<sup>55</sup> I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XV, 1905, 509, ove si afferma che Napoleone I li istituì nel 1815, presso il Ministero degli affari esteri; V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 449; J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires*

che li istituì per consentire al Ministro (*Secrétaire d'État*) di delegare alcune delle sue attribuzioni (*parties de l'administration et de la correspondance générale*) a soggetti che potessero essere scelti anche al di fuori del Parlamento.

La loro formale istituzione è ricondotta all'«*ordonnance du 9 mai 1816*», ove si prevedeva che: «*Des Sous-secrétaires d'État, nommés par nous seront attachés à nos ministres, Secrétaire d'État, lorsqu'ils le jugeront nécessaire au bien de notre service*».

All'art. 2 della medesima ordinanza si precisava che: «*Les Sous-secrétaires d'État, seront chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur seront déléguées par nos ministres Secrétaire d'État dans leur département respectif*»<sup>56</sup>.

Le attribuzioni originariamente conferite ai Sottosegretari di Stato hanno fatto ritenere a taluno che essi fossero dei funzionari amministrativi che restavano «*dans la pénombre des bureaux*», mentre, secondo l'interpretazione prevalente, fin dalla loro istituzione hanno assunto il ruolo di *quasi-Ministres*,

---

*d'Etat*, in *Rev. Dr. publ.*, 1911, 336, R. PORRINI, *I ministeri*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo a cura di V. E. Orlando*, vol. I, cit., 492 e s., riconduce a Luigi XIV l'origine dell'organizzazione ministeriale in Francia con la rottura della tradizione degli uffici ereditari e la trasformazione «in ministri effettivi dei suoi segretari di Stato, uomini pratici di affari, scelti più frequentemente tra le persone capaci che tra i grandi».

<sup>56</sup> Tradotta da: V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 450, art. 1: «*Dei Sottosegretari di Stato, nominati da noi, saranno addetti ai nostri Ministri, Segretari di Stato, tutte le volte che essi lo giudicheranno necessario al bene del nostro servizio*» e art. 2: «*I Sottosegretari di Stato saranno incaricati di tutte le parti dell'amministrazione e della corrispondenza generale, che loro saranno delegate dai nostri Ministri segretari di Stato nei loro dipartimenti rispettivi*».

chiamati a far parte del Consiglio dei Ministri o almeno del *Conseil de cabinet* – riunione preliminare al Consiglio dei Ministri cui non partecipava il Capo della Stato – e per questo specifico ruolo venivano scelti in prevalenza fra personaggi politici<sup>57</sup>.

Per un certo periodo la scelta è sembrata principalmente dettata dall'esigenza del Ministro di giovare dell'influenza politica che determinati parlamentari potevano esercitare nelle Camere<sup>58</sup>.

Ragioni di convenienza ed opportunità politica ne giustificavano la nomina; così ad esempio al Ministero degli affari esteri tale nomina è stata considerata necessaria in relazione alla circostanza che ove il Ministro, per qualche impedimento o per la partecipazione alle sedute del Parlamento, non avesse potuto incontrare ambasciatori stranieri, non sarebbe stato opportuno lasciare che li ricevesse un semplice funzionario del Ministero<sup>59</sup>: per questo era apparsa utile la collaborazione di un Sottosegretario di Stato che meglio avrebbe potuto accogliere tali ambasciatori.

La connotazione politica del Sottosegretario comporta che la collaborazione col Ministro possa essere proficua solamente se sussiste un rapporto di fiducia; diversamente, ove il

---

<sup>57</sup> Incertezze riportate da: J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires d'Etat*, in *Rev. Dr. publ.*, 1911, 371, il quale riporta l'opinione diffidente diffusa da: M. PIERRE, *Traité de droit politique*, Paris, 1893, n. 107, e seguita da molti autori.

<sup>58</sup> J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires d'Etat*, in *Rev. Dr. publ.*, 1911, 337, come esempio ricorda che nel 1817, «*le duc Richelieu crut abile de s'assurer la collaboration de Ravez, qui devait devenir quelque temps après président de la Chambre*».

<sup>59</sup> J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires d'Etat*, cit., 338.

Sottosegretario venga imposto al Ministro, può divenire un ostacolo e non un ausilio, mentre molto più utile nella direzione dell'apparato ministeriale potrebbe apparire un segretario generale, con competenze tecnico-amministrative<sup>60</sup>.

Infatti, come si rileverà, in Francia la nomina di Sottosegretari di Stato ha ricevuto frequenti e pesanti critiche fondate sulla scarsa utilità della loro presenza che li faceva apparire come figure non indispensabili, dal momento che la loro mancanza non sembrava incidere sull'organizzazione del Ministero, dal momento che un segretario generale avrebbe potuto svolgere gran parte delle incombenze attribuite ai Sottosegretari stessi.

A seconda dei periodi e delle esigenze politiche i Sottosegretari di Stato sono stati ammessi ad intervenire al Consiglio dei Ministri, oppure solamente al Consiglio di Gabinetto, introdotto come riunione preliminare in preparazione del Consiglio dei Ministri. Tale incontro preliminare, svolto senza la presenza del Presidente della Repubblica<sup>61</sup>, costituiva la sede ideale per la discussione delle questioni da portare, successivamente, al Consiglio dei Ministri, con la partecipazione e gli interventi dei Sottosegretari sulle questioni concernenti il loro ambito di attribuzioni, senza peraltro che ad essi fosse riconosciuto il diritto di voto<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Così nelle memorie del Ministro della giustizia Pasquier, cui Richelieu aveva imposto Ravez come sottosegretario: J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires d'Etat*, cit., 338 e s.

<sup>61</sup> Riferisce che l'Hervieu considera che l'ammissione dei sottosegretari nel Consiglio di Gabinetto «non poteva produrre che degli eccellenti risultati»: V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 458.

<sup>62</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2a ediz., vol. IV, Paris, 1924, 832.

La frequente qualifica parlamentare dei Sottosegretari di Stato consentiva loro indubbiamente di partecipare alle sedute della Camera di appartenenza; ma sulla base di una consuetudine costituzionale si è riconosciuta loro la facoltà di partecipare anche alle sedute della Camera cui non appartenevano.

Talora lo stesso decreto di attribuzione delle loro competenze riconosceva tale facoltà, ma anche ove non fosse espressamente previsto si è ritenuto che tale diritto potesse ricollegarsi alla «*loi organique du 30 novembre 1875*», che riconosceva l'esistenza dell'istituto del Sottosegretario di Stato<sup>63</sup>.

Tuttavia si è discusso circa il titolo giuridico in base al quale i Sottosegretari di Stato potevano partecipare e prendere la parola in tali assemblee, dal momento che per i Ministri era espressamente previsto il diritto di intervenire a tali sedute e di essere ascoltati ogni volta che lo avessero richiesto<sup>64</sup>.

In prevalenza si è ritenuto che vi partecipassero in qualità di rappresentanti del Governo, nell'esercizio di una competenza propria, ove tale diritto fosse stato loro attribuito dal Capo dello Stato, ovvero in qualità di portavoce del Ministro, se questi avesse loro conferito tale facoltà per un caso speciale.

Non è mancato tuttavia chi ha radicalmente contestato il riconoscimento ai Sottosegretari di Stato dei medesimi diritti riconosciuti ai Ministri nelle assemblee parlamentari, perché la citata «*loi organique du 30 novembre 1875*» prevedeva per i Ministri esclusivamente la facoltà di farsi assistere nella di-

<sup>63</sup> La «*loi organique du 30 novembre 1875*» ammetteva infatti la compatibilità delle funzioni di deputato e di sottosegretario di Stato.

<sup>64</sup> Così l'art. 6, comma II, della «*loi constitutionnelle du 16 juillet 1875*».

scussione da «commissari» specificamente designati, mentre nulla disponeva in ordine ai Sottosegretari di Stato.

In tale prospettiva si è ritenuto che fossero incostituzionali le previsioni di tali facoltà presenti nei decreti che definivano le attribuzioni dei Sottosegretari, perché tale diritto avrebbe potuto essere riconosciuto solo da legge costituzionale<sup>65</sup>.

Nell'esperienza francese si sono individuate due differenti possibili caratterizzazioni del Sottosegretario: nella prima appare prevalente la connotazione di collaborazione politica che determina l'affidamento di funzioni che dal Ministro vengono trasferite al Sottosegretario di Stato, il quale le gestisce autonomamente, in questo caso si è parlato di ministri gemelli (*ministres jumeaux*); nella seconda gli viene affidata solamente la direzione di determinati servizi, che non sono nettamente separati dagli altri, con la conseguenza che il Sottosegretario appare più chiaramente subordinato al Ministro.

Soprattutto nella prima ipotesi le attribuzioni dei Sottosegretari hanno la medesima duplice connotazione politica e amministrativa di quelle del Ministro.

Si è posta peraltro la questione se la facoltà di delegare funzioni ministeriali sia da riconoscere al Ministro interessato, mediante decreto ministeriale, o debba essere attribuita al Presidente della Repubblica.

Di fatto la delegazione spesso avveniva ad opera del Ministro, anche se ne veniva contestata la legittimità da parte di chi

<sup>65</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2a ediz., vol. IV, Paris, 1924, 833 e s., che contesta la costituzionalità del decreto 23 marzo 1913 ove si afferma che il Sottosegretario di Stato alla marina mercantile può essere delegato dal Ministro, sia alla Camera che al Senato, a trattare le questioni concernenti la marina mercantile.

escludeva che il Ministro potesse delegare tutti o parte dei propri «*droit de décision*»<sup>66</sup>, senza che una legge lo prevedesse espressamente.

Tuttavia si rinvengono numerosi esempi di decreti che hanno attribuito ai Sottosegretari di Stato funzioni individuate in forma più o meno specifica.

Può infatti ritrovarsi la mera indicazione che il Sottosegretario di Stato al Ministero delle finanze «*a spécialement dans ses attributions, sous la haute direction du ministre, les services des administrations financières*»; oppure, più dettagliatamente, al Sottosegretario di Stato alla marina si affida la direzione amministrativa dei servizi, specificando: «*les affaires d'ordre économique, administratif, financier ou contentieux, et notamment les marchés et contrats de toute nature et l'ordonnancement des dépenses, lui sont soumis pour décision*»<sup>67</sup>.

L'attribuzione di tali funzioni era normalmente accompagnata dalla «*délégation de la signature du ministre*»: la «firma» era considerata «rito» essenziale della vita ministeriale, perché trasformava un semplice progetto in atto produttivo di effetti giuridici, ma da tempo si era avvertito come il moltiplicarsi delle pratiche l'avesse resa un'incombenza gravosa. Per questa ragione spesso si è cercato, anche con strumenti di dubbia legittimità, di «delegare» i «*droit de décision*» e la firma dei rela-

<sup>66</sup> Conseil d'Etat, 21 febbraio 1890, decisione riportata da: L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2a ediz., vol. IV, cit., 835.

<sup>67</sup> Rispettivamente: décret du 5 novembre 1910 e décret 25 juillet 1909, ove ancora si specifica che sono affidati al Sottosegretario alla Marina il servizio di sanità e le questioni concernenti l'igiene dei militari ecc., oltre a porre ai suoi ordini «*le corps du contrôle de l'administration de la marine*»: J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires d'Etat*, cit., 358 e s.

tivi atti<sup>68</sup> ad un Sottosegretario<sup>69</sup> o ad alto funzionario.

L'improprietà dell'espressione «*délégation*»<sup>70</sup> viene superata in relazione alla presenza di tale espressione nell'ordinanza del 1816 che ne ha consentito l'utilizzazione nel linguaggio politico, anche per sottolineare che il Sottosegretario esiste solamente come «derivazione» del Ministro.

In ogni caso si è escluso che la delegazione ad un Sottosegretario di Stato potesse sostituire la sua responsabilità a quella del Ministro, che rimaneva comunque politicamente responsabile avanti alle Camere.

Il *Conseil d'Etat* ha ritenuto che solo il Capo dello Stato potesse delegare funzioni ministeriali al Sottosegretario, a condizione che il Ministro restasse comunque responsabile per gli atti del Sottosegretario<sup>71</sup>.

Tuttavia la derivazione diretta dei poteri dei Sottosegretari dal Capo dello Stato faceva ritenere i Sottosegretari quasi come nuovi Ministri, con la conseguente difficoltà di conciliare la loro indipendenza con la responsabilità del Ministro per i loro atti; sembrava infatti difficile far rispondere il Ministro di

<sup>68</sup> Riferisce di prassi irregolari come l'utilizzo della «griffe» controfirmata da un funzionario o peggio quando la firma del Ministro è apposta dal capo della sua segreteria particolare, trasformato in «*secrétaire de la Main*»: J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires d'Etat*, cit., 360 e s.

<sup>69</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2a ediz., vol. IV, cit., 836, il quale considera che i ricordati decreti di delegazione «*nous offrent la plus belle collection d'hérésies juridiques que l'on puisse désirer*».

<sup>70</sup> J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires d'Etat*, cit., 361, il quale esclude che sia possibile la delega di competenze che rientra nei propri doveri.

<sup>71</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 453.

atti che il Sottosegretario aveva compiuto in piena autonomia<sup>72</sup>.

L'indipendenza del Sottosegretario ha determinato di fatto la sua personale responsabilità politica, con la conseguenza che si sono verificati casi di dimissioni del solo Sottosegretario e non del Ministro a capo del dicastero interessato; al contrario, alle dimissioni del Ministro seguivano normalmente quelle dei Sottosegretari di Stato.

Nonostante l'ampiezza dei compiti affidati ai Sottosegretari di Stato, si è escluso che questi potessero controfirmare i decreti del Capo dello Stato, perché con quella firma il Ministro doveva «coprire» l'irresponsabilità del Capo dello Stato assumendosi la responsabilità ministeriale<sup>73</sup>.

La connotazione dei Sottosegretari di Stato in Francia è apparsa indefinita ed imprecisa, essi apparivano come figure plasmabili ed adattabili alle esigenze concrete della vita politica, come Ministri di secondo piano, cui si conferivano funzioni e prerogative in relazione alle esigenze politiche contingenti.

La ragione dell'istituzione dei Sottosegretari è parsa collegata al «grande frazionamento dei partiti», che imponeva la partecipazione al Governo di soggetti che potessero attrarre

<sup>72</sup> J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires d'Etat*, cit., 343 e s., contesta vivamente il trasferimento dei servizi penitenziari dal Ministero dell'Interno (ove erano affidati ad un Sottosegretario di Stato) e l'attribuzione a quello della Giustizia attraverso un semplice decreto (del 13 marzo 1911) firmato dai due Ministri interessati. Si ritiene che tale decreto fosse illegale ed il Consiglio di Stato avrebbe dovuto annullarlo, anche se in seguito erano stati deliberati dalle due Camere i fondi necessari per attuare questo trasferimento. Oltre che illegale, tale trasferimento è ritenuto inopportuno, come pure inopportuno è ritenuto l'affidamento di tali servizi ad un Sottosegretario di Stato perché tale scelta apparve dettata da ragioni politiche più che dall'interesse generale.

<sup>73</sup> Così già la decisione del Conseil d'Etat del 2 dicembre 1892.

un maggiore consenso parlamentare, più che alla soddisfazione di concrete esigenze di collaborazione politica o amministrativa a favore del Ministro.

La scelta dei Sottosegretari ha talora preceduto quella dei Ministri e dunque è avvenuta a prescindere dall'individuazione delle relative attribuzioni. Ciò evidenzia la totale indifferenza per le competenze tecniche dei Sottosegretari, e la necessità di soddisfare esigenze politiche a favore di qualche personaggio politico, con la conseguenza che si crea il «sottosegretariato» in funzione della persona che si vuole soddisfare.

La mancanza di specifiche competenze tecniche in capo ai Sottosegretari ha determinato la conseguenza che l'esigenza di collaborazione «amministrativa» sia stata soddisfatta attraverso la nomina, con speciale decreto del Presidente della Repubblica, di Commissari di Governo scelti tra i Consiglieri di Stato, i direttori generali dei Ministeri o comunque tra i funzionari più qualificati per assistere il Ministro nella presentazione in Parlamento di progetti di legge con particolari risvolti tecnici, o per rispondere alle interpellanze e sostenere la discussione su determinate questioni.

Spesso i Sottosegretari di Stato venivano introdotti nel Ministero contro la volontà del Ministro stesso, per ragioni di equilibri politici ovvero di controllo sull'attività del dicastero. Il Ministro che si trovava a subire la «collaborazione» di un soggetto che tendeva a porsi come pariordinato, avrebbe certamente preferito ottenere un ausiliario realmente subordinato.

A parte rari casi in cui l'amicizia e la fiducia personale potevano rendere la collaborazione utile e proficua, negli altri casi la cooperazione imposta, ha determinato il tentativo di evitarla, anche a costo delle dimissioni del Ministro stesso, il quale rifiutava di essere sorvegliato e di dover condividere la

direzione del Ministero con un soggetto sgradito, ovvero comportava la scissione delle attribuzioni o il tentativo di svuotare la collaborazione di ogni contenuto fino ad indurre il Sottosegretario alle dimissioni.

Si è osservato che in tale contesto le ipotesi si riducevano a due: o il Ministro attribuiva al Sottosegretario di Stato alcuni dei propri poteri, ed allora il conflitto era quasi inevitabile, o non gli lasciava che competenze secondarie, ed allora era inutile<sup>74</sup>.

Sono stati i Sottosegretari stessi una volta nominati a doversi impegnare per giustificare la loro esistenza e dare un senso alle loro funzioni, generalmente ritenute prive di una particolare utilità per il pubblico interesse<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> M. LEFÈVRE, *Pourquoi j'ai démissionné*, in *Le journal*, del 13 febbraio 1911, motiva le sue dimissioni da Sottosegretario di Stato alle Finanze affermando che, così come è organizzato, quel sottosegretariato è inutile, dannoso e contrario all'interesse al buon funzionamento del servizio, dal momento che ogni servizio è gestito da un'organizzazione ben strutturata con a capo un direttore generale assistito da un piccolo consiglio d'amministrazione. Ora la qualità dei direttori e dei funzionari che svolgono il controllo rende del tutto superflua una competenza ulteriore su quelle pratiche da parte di un Sottosegretario, che nella stragrande parte dei casi non fa altro che mettere la sua firma sotto un timbro umido, su cui è ripetuta immancabilmente la formula consacrata: «vu et transmis sans observations au ministre: le sous-secrétaire d'Etat», con l'unico risultato di ritardare l'attività ministeriale; e non pare giustificare neanche l'indennità di diecimila franchi riconosciuta al sottosegretario in aggiunta a quella parlamentare. La mancanza di attribuzioni indipendenti e dei connessi poteri di decisione rende inutile la figura del sottosegretario. Il brano è riportato integralmente da: J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires d'Etat*, in *Rev. Dr. publ.*, 1911, 372 e s., ove si considera che, per quanto ben intenzionati e ben preparati, questi «demi-ministres» non portano che confusioni e difficoltà, se non conflitti, perché o sono dei doppiopioni dei ministri stessi, o divengono loro «nemici intimi».

<sup>75</sup> I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, in *Il Digesto Italia-*

Spesso si è salutato con soddisfazione il Governo che non prevedeva Sottosegretari di Stato, perché si riteneva che «*ils ne servent à rien et content très cher*»<sup>76</sup> e si è dunque previsto<sup>77</sup> che la creazione di sottosegretariati di Stato potesse avvenire solo con legge<sup>78</sup>.

In questo quadro si comprende perché in Francia la figura del sottosegretario sia stata considerata negativamente e, vista la giustificazione della sua istituzione per ragioni di mera compensazione politica, si sia giunti ad affermare che: «*l'homme n'est pas promu à la fonction, mais la fonction est créée pour l'homme*»; in tale prospettiva «*l'organe crée la fonction*»<sup>79</sup>. Si è ritenuto che in Francia fossero «troppo inveterati i pregiudizi, gli usi, le tendenze che inducono a portare la politica in seno all'amministrazione e impediscono quella organica divisione di compiti, che costituisce una delle caratteristiche più invidiabili della costituzione inglese»<sup>80</sup>.

no, vol. XV, cit., 510, ricorda che nei diversi Ministeri che dal 1877 al 1885 si sono succeduti al potere il numero dei Sottosegretari di Stato in Francia è variato da quattro a sette, mentre al tempo in cui l'Autore scrive (1905): «ne sopravvive uno solo, quello delle Colonie, il quale dirige in fatto, sotto il controllo, molto poco effettivo del Ministro della Marina, cui è subordinato, l'amministrazione delle colonie».

<sup>76</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2a ediz., vol. IV, cit., 829 e s., ricorda che nella relazione del 10 dicembre 1923 per della «*commission des économies*», redatto dal deputato L. Marin, si indica la soppressione di tutti i sottosegretariati di Stato come mezzo per realizzare dei risparmi notevoli.

<sup>77</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2a ediz., vol. IV, cit., 829

<sup>78</sup> Ccsì la: «*loi de finances du 20 juin 1920*».

<sup>79</sup> J. BARTHELEMY, *Les sous-secrétaires d'Etat*, in *Rev. Dr. publ.*, 1911, 371.

<sup>80</sup> V. MICELLI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 460.

Tale connotazione fortemente negativa ha comportato la successiva rinuncia alla previsione di Sottosegretari di Stato ed alla scelta di introdurre la nuova figura del *Secrétaire d'Etat rattaché à un Ministre*.

Si è così individuata una nuova figura gerarchicamente subordinata al Ministro, che non partecipa al Consiglio dei Ministri, ma vi è invitata solamente ove si discuta di questioni inerenti alle sue attribuzioni<sup>81</sup>, similmente a quanto previsto in altri ordinamenti per i Sottosegretari di Stato.

L'ordinamento francese si caratterizza oggi per la presenza di numerose categorie di Ministri, non necessariamente presenti in ogni Governo, in particolare oltre ai ministri con portafoglio si rinvencono i *Ministres délégués auprès des Ministres*, i *Ministres délégués non rattaché à un Ministre*, oltre a due categorie di *Secrétaire d'Etat rattaché à un Ministre*, o *autonomes*<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> P. ARDANT, *Institutions politiques & droit constitutionnel*, 10a ediz., Paris, 1998, 510, ove si precisa che il governo Jospin prevede dieci Segretari di Stato, fra *rattaché* e *autonomes* ovvero non posti sotto l'autorità di un Ministro. B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, 14a ediz., Paris, 1998, 575,

<sup>82</sup> P. ARDANT, *Institutions politiques & droit constitutionnel*, cit., 510, che considera gli ultimi come categoria simile a quella dei *Ministres délégués non rattaché à un Ministre*; B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, 14a ediz., Paris, 1998, 575, ricorda che la categoria dei *Secrétaire d'Etat autonomes* fu creata nel 1974 da M. Giscard d'Estaing e sono riapparsi nel 1986 nel governo Chirac, essi sono chiamati a controfirmare i decreti che riguardano i rispettivi dipartimenti, anche se si ritiene che ciò non sia costituzionalmente obbligatorio; G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 25a ediz., Paris, 1997, 558, che considera i Segretari di stato come subordinati ai Ministri in quanto normalmente esclusi dal Consiglio dei Ministri. Precisa inoltre che ad esempio, nel Governo formato da Jospin il 4 giu-

Normalmente i Segretari di Stato assistono un Ministro nella direzione di un dipartimento ministeriale, sulla base di attribuzioni che sono loro conferite nei rispettivi decreti di nomina<sup>83</sup>, ovvero che vengono successivamente delegate dal Ministro, con il rischio peraltro di forti limitazioni, ove il Segretario di Stato non sia del medesimo partito del Ministro.

Sembra che il mutamento della denominazione risulti in Francia ricollegabile al superamento dell'utilizzo della qualifica di «Segretario di Stato» come sinonimo di Ministro, con la conseguente mancanza di giustificazione, rilevata anche nel nostro ordinamento, della qualifica di Sotto-Segretario di Stato, piuttosto che ad una profonda ridefinizione del ruolo della figura in questione, che in ogni caso risulta di utilità per l'equilibrio del sistema.

4. *Il Subsecretario come fiduciario del Ministro in Spagna. L'introduzione della nuova figura del Segretario di Stato come fiduciario del Ministro e la caratterizzazione «tecnico-amministrativa» del Subsecretario. La Comision General de Subsecretarios per la preparacion dei lavori del Consiglio dei Ministri.* – Anche l'esperienza spagnola risulta di interesse, dal momento che ai primi dell'Ottocento anche in questo ordinamento i Ministri venivano denominati Segretari di Stato e si era introdotta la figura del Sottosegretario (*Subsecretario*) come organo

gno 1997, oltre al primo Ministro vi erano 14 Ministri, 2 Ministri delegati e 10 Segretari di Stato.

<sup>83</sup> B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, 14a ediz., Paris, 1998, 575, ad esempio il *Secrétaire d'Etat rattaché au Ministre de l'Education nationale chargé de l'insegnement supérieur*.

ausiliario<sup>84</sup>. Il Sottosegretario era subordinato al Ministro, ma ricopriva la più alta carica nel «Departemento» dopo il Ministro stesso.

Successivamente la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*<sup>85</sup> ha definito espressamente il «Subsecretario» come «Jefe superior del Departemento despues del Ministro» e gli ha attribuito numerose competenze fra cui in primo luogo quella di rappresentare il Dipartimento su delegazione del Ministro stesso<sup>86</sup>.

Al *Subsecretario* venivano affidati compiti di gestione dei mezzi materiali, personali, finanziari e giuridici necessari per il funzionamento del Dipartimento<sup>87</sup>, oltre ad essere posto a capo degli organi competenti alla redazione del bilancio del Ministero (*Oficina Presupuestaria*) e della gestione finanziaria. Al Sottosegretario competeva anche la Presidenza della Giunta delle Retribuzioni di ciascun Ministero.

Alle dipendenze del Sottosegretario era posto anche l'*Oficial Mayor* che si occupava della gestione, manutenzione e del funzionamento degli edifici e degli uffici del Ministero.

Tali competenze, alle quali si aggiungeva la partecipazione alla Commissione Superiore del personale, nonché la Presidenza del organo collegiale competente per gli *Organismos*

<sup>84</sup> M. BAENA DEL ALCAZAR, *Curso de ciencia de la administracion*, vol. I, II ed. Madrid, 1988, 229.

<sup>85</sup> Art. 15, *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*, 26 luglio 1957, in B.O.E.n. 195 del 31 luglio 1957.

<sup>86</sup> Art. 15, comma I, *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*, cit.

<sup>87</sup> M. BAENA DEL ALCAZAR, *Curso de ciencia de la administracion*, cit., 229.

*Autonomos*, conferivano al Sottosegretario una posizione di potere, determinata soprattutto dalla sua vicinanza al Ministro.

In particolare il fatto che potesse sostituirsi al Ministro in caso di assenza, faceva considerare il Sottosegretario alla stregua di un Viceministro, anche travalicando il ruolo istituzionale delineato<sup>88</sup>.

In tale contesto si era giunti ad introdurre anche nuove figure di «*segundos Subsecretarios*», i quali non assumevano le funzioni generali del Sottosegretario, ma venivano posti a capo di una o più Direzioni del Ministero.

In tal modo si snaturava anche la figura del Direttore Generale che avrebbe dovuto essere direttamente subordinato al Ministro e non ad un «*segundo Subsecretario*», a sua volta subordinato al Sottosegretario, subordinato al Ministro.

La soluzione veniva peraltro giustificata dal fatto che la moltiplicazione delle direzioni generali non consentiva al Ministro di occuparsene direttamente<sup>89</sup>.

Accanto ai Sottosegretari con la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*, si generalizzò anche la figura del Segretario Generale Tecnico (*Secretarios Generales Tecnicos*), con la funzione di consigliere permanente e diretto del Ministro, cui veniva affidata anche la preparazione degli studi necessari per la redazione dei progetti da sottoporre al Consiglio dei Ministri.

Anche la scelta del *Secretario General Tecnico* appariva

<sup>88</sup> M. BAENA DEL ALCAZAR, *Curso de ciencia de la administracion*, cit., 229; L. LOPEZ GARRIDO, *El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco*, in *1812-1992. El arte del gobernar, Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, 1992, 153 e s.

<sup>89</sup> M. BAENA DEL ALCAZAR, *Curso de ciencia de la administracion*, cit., 229.

fondata su di un rapporto fiduciario ed il diretto rapporto col Ministro sembrava richiamare l'esperienza inglese del *Permanent Undersecretary*.

Superato il regime franchista<sup>90</sup>, con l'avvento della democrazia anche la figura del Sottosegretario nell'ordinamento spagnolo ha subito rilevanti modificazioni.

La disciplina di riferimento in un primo tempo è stata ancora quella della *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado* del 1957 e della *Ley 10/1983, de Organización de la Administración Central del Estado*<sup>91</sup>, modificate più di recente dalla *Ley 6/1997 de organización y funcionamiento de la administración general del Estado*<sup>92</sup>.

Nell'ordinamento spagnolo, fra gli organi dell'*Administración General del Estado*, si distingue oggi fra *Organos superiores* e *organos directivos*, ove fra i primi si rinvengono i Ministri ed i Segretari di Stato, mentre fra gli *Organos directivos* sono indicati i *Subsecretarios*, i *Secretarios generales*, i *Secretarios generales técnicos*, i *Directores generales* e i *Subdirectores generales*<sup>93</sup>.

I Sottosegretari sono nominati dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro interessato, con *Decreto Real*<sup>94</sup>. Se in

<sup>90</sup> L. LOPEZ GARRIDO, *El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco*, cit., 153 e s.

<sup>91</sup> Ley 10/1983, de 16 de agosto, *de Organización de la Administración Central del Estado*.

<sup>92</sup> Ley 6/1997, de 14 de abril, *de organización y funcionamiento de la administración general del estado*.

<sup>93</sup> Art. 6, Ley 6/1997, de 14 de abril, *de organización y funcionamiento de la administración general del estado*.

<sup>94</sup> Art. 15, comma II, Ley 6/1997, de 14 de abril, cit.

passato si evidenziava la connotazione politica di tale scelta<sup>95</sup>, la legge più recente ha stabilito che la nomina di tutti gli «*Organos directivos*» deve attenersi a criteri di competenza professionale e di esperienza, dal momento che essi saranno direttamente e personalmente responsabili dell'attività svolta e soggetti al controllo di gestione<sup>96</sup>. In particolare si stabilisce che la scelta deve avvenire fra «*funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente*»<sup>97</sup>.

Il numero dei Sottosegretari non è fissato dalla legge, con la conseguenza che in alcuni Ministeri possono essere più di uno ed in altri mancare.

Ad essi è affidata la «*la representación ordinaria del Ministerio*» la direzione dei Servizi comuni e le relative competenze, in particolare sono chiamati a collaborare con gli organi superiori alla programmazione dell'attività del Ministero, assicurando le necessarie competenze tecniche, e devono assistere il Ministro nel controllo di efficacia sul Ministero stesso e sugli *Organismos públicos*. Devono inoltre svolgere numerose fun-

<sup>95</sup> L. MARTIN REBOLLO, *Constitución Española*, Pamplona 1996, 150, come pure i Segretari Generali. L. LOPEZ GUERRA, *El Gobierno en la Constitución de 1978*, in 1812-1992. *El arte del gobernar, Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, 1992, 179 e s.

<sup>96</sup> Art. 6, comma X, Ley 6/1997, de 14 de abril, cit.: «*Los titulares de los órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones: a. La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada. b. La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin juicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria*».

<sup>97</sup> Art. 6, comma X, Ley 6/1997, de 14 de abril, cit.

zioni concernenti l'organizzazione la direzione ed il controllo degli uffici oltre alla consulenza tecnico giuridica per la redazione di atti normativi ed amministrativi<sup>98</sup>.

L'introduzione nel 1977<sup>99</sup> della nuova figura del Segretario di Stato (*Secretario de Estado*), ora ricompreso fra gli Ór-

<sup>98</sup> Art. 15, comma I, Ley 6/1997, de 14 de abril, cit.: «*Los Subsecretarios ostentan la representación ordinaria del Ministerio, dirigen los servicios comunes, ejercen las competencias correspondientes a dichos servicios comunes, y en todo caso las siguientes: a. Apoyar a los órganos superiores en la planificación de la actividad del Ministerio, a través del correspondiente asesoramiento técnico. b. Asistir al Ministro en el control de eficacia del Ministerio y sus Organismos públicos. c. Establecer los programas de inspección de los servicios del Ministerio, así como determinar las actuaciones precisas para la mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización y para la racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo, en el marco definido por el Ministerio de Administraciones Públicas. d. Proponer las medidas de organización del Ministerio y dirigir el funcionamiento de los servicios comunes a través de las correspondientes instrucciones u órdenes de servicio. e. Asistir a los órganos superiores en materia de relaciones de puestos de trabajo, planes de empleo y política de directivos del Ministerio y sus Organismos públicos, así como en la elaboración, ejecución y seguimiento de los presupuestos y la planificación de los sistemas de información y comunicación. f. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal del Departamento. g. Responsabilizarse del asesoramiento jurídico al Ministro en el desarrollo de las funciones que a éste le corresponden, y en particular en el ejercicio de su potestad normativa y en la producción de los actos administrativos de la competencia de aquél, así como a los demás órganos del Ministerio. En los mismos términos del párrafo anterior, informar las propuestas o proyectos de normas y actos de otros Ministerios, cuando reglamentariamente proceda. A tales efectos, será responsable de coordinar las actuaciones correspondientes dentro del Ministerio, y en relación con los demás Ministerios que bayan de intervenir en el procedimiento. h. Ejercer las facultades de dirección, impulso y supervisión de la Secretaría General Técnica y los restantes órganos directivos que dependan directamente de él. i. Cualesquiera otras que sean inherentes a los servicios comunes del Ministerio y a la representación ordinaria del mismo y las que les atribuyan la legislación en vigor*».

<sup>99</sup> Decreto 4 luglio 1977, n. 1558.

*ganos superiores*, sembra peraltro che abbia in parte sottratto al Sottosegretario quel ruolo di diretto coadiutore, fiduciario del Ministro.

I Segretari di Stato, seppure di rango inferiore ai Ministri erano stati considerati da taluno come membri del Governo dal momento che la Costituzione all'art. 98 prevede che: «Il Governo è composto dal Presidente, se del caso dai Vicepresidenti, dai Ministri e dagli ulteriori membri che stabilisca la legge»<sup>100</sup>. In seguito peraltro sono stati espressamente definiti dalla legge come «*organos superiores de los Departamentos ministeriales*»<sup>101</sup>.

Anche i Segretari di Stato sono nominati con decreto reale approvato dal Consiglio dei Ministri<sup>102</sup> su proposta del Ministro nel cui dicastero andranno ad operare. Essi dirigono e coordinano le Direzioni generali loro affidate e rispondono al Ministro del raggiungimento degli obiettivi predeterminati ed a tal fine dispongono delle competenze individuate nell'atto di nomina o che gli deleghi successivamente il Ministro. Sono chiamati ad occuparsi anche delle relazioni esterne della Segreteria di Stato, sempreché non siano riservate dalla legge al Ministro<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> A. L. ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Constitucional Espanol*, Madrid, 1996, 349.

<sup>101</sup> Art. 8, comma I, Ley 10 agosto 1983, n. 10, *sull'organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato*. cit. A. L. ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Constitucional Espanol*, Madrid, 1996, 349.

<sup>102</sup> Art. 12, comma I, Ley 10 agosto 1983, n. 10, cit.; L. MARTIN REBOLLO, *Constitución Espanola*, Pamplona 1996, 149 e s., che evidenzia, come conseguenza dell'esclusione da membri del Governo quella che i loro atti sono soggetti al sindacato giurisdizionale amministrativo.

<sup>103</sup> Art. 14, Ley 6/1997, de 14 de abril, cit.: «*Los Secretarios de Estado di-*

Anche i Segretari di Stato non fanno parte del Consiglio dei Ministri, ma possano parteciparvi ove convocati.

È significativa la previsione che ove non vi siano Sottosegretari, i Segretari di Stato assumono anche le loro funzioni, da ciò sembra possibile desumere che la nuova figura può sostituire quella del Sottosegretario, soddisfacendo l'esigenza del Ministro di poter disporre di un collaboratore che può quasi ritenersi un Viceministro. Tuttavia si è anche rilevato che i Segretari di Stato sarebbero stati creati per poter soddisfare gli «aspiranti» che erano più numerosi dei portafogli ministeriali esistenti<sup>104</sup>.

*rigen y coordinan las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia, y responden ante el Ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado. A tal fin les corresponde: 1. Ejercer las competencias sobre el sector de actividad administrativa asignado que les atribuya la norma de creación del órgano o que les delegue el Ministro y desempeñar las relaciones externas de la Secretaría de Estado, salvo en los casos legalmente reservados al Ministro. 2. Ejercer las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección y, en particular, impulsar la consecución de los objetivos y la ejecución de los proyectos de su organización, controlando su cumplimiento, supervisando la actividad de los órganos directivos adscritos e impartiendo instrucciones a sus titulares. 3. Nombrar y separar a los Subdirectores generales de la Secretaría de Estado. 4. Mantener las relaciones con los órganos de las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia. 5. Ejercer las competencias atribuidas al Ministro en materia de ejecución presupuestaria, con los límites que, en su caso, se establezcan por aquél. 6. Celebrar los contratos relativos a asuntos de su Secretaría de Estado, y los convenios no reservados al Ministro del que dependen o al Consejo de Ministros. 7. Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos directivos que dependan directamente de él y cuyos actos no agoten la vía administrativa, así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre dichos órganos. 8. Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación en vigor».*

<sup>104</sup> M. BAENA DEL ALCAZAR, *Curso de ciencia de la administración*, cit., 231; A. L. ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Constitucional Espanol*, Madrid,

La funzione corrispondente a quella individuata in altri ordinamenti in capo ai Sottosegretari di Stato sembra essere ripartita fra le due figure mantenute nell'ordinamento spagnolo, mentre come si è visto in Francia tali funzioni sono state integralmente affidate al Segretario di Stato con la conseguente eliminazione della precedente qualificazione di Sottosegretario di Stato.

Una peculiarità dell'ordinamento spagnolo pare rinvenirsi nella previsione della facoltà del Governo di costituire Commissioni di Sottosegretari<sup>105</sup> che si riuniscono in seduta plenaria o ristretta, ove vengono preparati congiuntamente i lavori del Consiglio dei Ministri oltre ad essere risolte le questioni di carattere amministrativo concernenti i vari Dipartimenti e che non siano di competenza del Governo.

A tal fine la *Comision General de Subsecretarios*<sup>106</sup> viene convocata dal Ministro, segretario della Commissione, su indicazione del Vicepresidente e si riunisce in relazione alle esigenze politiche, normalmente con cadenza settimanale<sup>107</sup>.

È significativo che gli atti e i progetti sui quali si raggiunge un accordo in tale Commissione siano posti all'ordine del

1996, 349; J. PEREZ ROYO, *Curso de derecho Constitucional*, Madrid, 1994, 525.

<sup>105</sup> Art. 8, *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*, cit.

<sup>106</sup> Art. 5, Ley 10 agosto 1983 n. 10, *sull'organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato*. J. GARCIA FERNANDEZ, *El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno*, in 1812-1992. *El arte del gobernar, Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, 1992, 213 e s.

<sup>107</sup> Il funzionamento della Commissione appare oggi alterato dalla presenza dei Segretari di Stato che non ne erano membri effettivi: M. BAENA DEL ALCAZAR, *Curso de ciencia de la administración*, cit., 218.

giorno del Consiglio dei Ministri e vengano direttamente approvati, come atti del Governo.

Questa forma di collaborazione fra i Sottosegretari dei diversi Ministeri rende peculiare l'esperienza spagnola e comporta indubbiamente una semplificazione dell'attività del Governo.

5. *L'introduzione in Italia dei Sottosegretari di Stato nel 1888. La duplicità delle attribuzioni politiche e amministrative: il Sottosegretario di Stato partecipa alle discussioni parlamentari e coadiuva il Ministro nel dicastero. La crescita dell'influenza politica nell'amministrazione pubblica.* – L'idea di introdurre anche nel nostro ordinamento i Sottosegretari di Stato era stata già avanzata in un disegno di legge presentato alla Camera dei deputati da Cadorna, Ministro dell'Interno, l'8 febbraio 1868.

Tale progetto appariva ispirato al modello inglese caratterizzato dalla previsione di separate collaborazioni politiche ed amministrative, infatti, non molti anni dopo l'istituzione dei Segretari generali, ne prevedeva già l'abolizione, e la loro sostituzione con un Segretario politico nei Ministeri dell'Interno e degli Esteri e con un Soprintendente generale, con attribuzioni esclusivamente amministrative in tutti i Ministeri<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> R. PORRINI, *I ministeri*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo diretto da V. E. Orlando*, vol. I, cit., 535, ricorda come accanto al Sottosegretario politico Cadorna «accarezzasse l'idea di creare un altro funzionario superiore in cui la direzione amministrativa degli affari si incontrava», un soprintendente generale «o un segretario permanente, come dicono gli Inglesi, ma l'idea non ebbe seguito».

Una simile ipotesi fu successivamente ripresa da Depretis<sup>109</sup> e da Cairoli, ma solo nel 1888 con Crispi si giunse all'approvazione della legge<sup>110</sup> che determinò l'istituzione dei «sotto segretari di Stato».

In realtà con tale legge si volevano superare le precedenti incertezze circa la possibilità di modificare il numero e le attribuzioni dei ministeri con regio decreto, deliberato nel Consiglio dei Ministri, senza necessità di una legge apposita. Con l'art. 1 si stabilì infatti che «il numero e le attribuzioni dei Ministri sono determinati con reali decreti»<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> Che, come noto, con decreto reale 26 dicembre 1877 aveva soppresso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio e creato un nuovo Ministero del Tesoro, suscitando vive discussioni nelle Camere, poiché si riteneva che tale potestà dovesse esercitarsi con legge. Successivamente, il 3 aprile 1884, venne presentato un progetto ove si introduceva l'istituto dei Sottosegretari di Stato, riprendendo la disposizione contenuta nel progetto presentato alla Camera dei deputati da Cairoli il 9 dicembre 1878, come riportato da R. PORRINI, *I ministeri*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo diretto da V. E. Orlando*, vol. I, cit., 525 e s.

<sup>110</sup> L. 12 febbraio 1888, n. 5195, *Istituzione dei sotto segretari di Stato*.

<sup>111</sup> Si risolveva così una questione discussa in Parlamento per molti anni, ma che anche in seguito continuò ad essere dibattuta, se già con la l. 11 luglio 1904, n. 372, si dispose che: «il numero dei ministri può essere modificato soltanto con legge speciale»: A. GRASSI, voce *Ministeri e Ministri*, in *Enc. giur. italiana*, vol. X, parte I, cit., 893 e s.; G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1908, 84, ricorda che la legge 11 luglio 1904 abrogò il principio stabilito in quella del 1888, che prevedeva la creazione dei ministeri con decreto reale, che aveva suscitato proteste della dottrina contro l'«abdicazione del Parlamento, il quale permetteva che senza il suo intervento si modificasse in un certo modo la costituzione politica del paese». V. E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, V ed., Firenze, 1921, 56, considera la competenza attribuita al Governo dalla legge del 1888: «non giustificata né dai principi, né dall'opportunità».

Nel secondo e ultimo articolo della medesima legge si prevedeva che: «Ciascun Ministro avrà un sottosegretario di Stato, il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero nel ramo del Parlamento cui appartiene, o quale commissario regio in quello di cui non fa parte». Pur nell'ambiguità del testo, la discussione parlamentare aveva escluso l'obbligo di scegliere tali Sottosegretari fra i membri delle Camere, benché per lungo tempo la scelta sia ricaduta su deputati<sup>112</sup>.

Il secondo comma del citato articolo di legge prevedeva infine che: «le attribuzioni dei sottosegretari di Stato nell'amministrazione del rispettivo dicastero saranno determinate con decreto reale, udito il consiglio dei Ministri».

Nel successivo regolamento del 1° marzo 1888, si precisò che i Sottosegretari di Stato: «coadiuvano il Ministro, ed esercitano nel rispettivo dicastero le attribuzioni che loro vengono delegate dal Ministro. Lo rappresentano in caso di assenza o di impedimento»<sup>113</sup>.

Inoltre: «Ogni Ministro potrà, con regolamento da approvarsi con decreto reale, udito il consiglio dei ministri, determinare le attribuzioni speciali del proprio sotto segretario di Stato».

Si introduceva così una figura di Sottosegretario, collaboratore del Ministro, sia nell'attività politica, in quanto gli si riconosceva la facoltà di partecipare alle discussioni parlamen-

<sup>112</sup> P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo, Gli organi non necessari*, Torino, 1995, 85 e s.

<sup>113</sup> R. d. 1° marzo 1888, n. 5247, *Nomina e attribuzioni dei sotto segretari di Stato*, art. 2. Sulla definizione del rapporto che nasce dal «fatto» dell'assenza o impedimento: A. ROMANO, voce *Supplenza (dir. cost.)*, in *Novissimo dig. it.*, vol. XVIII, Torino, 1971, 956 e s.

tari a titolo di «rappresentante» del Ministro stesso, sia nell'attività amministrativa ministeriale.

L'obiettivo di tale disciplina è stato individuato nella volontà di «parlamentarizzare» il vertice dell'amministrazione pubblica, ponendo al di sopra dei direttori generali un esponente del Parlamento con lo specifico compito di rafforzare la presenza del ministero nelle Camere<sup>114</sup>.

Questa scelta di mantenere anche in capo ai Sottosegretari la duplicità di attribuzioni proprie dei Ministri, componenti del Governo e organi di vertice degli apparati amministrativi, costituisce forse la radice delle difficoltà incontrate nell'attuazione di tale disegno, proprio per la rilevata non facile individuazione di soggetti che dispongano, al massimo grado, di entrambe le professionalità.

Tale difficoltà, come si è visto, è chiaramente rilevata nel modello britannico, che, per assicurare al Ministro la migliore collaborazione su entrambi i fronti, ha distinto i compiti, affidandoli a due persone fisiche differenti<sup>115</sup>.

Nel nostro ordinamento è prevalsa invece l'idea di introdurre un collaboratore che, seppure in ambiti limitati, rispecchiasse le medesime attribuzioni del Ministro.

<sup>114</sup> Così: G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996, 128 e s., ove si richiama lo studio di S. RUDATIS, *I segretari generali dei ministeri: amministrazione e politica (1848-1888)*, Milano, 1986; S. SEPE, *Burocrazia e apparati amministrativi: evoluzione storica e prospettive di riforma*, Milano, 1996, 43 e s.; L. CARBONE, F. CARINGELLA, M. D'ADAMO, M.L. MADDALENA, F. ROMANO, C. SILVESTRO, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, cit., 26 e s.

<sup>115</sup> O. RANNELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, 1929, 203, considera che l'istituzione dei Sottosegretari avvenne «in Italia, ad imitazione di una istituzione inglese (di cui non aveva, però, da noi la ragione)».

Nella relazione al Senato sul progetto di legge poi approvato si riteneva che fosse: «savvia cosa non imitare dall'Inghilterra l'istituzione del sottosegretario di Stato permanente, cioè che non cede il posto con la dimissione del Gabinetto; giacché le tradizioni amministrative sono conservate dai direttori generali e, dove quelli mancano, dagli ispettori generali e dai direttori di divisione»<sup>116</sup>.

Si è ritenuto che «il sistema inglese di una separazione effettiva di due uffici non sarebbe presso noi consigliabile, perché la mancanza di tradizioni creerebbe un pericoloso dualismo fra il Ministero costituzionale e il Ministero amministrativo»<sup>117</sup>.

Tale posizione fu vivamente criticata dai fautori del modello inglese, che consideravano essenziale l'istituzione di un Sottosegretario permanente e autonomo, privo di attribuzioni politiche, posto alla direzione degli uffici, che con la sua autorevolezza potesse sottrarli alle indebite ingerenze della politica<sup>118</sup>.

<sup>116</sup> *Atti parlamentari*, Senato del Regno, legisl. XVI, sess. 2, 1887/88, doc. 11/A, 12 e s.

<sup>117</sup> V. E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1892, 50 e s., che peraltro prosegue affermando che: «ma appunto per ciò è tanto più necessario che la scienza tenga ben presente la differenza fra quelle funzioni diverse, dall'altro lato che sieno nettamente definiti gli scopi che il ministero, nell'orbita amministrativa, deve prefiggersi», poiché ha rilevato che occorre distinguere fra il concetto di ministro nell'ordine costituzionale e quello nell'ordine amministrativo, che «l'erroneo concetto che intorno al governo parlamentare domina negli stati continentali, ha fatto sì che non solo i due uffici si sono fusi in una persona sola, ma altresì si sono confusi quegli scopi che abbian detto essere affatto diversi, confusione che ha portato gravissimo danno nell'amministrazione, diventata così più che mai soggetta alle indebite ingerenze politiche».

<sup>118</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit.,

Forse la scelta fu determinata dal fatto che, da un lato, non si poteva evitare che a tale alta carica aspirassero dei parlamentari, e dall'altro, l'esigenza più fortemente avvertita dai Ministri era quella di ottenere una collaborazione nei rapporti con l'apparato burocratico, nella delicata funzione di «accordo» tra la politica e l'amministrazione<sup>119</sup>.

Fin dai primi anni successivi all'istituzione dei Sottosegretari di Stato, connotati politicamente, si denunciò il rischio dell'aumento delle indebite ingerenze della politica nell'amministrazione, tanto più grave in mancanza di ogni garanzia che potesse «assicurare ai funzionari pubblici dignità e indipendenza», dal momento che «i costumi politici autorizzano l'esercizio più abusivo dei poteri che il Governo possiede sui suoi impiegati»<sup>120</sup>.

Di qui la possibilità di utilizzare l'amministrazione come strumento di lotta politica premiando «con posti, con favori e con pressioni» tutti coloro che abbiano collaborato alle vittorie politiche del Governo in carica.

La posizione del Sottosegretario di Stato è apparsa più

533; I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, cit., 511 e s., il quale afferma che la dottrina amministrativa, meno radicale della scienza politica che vorrebbe la soppressione dei sottosegretari di Stato, si contenta della riforma del sistema nel senso dell'istituzione di sottosegretari permanenti, che dirigano tutti gli uffici del ministero e come ministri partecipino al Consiglio dei Ministri.

<sup>119</sup> I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, cit., 511, rileva come fosse sentita la necessità di una figura cui affidare l'alta direzione e sorveglianza strettamente amministrativa dei servizi. A. GRASSI, voce *Ministeri e Ministri*, in *Enc. giur. italiana*, vol. X, parte I, cit., 893 e s.

<sup>120</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 531, che traduce l'espressione di DUPRIEZ, *Les Ministres*, Paris, 1893, vol. II, 337.

elevata di quella dei precedenti Segretari generali, poiché gli è attribuito maggior prestigio dal ruolo parlamentare; tuttavia il Sottosegretario di Stato non giunge a configurarsi come vice-Ministro; perché esercita solamente le funzioni delegate, tranne che nei casi eccezionali di assenza o impedimento, in ogni caso con esclusione delle funzioni costituzionalmente riservate al Ministro, che ove necessario vanno affidate ad un nuovo Ministro, o *ad interim* ad un altro<sup>121</sup>.

Con il r.d.l. 10 luglio 1924, n. 1100<sup>122</sup>, viene modificata la precedente disciplina sui Sottosegretari di Stato con la precisazione che: «I sottosegretari di Stato non hanno attribuzioni proprie ed esercitano, nel rispettivo dicastero, le attribuzioni che loro vengono delegate dal ministro».

Si esclude così che i Sottosegretari di Stato abbiano «attribuzioni proprie» e dunque, anche in caso di assenza o impedimento del Ministro, il Sottosegretario non è più autorizzato direttamente dalla legge a «rappresentarlo», secondo la precedente disciplina del 1888, cit.

Si è ritenuto che con tale disposizione si sia voluta diminuire la dignità politica ed amministrativa<sup>123</sup> del Sottosegretario di Stato, in un particolare contesto politico.

<sup>121</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, 433, considera che i sottosegretari di Stato impropriamente si chiamerebbero vice-Ministri, poiché essi non possono assumere tutte le funzioni del Ministro assente o mancante, e in particolare «non possono firmare o controfirmare atti importanti effetti giuridici, mancando ogni disposizione legislativa in proposito».

<sup>122</sup> Regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100, *Norme sulla costituzione dei gabinetti dei ministri e delle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato*, conv. dalla l. 21 marzo 1926, n. 597, art. 2, comma I.

<sup>123</sup> O. RANNELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pub-*

Nel periodo fascista si assiste infatti allo spostamento del potere direttivo dal Consiglio dei Ministri al Capo del Governo<sup>124</sup>, che ha comportato anche la concentrazione di più dicasteri nelle sue mani e la piena supremazia sui ministri, con la conseguente limitazione del ruolo dei Sottosegretari di Stato<sup>125</sup>.

La loro nomina fu attribuita direttamente al Capo del Governo, in relazione al relativo ruolo politico, peraltro notevolmente attenuato rispetto al precedente regime parlamentare.

Riducendosi il ruolo dei Ministri ed i rapporti tra le Camere ed i Ministeri, l'ufficio del Sottosegretario di Stato fu limitato quasi esclusivamente alle funzioni amministrative, ed anche queste di non grande rilievo.

Durante la prima guerra mondiale si erano creati dei «sottosegretariati» in parte autonomi, per una branca particolare di un Ministero, per assicurare una maggiore rapidità operativa, sebbene fossero rimasti comunque alle dipendenze di un Ministro<sup>126</sup>, e tale esperienza fu ripresa anche successivamente.

*blico italiano*, cit., 204, che ricollega tale interpretazione anche alla limitazione delle strutture di collaborazione del sottosegretario che si riducono ad una «segreteria particolare». Immutato sul punto: O. RANNELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, VI ed., Padova, 1937, 226.

<sup>124</sup> C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, 98 e s., ove si ricorda che in tale prospettiva si spiega il trasferimento della facoltà di «deliberare sulla nomina dei sottosegretari di Stato, per l'innanzi spettante al Consiglio pel n. 3 dell'art. 2 del r.d. 14 dicembre 1901, n. 466».

<sup>125</sup> F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, vol. I, *Il procedimento di formazione. La struttura*, Milano, 1959, 275, che ricollega la riduzione delle loro funzioni alla l. 24 dicembre 1925, n. 2263, cit.

<sup>126</sup> L. ROSSI, voce *Sottosegretari di Stato*, in *Nuovo dig. it.*, vol. XII, 1° pt., Torino, 1940, 659, per soddisfare le esigenze eccezionali dello stato di guerra si costituiscono i Commissariati generali per le armi e le munizioni, per i

Taluni «sottosegretariati» vennero trasformati in Ministeri, ad esempio il Ministro della Stampa e Propaganda, (poi divenuto della Cultura Popolare) e quello degli Scambi e Valute<sup>127</sup>.

Si è peraltro rilevata anche una tendenza opposta di rafforzamento ed estensione dei poteri dei Sottosegretari, proprio per l'assunzione di più Ministeri da parte del Capo del Governo, che doveva attribuire ad essi deleghe molto estese.

In particolare al Sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno era stata attribuita la firma di tutti i decreti, le lettere e i provvedimenti di competenza del ministro e la controfirma di tutti i decreti riguardanti il ministero ad eccezione di quelli deliberati dal Consiglio dei ministri o da pubblicare sulla raccolta ufficiale. In alcuni casi si era anche consentito di delegare al Sottosegretario di Stato la facoltà di intervenire alle sedute del Consiglio dei Ministri<sup>128</sup>.

combustibili nazionali e per gli approvvigionamenti e i consumi, per la propaganda interna e per l'aeronautica. Successivamente vennero invece costituiti ad esempio il «Sottosegretariato per l'educazione fisica» dipendente dal Ministro dell'educazione nazionale, o i tre sottosegretariati del Ministero delle Comunicazioni, rispettivamente per le Poste, le Ferrovie e la Marina mercantile.

<sup>127</sup> G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., 334 e s.

<sup>128</sup> F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milano, 1950, 113 e s., che ricorda anche il d.l. 26 luglio 1925, n. 1408, che prevedeva la possibilità per il ministro ad interim per gli affari della guerra di «delegare, con suo decreto, al sottosegretario di Stato tutte o parte delle sue attribuzioni, anche se dalle norme vigenti riservate alla carica del ministro per la guerra. Successivamente con d. l. 17 febbraio 1941, n. 57, si stabilì che i ministri in caso di assenza per richiamo alle armi potevano delegare ai rispettivi sottosegretari tutti gli affari e tutti gli atti del ministero compresi quelli di governo. L. PRETI, *Il Governo nella costituzione italiana*, Milano, 1954, 33 e s., ricorda l'analoga norma del r.d.l. 10 novembre 1943, n. 5-B.

Tale estensione di poteri delegati, in particolare la partecipazione al Consiglio dei Ministri, faceva assurgere i sottosegretari al ruolo di vice-Ministri ed ha indotto a definire tale periodo come di «Governo dei Sottosegretari»<sup>129</sup>.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ci si interrogò sulla vigenza delle norme che prevedevano l'istituto dei Sottosegretari di Stato, dal momento che in essa non ve n'era cenno.

Solamente nei lavori preparatori, all'art. 56, si faceva riferimento ai Sottosegretari di Stato per inserirli fra gli eleggibili a senatori, anche in deroga al limite di età del compimento del quarantesimo anno, a conferma della tendenza a considerare tale carica come momento di «*apprentissage politique*». Tale norma venne poi stralciata e non si rinviene alcun riferimento in Costituzione ai Sottosegretari di Stato<sup>130</sup>.

Tuttavia, visto il rinvio dell'art. 95 Cost. ad una futura legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, sul numero, sulle attribuzioni e sull'organizzazione dei ministeri, si ritenne che, non essendosi regolata l'intera materia, le norme preesistenti dovessero ritenersi ancora vigenti, come pure quelle che si erano formate per consuetudine<sup>131</sup>.

Si escluse solamente che i Sottosegretari potessero essere considerati «organi di Governo» dal momento che l'art. 92

<sup>129</sup> L. CIAURRO, voce *Sottosegretario di Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, 171, che richiama su tale periodo lo studio di: MELEGARI, *Il governo dei sottosegretari*, in *Studi parmensi*, 1965, 303 e s.;

<sup>130</sup> A. GIANNINI, *Il Governo della Repubblica*, in *Riv. amm.*, 1950, I, 82.

<sup>131</sup> A. TESAURO - G. GUARINO, *Ministri senza portafoglio-Sottosegretari di Stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, I, 129; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1962, 379 e s.

della Costituzione non li menziona, ma semmai «organi del Governo», inteso in senso ampio.

Anche i Sottosegretari di Stato sono infatti espressione della maggioranza parlamentare e la loro designazione e nomina avviene «in funzione delle stesse considerazioni e ragioni politiche che portano alla designazione e nomina del Ministro»<sup>132</sup>, con la conseguenza che se ci si riferisce al Governo in senso lato, come complesso di persone che hanno il compito di dirigere l'amministrazione dello Stato ispirandosi ad un indirizzo e ad un programma politico, si è ritenuto che anche i Sottosegretari di Stato ne facciano parte.

<sup>132</sup> L. PRETI, *Il Governo nella costituzione italiana*, cit., 33.

CAPITOLO SECONDO

LA NOMINA DEI SOTTOSEGRETARI DI STATO

SOMMARIO: 1. La nomina dei Sottosegretari di Stato per un riequilibrio tra i partiti che sostengono il Governo. La frammentazione dei partiti come elemento che accentua tale tendenza. Le difficoltà nell'accordo sulle nomine e la prassi della «partizione». Le dimissioni dei Sottosegretari di Stato. – 2. La tendenza ad accrescere il numero dei Sottosegretari di Stato per l'estensione delle attribuzioni dei Ministeri e per la soddisfazione dei partiti politici che sostengono il Governo. Dagli otto Sottosegretari di Stato del 1888 ai sessantacinque - cinquantacinque del 2000. – 3. La rinuncia al rapporto fiduciario con il Ministro ed i limiti di una collaborazione. La creazione di un gabinetto particolare per il Sottosegretario. La trasformazione in segreteria «privata». I rapporti con la struttura amministrativa. – 4. La condizione giuridica dei Sottosegretari di Stato. Il rapporto di servizio dei Sottosegretari di Stato: la configurazione come funzionari onorari. L'indennità per le funzioni svolte.

*1. La nomina dei Sottosegretari di Stato per un riequilibrio tra i partiti che sostengono il Governo. La frammentazione dei partiti come elemento che accentua tale tendenza. Le difficoltà nell'accordo sulle nomine e la prassi della «partizione». Le dimissioni dei Sottosegretari di Stato. – Da sempre il «frazionamento» e l'instabilità dei partiti sono una caratteristica del nostro Paese e la formazione di una maggioranza parlamentare che sostenga il Governo ha richiesto l'accordo di numerose forze politiche.*

In passato, significativamente si è rilevato come un accordo spesso non venisse ottenuto su di un programma comune, «che spesso non esiste o non si riesce a compilare in modo da soddisfare tutte le aspirazioni»<sup>1</sup>, bensì attraverso l'assegnazio-

<sup>1</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 526 e s.; ID., *Gabinetto*, Perugia, 1894, 82 e s.

ne di posti che potessero assicurare la diretta partecipazione al potere.

Al tempo, le difficoltà erano aumentate dallo spiccato regionalismo, che imponeva una distribuzione dei dicasteri che rispettasse anche le provenienze regionali dei Ministri.

La nomina dei Sottosegretari di Stato è dunque apparsa come l'occasione per agevolare i necessari riequilibri politici fra l'assegnazione di dicasteri di maggiore o minore importanza, per soddisfare le forze politiche che non ne avessero ottenuti, sempre al fine di assicurare un più ampio sostegno parlamentare al Governo.

Aumentato, quanto possibile, il numero di Ministeri, compresi quelli senza portafoglio<sup>2</sup>, per soddisfare gli scontenti, si poteva ancora ricorrere all'attribuzione degli incarichi di Sottosegretario di Stato.

Proprio questa esigenza aveva determinato la soppressione dei Segretari generali, perché la connotazione più propriamente politica della nuova figura dei Sottosegretari di Stato consentiva di soddisfare le aspirazioni delle forze politiche chiamate a sostenere il Governo.

Come si è ricordato, benché con l'assunzione dell'ufficio per consuetudine perdessero la facoltà di prendere la parola, anche nella Camera di appartenenza, tutti i Segretari generali erano scelti tra i parlamentari. È interessante rilevare che in occasione della nomina dei primi Sottosegretari di Stato nel 1888, tutti i precedenti Segretari generali furono nominati al nuovo ufficio, con un semplice mutamento di qualificazione, e

<sup>2</sup> Per tutti: C. ROMANELLI GRIMALDI, *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1984, 35 e s.

che tutti erano «deputati al Parlamento»<sup>3</sup>.

La nomina dei sottosegretari di Stato era di competenza del re, a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri<sup>4</sup>,

<sup>3</sup> In seguito al r.d. 1° marzo 1888, n. 5247, *Nomina e attribuzioni dei sottosegretari di Stato*, «con Reali decreti in data 1, 4 e 8 marzo 1888 sono stati nominati:

Il cav. Abele Damiani, deputato al Parlamento, già segretario generale del ministero degli affari esteri, sotto segretario di Stato del ministero medesimo.

Il comm. ing. Giuseppe Marchiori, deputato al Parlamento, già segretario generale del ministero dei lavori pubblici, sotto segretario di Stato del ministero medesimo.

Il comm. prof. Vittorio Ellena, deputato al Parlamento, già segretario generale del ministero di agricoltura industria e commercio, sotto segretario di Stato del ministero medesimo.

Il tenente generale comm. Giovanni Corvetto, deputato al Parlamento, già segretario generale del ministero della guerra, reggente l'ufficio di sotto segretario di Stato del ministero medesimo.

Il vice-ammiraglio dello Stato maggiore della Regia marina comm. Carlo Alberto Racchia, deputato al Parlamento, già segretario generale del ministero degli affari esteri, reggente l'ufficio di sotto segretario di Stato del ministero medesimo.

Il comm. Filippo Mariotti, deputato al Parlamento, già segretario generale del ministero dell'istruzione pubblica, sotto segretario di Stato del ministero medesimo.

Il comm. avv. Francesco Cocco-Ortu, deputato al Parlamento, già segretario generale del ministero di grazia e giustizia e dei culti, sotto segretario di Stato del ministero medesimo.

Il comm. avv. Bonaventura Gerardi, deputato al Parlamento, già segretario generale del ministero delle finanze, sotto segretario di Stato del ministero medesimo, coll'incarico interinale di esercitare le funzioni pel ministero del tesoro».

<sup>4</sup> I. TAMBARO, *Il diritto costituzionale italiano*, Milano, 1909, 267, ricorda che l'art. 2, p. 3, del regio decreto 14 novembre 1901, stabiliva che il Consiglio dei Ministri delibera: «le nomine de' sotto-segretari di stato e del governatore della colonia Eritrea».

però, mentre i Ministri erano nominati dal re e giuravano nelle sue mani, i Sottosegretari di Stato giuravano nelle mani del Presidente del Consiglio, regola tuttora mantenuta.

Alla carica di Ministro come a quella di Sottosegretario di Stato poteva essere nominato qualunque cittadino che avesse ventun anni di età e il godimento dei diritti civili e politici, dal momento che le leggi non indicavano alcun requisito particolare per l'assunzione di tale carica, tuttavia si è rilevato che normalmente i Ministri venivano scelti tra i senatori o i deputati, mentre i Sottosegretari di Stato tra i deputati<sup>5</sup>.

Con la l. 24 dicembre 1925<sup>6</sup>, in accordo con i principi di rafforzamento dei poteri del Capo del Governo, venne previsto che i Sottosegretari di Stato fossero nominati e revocati dal re, su proposta del Capo del Governo, di concerto col ministro competente.

Si eliminava in tal modo la deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri, con attribuzione della scelta all'«incontro di volontà» del Capo del Governo e del Ministro interessato.

Può rilevarsi fin d'ora che tale «concerto» è stato ripreso dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, per far rilevare anche sul piano formale della nomina la necessità di una «manifestazione di volontà» del Ministro che «acconsente» alla collaborazione dei Sottosegretari di Stato che gli vengono assegnati.

<sup>5</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, 435.

<sup>6</sup> L. 24 dicembre 1925, n. 2263, art. 2.

La mancanza di ogni riferimento ai Sottosegretari di Stato nella Costituzione repubblicana non ha fatto dubitare della vigenza dell'istituto, anzi, si è rilevato che anche i Governi del periodo costituente hanno sempre nominato dei Sottosegretari di Stato<sup>7</sup>.

La nomina dei Sottosegretari di Stato avveniva ad opera del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri<sup>8</sup>, senza che fosse prevista una specifica partecipazione del Ministro interessato.

Nella prassi il Consiglio dei Ministri non faceva che «ratificare» l'accordo raggiunto fra i partiti politici che sostenevano il Governo, dal momento che, come già rilevato, nei Governi di coalizione i Sottosegretariati divengono normalmente oggetto di contrattazione e di riequilibrio nell'assegnazione delle cariche.

Nelle indicate contrattazioni interpartitiche si giungeva alla assegnazione dei «sottosegretariati» ai vari partiti, talora senza identificare le persone cui assegnare tale incarico; veniva lasciata ai partiti stessi l'individuazione, al loro interno, dei soggetti da nominare, senza tenere in conto particolare le professionalità di tali soggetti, ma valutando unicamente l'opportunità politica.

<sup>7</sup> F. CUOCOLO, voce *Sottosegretario di Stato*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993, 2, ricorda che il 2° ministero De Gasperi ne contava 27, il 3° ministero De Gasperi ne contava 24, il 4° ministero De Gasperi ne contava 19).

<sup>8</sup> Il decreto di nomina assumeva la forma seguente: «Il Presidente della Repubblica, Sentito il Consiglio dei Ministri, Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, Decreta: ...», cui seguivano i nominativi dei sottosegretari assegnati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed a ciascun Ministero.

Il Ministro interessato non aveva un ruolo particolare nella scelta dei propri sottosegretari dal momento che non era prevista né una proposta, né un suo specifico consenso, ma solo la partecipazione alla deliberazione come membro del Consiglio dei Ministri<sup>9</sup>.

Ciò comportava la normale assenza di un rapporto di fiducia, con i prevedibili effetti sull'effettiva collaborazione con il Ministro.

Con la legge 23 agosto 1988, n. 400, cit., si è previsto che: «I sottosegretari di Stato sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei Ministri»<sup>10</sup>.

Il Ministro interessato viene così chiamato a partecipare alla scelta dei Sottosegretari di Stato attraverso un atto di «concerto»<sup>11</sup>, che presuppone un incontro di volontà con il Presidente del Consiglio dei Ministri, che formula la proposta di nomina al Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio dei Ministri<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> L. PRETI, *Il Governo nella costituzione italiana*, Milano, 1954, 34.

<sup>10</sup> Art. 10, comma I, l. 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

<sup>11</sup> Si veda il d.p.r. 22 dicembre 1999, *Nomina dei Sottosegretari di Stato*, con il quale il Presidente della Repubblica: «Visto l'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri che i Sottosegretari sono chiamati a coadiuvare; Sentito il Consiglio dei Ministri; Decreta: Sono nominati Sottosegretari di Stato ...», cui segue l'elenco per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per ciascun Ministero. Nel caso di specie i Sottosegretari nominati erano complessivamente sessantaquattro.

<sup>12</sup> F. S. SEVERI, voce *Sottosegretari di Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV,

Non pare tuttavia che tale procedimento abbia garantito il superamento delle logiche di «partizione» che regolano l'attribuzione di tali incarichi, in cui il Ministro, già soddisfatto dalla propria nomina, non pare influire in maniera decisiva. In ogni caso si può rilevare che anche oggi circa l'80% dei Sottosegretari di Stato è costituito da parlamentari.

L'incarico di Sottosegretario anche oggi costituisce un avanzamento nella carriera politica, benché non appaia più necessariamente preliminare all'assunzione della carica di Ministro, oggi assegnata anche a soggetti ben lontani dall'età richiesta per essere eleggibili a senatore.

L'accordo sulla assegnazione dei Sottosegretari di Stato può dunque essere imposto agli stessi Ministri, con la trasformazione della «concertazione» in una mera ratifica di scelte già compiute per un riequilibrio tra le forze politiche<sup>13</sup>.

In ogni caso, il fatto che sia emersa nella legge l'esigenza di un intervento attivo del Ministro interessato consente di rilevare l'importanza che un reale rapporto di fiducia avrebbe per una proficua collaborazione.

Il nuovo Governo nella prima seduta successiva alla sua nomina adotta la deliberazione contenente la designazione e l'assegnazione dei Sottosegretari di Stato ai diversi Ministeri.

Prima di assumere le funzioni, i Sottosegretari di Stato prestano giuramento nelle mani del Presidente del Consiglio dei Ministri pronunciando la medesima formula prevista per il

Torino, 1999, 388, rileva che l'espressione «sentito» si traduce nell'adozione di una vera e propria deliberazione del Consiglio dei Ministri.

<sup>13</sup> A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico*, cit., 211, afferma che la deliberazione del Consiglio dei Ministri avviene su designazione dei partiti che compongono la coalizione, in base a complicati dosaggi.

giuramento dei Ministri: «Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della Nazione»<sup>14</sup>.

Il fatto che il giuramento non avvenga nelle mani del Capo dello Stato comporta che non si integri la fattispecie costituzionale che dà luogo a responsabilità ministeriale<sup>15</sup>, ed i Sottosegretari di Stato appaiano come fiduciari del Governo.

Primo ad essere nominato, con separato decreto, è il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui vengono attribuite le funzioni di Segretario del Consiglio medesimo<sup>16</sup>. La partecipazione a tutte le sedute del Consiglio dei Ministri ed il rapporto fiduciario che lo lega al Presidente del Consiglio dei Ministri gli conferiscono un ruolo peculiare che lo distingue dagli altri Sottosegretari, anche «presso» la stessa Presidenza del Consiglio<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Art. 1, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, cit.

<sup>15</sup> S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commentario alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, II ed. Rimini, 1997, 145 e s.

<sup>16</sup> Si veda il d.p.r. 2 dicembre 1999, *Nomina a Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le funzioni di Segretario del Consiglio medesimo*, dell'on. Enrico Micheli: «il Presidente della Repubblica, Visto l'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri; Sentito il Consiglio dei Ministri; Decreta: L'on. dott. Enrico Micheli, deputato al Parlamento, è nominato Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le funzioni di Segretario del Consiglio medesimo. Il presente decreto sarà presentato alla Corte dei conti per la registrazione. Dato a Roma, addì 22 dicembre 1999», cui segue la firma del Presidente della Repubblica (Ciampi) e del Presidente del Consiglio dei Ministri (D'Alema). Registrato alla Corte dei conti il 28 dicembre 1999 Atti di Governo, registro n. 118, foglio n. 17.

<sup>17</sup> V *infra* par. 3.

La cessazione della carica dei Sottosegretari di Stato è necessariamente collegata alle dimissioni del Governo, tuttavia le dimissioni vengono rese separatamente, ed accettate con decreto del Presidente della Repubblica, successivo a quello con cui si accettano quelle presentate dal Presidente del Consiglio e dei Ministri<sup>18</sup>.

Tuttavia si è ritenuto che, ove la legge preveda che un determinato ente pubblico sia presieduto da un Sottosegretario di Stato, questi, anche ove cessi dall'incarico di Sottosegretario di Stato, possa legittimamente continuare a svolgere le funzioni inerenti alla carica, fintanto che non intervenga un provvedimento formale che lo sostituisca<sup>19</sup>.

Le dimissioni di un singolo Ministro non comportano invece necessariamente le dimissioni dei Sottosegretari assegnati a tale Ministero, i quali possono restare in carica evidenziando come la nomina di «concerto» con il Ministro interessato in

<sup>18</sup> Si veda il d.p.r. 22 dicembre 1999, *Accettazione delle dimissioni dei Sottosegretari di Stato*. «Il Presidente della Repubblica, Visto l'art. 1, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri; Decreta: Art. 1. Sono accettate le dimissioni rassegnate, per le rispettive cariche, dai Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Sottosegretari di Stato presso i Ministeri. Art. 2. I Sottosegretari di Stato dimissionari restano in carica per il disbrigo degli affari correnti sino alla nomina dei nuovi Sottosegretari di Stato. Il presente decreto sarà comunicato alla Corte dei conti per la registrazione. Dato a Roma, addì 22 dicembre 1999», cui segue la firma del Presidente della Repubblica (Ciampi) e del Presidente del Consiglio dei Ministri (D'Alema). Registrato alla Corte dei conti il 28 dicembre 1999 Atti di Governo, registro n. 118, foglio n. 13 e pubblicato nella *G. U.* del 15 gennaio 2000, n. 11.

<sup>19</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 15 ottobre 1963, n. 530, *Bajo c. C.i.v.i.s.*, *Cons. Stato*, 1963, I, 1408.

realtà possa consistere nel «non dissenso»<sup>20</sup> rispetto a scelte predeterminate.

Il singolo Sottosegretario di Stato può dimettersi in ogni momento, per incompatibilità «politica» con il Ministro o con il Governo, per dissenso rispetto alle iniziative del Ministro, per impossibilità di collaborazione, per la mancanza di attribuzione di compiti di rilievo, ecc.

Anche le dimissioni di singoli Sottosegretari di Stato sono accettate con decreto del Presidente della Repubblica<sup>21</sup>, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

È possibile altresì la «revoca» del Sottosegretario di Stato, mediante lo stesso procedimento previsto per la nomina, ove venga meno il rapporto di fiducia con il Governo e con il Ministro che era chiamato a coadiuvare.

## 2. La tendenza ad accrescere il numero dei Sottosegretari di Stato per l'estensione delle attribuzioni dei Ministeri e per la

<sup>20</sup> F. CUOCOLO, voce *Sottosegretario di Stato*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993, 3.

<sup>21</sup> Si veda ad esempio il d.p.r. 30 dicembre 1999, *Dimissioni e nuove assegnazioni di Sottosegretari* «Visto l'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Visto il proprio decreto in data 22 dicembre 1999, concernente la nomina dei Sottosegretari di Stato presso i vari Dicasteri; Considerato che l'on. Roberto Pinza ed il sen. Romano Misserville hanno rassegnato le dimissioni dalla carica di Sottosegretari di Stato, rispettivamente, al Tesoro e alla Difesa; Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri che i Sottosegretari sono chiamati a coadiuvare; Sentito il Consiglio dei Ministri; Decreta: Art. 1. Sono accettate le dimissioni rassegnate dall'on. Roberto Pinza e dal sen. Romano Misserville dalla carica di Sottosegretari di Stato, rispettivamente, al Tesoro e alla Difesa».

soddisfazione dei partiti politici che sostengono il Governo. Dagli otto Sottosegretari di Stato del 1888 ai sessantacinque - cinquantacinque del 2000. - La legge istitutiva dell'ufficio dei Sottosegretari di Stato<sup>22</sup> prevedeva che: «Ciascun Ministro avrà un sottosegretario di Stato», fissandone il numero complessivo in corrispondenza con il numero dei Ministri.

Con la medesima legge si era peraltro riconosciuta al Governo la facoltà di definire le attribuzioni ed il numero dei Ministeri e la corrispondente variazione del numero dei Sottosegretari.

Tuttavia già nel primo dopoguerra si affermò la consuetudine, seppure in contrasto con la lettera della citata norma, di nominare anche più Sottosegretari di Stato per ogni Ministero, tendenza accentuata nel periodo fascista in relazione al ricordato accorpamento dei Ministeri.

Nell'ordinamento repubblicano, tale tendenza si è accentuata, sia in relazione all'aumento del numero dei Ministeri ed all'accrescersi delle funzioni ministeriali, sia soprattutto per soddisfare le richieste dei partiti politici chiamati a sostenere il Governo.

Nel 1952, si era presentato un disegno di legge<sup>23</sup> volto a formalizzare la prassi invalsa, con la previsione che «ciascun Ministro può essere coadiuvato da uno o più Sottosegretari».

<sup>22</sup> L. 12 febbraio 1888, n. 5195, *Istituzione dei sotto segretari di Stato*.

<sup>23</sup> Il disegno di legge 6 giugno 1952, n. 2762, ricordato da: L. PRETI, *Il Governo nella costituzione italiana*, cit., 34, prevedeva l'istituzione di sottosegretariati permanenti, per il disimpegno di funzioni tipiche che si presentino nell'ambito del Ministero con particolare autonomia. A. PREDIERI, *L'ordinamento della presidenza del Consiglio* in *Rass. Parlam.*, 1959, fasc. 1°, 25, in particolare sul successivo disegno di legge presentato al Senato il 12 agosto

Ma il disegno di legge tendeva anche a garantire una maggiore «serietà» nella scelta e nella determinazione del numero di Sottosegretari, con la previsione che nel decreto di nomina dovessero venire specificate le attribuzioni dei Sottosegretari, salva la possibilità per il Ministro interessato di estenderle o modificarle.

Già negli anni Cinquanta si assiste alla nomina anche di quattro sottosegretari per Ministero, che generalmente viene considerata «assai discutibile» dal momento che non appare legata alle reali esigenze di collaborazione nell'attività del Ministero; tuttavia «dal momento che basta un decreto per la nomina di un Sottosegretario, non v'è la possibilità di porre un freno alle tendenze "inflazionistiche" dei Governi in questa materia»<sup>24</sup>.

Nel 1960, per la prima volta, il Consiglio di Stato<sup>25</sup> si è pronunciato espressamente sulla vigenza nell'ordinamento repubblicano della disciplina precedente alla Costituzione repubblicana in materia di Sottosegretari di Stato.

In particolare, con riferimento al numero dei sottosegretari di Stato si afferma che la previsione di un solo Sottosegretario per ciascun Ministero, di cui alla l. 12 febbraio 1888, n.

1958, (n. 94), sulle attribuzioni del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ritiene peggiorativo rispetto ai precedenti.

<sup>24</sup> L. PRETI, *Il Governo nella costituzione italiana*, Milano, 1954, 34 e nota 18.

<sup>25</sup> Consiglio di Stato, Sezione VI, 27 gennaio 1960, n. 22, *Federazione opere pie di Senigallia c. Ministero della Pubblica Istruzione*, in *Foro amm.*; 1960, I, 66 e in *Giur. Cost.*, 1960, 346, con nota di F. CUOCOLO, *Aspetti della posizione giuridica dei sottosegretari di Stato*. E. D'ACUNTO, *Il numero dei sottosegretari in Italia: aspetti giuridici di una questione non soltanto politica*, in *Ammin. it.*, 1973, 1109 e s.

5195, cit., «deve intendersi superata» dalle successive disposizioni ed in particolare dall'art. 2, del r.d.l. 10 luglio 1924, n. 1100, cit., conv. in l. 21 marzo 1926, n. 597, cit., che si riferisce genericamente ai «sottosegretari di Stato» senza limitarne il numero<sup>26</sup>.

La prassi costituzionale, che «sotto il vigore del precedente ordinamento di carattere non rigido, come l'attuale, poteva avere una rilevante importanza ai fini della struttura degli organi di Governo», era stata modificata nel senso di ammettere l'assegnazione di più Sottosegretari di Stato ad un medesimo dicastero.

Il silenzio della Costituzione repubblicana viene interpretato come riconoscimento di «piena autonomia al riguardo al legislatore ordinario nell'emanazione delle norme previste dall'ultimo comma dell'art. 95 Cost.»<sup>27</sup>.

La Corte di Cassazione<sup>28</sup>, chiamata a pronunciarsi, ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, l. 12 febbraio 1888, n. 5195, e r.d. l. 10 luglio 1924, n. 1100, considerando che la mancata previsione costituzionale dei Sottosegretari di Stato non autorizza a ritenere che essa abbia inteso sopprimerli, ma importa esclusivamente dei limiti alle funzioni che possono esser loro riconosciute.

<sup>26</sup> Con interpretazione non condivisa da: F. CUOCOLO, *Aspetti della posizione giuridica dei sottosegretari di Stato*, in *Giur. Cost.*, 1960, 354 e s.

<sup>27</sup> Consiglio di Stato, Sezione VI, 27 gennaio 1960, n. 22, *Federazione opere pie di Senigallia c. Ministero della Pubblica Istruzione*, cit.; E. D'ACUNTO, *Il numero dei sottosegretari in Italia: aspetti giuridici di una questione non soltanto politica*, cit., 1109.

<sup>28</sup> Corte di cassazione, sez. I, 13 novembre 1979, n. 5875, *Mametro c. Min. tesoro*, in *Foro it.*, 1980, I, 1394, con nota di A. LENER.

Tuttavia, se il Consiglio di Stato aveva considerato «superata», o addirittura «abrogata» la previsione di un limite al numero dei Sottosegretari di Stato<sup>29</sup>, qualche tempo dopo la Cassazione<sup>30</sup>, seppur in *obiter dictum*, ha ritenuto che la prassi, pur frequente nella vita politica contemporanea, che prevede una molteplicità di sottosegretari per ciascun ministero, fosse in «in aperto contrasto con l'art. 2 della l. 12 febbraio 1888, n. 5195», cit., secondo cui ciascun ministero avrà un sottosegretario di Stato.

Già negli anni Sessanta si rilevava che ad ogni Ministero ed alla Presidenza del Consiglio sono assegnati uno o più sottosegretari di Stato, (fino a quattro) a seconda della complessità della sua organizzazione, rilevando che «il loro totale si avvicina alla cinquantina»<sup>31</sup>.

L'aggravio della spesa pubblica determinato dall'aumentare del numero dei sottosegretari di Stato ha ricevuto, anche vent'anni fa, forti critiche, in particolare per quanto concerne le locazioni, rilevandosi come «uffici ministeriali sono stati

<sup>29</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 20 marzo 1962, n. 281, in *Foro it.*, 1962, III, 332; Consiglio di Stato, Sezione VI, 27 gennaio 1960, n. 22, *Federazione opere pie di Senigallia c. Ministero della Pubblica Istruzione*, in *Giur. Cost.*, 1960, 346, con nota di F. CUOCOLO, *Aspetti della posizione giuridica dei sottosegretari di Stato*. Vi è stato anche chi ha avanzato la possibilità di constatare la illegittimità, per sviamento di potere, di certe nomine, per annullarle o disapplicarle, dal momento che nessun potere discrezionale o consuetudine ha «mai inteso consentire né l'arbitrio, né la tracotanza, né il malgoverno al quale nel corso di questi ultimi anni è dato di assistere»: N. CATALANO, *Dei sottosegretari, della loro legittimazione, del loro numero*, (nota a Cass., 13 novembre 1979, n. 5875, *Mametro c. Min. tesoro*), in *Giust. civ.*, 1980 I, 635.

<sup>30</sup> Corte di cassazione, sez. I, 13 novembre 1979, n. 5875, *Mametro c. Min. tesoro*, in *Foro it.*, 1980, I, 1394, con nota di A. LENER.

<sup>31</sup> G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1967, 110.

talvolta costretti a sloggiare, trovando ricetto in appartamenti presi in locazione, per far largo ai sottosegretari ed alle loro corti private)<sup>32</sup>, utenze telefoniche<sup>33</sup>, automobili di servizio, viaggi<sup>34</sup>, forniture di cancelleria, fra cui si ricorda la copertina tipo per «pratiche di raccomandazione», stampata dal Poligrafico dello Stato per i sottosegretari<sup>35</sup>.

Nell'attesa che una legge determini il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri, si afferma il «vigore delle precedenti norme sui sottosegretari», comprese quelle che avevano il loro fondamento nella precedente prassi costituzionale, in quanto non contrastanti con il nuovo ordinamento<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> A. LENER, *Nota a Corte di cassazione, sez. I, 13 novembre 1979, n. 5875*, in *Foro it.*, 1980 I, 1394.

<sup>33</sup> Corte dei conti, sez. I, 6 dicembre 1980, 111, *Principe*, in *Foro it.*, 1981, III, 77, ove si afferma che la circolare n. 216199 del 15 febbraio 1977, con la quale il provveditore generale dello Stato ha affermato che anche ai Ministri e Sottosegretari l'utenza a spese dello Stato spettava al solo domicilio romano, sia «priva, allo stato, di ogni concreto, effettivo riscontro» giustificativo.

<sup>34</sup> Corte dei conti, sez. contr., 4 maggio 1984, n. 1442, *Min. fin.*, in *Cons. Stato*, 1984, II, 1231, che considera che la posizione costituzionale dei Ministri e Sottosegretari di Stato non significa che essi siano *legibus soluti* e che godano di assoluta insindacabilità nella effettuazione delle spese, anche se relative a propri viaggi, in quanto l'art. 291 e l'art. 333 ultimo comma lett. d) del regolamento contabilità, r.d. 23 maggio 1924, n. 827, impongono l'obbligo di allegare ai rendiconti delle spese tutti i documenti necessari a giustificare la regolarità delle varie erogazioni; pertanto, anche per le spese sostenute per fini istituzionali dai ministri e dai sottosegretari predetti è necessario allegare ai rendiconti la documentazione giustificativa prescritta, le fatture e le ricevute fiscali previste anche dalle norme tributarie.

<sup>35</sup> A. LENER, *Nota a Corte di cassazione, sez. I, 13 novembre 1979, n. 5875*, cit., 1394.

<sup>36</sup> Nello stesso senso si pone anche: Consiglio di Stato, Sezione IV, 20

Si afferma così la vigenza anche della prassi costituzionale di affidare le funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri ad uno dei Sottosegretari alla presidenza del Consiglio e non ad uno dei membri del Consiglio stesso.

L'ultima parte del comma V dell'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, cit., ha previsto che: «la legge sull'organizzazione dei Ministeri determina il numero e le attribuzioni dei sottosegretari. Entro tali limiti i sottosegretari sono assegnati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ai Ministeri».

Ad oggi, in attuazione delle deleghe conferite al Governo con l'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, cit., è stato emanato un decreto legislativo sulla riforma dell'organizzazione del Governo<sup>37</sup> ed uno sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>38</sup>, che non si occupano dei Sottose-

marzo 1962, n. 286, *Menichetti c. Min. tesoro*, in *Foro amm.*, 1962, III, 332.

<sup>37</sup> Art. 7, Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59* e Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 303, *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, ed in particolare l'articolo 11, comma 1, come modificato dall'articolo 7 della legge 15 maggio 1997, n. 127, dall'articolo 1 della legge 16 giugno 1998, n. 191, e dall'articolo 9 della legge 8 marzo 1999, n. 50. Su tale disciplina per tutti: G. PASTORI, *Trasformazione del centro e ordinamento regionale*, in *Dir. pubblico*, 1999, 675, e L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubblico*, 1999, 689 e s.; più in generale: E. CASSETTA - S. FOÀ, voce *Pubblica amministrazione*, in *Appendice, Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2000, 436 e s.

<sup>38</sup> D. lg. 30 luglio 1999, n. 303, *Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. In particolare: L. CARBONE, F. CARINGELLA, M. D'ADAMO, M.L. MADDALENA, F. ROMANO, C. SILVESTRO, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, cit., 33 e s.

gretari, se non per il riordino delle loro segreterie particolari da realizzare contestualmente alla costituzione ed alla disciplina degli «uffici di diretta collaborazione con il Ministro»<sup>39</sup>, in sostituzione dei precedenti gabinetti particolari.

Se la riforma dei Ministeri, in vigore solamente dalla prossima legislatura, prevede una drastica riduzione dei Ministeri che verrebbero accorpati in dodici, nulla si è ancora previsto per i Sottosegretari di Stato che negli ultimi Governi hanno continuato ad aumentare fino a sessantasei<sup>40</sup>, con una

<sup>39</sup> In particolare l'art. 7, Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, cit., v. *infra* cap. IV.

<sup>40</sup> D.p.r. 22 dicembre 1999, *Nomina dei Sottosegretari di Stato*, in *Gazzetta Ufficiale* n. 11 del 15 gennaio 2000. «Il Presidente della Repubblica: Visto l'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri che i Sottosegretari sono chiamati a coadiuvare; Sentito il Consiglio dei Ministri; Decreta: Sono nominati Sottosegretari di Stato: alla Presidenza del Consiglio dei Ministri: dott. Domenico Minniti; dott. Dario Franceschini; sen. Stefano Passigli; on. Elena Montecchi; on. Raffaele Cananzi; on. Luciano Caveri; agli Affari esteri: on. Umberto Ranieri; dott. Rino Serri; on. Franco Danieli; all'Interno: prof. Franco Barberi; sen. Severino Lavagnini; sen. Massimo Brutti; sen. Alberto Gaetano Maritati; sen. Ombretta Fumagalli Carulli; alla Giustizia: sen. Giuseppe Maria Ayala; on. Franco Corleone; on. Marianna Li Calzi; on. Rocco Maggi; alle Finanze: sig. Alfiero Grandi; on. Natale D'Amico; on. Mauro Fabris; al Tesoro, bilancio e programmazione economica: prof. Dino Piero Giarda; prof. Giorgio Macciotta; on. Roberto Pinza; on. Bruno Solaroli; on. Ferdinando De Franciscis; alla Difesa: sig. Paolo Guerrini; on. Gianni Rivera; on. Massimo Ostilio; sen. Romano Misserville; alla Pubblica istruzione: dott.ssa Nadia Masini; sen. Carla Rocchi; sen. Giovanni Polidoro; on. Giuseppe Gambale; ai Lavori pubblici: avv. Antonio Bargone; on. Salvatore Ladu; on. Gianni Francesco Mattioli; on. Armando Veneto; alle Politiche agricole e forestali: sen. Roberto Borroni; on. Aniello Di Nardo; ai Trasporti e navigazione: on. Giordano Angelini; on. Luca Danese; sen. Mario Occhipinti; alle Comunicazioni: on. Vincenzo Maria Vita; sen. Michele Lauria; all'In-

lieve inversione di tendenza nei più recenti Governi ove sono stati ridotti a cinquantacinque.

Si può immaginare che la fusione dei ministeri determini l'attribuzione di nuove funzioni ai Sottosegretari di Stato, nel quadro della necessaria ridefinizione del loro ruolo<sup>41</sup>.

3. *La rinuncia al rapporto fiduciario con il Ministro ed i limiti di una collaborazione. La creazione di un gabinetto particolare per il Sottosegretario. La trasformazione in segreteria «privata». I rapporti con la struttura amministrativa.* - Come si è visto, il procedimento per la nomina non assicura un particolare rapporto di fiducia tra il Ministro ed i Sottosegretari di Stato assegnati al Ministero.

La loro individuazione ed assegnazione è frutto di «accordi» fra partiti politici per consentire la soddisfazione di tutte le forze che sostengono il Governo, e talora la compensazione per la mancata assegnazione di determinati Ministeri.

Tale situazione non caratterizza solamente i tempi più recenti, anche in passato, nel nostro ordinamento non si è mai affermato un rapporto strettamente fiduciario tra Ministri e

dustria, commercio e artigianato: on. Lanfranco Turci; on. Gabriele Cimadoro; sen. Aniello Palumbo; al Lavoro e previdenza sociale: dott. Claudio Caron; sen. Adolfo Manis; dott. Raffaele Morese; on. Rosario Olivo; al Commercio con l'estero: sen. Silvia Barbieri; on. Gianfranco Morgando; alla Sanità: sen. Monica Bettoni Brandani; on. Antonino Mangiacavallo; on. Fabio Di Capua; ai Beni e attività culturali: on. Maretta Scoca; prof. Giampaolo D'Andrea; on. Adriana Vigneri; all'Ambiente: on. Valerio Calzolaio; sen. Nicola Fusillo; all'Università e ricerca scientifica e tecnologica: ing. Antonino Cuffaro; prof. Luciano Guerzoni; on. Vincenzo Sica. Il presente decreto sarà presentato alla Corte dei conti per la registrazione».

<sup>41</sup> V. *infra* Cap. IV.

Sottosegretari di Stato<sup>42</sup>, tuttavia appare ora aggravata dal costante aumento del numero dei Sottosegretari di Stato.

In tale prospettiva sembra collocarsi la creazione, fin dall'istituzione della nuova figura del Sottosegretario di Stato, di una duplice struttura «personale» di collaborazione. Infatti fin dal 1853, per il Ministro fu prevista la facoltà di costituirsi un proprio «gabinetto personale»<sup>43</sup>, cui poteva chiamare persone di sua fiducia, che, come si è visto, avrebbero dovuto essere normalmente tratte dai dipendenti della stessa amministrazione, mentre, al contrario, furono spesso estranei a farne parte. Anche se parlamentare, il Segretario generale, posto alla direzione degli uffici amministrativi del Ministero, non aveva un proprio gabinetto, né poteva disporre di quello del Ministro, anzi proprio gli affari affidati a tale gabinetto erano sottratti alla sua direzione<sup>44</sup>.

Con l'istituzione dei Sottosegretari di Stato, vista la loro connotazione più propriamente politica e la maggiore autore-

<sup>42</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 512, paragona il Sottosegretario di Stato ad una moglie (di inizio Novecento), considerando che i conflitti «si assomigliano un poco per gli effetti (giacché ora sono di moda i paragoni tolti dalla vita domestica) a quello stato di cose che si produce in una famiglia quando il marito e la moglie non vanno d'accordo: gli ordini dati dall'uno vengono revocati dall'altro o vengono distrutti dagli ordini contraddittori, che questi impartisce. E siccome il Sottosegretario è l'organo più debole, egli spesso è costretto a cedere, quando questo stato di ostilità si verifica, rimanendo nel dicastero quale semplice organo di rappresentanza».

<sup>43</sup> Art. 4, 5 e 6 del R. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit., solo i Ministri dell'Interno e dell'Estero avrebbero potuto scegliere il proprio Segretario particolare, capo di gabinetto tra persone estranee all'amministrazione, art. 4, III comma.

<sup>44</sup> R. d. 23 ottobre 1853, n. 1611, cit., art. 10.

volezza della figura, si volle dotarli anche di collaboratori «personali».

Un rapporto fiduciario con il Ministro avrebbe forse consentito di utilizzare il medesimo «gabinetto particolare» del Ministro, invece si è ritenuto necessario creare un «gabinetto particolare» anche per ciascun Sottosegretario di Stato.

Forse per superare le diffuse «deroghe» alle norme regolamentari, «la forma arbitraria e la natura anarchica»<sup>45</sup> della costituzione di tali Gabinetti particolari, nel 1906, essi vennero disciplinati con legge<sup>46</sup>.

Si è dunque previsto che: «ogni Ministro ed ogni sottosegretario ha facoltà di costituirsi un gabinetto, il cui personale non può eccedere il numero: a) per il ministro: un capo gabinetto; due funzionari amministrativi o di ragioneria di cui uno solo con grado superiore a quello di segretario; quattro impiegati d'ordine di cui uno solo con grado di archivista; b) per il sottosegretario di Stato: due funzionari amministrativi o di ragioneria di cui uno solo con grado superiore a quello di segretario che fungerà da capo; tre impiegati d'ordine di cui uno solo con grado di archivista»<sup>47</sup>.

La composizione del gabinetto «particolare» veniva complessivamente limitata a sette persone per il Ministro ed a cinque per il Sottosegretario di Stato.

Si prevedeva inoltre che nessuno potesse essere chiamato all'ufficio di gabinetto di un Ministro o di un Sottosegretario

<sup>45</sup> I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XV, cit., 508, che descrive la situazione degli ausiliari nel 1905.

<sup>46</sup> L. 8 aprile 1906, n. 109, *Facoltà ai ministri e sottosegretari di Stato di costituirsi un gabinetto*.

<sup>47</sup> Art. 1, l. 8 aprile 1906, n. 109, cit.

se non era impiegato di ruolo dello Stato, anzi la scelta doveva ricadere fra i funzionari della rispettiva amministrazione.

Si ammetteva che il capo di gabinetto potesse essere scelto fra gli impiegati di altri ministeri, ma non tra estranei alla pubblica amministrazione.

Tuttavia, forse nella consapevolezza della situazione progressiva, si ammetteva che fra le altre persone addette al gabinetto una soltanto potesse essere scelta fra gli impiegati di altri Ministeri, «o anche eccezionalmente fra persone estranee alla pubblica amministrazione»<sup>48</sup>.

L'esistenza di tali Gabinetti particolari ha da sempre suscitato contrasti con gli uffici della struttura amministrativa, per la posizione particolare che assumeva, in quanto composto di diretti fiduciari del Ministro o del Sottosegretario di Stato. Per questa ragione già nel 1906 si vollero delimitare le competenze di tali uffici «alla corrispondenza privata» ed alla collaborazione «all'opera personale del ministro o del Sottosegretario di Stato», con la significativa precisazione che tali gabinetti «non possono intralciare l'azione normale degli uffici amministrativi né sostituirsi agli stessi»<sup>49</sup>.

Tale specificazione è sintomatica dei problemi determinati dall'introduzione di un ufficio fiduciario variamente compo-

<sup>48</sup> Art. 2, comma IV, l. 8 aprile 1906, n. 109, cit., che peraltro precisava che «la persona chiamata non acquista perciò titolo alcuno a nomina d'impiegato o a pensione». Inoltre all'art. 3 si prevedeva la nomina con decreto reale contenente la fissazione del compenso soggetto a precisi limiti, in particolare per la persona «estranea» si prevedeva che il compenso non potesse superare quello corrispondente al grado di segretario di prima classe nel medesimo Ministero e si escludeva che altre retribuzioni potessero essere concesse: «né per compenso di lavori straordinari, né per gratificazioni od altro qualsiasi titolo».

<sup>49</sup> L. 8 aprile 1906, n. 109, cit. art. 4.

sto, e strettamente legato al Ministro o al Sottosegretario. Questi infatti tendevano ad affidargli anche la cura di attività e progetti di competenza degli altri uffici, con inevitabili duplicazioni e contrasti.

L'introduzione di una simile norma non valse a risolvere la complessa questione, ma, in ogni caso, la ritroviamo nel 1924, nel d.l. n. 1100, cit., che ridisciplinò proprio le strutture di collaborazione personale con i Ministri e Sottosegretari di Stato<sup>50</sup>, ove si ripete che esse non possono intralciare l'azione normale degli uffici amministrativi né sostituirsi agli stessi.

Con tale disciplina si volle, forse, «ridimensionare» la figura del Sottosegretario di Stato, negandogli la titolarità di «attribuzioni proprie», su cui si tornerà più avanti; ma per quanto ora d'interesse si escluse che essi potessero disporre di un gabinetto particolare, riconoscendo loro esclusivamente una «segreteria particolare» costituita da: «un segretario; da un archivistà; da un altro impiegato d'ordine con mansioni di copista»<sup>51</sup>; contestualmente si amplia il gabinetto particolare dei Ministri<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Art. 5, r.d. l. 10 luglio 1924, n. 1100, conv. nella l. 21 marzo 1926, n. 597, *Sulla costituzione dei gabinetti dei ministri e delle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato*, che prevede che: «I gabinetti e le segreterie particolari attendono alla corrispondenza privata, collaborano all'opera personale del ministro o del sottosegretario di Stato, ma non possono intralciare l'azione normale degli uffici amministrativi né sostituirsi agli stessi».

<sup>51</sup> Art. 2, r.d. l. 10 luglio 1924, n. 1100, conv. nella l. 21 marzo 1926, n. 597, cit.

<sup>52</sup> «Ogni ministro ha, alla propria esclusiva dipendenza, un gabinetto costituito da: un capo di gabinetto; un segretario particolare; non più di tre funzionari del gruppo A o del gruppo B, di cui uno solo con grado superiore al settimo; non più di tre impiegati del gruppo C, di cui uno solo potrà avere il grado di archivistà capo», art. 1, r.d. l. 10 luglio 1924, n. 1100, cit.

Dai cinque componenti del precedente gabinetto dei Sottosegretari di Stato si passa ai tre della Segreteria particolare, e si esclude anche la possibilità di «distacchi d'impiegati, sotto qualsiasi forma»<sup>53</sup>.

Soltanto il Segretario particolare poteva essere scelto fra impiegati di altre amministrazioni dello Stato; gli altri addetti dovevano essere funzionari di ruolo in attività di servizio che appartenessero, o avessero prestato servizio nelle rispettive amministrazioni o in quegli altri enti ed istituti che sono amministrati dalle amministrazioni medesime<sup>54</sup>.

È significativo che pochissimo tempo dopo si mutò tale previsione, ammettendo che i segretari particolari del Presidente del Consiglio, dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato potessero essere scelti fra gli impiegati di tutte le amministrazioni dello Stato ed anche fra estranei alle amministrazioni medesime<sup>55</sup>. Il problema non solo della costituzione dei gabi-

<sup>53</sup> Art. 2, r.d. l. 10 luglio 1924, n. 1100, conv. nella l. 21 marzo 1926, n. 597, cit., mentre invece per i Ministri sono ammessi: «I distacchi di funzionari, in caso di eccezionale lavoro, ai gabinetti dei ministri possono essere autorizzati soltanto nella stessa amministrazione per decreto ministeriale, da registrarsi dalla corte dei conti. I distacchi non possono complessivamente superare il numero di tre funzionari per ogni gabinetto», art. 1, u. c.

<sup>54</sup> Art. 3, r.d. l. 10 luglio 1924, n. 1100, cit.

<sup>55</sup> Regio decreto-legge 3 gennaio 1926, n. 60, *Modificazione al regio decreto 10 luglio 1924, n. 1100, concernente i segretari particolari delle LL. EE. il presidente del consiglio dei ministri, i ministri e i sottosegretari di Stato*, che disponeva l'abrogazione del secondo comma dell'art. 3 del regio decreto 10 luglio 1924, n. 1100 e l'applicazione agli estranei alla pubblica amministrazione del disposto dal secondo comma dell'art. 183 del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395. Successivamente modificato dal Decreto Legislativo Luogotenenziale 17 novembre 1944, n. 335, *Norme sulla costituzione dei Gabinetti dei Ministri e delle Segreterie particolari dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato e sul trattamento economico del relativo personale*, che all'art. 2, prevedeva:

netti particolari e delle segreterie particolari ma anche dei loro rapporti con gli altri uffici non appare ancora risolto.

Come già accennato, di recente si è previsto di ridisciplinare gli uffici «di diretta collaborazione col Ministro» e le segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato, nel quadro di una razionalizzazione di tali apparati<sup>56</sup>.

4. *La condizione giuridica dei Sottosegretari di Stato. Il rapporto di servizio dei Sottosegretari di Stato: la configurazione come funzionari onorari. L'indennità per le funzioni svolte.* — Fin dalla loro istituzione i Sottosegretari di Stato sono stati ricompresi fra i pubblici funzionari che «volontariamente entrano nel servizio dello Stato» ed in particolare, come i Ministri, sono stati considerati appartenenti alla «categoria dei funzionari onorifici, aventi per lo più un ufficio temporaneo e spesso gratuito»<sup>57</sup>.

«L'articolo unico del R. decreto-legge 3 gennaio 1926, n. 60, è sostituito dal seguente: «I segretari particolari del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato possono essere scelti fra i funzionari di tutte le Amministrazioni dello Stato ed anche fra estranei alle Amministrazioni medesime. A questi ultimi è dovuta una retribuzione di lire ottomila mensili, comprensive di ogni indennità, salvo quella per missioni effettivamente compiute, da computarsi con equiparazione al grado 6°», ancora modificato dal Decreto Legislativo Luogotenenziale 23 maggio 1945, n. 260, *Revisione del trattamento economico del personale estraneo all'Amministrazione statale addetto al Gabinetto dei Ministri ed alle Segreterie particolari dei Ministri e Sottosegretari di Stato* e dal Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 22 luglio 1947, n. 735, *Modificazioni al decreto legislativo 14 settembre 1946, n. 112, sulla costituzione dei Gabinetti dei Ministri e delle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato*.

<sup>56</sup> V. *infra* cap. IV.

<sup>57</sup> E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano, parte genera-*

In tale quadro, Ministri e Sottosegretari di Stato sono stati definiti «pubblici funzionari retribuiti con stipendio, non impiegati»; il primo regolamento aveva infatti previsto che: «lo stipendio dei sotto segretari sarà di lire diecimila»<sup>58</sup>. Inoltre il r. d. 14 settembre 1888, n. 5850, *Precedenze a corte dei sottosegretari di Stato*, aveva previsto che per le precedenze a corte e nelle funzioni pubbliche, i sottosegretari di Stato sono classificati nella categoria III al n. 2, dell'art. 1 del regio decreto 19 aprile 1868. Erano dunque considerati grandi ufficiali dello Stato, con il titolo di «Eccellenza».

Si è successivamente precisato che «i membri del Governo vanno considerati titolari di un pubblico ufficio, ma privi della qualifica di impiegati, vale a dire che il loro è un rapporto di preposizione ad un *officium* che non va qualificato, però, anche impiego»<sup>59</sup>.

Tali specificazioni si inseriscono spesso nell'ambito di pronunce della Corte dei conti, chiamata a determinare la misura dello stipendio da riconoscersi a Ministri ed a Sottosegretari di Stato, in particolare nell'ipotesi che a tale carica si aggiunga quella di membro del Parlamento e magari un pregresso rapporto di pubblico impiego. Tale determinazione è apparsa particolarmente complessa in relazione ai rinvii alle norme dell'ordinamento precedente alla Costituzione<sup>60</sup>.

*le*, II ed. Roma, 1920, 448 e s., considera che in tali funzionari: «le funzioni di carattere politico prevalgono di gran lunga su quelle di carattere amministrativo».

<sup>58</sup> R. d. 1° marzo 1888, n. 5247, *Nomina e attribuzioni dei sotto segretari di Stato*.

<sup>59</sup> Corte dei Conti, sez. contr., 13 gennaio 1972, n. 467.

<sup>60</sup> La l. 8 aprile 1952, n. 212, prevedeva infatti all'art. 2, che: «Ai Ministri Segretari di Stato ed ai Sottosegretari di Stato è attribuito uno stipendio pari

Anche oggi il rapporto di servizio del Ministro o del Sottosegretario di Stato è configurato come rapporto di servizio onorario che non presenta i caratteri del rapporto di pubblico impiego, pur comportando l'esplicazione di funzioni pubbliche<sup>61</sup>.

Nel caso di parlamentare nominato all'incarico di Sottosegretario di Stato, «non esonerando la nuova carica dalla partecipazione ai lavori parlamentari, si è anche qui in presenza di due prestazioni distinte e diverse, rese in due distinti ambiti, nessuna delle quali configura un rapporto di pubblico im-

al trattamento economico complessivo previsto, rispettivamente, per il personale dei gradi I e II dell'ordinamento gerarchico».

<sup>61</sup> Corte dei conti, sez. contr., 29 aprile 1991, n. 48, *Min. partecipaz. statali*, in *Foro it.*, 1993, III, 413, che attribuisce alla controprestazione stipendiale o indennitaria che sia percepita dal funzionario onorario la stessa funzione di sostentamento, almeno prevalente rispetto alla funzione di rimborso spese, che caratterizza la retribuzione del lavoratore dipendente, con la conseguenza ulteriore che alla stessa deve essere applicato, in caso di ritardato pagamento, il meccanismo di rivalutazione automatica dei crediti di lavoro. Corte d'Appello di Roma, 22 giugno 1981, *Angrisani c. Pres. Cons.*, in *Temì romana*, 1981, 30. Cfr. Corte dei conti, sez. contr., 21 febbraio 1996, n. 40, *Min. risorse agr.*, in *Riv. corte conti*, 1996, fasc. 2, 8, ove si afferma che la risoluzione nel rapporto di impiego di un pubblico dipendente, ancorché non ricorrendo ad una scelta volontaria, come nel caso di un Sottosegretario cessato dal rapporto per dimissioni dal governo, comporta l'immediato venir meno della iscrizione nella relativa posizione previdenziale, con la conseguenza che non è possibile, dopo tale momento chiedere la ricongiunzione di eventuali periodi contributivi ai sensi dell'art. 2 l. n. 29 del 1979, e ciò anche nelle more della liquidazione del trattamento di quiescenza; non è, pertanto, legittimo il provvedimento con il quale viene disposta a favore di un ex Sottosegretario di Stato, la liquidazione della pensione contestualmente alla ricongiunzione nell'ordinamento statale dei periodi contributivi inerenti una precedente attività svolta alle dipendenze di un ente pubblico, quando risulta che la presentazione della relativa istanza sia successiva alla cessazione dell'incarico.

piego». Da ciò si è ricavata la inesistenza di preclusioni sistematiche al contemporaneo godimento dello stipendio di Ministro o Sottosegretario di Stato e della indennità parlamentare<sup>62</sup>.

L'esclusione della configurazione come «rapporto di pubblico impiego» del rapporto di servizio tra il titolare dell'ufficio di ministro o di Sottosegretario di Stato<sup>63</sup> e lo Stato, ha escluso l'applicabilità delle norme sul divieto di cumulo di impieghi e sul cumulo di stipendi qualora l'interessato fosse pubblico dipendente, poiché si è ritenuto che non sussistessero due rapporti di pubblico impiego, «ma un rapporto di pubblico impiego coesistente con un semplice ufficio pubblico».

<sup>62</sup> Si veda anche: T.a.r. Sicilia, 17 giugno 1996, n. 755, *Mattarella c. Direzione prov. tesoro Palermo*, in *Trib. amm. reg.*, 1996, I, 3540, ove si è deciso che: «in mancanza di norme che dispongano diversamente, il parlamentare, pubblico impiegato che ricopra temporaneamente la carica di ministro o di sottosegretario di Stato ha diritto all'intero emolumento previsto per l'incarico governativo dall'art. 2 l. 8 aprile 1952 n. 212, nonché all'indennità parlamentare ed alla quota di retribuzione eccedente i quattro decimi dell'indennità parlamentare stessa, dovutagli, ai sensi dell'art. 4 l. 31 ottobre 1965 n. 1261, dall'amministrazione della quale sia dipendente, e ciò sia perché non sussiste incompatibilità fra il contemporaneo esercizio delle due funzioni, sia perché nessun mutamento può determinare, neppure sotto l'aspetto economico, sullo status di parlamentare l'investitura governativa». Corte dei conti, sez. contr., 6 dicembre 1979, n. 1020, *Min. fin.*, in *Foro it.*, 1981, III, 237, ove si riconosceva che ai ministri e sottosegretari spettasse il trattamento economico pari a quello previsto per i dirigenti statali in riferimento agli ex parametri 850 e 825, con gli aumenti volta a volta attribuiti da ulteriori norme.

<sup>63</sup> L'esclusione dei Sottosegretari dalla categoria dei pubblici impiegati ha determinato il diniego dell'equo indennizzo per la menomazione dell'integrità fisica subita a causa di un infortunio in servizio, istituito attinentemente esclusivamente al rapporto di pubblico impiego: A. AZON, *Brevi note sul rapporto di servizio dei sottosegretari di Stato con l'amministrazione statale*, nota a Corte dei conti, sez. controllo, 13 gennaio 1972, n. 467, in *Giur. cost.*, 1973, 2807.

Tuttavia, per quanto concerne i rapporti di pubblico impiego si rileva che l'assunzione di funzioni di governo non provoca l'estinzione del rapporto, ma l'affievolimento per l'impossibilità giuridica prima che fattuale di continuare a svolgere il servizio, con la conseguenza che, per il principio della «sinallagmaticità tra prestazione di servizio e retribuzione», in mancanza di prestazione lavorativa va sospesa la relativa retribuzione<sup>64</sup>.

Si è tuttavia ritenuto che il docente universitario eletto al parlamento e nominato Ministro o Sottosegretario di Stato abbia diritto a percepire, oltre all'indennità spettantegli quale Ministro o Sottosegretario, l'indennità parlamentare maggiorata della corresponsione del trattamento economico di attivi-

<sup>64</sup> Corte dei Conti, sez. contr., 6 dicembre 1979, n. 1020, *Ministero delle finanze*, in *Cons. Stato*, 1980, II, 603, ove si esamina distintamente dalle ipotesi del pubblico dipendente in aspettativa per mandato parlamentare quella del professore universitario che potrebbe continuare a svolgere l'attività di docenza, conservando le due retribuzioni. Cfr. Corte dei conti, sez. contr., 13 maggio 1983, n. 1347, *Min. tesoro*, in *Riv. cortei conti*, 1984, 37, ove si considera che il rapporto giuridico in base al quale si esercitano le funzioni di segretario particolare di Ministro o di Sottosegretario si configura come rapporto di lavoro subordinato con l'amministrazione in quanto sorge con formale atto di nomina da parte dell'amministrazione, si svolge nell'ambito delle sue strutture organizzative ed istituzionali, implica la collaborazione e la subordinazione gerarchica, nonché l'osservanza dei doveri d'ufficio; pertanto, tale rapporto configura pienamente l'ipotesi di «incarico alle dipendenze dello stato», che rende operante il divieto di conferimento dello stesso, stabilito dall'art. 6, d.l. 8 luglio 1974, n. 261, nei confronti del personale collocato a riposo coi benefici previsti dalle norme in favore degli ex combattenti e assimilati. Corte dei conti, sez. contr., 7 ottobre 1982, n. 1282, *Min. bilancio*, in *Cons. Stato*, 1983, II, 624, che esclude la necessità di un provvedimento formale di comando per l'assegnazione di personale presso gli uffici di gabinetto del Ministro presso le segreterie dei Sottosegretari di Stato poiché essa è disposta legittimamente col solo decreto del ministro interessato, previo assenso dell'impiegato e dell'amministrazione di appartenenza.

tà, per la parte eccedente i quattro decimi dell'indennità parlamentare<sup>65</sup>.

Di recente sono state ridisciplinate le indennità dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato non parlamentari<sup>66</sup>, con la

<sup>65</sup> Consiglio di Stato, sez. I, 30 novembre 1984, n. 1563, *Pres. Cons.*, in *Cons. Stato*, 1987, I, 1184, ove si afferma che il docente universitario eletto al parlamento e nominato Ministro o Sottosegretario di Stato ha diritto a percepire, oltre all'indennità spettantegli quale ministro o sottosegretario, l'indennità parlamentare maggiorata della corresponsione del trattamento economico di attività, per la parte eccedente i quattro decimi dell'indennità parlamentare; Corte dei Conti, sez. contr., 6 dicembre 1979, n. 1020, *Ministero delle finanze*, cit. Cfr. altresì: T.a.r. Lazio, sez. I, 28 gennaio 1985, n. 114, *Lettieri c. Min. int.*, in *Trib. amm. reg.*, 1985, I, 389, ove si considera che in mancanza di norme che dispongano diversamente, il parlamentare che ricopra contemporaneamente la carica di ministro o di sottosegretario di stato ha diritto all'intero emolumento previsto per l'incarico governativo dall'art. 2, l. 8 aprile 1952, n. 212, nonché all'indennità parlamentare ed alla quota di retribuzione eccedente i quattro decimi dell'indennità parlamentare, dovutagli, ai sensi dell'art. 4, l. 31 ottobre 1965, n. 1261, dall'amministrazione della quale sia dipendente. Corte dei conti, sez. contr., 6 dicembre 1979, n. 1020, *Min. fin.*, cit.

<sup>66</sup> L. 9 novembre 1999, n. 418, *Disposizioni in materia di indennità dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato non parlamentari*, che all'art. 1, prevede che: «1. Ai Ministri e ai Sottosegretari di Stato che non siano parlamentari è corrisposta, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, una indennità pari a quella spettante ai membri del Parlamento, ai sensi della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, al netto degli oneri previdenziali e assistenziali. Tale indennità si cumula, secondo le disposizioni vigenti per i Ministri e i Sottosegretari di Stato parlamentari, con il trattamento stipendiale loro spettante in tale veste. 2. Il Ministro o il Sottosegretario di Stato opta per l'indennità di cui al comma 1 o per il trattamento di cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 24 aprile 1980, n. 146»; art. 47, comma II, della l. 24 aprile 1980, n. 146, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1980*, prevede che: «I dipendenti dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni, nonché i dipendenti degli enti e degli altri istituti di diritto pubblico, sottoposti alla vigilanza dello Stato, che

previsione dell'assegnazione di un'indennità corrispondente a quella riconosciuta ai Parlamentari dalla l. n. 1261 del 1965, cit., che si cumula con «il trattamento stipendiale loro spettante in tale veste», ovvero con il trattamento economico loro spettante in quanto dipendenti dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni, di enti ed istituti di diritto pubblico sottoposti alla vigilanza dello Stato, collocati in aspettativa, comunque in misura non superiore a quella dell'indennità percepita dai membri del Parlamento<sup>67</sup>.

Nella relazione al progetto di legge si è rilevato che «nell'esperienza più recente sono molti i casi di incarichi di governo conferiti a personalità che non sono membri del Parlamento, con una normativa del tutto penalizzante e non giustificata in ordine al trattamento economico, dal momento che il trattamento stipendiale dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato è previsto in misura piuttosto esigua, in virtù della considerazione che i Ministri e i Sottosegretari di Stato in genere

non siano membri del Parlamento e siano chiamati all'ufficio di Ministro e di Sottosegretario, sono collocati in aspettativa per il periodo durante il quale esercitano le loro funzioni, conservando per intero il trattamento economico loro spettante, in misura comunque non superiore a quella dell'indennità percepita dai membri del Parlamento».

<sup>67</sup> L'art. 2, della l. 9 novembre 1999, n. 418, cit. prevede che: «1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 510 milioni per l'anno 1999 ed in lire 4.494 milioni annue a decorrere dall'anno 2000, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. 2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

sono membri del Parlamento e perciò sommano l'indennità parlamentare a tale trattamento stipendiale»<sup>68</sup>.

Ciò determinava una disparità di trattamento che non trovava alcuna giustificazione, visto che i Ministri e i Sottosegretari di Stato, siano o meno membri del Parlamento, svolgono le medesime funzioni di carattere politico e amministrativo, anche attraverso la partecipazione ai lavori parlamentari. Si è ritenuto quindi necessario integrare la disciplina vigente prevedendo «la corresponsione ai Ministri e ai Sottosegretari di Stato non parlamentari di un'indennità equiparata a quella parlamentare e soggetta alla medesima disciplina»<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Relazione al progetto di legge n. 4836, dell'on. prof. Cerulli Irelli: «Onorevoli Colleghi! - Con la presente proposta di legge si intende colmare una carenza dell'ordinamento giuridico in ordine alla posizione dei Ministri e Sottosegretari di Stato che non siano parlamentari».

<sup>69</sup> Relazione al progetto di legge n. 4836, cit.

CAPITOLO TERZO

LE FUNZIONI DEI SOTTOSEGRETARI DI STATO  
NEI RAPPORTI CON GLI ORGANI POLITICI

SOMMARIO: 1. La partecipazione dei Sottosegretari di Stato alle sedute parlamentari. La nomina a Commissari governativi per l'accesso alla Camera di cui non fossero membri. L'incerta qualificazione come organi del Governo. La qualificazione di rappresentanti del Governo per l'intervento alle sedute delle Camere e per rispondere ad interrogazioni ed interpellanze. – 2. Il rapporto fiduciario con il Governo. Il controllo sull'attività svolta dal Ministro da parte di una diversa forza politica di coalizione. I Sottosegretari di Stato come rappresentanti del Governo avanti alle Camere. – 3. La posizione particolare del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La partecipazione al Consiglio dei Ministri come segretario verbalizzante. Il rapporto fiduciario con il Presidente del Consiglio dei Ministri. Il rapporto con il Segretario generale. La direzione dell'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri. – 4. Il rapporto con il Ministro come organo politico. Il dovere di conformarsi alle direttive del Ministro per la discussione parlamentare e la risposta ad interrogazioni e interpellanze. Limiti alla facoltà di delegare le funzioni costituzionali del Ministro.

*1. La partecipazione dei Sottosegretari di Stato alle sedute parlamentari. La nomina a Commissari governativi per l'accesso alla Camera di cui non fossero membri. L'incerta qualificazione come organi del Governo. La qualificazione di rappresentanti del Governo per l'intervento alle sedute delle Camere e per rispondere ad interrogazioni ed interpellanze. – Come ricordato, la legge istitutiva attribuiva a ciascun Sottosegretario di Stato<sup>1</sup> la facoltà di «sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero nel ramo del Parlamento cui appartiene, o quale commissario regio in quello di cui non fa parte».*

---

<sup>1</sup> L. 12 febbraio 1888, n. 5195, cit.

Alcuni hanno ritenuto che tale norma richiedesse l'appartenenza dei Sottosegretari di Stato ad una Camera, secondo quella che era stata l'intenzione di Crispi; ma l'interpretazione prevalente ha ammesso che potessero essere nominate Sottosegretari di Stato anche persone estranee al Parlamento, benché tale ipotesi si sia verificata, soprattutto in passato, raramente.

In ogni caso per la partecipazione alle sedute di una, o di entrambe le Camere, era necessaria la nomina a Commissari del Governo in conformità all'art. 59 dello Statuto Albertino che prevedeva che: «Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, né sentire altri, fuori dai propri membri, dei Ministri e dei Commissari del Governo».

L'interpretazione prevalente considerava esteso ai Sottosegretari il diritto, riconosciuto ai Ministri, dall'art. 66 dello Statuto, ove si prevedeva che «I Ministri non hanno voto deliberativo nell'una o nell'altra Camera se non quando ne sono membri. Essi vi hanno sempre l'ingresso, e debbono essere sentiti sempre che lo richieggano», come pure la consuetudine di non poter parlare a nome proprio, ma del Governo<sup>2</sup>.

Dai lavori parlamentari si ricava che, fra le ragioni che avevano suggerito l'istituzione dei Sottosegretari di Stato, vi era proprio quella di evitare che un ramo del Parlamento non potesse discutere su materie di competenza di un Ministro, quando questi era impegnato in una discussione nell'altra Camera.

Tuttavia non si chiariva se la qualifica di Commissario governativo appartenesse automaticamente ai Sottosegretari,

<sup>2</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 524 e s.

ovvero se dovessero essere nominati con un decreto, che avrebbe avuto carattere permanente, oppure dovessero essere nominati di volta in volta<sup>3</sup>.

La soluzione di tali questioni avvenne in via di prassi, attraverso un'applicazione della norma dapprima non uniforme.

Normalmente, come si è detto, i Sottosegretari di Stato erano scelti fra i membri della Camera dei deputati, ed appariva normale la loro partecipazione alle discussioni del Senato. Tuttavia in un primo tempo furono nominati commissari regi con decreto reale<sup>4</sup>, mentre in seguito vi partecipavano anche su semplice delegazione contenuta in una lettera indirizzata dal Ministro al Presidente del Senato.

Quando invece il Sottosegretario non era membro della Camera si riteneva sempre necessario uno specifico decreto reale di nomina a Commissario regio, e in ogni caso egli partecipava solamente alle sedute della Camera e non a quelle del Senato, per una forma di riguardo verso la Camera vitalizia<sup>5</sup>.

Tale diversa interpretazione è stata criticata in quanto priva di fondamento normativo, mentre si è sostenuto che il

<sup>3</sup> E. PAGLIANO, *I sottosegretari di Stato non membri del Parlamento innanzi alle Camere*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1912, I, 98 e s.

<sup>4</sup> Così ad esempio per il Sottosegretario di Stato Fortis il 27 marzo 1889 e il 1 dicembre 1889 intervenne per sostenere la discussione al Senato rispettivamente sul disegno di legge sul Consiglio di Stato e sulla giustizia amministrativa.

<sup>5</sup> Si ricorda che Crispi aveva sostenuto che i Sottosegretari di Stato avrebbero dovuto essere sempre parlamentari e, secondo il modello inglese, appartenenti alla Camera cui non apparteneva il Ministro. E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, III ed., Napoli, 1922, 324 e s., partecipa alle sedute della Camera di cui fa parte, mentre nell'altra Camera può intervenire solo in qualità di Regio Commissario in luogo e vece del Ministro in forza di uno specifico incarico.

solo fatto di essere nominati Sottosegretari di Stato avrebbe dovuto determinare *ex lege* la qualificazione di Commissario regio, senza bisogno che questa dovesse essere conferita con uno specifico atto<sup>6</sup>, con la conseguenza che la qualità di Commissario regio sarebbe risultata permanente.

Addirittura si era posta la questione se il decreto di nomina a Commissario regio restasse efficace anche a seguito della caduta del Governo ove lo stesso Sottosegretario di Stato fosse stato rinominato alla stessa carica, nel medesimo dicastero, dal Governo successivo.

Se pareva evidente che ciò non avrebbe dovuto essere possibile, dal momento che la qualità di Commissario regio era stata attribuita per rappresentare un determinato Governo e non poteva non cessare con la caduta di questo, tuttavia in alcuni casi il Sottosegretario di Stato, rinominato, aveva continuato ad esercitare le funzioni parlamentari anche nei Governi successivi, senza un nuovo decreto reale di nomina<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> E. PAGLIANO, *I sottosegretari di Stato non membri del Parlamento innanzi alle Camere*, cit., 103 e s.; I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XV, cit., 512; SANTI ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, V ed., Padova, 1940, 219, considera i sottosegretari come organi ausiliari del Governo cui non è concessa la facoltà di assistere alle sedute plenarie delle Camere di cui non fanno parte, con la conseguenza che essi vengono, «di solito, nominati, perché godano di tale facoltà, anche Commissari del Governo».

<sup>7</sup> Sono i casi del Sottosegretario di Stato alla guerra Prudente e del Sottosegretario di Stato alla guerra Mirabelli, che nel 1911 «fu sul punto di dover rispondere ad una interpellanza a nome del Ministro, che al momento pareva impedito d'intervenire alla seduta»: E. PAGLIANO, *I sottosegretari di Stato non membri del Parlamento innanzi alle Camere*, cit., 100 e s. Cfr. R. PORRINI, *I ministeri*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo a cura di V. E. Orlando*, vol. I, cit., 528, considera che la delega di attribuzioni conferita con decreto reale determina la creazione di una sfera di attività proprie del Sotto-

Tali precedenti vennero considerati frutto di mera omissione, che segnalava come si tendesse a considerare la facoltà di partecipare alle discussioni parlamentari connaturata alla qualità di Sottosegretario di Stato, anche in assenza di una formale nomina a Commissario governativo.

Col tempo si ritenne infatti sufficiente una delega tacita, desumibile dal fatto che «il Sottosegretario prende la parola nella Camera»<sup>8</sup>.

Nell'ordinamento repubblicano l'art. 64, della Costituzione, negli ultimi due commi, ha previsto che: «I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono»<sup>9</sup>, mentre nulla dispone per i Sottosegretari di Stato.

Le Camere stesse hanno previsto nei rispettivi regolamenti parlamentari la possibilità per i Sottosegretari di Stato di intervenire alle sedute, in rappresentanza del Governo.

In particolare il regolamento della Camera dei deputati, nella parte I, *Organizzazione e funzionamento della Camera*, capo VII, *Delle Sedute dell'Assemblea, delle Commissioni e del*

segretario di Stato, che assumono carattere permanente per garantire «la migliore economia dei servizi amministrativi» e significativamente afferma che: «vedere in un provvedimento, che ha scopo eminentemente pubblico, un atto di fiducia personale e quindi revocabile e anzi *ipso jure* revocato a ogni mutare di ministro o sottosegretario di Stato, è un calunniare il diritto».

<sup>8</sup> L. ROSSI, voce *Sottosegretari di Stato*, in *Nuovo dig. it.*, vol. XII, 1° pt., Torino, 1940, 660; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1937, 439

<sup>9</sup> A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, II, cit., 58 e s. ricorda che al termine «sedute» si attribuisce un significato estensivo che ricomprende tutta l'area dell'organo complesso parlamento, dunque anche le commissioni in tutte le «sedi».

*Parlamento a Camere Riunite*, all'art. 31, comma I, prevede che: «Nell'aula sono riservati posti ai rappresentanti del Governo».

Nel successivo capo VIII, *Della discussione*, all'art. 37, si prevede che: «1. I rappresentanti del Governo, anche se non fanno parte della Camera, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni. Essi hanno diritto di parlare ogni volta che lo richiedono. 2. Alle sedute delle Commissioni in sede legislativa deve partecipare un rappresentante del Governo».

Si riconosce così anche ai Sottosegretari di Stato che non sono membri della Camera dei deputati il diritto di partecipare alle sedute e di ottenere la parola nella discussione in qualità di rappresentanti del Governo.

Analogamente il regolamento del Senato della Repubblica, nel Capo VII, *Della convocazione del Senato, della organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea*, all'art. 59, *Partecipazione dei rappresentanti del Governo alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni*, prevede che: «I rappresentanti del Governo, anche se non fanno parte del Senato, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di partecipare alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni».

Tale previsione è ribadita nell'art. 63, *Facoltà di parlare*, ove si dispone che: «Possono parlare in Assemblea esclusivamente i Senatori e, ogni volta che lo richiedano, i rappresentanti del Governo»<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Altre previsioni concernenti i rappresentanti del Governo si ritrovano ad es. nell'art. 58, *Posti riservati nell'Aula*. «1. Nell'Aula vi sono posti riservati ai rappresentanti del Governo e delle Commissioni che riferiscono sugli argomenti in discussione» e di particolare interesse nel capo XII, *Della discus-*

La qualificazione dei Sottosegretari di Stato come rappresentanti del Governo non lascia dubbi circa la loro possibilità di partecipare alla discussione nelle assemblee parlamentari, indipendentemente dalla loro appartenenza alle Camere stesse.

Oltre a tali estese facoltà accordate ai rappresentanti del Governo, si è ritenuto che l'ampiezza dell'espressione dell'art. 64 della Costituzione, «membri del governo» abbia permesso «la sopravvivenza della prassi costituzionale per cui i sottosegretari possono sempre sostituirsi ai ministri, anche nei pochi casi in cui i regolamenti parlamentari sembrano indicare, invece, una diversa soluzione»<sup>11</sup>.

Tuttavia si può rilevare anche il «rigorismo, curioso, ma costituzionalmente ineccepibile» per cui alla Camera dei de-

sione, l'art. 99, *Chiusura della discussione generale*, ove si prevede che: «1. Quando non ci siano altri Senatori iscritti a parlare, il Presidente dichiara chiusa la discussione generale e concede la parola ai relatori ed al rappresentante del Governo. 2. Qualora il rappresentante del Governo, dopo l'intervento di cui al comma precedente, prenda nuovamente la parola sull'oggetto in esame per ulteriori dichiarazioni, otto Senatori possono richiedere che su tali dichiarazioni si apra una nuova discussione, alla quale può partecipare non più di un oratore per ciascun Gruppo parlamentare. 3. Nel caso in cui la discussione generale non sia stata limitata nel tempo o i limiti siano stati superati, otto Senatori possono proporre la chiusura anticipata della discussione stessa. Il Presidente, concessa, se v'è opposizione, la parola ad un oratore per ciascun Gruppo e per non più di dieci minuti, mette ai voti la proposta, sulla quale l'Assemblea delibera per alzata di mano. 4. Chiusa la discussione generale in applicazione del comma precedente, spetta la parola di diritto, prima degli interventi dei relatori e del rappresentante del Governo, soltanto ad un Senatore per ciascuno dei Gruppi i cui iscritti non siano intervenuti nella discussione generale.

<sup>11</sup> A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, II, Bologna - Roma, 1986, 59 e s.

putati la presentazione dei disegni di legge governativi deve avvenire con l'intervento personale di un Ministro<sup>12</sup>.

Tuttavia si è osservato che, se l'intervento dei Sottosegretari di Stato alle sedute parlamentari «non fosse già consentito in base a norme di legge e a consuetudini costituzionali, le norme dei regolamenti parlamentari non potrebbero evitare che la legge risultasse affetta da vizio *in procedendo* per l'inammissibile partecipazione al procedimento di chi a tanto non era legittimato»<sup>13</sup>.

In tal modo si vuole sottolineare che la facoltà di rappresentare il Governo trova un fondamento più stabile rispetto alla semplice ammissione dei regolamenti parlamentari.

Altra dottrina ha invece escluso la configurazione di una consuetudine costituzionale volta a legittimare la partecipazione ai lavori parlamentari dei Sottosegretari di Stato, considerando tale partecipazione fondata esclusivamente su di una «espressa disposizione autorizzativa dei regolamenti parlamentari»<sup>14</sup>.

Tuttavia, in tal caso, non potrebbe escludersi che, ove la partecipazione alle sedute parlamentari fosse unicamente ricollegata alle norme dei regolamenti parlamentari, espressione del potere di auto-organizzazione delle Camere stesse, queste potrebbero, in futuro, escluderlo, proprio in forza di un'in-

<sup>12</sup> A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, cit., 59, nota. 6.

<sup>13</sup> Così: L. ELIA, *I sottosegretari di Stato rivestono «funzioni di Governo»?*, in *Scritti in memoria di A. Giaffrè*, vol. III, Milano, 1967, 450.

<sup>14</sup> F. CUOCOLO, voce *Sottosegretario di Stato*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993, 4.

terpretazione letterale dell'art. 64 Cost.<sup>15</sup>.

Nell'ordinamento repubblicano la norma del 1888, che imponeva la necessità della nomina a Commissario governativo per la partecipazione alle sedute dalla Camera di cui non si era membri, è stata considerata caduta in desuetudine.

L'indicazione costituzionale (art. 92) sulla composizione del Governo della Repubblica da parte del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri, ha fatto dubitare circa la possibilità di poter considerare anche i Sottosegretari di Stato come appartenenti al Governo.

Talora si è escluso che i Sottosegretari di Stato potessero considerarsi membri del Governo ritenendo esaustivo l'art. 92 Cost. che non li menziona, e criticando anche la riconduzione dei Sottosegretari ad una nozione di «Governo in senso lato» perché non consentirebbe la differenziazione della loro posizione da quella di altre categorie di alti funzionari<sup>16</sup>.

Pur escludendo che i Sottosegretari di Stato possano essere considerati «membri del governo agli effetti costituzionali», essi sono stati considerati «organi costituzionali» in quanto si troverebbero in posizione di diretta subordinazione rispetto al Ministro<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> L. VENTURA, *Note in tema di sottosegretari di stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 473.

<sup>16</sup> L. VENTURA, *Note in tema di sottosegretari di stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 475 e s.

<sup>17</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1976, 259 s.; ritiene peraltro che il rapporto tra il Ministro ed i Sottosegretari di Stato non possa considerarsi di subordinazione gerarchica, ma solamente un rapporto di direzione: F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, vol. I, *Il procedimento di formazione. La struttura*, cit., 279, ricorda in senso contrario

Secondo altri si tratta di organi «non necessari al funzionamento del Governo»<sup>18</sup>, la cui nomina può ampliare la base parlamentare del ministero.

Più precisamente si è ritenuto che i Sottosegretari di Stato non avrebbero «rilevanza costituzionale alcuna, essendo solo degli ausiliari dei ministri»<sup>19</sup>.

Seppur tra interpretazioni talora contrastanti, dal riconoscimento ai Sottosegretari di Stato della facoltà di rappresentare il Governo avanti alle Camere, dalle modalità della loro nomina, unitamente ad una serie di norme e circolari che li riguardano, si è affermato che essi esercitano funzioni di Governo di carattere ausiliario rispetto a quelle attribuite ai titolari dei dicasteri, riconoscendo che in tal senso si «può affermare tranquillamente che essi fanno parte del governo»<sup>20</sup>.

Non si è dunque escluso che il Governo non sia costituito solamente dagli organi previsti in Costituzione, ma anche eventualmente da altri, creati attraverso legge o convenzioni, purché questi non diminuiscano il rango o il potere costituzionalmente previsto per i primi<sup>21</sup>.

lo schema di progetto di legge sull'organizzazione dei Ministeri predisposto nella I legislatura ove si prevedeva che la legge avrebbe dovuto determinare direttamente le attribuzioni di sottosegretari di Stato, ferma restando la loro subordinazione gerarchica ai Ministri.

<sup>18</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 3a ediz., Padova, 1955, 308; P. GIOCOLI NACCL, *Articolazioni interne del Governo, Gli organi non necessari*, cit., 95 e s.

<sup>19</sup> P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1982, 182.

<sup>20</sup> L. ELIA, *I sottosegretari di Stato rivestono «funzioni di Governo»?», cit., 451.*

<sup>21</sup> G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano 1967, 228 e n. 35, ove si ricordava che «la dottrina dominante, muovendo dal principio di dirit-

In questa prospettiva si è osservato che, secondo quanto ritengono i partiti e secondo quanto avviene nella pratica, i Sottosegretari di Stato fanno parte del Governo<sup>22</sup>.

Da ciò si era pure desunta l'applicabilità anche ad essi delle norme che prevedono «incompatibilità per chi abbia rivestito funzioni di governo»<sup>23</sup>.

Tuttavia, di recente, il Consiglio di Stato ha escluso l'applicabilità di tale disciplina ai Sottosegretari di Stato, considerando funzioni di «membri del governo» solo quelle riconducibili a funzioni politico-costituzionali o di alta amministrazione, come tali non delegabili e quindi non legittimamente esercitabili dai Sottosegretari di Stato<sup>24</sup>.

to pubblico della tassatività delle competenze e degli organi, è di avviso contrario».

<sup>22</sup> In tal senso si è pronunciata espressamente: Corte dei conti, sez. controllo, 13 gennaio 1972, n. 467, con nota di A. AZON, *Brevi note sul rapporto di servizio dei sottosegretari di Stato con l'amministrazione statale*, in *Giur. cost.*, 1973, 2807, ove si considerano i sottosegretari di Stato come membri del Governo, in rapporto di servizio onorario e non di impiego e si nega l'equo indennizzo per la menomazione dell'integrità fisica subita a causa di un infortunio in servizio.

<sup>23</sup> Ad es. la l. 13 febbraio 1953, n. 60, art. 5 e 7.

<sup>24</sup> Fornisce un'interpretazione restrittiva della disciplina di cui all'art. 6 l. 13 febbraio 1953 n. 60, cit. che prevede che: «chi abbia rivestito funzioni di governo, anche dopo la cessazione del mandato parlamentare, non può assumere le cariche e le funzioni di amministratore negli enti per i quali la designazione spetti al governo, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria o che esercitino attività finanziaria», applicabile a chi abbia comunque rivestito funzioni di governo, indipendentemente dalla circostanza che egli sia stato o meno parlamentare, ma non ai Sottosegretari di Stato: Consiglio di Stato, sez. I, 26 aprile 1995, n. 1300, *Pres. Cons.*, con nota di L. CIAURRO, *I sottosegretari non parlamentari* in *Riv. amm.*, 1996, 518, la pronuncia fa comunque salva la valutazione, di fronte alle possibili diversificate situazioni anche di fatto,

Finalmente, le funzioni «parlamentari» dei Sottosegretari di Stato» hanno trovato una disciplina nell'art. 10, comma IV, della l. 23 agosto 1988, n. 400, cit., che ha espressamente disposto che: «I sottosegretari di Stato possono intervenire, quali rappresentanti del Governo, alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari, sostenere la discussione in conformità alle direttive del Ministro e rispondere ad interrogazioni ed interpellanze».

Il Sottosegretario di Stato vengono dunque considerati organi del Governo, seppur privi di rilevanza costituzionale<sup>25</sup>.

Tuttavia si sono sollevati dubbi sulla legittimità di una disposizione di legge ordinaria che disciplini lo svolgimento di attività parlamentari, coperte dalla riserva di regolamento parlamentare ex art. 64 Cost.<sup>26</sup>, con la conseguenza che solo la previsione dei regolamenti parlamentari che ammettono la partecipazione alle sedute di «rappresentanti del Governo» e l'attribuzione di tale qualifica ai Sottosegretari di Stato, li legittima allo svolgimento di tale funzione.

I sottosegretari intervengono dunque nelle Camere in rappresentanza del Governo e partecipano all'*iter* di approvazione delle leggi, alla discussione, ed in particolare all'esposizione del parere del Governo sugli emendamenti proposti sui progetti di legge in discussione.

dell'opportunità, e al limite della legittimità dell'assunzione da parte di un Sottosegretario di una delle cariche indicate dalla predetta disposizione.

<sup>25</sup> S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commentario alla legge 23 agosto 1988, n. 400, cit.*, 145 e s.

<sup>26</sup> F. CUOCOLO, voce *Sottosegretario di Stato*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, cit., 4.

Si prevede che il Sottosegretario possa rappresentare il Governo, in armonia con le direttive di volta in volta fissate dal Ministro<sup>27</sup>, nell'ambito di lavori parlamentari relativi all'esame di disegni e proposte di legge, mozioni e risoluzioni, anche facendo specifico riferimento a particolari proposte o disegni di legge su particolari materie seguite dal Sottosegretario stesso<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> D.m. 2 febbraio 2000, *Delega di funzioni del Ministro per la funzione pubblica per atti di competenza dell'Amministrazione al Sottosegretario di Stato on. Raffaele Cananzi*, in *Gazzetta Ufficiale* del 23 marzo 2000 n. 69, ove, all'art. 1 si afferma che: «Nel quadro degli indirizzi generali e dell'attività di coordinamento formulati dal Ministro, ivi compresi gli indirizzi di spesa, e ferma restando la facoltà del Ministro di esercitare direttamente le attribuzioni di seguito indicate, il Sottosegretario di Stato on. Raffaele Cananzi è incaricato di esercitare le funzioni di competenza del Ministro nelle seguenti materie: ... f) nell'ambito delle attribuzioni del Dipartimento della funzione pubblica è inoltre incaricato di rispondere, in armonia con gli indirizzi del Ministro, alle interrogazioni a risposta scritta e ad intervenire presso la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, in rappresentanza del Ministro nei casi di sua assenza, impedimento ovvero qualora il Ministro lo reputi necessario, per lo svolgimento di interpellanze o interrogazioni a risposta orale, di rappresentare il Ministro nelle audizioni parlamentari e di rappresentare il Governo in armonia con le direttive di volta in volta fissate dal Ministro, nell'ambito di lavori parlamentari relativi all'esame di disegni e proposte di legge, mozioni e risoluzioni ...».

<sup>28</sup> D.m. 2 febbraio 2000, *Delega di funzioni del Ministro per la funzione pubblica per atti di competenza dell'Amministrazione al Sottosegretario di Stato on. Raffaele Cananzi*, cit., ove si incarica il Sottosegretario: «di rappresentare il Governo in armonia con le direttive di volta in volta fissate dal Ministro, nell'ambito di lavori parlamentari relativi all'esame di disegni e proposte di legge, mozioni e risoluzioni, con particolare riferimento, fra gli altri, ai disegni e proposte di legge sul riordino dell'Avvocatura dello Stato, sull'organizzazione e sull'attività della Corte dei conti, sul riordino delle fonti normative, sul conflitto di interessi, sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici, sui rapporti tra procedimenti penali e procedimenti disciplinari e sugli effetti dei procedimenti penali sul rapporto di lavoro pubblico». D.m. 2 feb-

Essi possono essere chiamati a partecipare all'attività delle Commissioni parlamentari, sempre a nome del Governo, mentre è previsto che, ove ne fossero membri in quanto parlamentari, vengano estromessi e sostituiti al pari dei Ministri<sup>29</sup>, in quanto si è ritenuto che tali funzioni costituiscano «in ogni caso motivo di incompatibilità in tutte le commissioni parlamentari, ivi comprese quelle previste da leggi speciali»<sup>30</sup>.

I Sottosegretari spesso partecipano alle sedute delle Camere per rispondere in sostituzione del Ministro ad interrogazioni ed interpellanze rivolte al Ministro stesso. Non sempre la mancata partecipazione del Ministro viene accolta con favore dalle Camere, dal momento che il rapporto di fiducia intercorre con il Ministro e non con il Sottosegretario<sup>31</sup>.

Si tratta di una funzione di particolare rilevanza, dal momento che involge il rapporto di controllo delle Camere sull'attività del Governo.

Tuttavia si è rilevato che i meccanismi interni di distribu-

braio 2000, *Delega di funzioni del Ministro per la funzione pubblica per atti di competenza dell'Amministrazione al Sottosegretario di Stato on. Adriana Vigneri*, in *Gazzetta Ufficiale* del 23 marzo 2000 n. 69, ove l'incarico è attribuito: «con particolare riferimento, fra gli altri, ai disegni e proposte di legge in materia di riforma dei servizi pubblici locali, di comunicazione istituzionale, di giustizia amministrativa, di riorganizzazione di uffici e organismi pubblici».

<sup>29</sup> Art. 19, Regolamento della Camera dei deputati.

<sup>30</sup> In tal senso si è pronunciata la Giunta per il regolamento della Camera il 23 gennaio 1958, come riportato da: L. ELIA, *I sottosegretari di Stato rivestono «funzioni di Governo?»*, cit., 451; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale* 6a ediz., Napoli, 1962, 422 e s.

<sup>31</sup> G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano 1967, 230, che peraltro ritiene che la fiducia giuridicamente sia concessa al Governo nel suo insieme, ivi compresi i sottosegretari, almeno secondo chi li ritiene membri del Governo.

zione dei compiti del Governo in Parlamento hanno rilevanza «politica», ma non giuridica, dal momento che le Camere hanno diritto all'assistenza di un membro del Governo in grado di rispondere alle domande proposte, ma non esiste un diritto del Parlamento alla «competenza» formale del Ministro presente alla discussione<sup>32</sup>.

Di recente, espressamente nel Regolamento della Camera dei Deputati si è previsto l'invito da parte del presidente della Commissione al Ministro o al Sottosegretario di Stato competente perché risponda alle interrogazioni a risposta immediata in Commissione<sup>33</sup>.

Il «moderno policentrismo parlamentare (commissioni permanenti nei due rami del parlamento, commissioni bicamerali, comitati ristretti)» non può che giustificare la prassi che vede i Ministri sostituiti dai Sottosegretari di Stato, senza la quale «il lavoro dei ministri fuori del parlamento incontrerebbe difficoltà ancora maggiori di quelle usuali»<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, II, cit., 60.

<sup>33</sup> Deliberazione della Camera dei deputati 4 novembre 1997 e 24 settembre 1997, *Modificazioni agli articoli 13, 14, 15, 24, 83, 85, 116, 118-bis, 119, 125 e 135-bis e introduzione degli articoli 15-bis, 48-bis, 135-ter, 138-bis e 139-bis del regolamento della Camera dei deputati*, in *Gazz. Uff.*, 11 novembre 1997, n. 263, art. 135 ter, 1. Lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata in Commissione ha luogo due volte al mese, di norma il giovedì. 2. Entro le ore dodici del giorno antecedente a quello nel quale è previsto lo svolgimento delle interrogazioni di cui al comma 1, un componente della Commissione per ciascun Gruppo può presentare un'interrogazione per il tramite del rappresentante del Gruppo al quale appartiene. Il presidente della Commissione invita quindi a rispondere il Ministro o il Sottosegretario di Stato competente.

<sup>34</sup> A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, II, cit., 59 e s., che ricorda che la questione dei conflitti di competenza

2. *Il rapporto fiduciario con il Governo. Il controllo sull'attività svolta dal Ministro da parte di una diversa forza politica di coalizione. I Sottosegretari di Stato come rappresentanti del Governo avanti alle Camere.* – I Sottosegretari, attraverso l'esercizio dei compiti che vengono loro affidati, sono chiamati a prospettare ed attuare l'indirizzo politico del Governo, benché si ritenga che non concorrono a definirlo, non partecipando al Consiglio dei Ministri.

Come si è visto esaminando il procedimento di nomina, i Sottosegretari di Stato sono, di fatto, espressione dei partiti politici che compongono la maggioranza parlamentare che sostiene il Governo.

Essi condividono le sorti del Governo che li ha nominati, dal momento che alla caduta del Governo anch'essi cessano dall'incarico e sono tenuti a dimettersi, proprio perché si interrompe il rapporto fiduciario che li lega a quel determinato Governo.

In tale prospettiva sembra individuabile un rapporto fiduciario fra Governo e Sottosegretari di Stato più evidente di quanto non sia quello intercorrente tra Ministro e Sottosegretari assegnati al suo dicastero<sup>35</sup>.

Si è ricordato, infatti, come il procedimento di nomina dei Sottosegretari di Stato non assicuri, nonostante l'introduzione del «concerto»<sup>36</sup>, l'esistenza di un rapporto fiduciario tra il Ministro ed i Sottosegretari assegnati al Ministero.

attivi o passivi, tra ministri e tra sottosegretari di diverso ministero, la cui soluzione spetta al Presidente del Consiglio o, per sua delega, al ministro o al sottosegretario per i rapporti con il parlamento.

<sup>35</sup> V. *infra* par. 4.

<sup>36</sup> Att. 10, comma, l. 23 agosto 1988, n. 400, cit.

La nomina all'ufficio di Sottosegretario di Stato può essere determinata dalle più svariate ragioni ed essere fondata sui più diversi interessi.

Anche in passato la nomina dei Sottosegretari è stata utilizzata per estendere il consenso parlamentare al Governo e per questa ragione venivano normalmente scelti dei parlamentari, anche se la legge non lo imponeva come requisito necessario.

Visto che la nomina dei Sottosegretari di Stato è stata considerata un mezzo per ampliare la base parlamentare del Governo, si è ritenuto che fra i loro compiti vi fosse anche quello di tenere «personali e frequenti» rapporti con i componenti della maggioranza delle assemblee parlamentari, per conoscerne le opinioni e gli umori ed assicurare al Governo il loro sostegno, incoraggiando i timidi, stimolando gli indifferenti, persuadendo gli indecisi, calmando gli scontenti<sup>37</sup>.

Secondo la terminologia inglese i Sottosegretari di Stato avrebbero la funzione di *Wippers-in* (frustatori), con il ruolo di ampliare il sostegno al Governo.

Attraverso questo ruolo, che non può essere adeguatamente svolto dal Ministro, i Sottosegretari di Stato costituirebbero il raccordo ed il normale strumento di comunicazione tra il Governo e le Camere<sup>38</sup>.

Se non è assicurato un rapporto fiduciario con il Ministro, quantomeno l'appartenenza alla medesima coalizione che

<sup>37</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 529.

<sup>38</sup> E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, III ed., Napoli, 1922, 324 e s., secondo cui: «i sottosegretari sono come l'anello di congiunzione fra il Gabinetto e la maggioranza della Camera elettiva, che guidano e disciplinano, di cui cercano di scoprire gli umori e le tendenze».

sostiene un determinato Governo dovrebbe assicurare una «consònanza di interessi» che garantisca la collaborazione col Governo.

In tale chiave si può considerare la diffusa tendenza ad assegnare l'incarico di Sottosegretario di Stato a persone appartenenti a partiti politici diversi da quello del Ministro, con l'intenzione non tanto di coadiuvarlo, quanto di «controbilanciarne l'influenza politica nell'ambito del dicastero»<sup>39</sup>.

Una simile intenzione non appare certo nuova: si è visto come ciò avvenisse nella Francia di fine Ottocento, e come ciò determinasse forti tensioni, che potevano giungere alla minaccia di dimissioni da parte del Ministro qualora non accettasse la forzata collaborazione di un Sottosegretario di Stato, proprio perché la collaborazione si trasformava in un controllo e, per la posizione riconosciuta ai Sottosegretari di Stato in Francia, in una duplicazione al vertice del Ministero, con i nefasti effetti nella direzione dell'apparato amministrativo<sup>40</sup>.

In tempi in cui il Ministro poteva disporre di una «forte» supremazia sull'apparato amministrativo, con il rischio di ingerenze indebite, forse poteva comprendersi la scelta di controbilanciare il potere del Ministro attraverso un «controllo politico» da parte di una diversa forza politica, seppure sempre di Governo; ma certamente ciò ha comportato lo «stravolgimento» delle esigenze che avevano determinato l'istituzione dei Sottosegretari di Stato.

La mancanza di un rapporto fiduciario, o addirittura il tentativo di realizzare un controllo improprio sul Ministe-

<sup>39</sup> Così: F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, vol. I, *Il procedimento di formazione. La struttura*, Milano, 1959, 282.

<sup>40</sup> V. *supra* cap. I, par. 3.

ro<sup>41</sup>, con tutti gli effetti che si evidenziano nell'esercizio delle relative attribuzioni, impone di riconsiderare la figura dei Sottosegretari di Stato e di ridefinirne il ruolo sia nei rapporti con gli organi politici, sia con quelli amministrativi.

I Sottosegretari di Stato sono chiamati a svolgere un'importante funzione di rappresentanti del Governo nelle discussioni della Camera e del Senato; in tali circostanze sono dunque tenuti a presentare e sostenere l'indirizzo politico del Governo, come specificato nelle direttive del Ministro competente, collaborando in tal modo all'attuazione di tale indirizzo politico.

Non si esclude inoltre che i Sottosegretari di Stato possano essere chiamati a partecipare al Consiglio dei Ministri a titolo consultivo, magari per esporre l'esito dei loro approfondimenti sulle materie che sono state loro delegate, senza tuttavia che possano esprimere un voto deliberativo<sup>42</sup>.

La scelta è demandata all'autonomia del Consiglio dei Ministri che può decidere di avvalersi, anche in tale sede, di collaborazioni esterne, benché finora tale facoltà non pare sia stata esercitata.

### 3. La posizione particolare del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La partecipazione al Consiglio

<sup>41</sup> F. CUOCOLO, voce *Sottosegretario di Stato*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993, 2, parla di «controllo o addirittura di contrapposizione e di freno nei confronti del Ministro, come frequenti indiscrezioni tratte dall'esperienza concreta hanno confermato».

<sup>42</sup> Art. 1, comma II, d.p.c.m. 10 novembre 1993, *regolamento interno del Consiglio dei Ministri*; F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, vol. I, *Il procedimento di formazione. La struttura*, cit., 275.

*dei Ministri come segretario verbalizzante. Il rapporto fiduciario con il Presidente del Consiglio dei Ministri. Il rapporto con il Segretario generale. La direzione dell'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri.* – In base al r. d. 14 novembre 1901, art. 3, le funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri dovevano essere svolte da uno dei Ministri; al contrario si è affermata una prassi, contrastante con tale norma<sup>43</sup>, che ha determinato l'attribuzione di tali funzioni al Sottosegretario alla presidenza del Consiglio.

In tal modo si è introdotta nella struttura del Governo una figura del tutto peculiare di Sottosegretario di Stato necessariamente presente alle riunioni del Consiglio dei Ministri.

Tale prassi *contra legem* è stata trasfusa nella previsione della l. 23 agosto 1988, n. 400, cit., ove si è disposto che: «Il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, designato nel decreto di nomina, è il segretario del Consiglio ed esercita le relative funzioni; cura la verbalizzazione e la conservazione del registro delle deliberazioni»<sup>44</sup>.

Il Consiglio dei Ministri, nella sua prima riunione, prima di aver ottenuto la fiducia delle Camere, si pronuncia sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri circa la nomina del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio che dovrà svolgere le funzioni di segretario del Consiglio.

Questi viene dunque nominato, e subito dopo si procede al giuramento, nelle mani del Presidente del Consiglio, in modo da fargli assumere immediatamente le sue funzioni.

<sup>43</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 309.

<sup>44</sup> Art. 4, comma II, l. 23 agosto 1988, n. 400, cit.

La nomina del Sottosegretario di Stato «alla» Presidenza del Consiglio dei Ministri, avviene dunque con un separato decreto<sup>45</sup>, rispetto agli altri Sottosegretari di Stato, proprio per la peculiarità delle funzioni che gli sono affidate.

Infatti il Sottosegretario «alla» Presidenza del Consiglio si distingue dagli altri eventuali Sottosegretari «presso» la Presidenza del Consiglio, che svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero dai Ministri senza portafoglio, esattamente come gli altri sottosegretari nominati presso i Ministeri<sup>46</sup>.

Il ruolo particolare del Sottosegretario di Stato «alla» Presidenza del Consiglio dei Ministri consiste essenzialmente nella partecipazione a tutte le sedute del Consiglio dei Ministri, seppure senza partecipare alle deliberazioni; tuttavia il

<sup>45</sup> Si veda il d.p.r. 22 dicembre 1999, *Nomina a Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le funzioni di Segretario del Consiglio medesimo, dell'on. Enrico Micheli*: «il Presidente della Repubblica, Visto l'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri; Sentito il Consiglio dei Ministri; Decreta: L'on. dott. Enrico Micheli, deputato al Parlamento, è nominato Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con le funzioni di Segretario del Consiglio medesimo. Il presente decreto sarà presentato alla Corte dei conti per la registrazione. Dato a Roma, addì 22 dicembre 1999», cui segue la firma del Presidente della Repubblica (Ciampi) e del Presidente del Consiglio dei Ministri (D'Alema). Registrato alla Corte dei conti il 28 dicembre 1999, Atti di Governo, registro n. 118, foglio n. 17.

<sup>46</sup> Art. 10, comma V, l. 23 agosto 1988, n. 400, cit., «Oltre al sottosegretario di Stato nominato segretario del Consiglio dei Ministri, possono essere nominati presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri altri sottosegretari per lo svolgimento di determinati compiti e servizi. La legge sull'organizzazione dei Ministeri determina il numero e le attribuzioni dei sottosegretari. Entro tali limiti i sottosegretari sono assegnati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ai Ministeri».

rapporto fiduciario che lo lega al Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>47</sup> ottimizza la collaborazione ed esalta il ruolo «politico» di questo Sottosegretario<sup>48</sup>.

Tale Sottosegretario ha un ruolo di rilievo anche nella direzione dell'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri<sup>49</sup>, che ha il compito di assicurare la documentazione e l'assistenza necessaria al Presidente ed ai Ministri in Consiglio, in particolare nella cura degli adempimenti preparatori dei lavori del Consiglio.

Il Sottosegretario, unitamente al medesimo ufficio di segreteria, è chiamato anche ad occuparsi degli adempimenti necessari perché le deliberazioni del Consiglio stesso siano portate ad esecuzione.

Egli assume anche la direzione dei dipartimenti ed uffici per i quali abbia ricevuto la delega dal Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>50</sup>.

Con la recente riforma è stata abrogata la norma che prevedeva la dipendenza del segretario generale dal Sottosegretario di Stato «alla» Presidenza del Consiglio, per quanto attribuito alla sua competenza<sup>51</sup>, in relazione alla ridefinizione del

<sup>47</sup> A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000, 50, lo definisce come il principale collaboratore politico-istituzionale del presidente.

<sup>48</sup> S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commentario alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, cit., 205 e s.

<sup>49</sup> Art. 20, comma I, l. 23 agosto 1988, n. 400, cit.

<sup>50</sup> Art. 20, comma I, l. 23 agosto 1988, n. 400, cit.

<sup>51</sup> «Il segretario generale dipende dal Presidente del Consiglio dei Mini-

ruolo del Segretario generale<sup>52</sup> come responsabile del funzionamento del Segretariato generale e della gestione delle risorse umane e strumentali della Presidenza<sup>53</sup>.

È previsto infatti che al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio siano attribuite le funzioni<sup>54</sup> che non sono

stri e, per quanto di competenza, dal sottosegretario di Stato alla Presidenza, segretario del Consiglio dei Ministri», art. 18, comma V, l. 23 agosto 1988, n. 400, cit., abrogato dall'art. 12, comma IV, d. lg. 30 luglio 1999, n. 303, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

<sup>52</sup> Evidenziano come tale figura risulti «sicuramente rafforzata»: L. CARBONE, F. CARINGELLA, M. D'ADAMO, M.L. MADDALENA, F. ROMANO, C. SILVESTRO, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, cit., 41.

<sup>53</sup> Come previsto dall'art. 7, comma V e X, d. lg. 30 luglio 1999, n. 303, cit., che prosegue con la previsione che: «Il Segretario generale può essere coadiuvato da uno o più Vicesegretari generali. Per le strutture affidate a Ministri o Sottosegretari, le responsabilità di gestione competono ai funzionari preposti alle strutture medesime, ovvero, nelle more della preposizione, a dirigenti temporaneamente delegati dal Segretario generale, su indicazione del Ministro o Sottosegretario competente».

<sup>54</sup> Le funzioni di cui all'art. 19, l. 23 agosto 1988, n. 400, cit., come mod. art. 12, comma IV e X, d. lg. 30 luglio 1999, n. 303, sono: «a) predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo; b) assicurare il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione del programma di Governo, anche mediante il sistema informativo e di documentazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri in collegamento con i corrispondenti sistemi delle Camere e degli altri organismi pubblici ed avvalendosi della attività dell'ISTAT; c) curare gli adempimenti e predisporre gli atti necessari alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative, nonché all'attuazione della politica istituzionale del Governo; d) provvedere alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore anche al fine del coordinamento delle disposizioni medesime; e) collaborare alle iniziative concernenti i rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli organi dello Stato nonché predisporre gli elementi di valutazione delle questioni di rilevanza costituzionale; f) predisporre gli elementi necessari

assegnate alla responsabilità di un Ministro senza portafoglio,

per la risoluzione delle questioni interessanti la competenza di più Ministeri e per assicurare all'azione amministrativa unità di indirizzo; g) curare la raccolta comparativa dei dati sull'andamento della spesa, della finanza pubblica e dell'economia nazionale, ai fini di valutazioni tecniche sulla coerenza economico-finanziaria dell'attività di Governo, avvalendosi dell'ISTAT nonché dei sistemi informativi e dell'apporto di ricerca delle altre amministrazioni e di organismi pubblici; h) predisporre gli adempimenti per l'intervento del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari e per la proposizione nelle sedi competenti delle priorità governative; assicurare una costante e tempestiva informazione sui lavori parlamentari anche al fine di coordinare la presenza dei rappresentanti del Governo; provvedere agli adempimenti necessari per l'assegnazione dei disegni di legge alle due Camere, vigilando affinché il loro esame si armonizzi con la graduale attuazione del programma governativo; curare gli adempimenti inerenti alla presentazione di emendamenti ai progetti di legge all'esame del Parlamento, nonché gli adempimenti concernenti gli atti del sindacato ispettivo, istruendo quelli rivolti al Presidente del Consiglio e al Governo; i) assistere, anche attraverso attività di studio e di documentazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri nella sua attività per le relazioni internazionali che intrattiene e, in generale, negli atti di politica estera; "i-bis) assistere il Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esercizio delle sue attribuzioni istituzionali in materia di rapporti con le Confessioni religiose, ferme restando le attribuzioni del Ministero dell'interno di cui all'articolo 14, comma 2, lettera d), del decreto legislativo sul riordinamento dei Ministeri." (lettera aggiunta dall'art. 12, X, d. lg. 30 luglio 1999, n. 303); l) assistere il Presidente del Consiglio dei Ministri nella sua attività per le relazioni con gli organismi che provvedono alla difesa nazionale; m) curare il cerimoniale della Presidenza del Consiglio dei Ministri; n) curare lo studio e l'elaborazione delle modifiche necessarie a conformare la legislazione al fine della uguaglianza tra i sessi e di assistere il Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione al coordinamento delle amministrazioni competenti nell'attuazione dei progetti nazionali e locali aventi il medesimo fine; o) curare gli adempimenti relativi ai modi e ai tempi di applicazione della normativa comunitaria, nonché la raccolta di dati e informazioni ed il compimento di analisi sulle implicazioni per l'Italia delle politiche comunitarie; p) curare gli adempimenti relativi ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; all'esame delle leggi regionali ai fini dell'articolo 127 della Costituzione; al coordinamento tra legislazione statale e regionale;

ovvero che non sono delegate al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Pare d'interesse rilevare che, come i Sottosegretari di Stato sono tenuti alle dimissioni alla caduta del Governo, anche il Segretario generale ed il Vicesegretario cessano dall'incarico, poiché è previsto che i loro decreti di nomina cessino di avere efficacia con il giuramento del nuovo Governo<sup>55</sup>. Si realizza in

all'attività dei commissari del Governo nelle regioni; ai problemi delle minoranze linguistiche e dei territori di confine; q) mantenere i contatti con gli organi di informazione attraverso il capo dell'ufficio stampa del Presidente del Consiglio dei Ministri; r) svolgere le attività di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri inerenti alla gestione amministrativa del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti, dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri organi ed enti che alla Presidenza del Consiglio dei Ministri fanno capo; s) curare le attività preliminari e successive alle deliberazioni del comitato per la liquidazione delle pensioni privilegiate ordinarie e di ogni altro organo collegiale operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per disposizione di legge o di regolamento (l'art. 12, comma IV, d. lg. 30 luglio 1999, n. 303, cit., ha previsto l'abrogazione della lettera s), per quanto riguarda il riferimento al comitato per la liquidazione delle pensioni privilegiate ordinarie); t) curare gli affari legali e del contenzioso e mantenere i contatti con l'avvocatura dello Stato; u) curare le questioni concernenti il personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché il coordinamento dei servizi amministrativi e tecnici; aa) curare ogni altro adempimento necessario per l'esercizio delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, del Consiglio dei ministri e dei ministri senza portafoglio; bb) assicurare la gestione amministrativa e la manutenzione degli immobili di pertinenza o comunque in uso per le esigenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ivi comprese quelle relative ai dipartimenti e agli uffici affidati alla responsabilità dei Ministri senza portafoglio e dei sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, avvalendosi anche delle amministrazioni competenti», (l'art. 12, comma IV, d. lg. 30 luglio 1999, n. 303, cit., ha abrogato le lettere v, z, cc).

<sup>55</sup> Art. 18, comma III, l. n. 400 del 1988, cit., «I decreti di nomina del segretario generale, del vicesegretario generale, dei capi dei dipartimenti e degli uffici di cui all'articolo 21 cessano di avere efficacia dalla data del giura-

tal modo un'applicazione integrale del principio dello *spoils system*, che è stato ritenuto «caso unico in tutta la pubblica amministrazione del nostro Paese»<sup>56</sup>.

Nella Presidenza del Consiglio dei Ministri sembra dunque realizzarsi una collaborazione strettamente fiduciaria che si attua mediante la scelta di due figure distinte: da un lato, il Sottosegretario «alla» Presidenza del Consiglio, che, come politico, coadiuva il Presidente del Consiglio, e dall'altra il Segretario generale, con competenze spiccatamente tecniche<sup>57</sup>. Tale soluzione sembra richiamare il modello britannico sopra

mento del nuovo Governo», disposizione che deve essere integrata con l'art. 12, comma IX, d. lg. 30 luglio 1999, n. 303, cit., ove si è previsto che: «All'articolo 18, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono aggiunte, infine, le seguenti parole: "Sono del pari collocati obbligatoriamente fuori ruolo nelle amministrazioni di appartenenza, oltre agli esperti di cui all'articolo 3 della legge 8 marzo 1999, n. 50, i vice capi delle strutture che operano nelle aree funzionali relative al coordinamento dell'attività normativa ed amministrativa del Governo, al coordinamento degli affari economici, alla promozione dell'innovazione nel settore pubblico e coordinamento del lavoro pubblico, nonché il dirigente generale della polizia di Stato preposto all'Ispettorato generale che è adibito alla sicurezza del Presidente e delle sedi del Governo e che, per quanto attiene al suo speciale impiego, dipende funzionalmente dal Segretario generale».

<sup>56</sup> G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, a cura di C. D'ORTA - F. GARELLA, Roma, 1997, 384.

<sup>57</sup> Art. 7, comma V, d. lg. 30 luglio 1999, n. 303, cit. e art. 18, comma II, l. n. 400 del 1988, cit., ove si prevede che: «2. Al Segretariato è preposto un segretario generale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, tra i magistrati delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrativa, gli avvocati dello Stato, i dirigenti generali dello Stato ed equiparati, i professori universitari di ruolo ovvero tra estranei alla pubblica amministrazione».

descritto<sup>58</sup>, con la peculiarità della temporaneità anche del Segretario generale, che consente di assicurare il rapporto di fiducia.

La Presidenza del Consiglio ha inoltre elaborato un primo modello di organizzazione degli «uffici di diretta collaborazione» con il Presidente del Consiglio dei Ministri, dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari di Stato<sup>59</sup>, per assicurare non solo un'elevata professionalità, ma anche un legame fiduciario con gli organi politici che devono coadiuvare.

In tale prospettiva in un primo tempo si è ritenuto opportuno determinare una composizione standard dell'ufficio di gabinetto dei Ministri senza portafoglio e delle segreterie degli stessi e dei Sottosegretari alla Presidenza delegati, per consentire una rapida costituzione degli stessi all'atto della nomina, anche in assenza di specifici decreti organizzativi<sup>60</sup>.

Sono stati così individuati gli uffici di diretta collaborazione anche dei Ministri senza portafoglio, del Sottosegretario alla Presidenza e dei Sottosegretari presso la Presidenza, pur facendo salva la possibilità di determinare successivamente la composizione e la struttura con appositi d.p.c.m., che in ogni caso cessano di avere efficacia con la cessazione dell'incarico di Governo<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> *Supra* cap. I, par. 2.

<sup>59</sup> Art. 7, comma VII, d. lg. 30 luglio 1999, n. 303, cit., ove si è previsto: «7. Il Presidente, con propri decreti, individua gli uffici di diretta collaborazione propri e, sulla base delle relative proposte, quelli dei Ministri senza portafoglio o sottosegretari della Presidenza, e ne determina la composizione».

<sup>60</sup> Così: d.p.c.m. 15 aprile 2000, *Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, mod. dal d.p.c.m. 4 agosto 2000.

<sup>61</sup> Art. 6, comma I, d.p.c.m. 15 aprile 2000, cit., v. *infra* cap. IV.

4. *Il rapporto con il Ministro come organo politico. Il dovere di conformarsi alle direttive del Ministro per la discussione parlamentare e la risposta ad interrogazioni e interpellanze. Limiti alla facoltà di delegare le funzioni costituzionali del Ministro.* — Il rapporto più complesso è da sempre apparso quello con il Ministro, nella sua duplice funzione di organo politico e vertice dell'apparato amministrativo del relativo dicastero.

Si è visto come l'evoluzione della figura del Sottosegretario di Stato ne abbia mutato le funzioni: da coadiutore e supplente di diritto del ministro impedito o assente<sup>62</sup>, a semplice delegato del Ministro<sup>63</sup>.

Fino al 1924 si riconosceva infatti al Sottosegretario di Stato il compito di «sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero nel ramo del Parlamento cui appartiene, o quale commissario regio in quello di cui non fa parte» e nel successivo regolamento si prevedeva la facoltà di rappresentare il Ministro «in caso di assenza o di impedimento»<sup>64</sup>.

In seguito, invece, si volle espressamente escludere che i Sottosegretari di Stato avessero «attribuzioni proprie», preve-

<sup>62</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 545; F. CAMMEO, *Commentario alle leggi della giustizia amministrativa*, Milano, 1911, 538 e s.; E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, III ed., Napoli, 1922, 324 e s., considera che il Sottosegretario di Stato supplisce il Ministro in tutte le sue attribuzioni ad eccezione della partecipazione al Consiglio dei Ministri ed alla controfirma degli atti che emanano dal Re. Può essergli affidata la sorveglianza di tutti i servizi o addirittura la direzione di tutti o di alcuni. O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, 1929, 203.

<sup>63</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 309.

<sup>64</sup> R.d. 1° marzo 1888, n. 5247, *Nomina e attribuzioni dei sotto segretari di Stato*.

dendo che essi potessero esercitare nel rispettivo dicastero solo «le attribuzioni che loro vengono delegate dal ministro»<sup>65</sup>.

Da tale previsione si volle desumere una scelta di limitazione dei compiti dei sottosegretari di Stato<sup>66</sup> nel quadro della riforma degli organi di Governo, mentre secondo altri questa non assumeva un significato limitativo<sup>67</sup>, ma si inseriva nella riorganizzazione delle strutture di supporto dei gabinetti particolari.

In ogni caso, era il Ministro a definire discrezionalmente l'ambito di attività sia politica, sia amministrativa di uno, o più Sottosegretari di Stato assegnati al Ministero.

La delega in passato poteva essere attribuita per singoli «affari», oppure come delega permanente, per particolari settori dell'attività ministeriale, che avrebbe talora comportato anche la discussione dei relativi progetti avanti alle Camere.

La delega era attribuita con decreto ministeriale, che assumeva una rilevanza particolare in ordine alla definizione delle competenze amministrative del Sottosegretario, dal momento che consentiva al Sottosegretario anche di firmare atti di competenza del Ministro, che in ogni caso venivano imputati al Ministero<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Art. 2, comma I, r. d.l. 10 luglio 1924, n. 1100, conv. dalla l. 21 marzo 1926, n. 597, cit. Cfr. F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milano, 1950, 103 e s.

<sup>66</sup> C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, 98 e s.

<sup>67</sup> V. OLIVIERI SANGIACOMO, *La funzione del sottosegretario di Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1941, I, 69 e s.

<sup>68</sup> F. CUOCOLO, voce *Sottosegretari di Stato*, in *Novissimo dig.it.*, XVII, Torino, 1970, 1016, che ricorda la pratica, ritenuta superflua, di firmare «per il ministro».

Dai limiti al contenuto politico di tali deleghe si rileva la definizione della figura del Sottosegretario che nel nostro ordinamento non ha assunto il ruolo di Vice-Ministro poiché anche in passato non gli erano delegabili le «funzioni proprie del Ministro che per la costituzione o la legge devono essere adempiute da lui personalmente»<sup>69</sup>. L'art. 67 dello Statuto Albertino prevedeva infatti che: «I Ministri sono responsabili. Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro».

Anche nell'ordinamento repubblicano si esclude che il Sottosegretario possa controfirmare gli atti del Capo dello Stato poiché ciò sarebbe in violazione dell'art. 89 della Costituzione, comma I, che prevede che: «Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità».

Infatti si integrerebbe una violazione del principio della responsabilità politica, soprattutto se si considerano i Sottosegretari di Stato politicamente irresponsabili nei confronti del Parlamento<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 543, che rifiuta anche la qualificazione dei Sottosegretari di Stato come «degli *alter ego* dei Ministri».

<sup>70</sup> V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, cit., 545; F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, vol. I, *Il procedimento di formazione. La struttura*, cit., 277. *Contra*: E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano, parte generale*, II ed. Roma, 1920, 449 e s., considera che nella forma di governo parlamentare i Sottosegretari di Stato come i Ministri sono sottoposti non solo a responsabilità giuridica, ma anche a responsabilità politica o impropria, che si concreta unicamente nell'approvazione o meno dell'indirizzo che un Ministro ha seguito o si propone di seguire e viene attuata esclusivamente mediante votazioni della Camera elettiva. Ritiene che, come i Ministri, essi sono stati ritenuti «responsabili (a diffe-

Si è ritenuto che i Sottosegretari di Stato, in quanto collaboratori politici, subordinati alla direzione politica del ministro, «né sono oggi politicamente responsabili innanzi alle Camere, né prevedibilmente lo saranno in futuro»<sup>71</sup>. Essi infatti, quando partecipano ai lavori parlamentari, sono tenuti a seguire le direttive del Ministro al quale è attribuita la responsabilità politica delle dichiarazioni del Sottosegretario.

Si è inoltre continuato ad escludere la legittimità della delega nei casi in cui una legge preveda che determinate funzioni debbano essere svolte direttamente e personalmente dal Ministro<sup>72</sup> o dal Presidente del Consiglio<sup>73</sup>.

renza degli altri organi costituzionali normalmente irresponsabili) in triplice modo»: responsabilità politica, che importa disapprovazione dell'operato per parte del Re, delle Camere o del Primo Ministro; responsabilità civile, regolata dalle norme di diritto comune proprie della responsabilità dei pubblici funzionari in genere; ed infine responsabilità penale, che non subisce eccezioni per quanto concerne i Sottosegretari: S. LESSONA, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Firenze, 1935, 134 e s., definisce i Sottosegretari di Stato come «organi ausiliari del Gabinetto», ciascuno dei quali sta a fianco di un Ministro e lo coadiuva.

<sup>71</sup> G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano 1967, 230 s., che peraltro non esclude una responsabilità politica indiretta, anche perché la caduta del Governo coinvolge anche i Sottosegretari, che devono dunque ispirarsi a quel «senso di responsabilità solidale che deve animare ciascun membro del Governo»; come i ministri anche i sottosegretari devono difendere fuori ed entro il parlamento il Governo, non debbono criticare alcuno dei suoi membri e debbono subire le critiche mosse ad esso.

<sup>72</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 17 giugno 1988, n. 870, *Min. p. i. c. Giordano*, in *Cons. Stato*, 1988, I, 745, ove si afferma che l'art. 104 d.p.r. 31 maggio 1974 n. 417 non va al di là di una distribuzione di competenze e va interpretato nel senso che vengono riservati al ministero – e non al ministro in via esclusiva – i provvedimenti più gravi tra quelli sanzionatori a carico degli insegnanti, anche se concernenti il personale appartenente ai ruoli provinciali (per il quale è in genere competente il provveditore agli studi); pertanto, legit-

Più in generale, non possono essere oggetto di delega le attribuzioni di ordine costituzionale e che attengono alle funzioni di Governo<sup>74</sup>.

In taluni casi, i decreti di delega hanno escluso espressamente gli atti di Governo e i provvedimenti che importassero comunque responsabilità politica, riguardanti problemi di carattere generale, implicanti direttamente o indirettamente variazioni di bilancio, ovvero attribuiti da leggi o regolamenti alla specifica e non delegabile competenza del Ministro<sup>75</sup>.

Con la legge n. 400 del 1988, cit., si è previsto che i Sotto-

timamente il provvedimento di destituzione di diritto di un insegnante medio viene adottato dal Sottosegretario di Stato su delega del Ministro (decreto ministeriale 21 ottobre 1980 al Sottosegretario Drago) e non dal Ministro direttamente.

<sup>73</sup> Consiglio di Stato, ad. gen., 20 luglio 1995, n. 1866, *Pres. Cons.*, in *Cons. Stato*, 1996, I, 1405, ove si esclude che possa essere delegata al sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la competenza in ordine all'adozione del regolamento concernente la disciplina dei termini e dei responsabili dei procedimenti nell'ambito del dipartimento della protezione civile espressamente attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonostante che il Sottosegretario sia titolare di funzioni in questa materia in virtù del d.p.c.m. 15 marzo 1995.

<sup>74</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 29 marzo 1963, n. 153, *Gilli c. Min. int.*, *Foro amm.*, 1963, I, 534, che considera legittimo il provvedimento di dispensa dal servizio per scarso rendimento di un pubblico dipendente. T.a.r. Toscana, sez. I, 4 febbraio 1989, n. 71, *Contarini c. Min. p. i.*, in *Toscana lavoro giur.*, 1989, 567, che afferma che il potere conferito dall'art. 71 d.p.r. 31 maggio 1974, n. 417 in ordine ai trasferimenti per incompatibilità ambientale (che si differenziano dagli altri solo per la necessità del parere del consiglio di disciplina) può essere delegato dal ministro al sottosegretario ex art. 2 r.d. 10 luglio 1924, n. 1100.

<sup>75</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 19 ottobre 1960 n. 835, *Riondino c. Min. p.i.*, con nota di G. ABBAMONTE, *Sulla competenza dei sottosegretari di Stato a decidere i ricorsi gerarchici*, in *Giust. civ.*, 1961, II, 153.

segretari di Stato siano tenuti a coadiuvare il Ministro, esercitando i compiti ad essi delegati con decreto ministeriale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale<sup>76</sup>.

Viene dunque previsto il principio di pubblicità della delega che rende più trasparenti, e conoscibili anche dai terzi<sup>77</sup>, i rapporti tra Ministro e Sottosegretario.

È dunque possibile analizzare le varie tipologie di decreti ministeriali di delega che attribuiscono ai sottosegretari sia compiti di natura politica, come la partecipazione alle sedute del Parlamento, sia le competenze relative all'attività del Ministero, occupandoci per il momento solamente dei primi.

Innanzitutto i decreti si distinguono per la scelta di indicare o meno tutta la disciplina normativa che fonda l'attribuzione della delega<sup>78</sup>, in determinati decreti indicata diffusamente<sup>79</sup>, mentre in altri con rinvii molto limitati<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Art. 10, comma III, 23 agosto 1988, n. 400, cit.

<sup>77</sup> S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commentario alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, II ed., cit., 145 e s.

<sup>78</sup> D.m. 30 ottobre 1998, *Delega di attribuzioni del Ministro degli affari esteri per taluni atti di competenza dell'amministrazione ai Sottosegretari di Stato sen. Valentino Martelli, on. Umberto Ranieri, sen. Rino Serri e sen. Patrizia Toia*, in *Gazzetta Ufficiale*, del 28 dicembre 1998, n. 301: «Il Ministro degli affari esteri, Visto l'art. 2 del regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100, convertito nella legge 21 marzo 1926, n. 597; Visto il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e il relativo regolamento approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827; Visto il decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18; Visto il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748; Vista la legge 26 febbraio 1987, n. 49; Visto l'art. 10 della legge 2 agosto 1988, n. 400; Visto il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche; Vista la legge 17 febbraio 1994, n. 121».

<sup>79</sup> Ad es.: il d.m. 13 gennaio 2000, *Attribuzioni delegate dal Ministro della giustizia on. Oliviero Diliberto ai Sottosegretari di Stato sen. Giuseppe Maria*

È possibile che si riconosca anche ai Ministri senza portafoglio la facoltà di esercitare le funzioni oggetto della delega che ricevono dal Presidente del Consiglio dei Ministri, «anche per il tramite di un Sottosegretario di Stato», fra quelli nominati «presso» la Presidenza del Consiglio<sup>81</sup>.

*Ayala, on. Franco Corleone, on. Marianna Li Calzi, on. Rocco Maggi*, in *Gazzetta Ufficiale* del 20 gennaio 2000, n. 15: «il Ministro della Giustizia, Visto il regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100; Visto il regio decreto-legge 10 novembre 1923, n. 2440, ed il relativo regolamento approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni; Visto il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748; Vista la legge 23 ottobre 1992, n. 421; Visto il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni; Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; Visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 22 dicembre 1999 con il quale sono stati nominati Sottosegretari di Stato alla giustizia il sen. Giuseppe Maria Ayala, l'on. Franco Corleone, l'on. Marianna Li Calzi, l'on. Rocco Maggi; Ritenuta l'esigenza del conferimento della delega di talune competenze del Ministro ai sopra indicati Sottosegretari di Stato», ove peraltro si omette il riferimento all'art. 10 della legge 2 agosto 1988, n. 400, cit.

<sup>80</sup> D.m. 10 novembre 1998, *Delega di attribuzioni del Ministro dei lavori pubblici per taluni di competenza dell'Amministrazione al Sottosegretario di Stato on. Antonio Bargone, on. Gianni Francesco Mattioli e on. Mauro Fabris*, in *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 1999 «il Ministro dei lavori pubblici Visto l'art. 2 del regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100; Visto il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni; Ritenuta l'opportunità di delegare determinate funzioni ai Sottosegretari di Stato on. Antonio Bargone, on. Gianni Francesco Mattioli e on. Mauro Fabris».

<sup>81</sup> D.m. 9 febbraio 2000, *Delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri avv. Dario Franceschini*, in *Gazzetta Ufficiale* del 11 marzo 2000 n. 59 «il Ministro per le riforme istituzionali, Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400; Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303; Visto il decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 1997, n. 520, regolamento recante norme per l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la disciplina delle funzioni dirigenziali; Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 1998, n. 456, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 303 del 30 dicembre

La delega può, ad esempio, affidare ai Sottosegretari «attività» di studio sulle iniziative normative che il ministero voglia assumere e di verifica della loro conformità all'indirizzo politico del Governo.

Per quanto concerne i compiti propriamente politici affidati ai Sottosegretari si può rilevare che nei decreti ministeriali, espressamente, si specifica la possibilità di affidare ai sottosegretari di Stato l'incarico di rappresentare il Ministro «nelle audizioni parlamentari e di rappresentare il Governo in armonia con le direttive di volta in volta fissate dal Ministro, nell'ambito di lavori parlamentari relativi all'esame di disegni e proposte di legge, mozioni e risoluzioni»<sup>82</sup>.

1998, recante il regolamento d'istituzione del Dipartimento per le riforme istituzionali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 dicembre 1999, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 gennaio 2000, n. 11, di conferimento dell'incarico di Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali all'on. Antonio Maccanico; Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 gennaio 2000, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'8 febbraio 2000, n. 31 di delega di funzioni al Ministro per le riforme istituzionali on. Antonio Maccanico, con il quale si dispone, tra l'altro, che le funzioni oggetto della delega possono essere esercitate anche per il tramite di un Sottosegretario di Stato; Visto il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1999 di nomina dei Sottosegretari di Stato, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 gennaio 2000, n. 11, con il quale l'avv. Dario Franceschini è stato nominato Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; Considerata l'opportunità di esercitare la facoltà di affidare al Sottosegretario di Stato avv. Dario Franceschini la cura delle funzioni indicate nel dispositivo al fine di migliorare l'organizzazione del lavoro e rendere più efficiente l'espletamento delle relative funzioni».

<sup>82</sup> D.m. 9 febbraio 2000, *Delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri avv. Dario Franceschini*, in *Gazzetta Ufficiale* del 11 marzo 2000 n. 59, ove all'art. 1, comma II.

Si stabilisce inoltre la possibilità di affidare al Sottosegretario di Stato il compito di rispondere «in armonia con gli indirizzi del Ministro, alle interrogazioni a risposta scritta e ad intervenire presso la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, in rappresentanza del Ministro nei casi di sua assenza, impedimento ovvero qualora il Ministro lo reputi necessario, per lo svolgimento di interpellanze o interrogazioni a risposta orale»<sup>83</sup>.

In altri casi più sinteticamente si prevede che il Sottosegretario di Stato «interviene in rappresentanza del Ministro alle sedute della Camera, del Senato e delle Commissioni parlamentari»<sup>84</sup>, ma in ogni caso occorre rilevare che il Ministro nell'attribuire tale delega si riserva la possibilità di scegliere, caso per caso, quando partecipare direttamente ai lavori parlamentari, con la clausola: «salvo che il Ministro non ritenga di attendervi personalmente».

In alcuni casi nel decreto ministeriale di delega non si rinvia alcun riferimento all'attività parlamentare<sup>85</sup>.

I ricordati articoli dei decreti di delega rinviano dunque alla successiva ripartizione del lavoro che sarà realizzata con l'affidamento ai Sottosegretari di Stato di compiti di ausilio, probabilmente, nelle attività parlamentari che assumono una minore rilevanza politica.

<sup>83</sup> D.m. 9 febbraio 2000, cit.

<sup>84</sup> D.m. 15 dicembre 1998, *Delega di attribuzioni del Ministro del commercio con l'estero per taluni atti di competenza dell'amministrazione al Sottosegretario di Stato sen. Antonio Cabras*, art. 2, comma II.

<sup>85</sup> D.m. 30 ottobre 1998, *Delega di attribuzioni del Ministro degli affari esteri per taluni atti di competenza dell'amministrazione ai Sottosegretari di Stato sen. Valentino Martelli, on. Umberto Ranieri, sen. Rino Serri e sen. Patrizia Toia*, cit.

La concreta attuazione della delega per tali attività deriva anche dal personale rapporto del Ministro con il, o i, Sottosegretari di Stato assegnati al dicastero, dal momento che la legge 23 agosto, n. 400, cit., prevede l'intervento dei Sottosegretari alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari per «sostenere la discussione in conformità alle direttive del Ministro»<sup>86</sup>.

Come ricordato, i decreti di delegazione ripetono in varia forma la necessità che tali interventi si conformino agli indirizzi del Ministro; tuttavia è probabile che il Ministro si giovi della collaborazione parlamentare del Sottosegretario ove ritenga che questi realmente possa fedelmente rappresentare alle Camere o nelle Commissioni parlamentari tali indirizzi.

Si ripropone, per un'efficace collaborazione, l'esigenza di un rapporto di fiducia con i Sottosegretari di Stato che contrasta con gli indicati criteri di scelta, determinati dalla necessità di soddisfare i partiti politici che sostengono il Governo, e volti alla realizzazione di un controllo e un condizionamento dell'attività del Ministero che, indubbiamente, pregiudicano la collaborazione.

In particolare, posto che, come si è detto, nei Governi di coalizione la regola è quella di affiancare, al Ministro di un determinato partito politico, Sottosegretari di Stato appartenenti a partiti diversi, tuttavia l'aumento del numero dei Sottosegretari consente che fra i quattro assegnati ad un dicastero ve ne possa essere uno del medesimo partito del Ministro. Tuttavia neppure questa coincidenza garantisce un reale rapporto di fiducia, che potrebbe fondarsi solamente su di una scelta effettuata direttamente da parte del Ministro.

<sup>86</sup> Art. 10, comma IV.

Nei decreti di delegazione si precisa che resta ferma l'esclusiva potestà del Ministro sugli atti ed i provvedimenti da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, o comunque da emanare con decreto del Presidente della Repubblica, o che abbiano contenuto normativo, come pure sugli atti che ineriscono a nomine, incarichi od alla promozione di ispezioni ed inchieste<sup>87</sup>.

Tuttavia occorre rilevare che, a parte le indicate esclusioni, i compiti e le funzioni proprie del vertice politico possono essere esercitati esclusivamente dal Presidente del Consiglio, da un Ministro, anche senza portafoglio, ovvero da un Sottosegretario di Stato<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> D.m. 9 febbraio 2000, *Delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri avv. Dario Franceschini*, cit., art. 2. Art. 3, lett. n); d.m. 13 gennaio 2000, *Attribuzioni delegate dal Ministro della giustizia on. Oliviero Diliberto ai Sottosegretari di Stato sen. Giuseppe Maria Ayala, on. Franco Corleone, on. Marianna Li Calzi, on. Rocco Maggi*; «ogni altro atto o provvedimento per i quali una espressa disposizione di legge o di regolamento escluda la possibilità di delega nonché quelli che, sebbene rientranti nelle materie indicate nell'art. 2, siano dal Ministro direttamente compiuti o a sé avocati ovvero specificamente delegati anche per categoria». D.m. 2 febbraio 2000, *Delega di funzioni del Ministro per la funzione pubblica per atti di competenza dell'Amministrazione al Sottosegretario di Stato on. Raffaele Cananzi*, cit., art. 1, comma III, ove vengono esclusi: «gli atti e i provvedimenti da sottoporre a deliberazione del Consiglio dei Ministri o comunque da emanare mediante decreto del Presidente della Repubblica o che abbiano contenuto normativo e gli atti che ineriscono alla promozione di ispezioni ed inchieste».

<sup>88</sup> Corte dei conti, sez. contr., 21 marzo 1996, n. 58, *Pres. Cons.*, in *Foro it.*, 1997, III, 48, considera illegittimo il regolamento di organizzazione che attribuisca al segretario generale il potere di procedere al conferimento di funzioni dirigenziali al personale in servizio presso la presidenza del consiglio, atti che il d.leg. n. 29 del 1993, con norma di carattere generale riserva agli organi politici, con conseguente illegittimità anche dei singoli provvedimenti attributivi di incarichi dirigenziali adottati dal segretario, che è organo buro-

La necessità di conformarsi alle direttive del Ministro può comportare anche la previsione della precauzione, volta ad evitare la manifestazione di posizioni contrastanti, che «ogni pubblica presa di posizione di rilevanza politica sui temi internazionali deve essere previamente concordata con il Ministro»<sup>89</sup>.

cratico, benché gli siano attribuiti compiti particolari di supporto all'opera del Presidente del Consiglio. Si veda altresì: Corte dei conti, sez. contr., 5 dicembre 1997, n. 149, *Pres. Cons.*, in *Cons. Stato*, 1998, II, 418.

<sup>89</sup> Art. 2, ultimo comma, d.m. 30 ottobre 1998, *Delega di attribuzioni del Ministro degli affari esteri per taluni atti di competenza dell'amministrazione ai Sottosegretari di Stato sen. Valentino Martelli, on. Umberto Ranieri, sen. Rino Serri e sen. Patrizia Toia*.

CAPITOLO QUARTO

LE FUNZIONI DEI SOTTOSEGRETARI DI STATO  
NEI RAPPORTI CON IL MINISTRO  
QUALE ORGANO AMMINISTRATIVO  
E CON GLI UFFICI MINISTERIALI

SOMMARIO: 1. La delegazione ai Sottosegretari di Stato per la direzione degli «affari amministrativi» del Ministero. La «delega di firma» come espressione di un rapporto di «coadiuzione». La delegazione delle decisioni sui ricorsi gerarchici e per la partecipazione ai Comitati interministeriali. – 2. La separazione tra attività di indirizzo e coordinamento e attività di gestione. Il mutamento del ruolo del Ministro e la necessità di ridefinire il rapporto con il Sottosegretario di Stato e con la struttura amministrativa. Le direttive e la definizione degli obiettivi come nuovi strumenti dell'attività amministrativa ministeriale. – 3. Le carenze nella collaborazione amministrativa del Sottosegretario di Stato ed il conseguente incremento delle strutture del Gabinetto personale del Ministro. Duplicazione di strutture e difficile rapporto con gli altri uffici. Il riordino degli «uffici di diretta collaborazione col Ministro» e delle «segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato» come occasione di razionalizzazione. – 4. La necessità di ridefinire la figura ed il ruolo dei Sottosegretari di Stato in relazione all'attribuzione al Ministro dei compiti di direzione e controllo. La necessità di mantenere una collaborazione parlamentare. L'eventuale attribuzione di nuove e differenti funzioni ed il riconoscimento di una maggiore legittimazione politica ovvero l'introduzione di nuove figure di Segretari di Stato o Vice Ministri.

1. *La delegazione ai Sottosegretari di Stato per la direzione degli «affari amministrativi» del Ministero. La «delega di firma» come espressione di un rapporto di «coadiuzione». La delegazione delle decisioni sui ricorsi gerarchici e per la partecipazione ai Comitati interministeriali.* – Accanto alla previsione della legge del 1888, cit., il successivo decreto regio che aboliva l'ufficio dei segretari generali<sup>1</sup>, all'art. 2, specificava le funzioni dei nuovi Sottosegretari i quali: «coadiuvano il Ministro,

---

<sup>1</sup> R. d. 1° marzo 1888, n. 5247, *Nomina e attribuzioni dei sotto segretari di Stato.*

ed esercitano nel rispettivo dicastero le attribuzioni che loro vengono delegate dal Ministro. Lo rappresentano in caso di assenza o di impedimento».

Inoltre si prevedeva che: «Ogni Ministro potrà, con regolamento da approvarsi con decreto reale, udito il Consiglio dei Ministri, determinare le attribuzioni speciali del proprio sotto segretario di Stato».

In passato si riteneva che il Sottosegretario di Stato rappresentasse, *ex lege*, il Ministro in caso di assenza o impedimento, per gli affari di ordinaria amministrazione<sup>2</sup>, come supplente di diritto.

Normalmente i Sottosegretari di Stato esercitavano le attribuzioni che il Ministro aveva loro delegato<sup>3</sup> con regolamento approvato con decreto reale; così ad esempio per il Ministero dei lavori pubblici<sup>4</sup> si era previsto che: «Il sottosegretario di Stato, che per virtù del regio decreto 1° marzo 1888, coadiuva il ministro e lo rappresenta in caso di assenza o impedimento, regge il segretariato generale del ministero, con tutti gli uffici che ne dipendono».

Oltre a coadiuvare il Ministro nella «superiore direzione» dei diversi servizi, il Sottosegretario di Stato «ha autorità

<sup>2</sup> Non per gli atti di governo, posto che l'art. 67 dello Statuto albertino prevedeva che: «I Ministri sono responsabili. Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro», *supra*, cap. III.

<sup>3</sup> R. d. 1° marzo 1888, n. 5247, *Nomina e attribuzioni dei sotto segretari di Stato*, R. PORRINI, *I ministeri*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo a cura di V. E. Orlando*, vol. I, cit., 527.

<sup>4</sup> R. d. 25 aprile 1889, n. 6063, *Attribuzioni speciali del sottosegretario di Stato del ministero dei lavori pubblici*, art. 1.

sui direttori generali e sullo ispettore generale delle strade ferrate»<sup>5</sup>.

La funzione di raccordo con l'apparato amministrativo si esplicitava nel compito di «comunicare ad essi gli ordini e le istruzioni del ministro» e nel riceverne le relazioni, per quella parte del servizio che il ministro non si fosse riservato di trattare direttamente con essi<sup>6</sup>.

Il sottosegretario di Stato doveva inoltre riferire al Ministro «sugli affari di maggiore importanza e su quelli straordinari, che riguardino il personale del ministero o del genio civile, o l'esercizio del bilancio, nonché sulle modificazioni da introdursi nei regolamenti amministrativi e negli ordinamenti degli uffici»<sup>7</sup>.

Se per consuetudine amministrativa si ammetteva che il Ministro potesse delegare la firma degli atti concernenti i servizi del suo dicastero<sup>8</sup>, ma che non fossero attribuiti in modo specifico al Ministro, tuttavia si precisava che il Sottosegreta-

<sup>5</sup> Art. 2, I comma r. d. 25 aprile 1889, n. 6063, cit.

<sup>6</sup> Art. 2, II comma, r. d. 25 aprile 1889, n. 6063, cit.

<sup>7</sup> R. d. 25 aprile 1889, n. 6063, cit., art. 7, mentre si prevedeva ancora la facoltà di intervenire e presiedere il consiglio superiore dei lavori pubblici in caso di assenza del ministro e di convocare e presiedere il consiglio di amministrazione istituito dall'art. 11 del r. d. 9 settembre 1873, n. 1556.

<sup>8</sup> Consiglio di Stato, IV sezione, 2 maggio 1902, *Vargas-Maciucca e altri c. Minist. LL.PP. e Società delle Ferrovie mediterranee*, in *Legge*, 1902, I, 747, ove si considera del tutto infondata l'interpretazione data dai ricorrenti del regio decreto 1° marzo 1888, n. 5247, secondo la quale il sotto-segretario di Stato potrebbe sottoscrivere per il Ministro solo durante la vacanza per morte o per dimissione; si esclude dunque il vizio di violazione di legge dell'approvazione del Ministero dei lavori pubblici con regio decreto del 30 settembre 1900, della proposta per la costruzione della nuova stazione di Pontecagnano.

rio agiva in luogo del suo capo gerarchico, il quale se ne assumeva comunque la responsabilità<sup>9</sup>.

Talora i Ministri definivano le attribuzioni dei Sottosegretari di Stato con semplice decreto ministeriale, senza sentire il Consiglio dei Ministri, con prassi prima criticata<sup>10</sup>, ma successivamente da altri accettata come normale strumento per la definizione dei rapporti subito dopo l'assunzione della carica<sup>11</sup>.

Altre attribuzioni temporanee venivano affidate con «delega» personale cui non era data alcuna forma di pubblicità.

I Sottosegretari di Stato, come si è ricordato, hanno perso le funzioni «vicarie» di rappresentanza *ex lege* del Ministro, poiché nel 1924<sup>12</sup> si è espressamente affermato che essi non dispongono di competenze proprie, ma possono essere delegati dal Ministro per il compimento, oltre alle attività «parlamentari», di talune attività amministrative.

La delega di funzioni costituisce dunque «principio generale da considerarsi sempre applicabile»<sup>13</sup>, in quanto strumen-

<sup>9</sup> R. PORRINI, *I ministeri*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo a cura di V. E. Orlando*, vol. I, cit., 540 e s. Cfr. art. 3, II comma, r. d. 25 aprile 1889, n. 6063, cit., che prevede che il sottosegretario di Stato: «ha la firma della corrispondenza che il ministro non riserva a sé o non delega ai direttori generali ed all'ispettore generale predetti» (delle strade ferrate).

<sup>10</sup> I. TAMBARO, *Il diritto costituzionale italiano*, Milano, 1909, 270, ritiene incostituzionale il decreto ministeriale 11 novembre 1908, che determina le attribuzioni del sottosegretario di Stato al Ministero di grazia e giustizia, perché doveva essere emesso con decreto reale e perché non fu udito il Consiglio dei Ministri.

<sup>11</sup> F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, cit., 111, n. 18.

<sup>12</sup> R.d. 10 luglio 1924, n. 1100, cit., art. 2.

<sup>13</sup> Corte di cassazione, sez. I, 13 novembre 1979, n. 5875, *Mametro c. Min. tesoro*, in *Foro it.*, 1980, I, 1394, ove si richiama anche: Corte di cassa-

to ordinariamente utilizzato per affidare ai Sottosegretari di Stato talune «attribuzioni», soprattutto per la direzione degli «affari amministrativi» del Ministero.

Ovviamente l'ampiezza ed i contenuti della delega sono nella disponibilità del Ministro il quale, fuori dalle competenze costituzionalmente riservate, potrà scegliere quali attività trasferire al, o ai Sottosegretari assegnati al suo dicastero.

In tal senso si è definita la collaborazione fornita dai Sottosegretari di Stato come «generica e vicaria»<sup>14</sup> in quanto priva di una specifica definizione. Tale carattere pare accentuarsi con l'aumento del numero dei Sottosegretari per ciascun Ministero, poiché consente al Ministro di scegliere i compiti da affidare, o non affidare, a ciascuno, potendo, al limite, ridurli all'inattività.

Come si è visto, la delega viene conferita mediante decreto Ministeriale che deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale<sup>15</sup>, a garanzia della trasparenza del rapporto e per renderla conoscibile ai terzi.

Il Ministro normalmente si riservava espressamente il potere di avocare, al suo personale esame, tutti gli «affari» delegati, dal momento che il conferimento della delega non lo spogliava della competenza e gli consentiva comunque, anche per singoli casi, di «inibire» al Sottosegretario l'esercizio delle funzioni delegate<sup>16</sup>.

zione, 28 maggio 1975, n. 2170, sulla legittimità di un decreto che fissava una sanzione pecuniaria per la violazione delle norme sull'i.g.e.

<sup>14</sup> G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1967, 110.

<sup>15</sup> L. n. 400 del 1988, cit., art. 10, comma III.

<sup>16</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 19 ottobre 1960 n. 835, cit.

Di frequente i destinatari di provvedimenti amministrativi non sottoscritti dal Ministro, bensì dal Sottosegretario di Stato li hanno impugnati e ne hanno chiesto l'annullamento denunciando, fra l'altro, il vizio di legittimità dell'incompetenza relativa<sup>17</sup>. Nell'impostazione tradizionale il Ministro appariva come il principale organo del Ministero capace di impegnarlo verso l'esterno. La giurisprudenza, chiamata ad affrontare la questione, ha normalmente ritenuto legittimi, sotto questo profilo, i provvedimenti firmati dal Sottosegretario di Stato, considerando irrilevante verso l'esterno la distribuzione interna dell'esercizio delle competenze fra Ministro e Sottosegretario di Stato<sup>18</sup>.

In particolare la giurisprudenza ha ritenuto di individuare, nel rapporto fra Ministro e Sottosegretario di Stato, un

<sup>17</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 10 aprile 1963, n. 196, *Bonaparte c. Min. p. i.*, *Cons. Stato*, 1963, I, 622; Consiglio di Stato, sez. IV, 18 novembre 1964, n. 1296, *Com. Ferrara c. Min. Turismo*, *Foro*, 1965, III, 403; Consiglio di Stato, sez. VI, 2 aprile 1965, n. 222, *Musso c. Min. pubblica istruzione*, in *Foro*, 1966, III, 51; Consiglio di Stato, sez. IV, 13 ottobre 1966, n. 668, *Soc. immob. Bellaripa c. Min. pubblica istruzione*, in *Cons. Stato*, 1966, I, 1630.

<sup>18</sup> Talora si è ammesso che, a sua volta, il Sottosegretario potesse delegare determinati compiti a «quel capo superiore di Ufficio che creda più adatto»: F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milano, 1950, 112 e s., ricorda come si possa parlare propriamente di delegazione amministrativa solamente quando gli effetti si producono verso l'esterno. Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 11 luglio 1990, n. 559, *Pres. Cons. c. Caputo*, in *Foro it.*, 1991, III, 493, riconosce essere legittimamente presieduta, - ai sensi dell'art. 7, l. 8 agosto 1985, n. 455, dal capo di gabinetto della presidenza del consiglio, in funzione di supplente del Sottosegretario di Stato alla presidenza, investito delle funzioni di segretario del Consiglio dei ministri, - la commissione amministrativa costituita per l'attribuzione delle qualifiche superiori in occasione della procedura d'inquadramento del personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si riconosce infatti l'omogeneità di funzionalità fra i due soggetti nello specifico ambito degli affari amministrativi interni.

rapporto di «delegazione interna», in quanto interna ad uno stesso organo, poiché il Ministro delegante è titolare dell'organo, mentre il delegato risulta titolare di un ufficio interno all'organo<sup>19</sup>.

Se la delegazione tra organi diversi comporta uno spostamento di competenza, la «delegazione interna» non incide sulla competenza del delegante, poiché in ogni caso il provvedimento risulta espressione della competenza dell'organo, sia che provenga dal titolare, sia che provenga dal delegato. L'attività compiuta dal Sottosegretario di Stato viene comunque imputata al Ministero, come se fosse stata compiuta dal Ministro stesso.

In questa prospettiva, la delega opera uno spostamento dell'esercizio di una competenza dall'organo che ne è investito al Sottosegretario, che «per comodità dell'ordinamento era preconstituito per ausiliare l'organo competente nell'assolvimento di una funzione»<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Corte di cassazione, sez. I, 13 novembre 1979, n. 5875, *Mametro c. Min. tesoro*, cit.

<sup>20</sup> F. CUOCOLO, *Aspetti della posizione giuridica dei sottosegretari di Stato*, nota a Consiglio di Stato, Sezione VI, 27 gennaio 1960, n. 22, *Federazione opere pie di Senigallia c. Ministero della Pubblica Istruzione*, in *Giur. Cost.*, 1960, 346, il provvedimento d'imposizione di un vincolo relativo all'applicazione delle norme sulle cose di interesse artistico e storico, era stato firmato (per il Ministro) dall'on. Jervolino, Sottosegretario alla pubblica istruzione, in base alla delega formale conferita con d. 24 marzo 1957, con indicazione dei «provvedimenti di vincolo relativi all'applicazione delle norme sulle cose di interesse artistico e storico»; Consiglio di Stato, Sez. V, 29 marzo 1963, n. 153, *Gilli c. Min. int.*, *Foro amm.*, 1963, I, 534; T.a.r. Toscana, sez. I, 4 febbraio 1989, n. 71, *Contarini c. Min. p. i.*, in *Toscana lavoro giur.*, 1989, 567, che afferma che il potere conferito dall'art. 71 d.p.r. 31 maggio 1974, n. 417 in ordine ai trasferimenti per incompatibilità ambientale (che si differenziano

In tal senso si è affermato che la delega «interna» influisce soltanto sulla legittimazione del soggetto attraverso cui l'organo agisce verso l'esterno e non sulla competenza dell'organo.

La delega al Sottosegretario ricomprende anche la delega a firmare<sup>21</sup>, con la conseguenza che pare sufficiente il riferimento al decreto<sup>22</sup> di delega per obbligare il Ministro verso i

dagli altri solo per la necessità del parere del consiglio di disciplina) può essere delegato dal ministro al sottosegretario ex art. 2 r.d. 10 luglio 1924, n. 1100.

<sup>21</sup> Si veda ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 3 giugno 1992, n. 441, *Mastrovito c. Min. lav.*, in *Foro amm.*, 1992, 1386, che afferma che il Sottosegretario di Stato, cui sia stata conferita dal ministro in carica la delega per la firma per gli atti di nomina all'impiego ed alla cessazione del servizio, è abilitato all'emanazione del provvedimento di decadenza dall'impiego, in quanto preordinato all'effetto tipico di porre termine al rapporto di pubblico impiego; Consiglio di Stato, Sezione IV, 20 marzo 1962, n. 286, *Menichetti c. Min. tesoro*, in *Foro amm.*, 1962, III, 332, concernente la legittimità del provvedimento firmato dall'on. Tesoro, Sottosegretario presso il Ministero del Tesoro, delegato a firmare tutti gli atti dei Servizi della Direzione Generale dei danni di guerra. T.a.r. Lombardia, sez. Brescia, 3 maggio 1990, n. 606, *Bonali c. Min. p. i.*, in *Trib. amm. reg.*, 1990, I, 2541, che considera legittimo il provvedimento firmato per delega del ministro dal sottosegretario, ove risulti compreso fra quelli previsti nell'atto di delega e sia contenuto nei limiti di questa.

<sup>22</sup> Consiglio di Stato, Ad. gen., 27 luglio 1961, n. 272, *Romagnoli c. Min. lav.*, *Cons. Stato*, 1962, I, 1077; T.a.r. Lazio, sez. II, 24 maggio 1988, n. 717, *Di Napoli Rampolla c. Min. beni culturali*, in *Foro it.*, 1988, III, 509, che considera legittimo il provvedimento di deposito coatto di archivio storico, ai sensi dell'art. 43 d.p.r. 30 settembre 1963 n. 1409, sottoscritto (anche se con firma illeggibile) dal sottosegretario di stato delegato dal ministro per i beni culturali e ambientali per la trattazione e la risoluzione di un complesso di materie tra cui la tutela del patrimonio storico-archivistico; Consiglio di Stato, sez. VI, 17 giugno 1988, n. 870, *Min. p. i. c. Giordano*, in *Cons. Stato*, 1988, I, 745. T.a.r. Lazio, sez. III, 26 agosto 1981, 849, *Unione naz. coop. it. c. Min. lav.*, in *Trib. amm. reg.*, 1981, I, 3034, ove si considera che la delega conferita dal ministro del lavoro e della previdenza sociale al Sottosegretario di Stato per quanto concerne i provvedimenti di riconoscimento giuridico delle asso-

terzi senza che il Sottosegretario debba firmare «per il Ministro». In altri casi si è ammessa la firma «per il Ministro» senza che fosse menzionata la delega, poiché il Sottosegretario non ha una competenza propria e la delega è solo titolo della sua legittimazione ad agire, non un atto obbligatorio del procedimento<sup>23</sup>.

In dottrina si è ritenuto che tale vicenda sia riconducibile ad un rapporto di «coadiuvazione», ove si rileva che il delegato appare privo di una propria preesistente dimensione organizzativa e che «diviene titolare anch'egli dell'ufficio delegante limitatamente all'oggetto della delegazione<sup>24</sup>».

In tali casi la «delega» non trasferisce alcunché, ma si esaurisce nella identificazione della «quota»<sup>25</sup> di compiti affi-

ciazioni nazionali di cooperative, ai sensi del d. legisl. 14 dicembre 1947, n. 1577 si estende anche ai provvedimenti di annullamento di ufficio dei provvedimenti medesimi.

<sup>23</sup> G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1967, 11; T.a.r. Brescia, 3 maggio 1990, n. 609, *Versace c. Ministero pubblica istruzione ed altri*, ove si considera legittimo il provvedimento firmato per delega del Ministro dal Sottosegretario di Stato, ove tale atto risulti compreso fra quelli previsti dall'atto di delega e sia contenuto nei limiti della stessa, non occorrendo, ai fini della legittimità del provvedimento delegato, che in esso sia fatta menzione della delega, essendo invece sufficiente la sua effettiva esistenza.

<sup>24</sup> M. CAMELLI, voce *Delega amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. X, Roma, 1988, 5 e s.; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, vol. I, 302 e s.; F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milano, 1950, 109 e s.; G. MIELE, voce *Delega (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 914 e s. Cfr. Corte dei conti, sez. I, 18 settembre 1980, 86, *Tavanti Tommasi*, in *Foro it.*, 1981, III, 167, che afferma la responsabilità solidale per il danno ambientale subito dal Parco nazionale d'Abruzzo per costruzioni abusive, anche del Sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste per aver firmato il decreto di sdemanializzazione dell'area venduta.

<sup>25</sup> M. CAMELLI, voce *Delega amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol.

dati al Sottosegretario<sup>26</sup>.

Si è ritenuto che anche il potere di decisione sui ricorsi gerarchici fosse delegabile ai Sottosegretari di Stato<sup>27</sup>, benché attribuito da specifiche disposizioni di legge al Ministro<sup>28</sup>. Si trattava infatti di una competenza ministeriale di natura amministrativa che indubbiamente rientrava in una delega generale «per la trattazione di tutti gli affari di competenza del Ministero», dal momento che tale potere non era espressamente escluso. Si è riconosciuto al Ministro il potere di dele-

X, cit., 5 e s., ove si afferma che anche per il rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri senza portafoglio che svolgono funzioni «delegate» (art. 9, l. n. 400 del 1988, cit.), si debba far ricorso alla categoria della coadiuvazione.

<sup>26</sup> Corte di cassazione, 24 luglio 1990, n. 7500, *Soc. Moneyrex Euro Market Broker c. Min. tesoro*, in cd-rom *juris data*, ove si afferma che nel nostro ordinamento i sottosegretari sono organi che coadiuvano il ministro, esercitando i poteri ad essi delegati con decreto ministeriale e che il potere di delega al sottosegretario è generale in materia di funzioni amministrative, salva l'ipotesi in cui la legge preveda espressamente un limite al riguardo. Si ritiene pertanto che il Sottosegretario di Stato al tesoro abbia legittimamente esercitato il potere di irrogare sanzioni pecuniarie per le violazioni valutarie, spettante al ministro per il tesoro ex art. 8, r.d.l. 12 maggio 1938, n. 794.

<sup>27</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 28 ottobre 1980, n. 1009, *Sacco c. Min. fin.*, in *Cons. Stato*, 1980, I, 1315, che afferma la legittimità della decisione di un ricorso gerarchico, in materia di duplicazione di imposta di famiglia, sottoscritta dal sottosegretario di stato appositamente delegato dal ministro competente.

<sup>28</sup> Nega che sia ammissibile la delega a decidere i ricorsi gerarchici perché l'organo che decide un ricorso in qualità di superiore gerarchico ha una competenza riservata, cioè esclusiva, tuttavia ciò è possibile ove la legge espressamente lo preveda come nel caso in questione ove la delega è conferita ad un organo secondario, privo di competenze proprie: U. GARGIULO, *In tema di delega a decidere i ricorsi gerarchici*, (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 20 aprile 1964, n. 150, *Spadeo c. Min. tesoro*), in *Rass. Adv. Stato*, 1964, I, 538.

gare determinate materie escludendo la funzione di decidere i ricorsi gerarchici, ovvero di delegare la sola funzione di decisione dei ricorsi stessi e non l'intera materia<sup>29</sup>. Nei decreti di delegazione si è talora previsto che i Sottosegretari esercitino le funzioni di competenza dei Ministri concernenti il «procedimento di istruttoria dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato, compresa la richiesta di parere al Consiglio di Stato»<sup>30</sup>.

Il provvedimento del Sottosegretario di Stato di decisione del ricorso gerarchico è stato ritenuto atto definitivo contro il quale non è ammissibile ricorso all'organo delegante<sup>31</sup>, ma solamente il ricorso straordinario al Capo dello Stato, ovvero il ricorso giurisdizionale.

Altra questione è quella che concerne la facoltà di delegare un Sottosegretario di Stato a partecipare ai Comitati interministeriali<sup>32</sup>, che soprattutto in passato si erano moltiplicati

<sup>29</sup> G. ABBAMONTE, *Sulla competenza dei sottosegretari di Stato a decidere i ricorsi gerarchici*, (nota alla decisione Consiglio di Stato, sez. VI, 19 ottobre 1960 n. 835, *Riondino c. Min. p.i.*), in *Giust. civ.*, 1961, II, 153.

<sup>30</sup> D.m. 2 febbraio 2000, *Delega di funzioni del Ministro per la funzione pubblica per atti di competenza dell'Amministrazione al Sottosegretario di Stato on. Raffaele Cananzi*, in *Gazzetta Ufficiale* del 23 marzo 2000 n. 69, ove, all'art. 1 si afferma che: «Nel quadro degli indirizzi generali e dell'attività di coordinamento formulati dal Ministro, ivi compresi gli indirizzi di spesa, e ferma restando la facoltà del Ministro di esercitare direttamente le attribuzioni di seguito indicate, il Sottosegretario di Stato on. Raffaele Cananzi è incaricato di esercitare le funzioni di competenza del Ministro nelle seguenti materie: a) il procedimento di istruttoria dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato, compreso la richiesta di parere al Consiglio di Stato».

<sup>31</sup> U. GARGIULO, *In tema di delega a decidere i ricorsi gerarchici*, Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 20 aprile 1964, n. 150, *Spadeo c. Min. tesoro*, cit., 540 e s.

<sup>32</sup> T.a.r. Lazio, sez. III, 18 gennaio 1985, n. 92, *Caprino c. Cip.*, in *Trib.*

determinando anche duplicazioni e sovrapposizioni di competenze<sup>33</sup>.

In particolare si è sostenuto che il Sottosegretario di Stato possa partecipare alle riunioni dei Comitati interministeriali, costituiti con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, in quanto uffici interni del Governo. In tal caso sembra infatti ammessa una partecipazione informale dal momento che l'attività di tali Comitati non assume rilevanza esterna<sup>34</sup>.

*amm. reg.*, 1985, I, 476, che considera legittimo il provvedimento adottato in via d'urgenza dalla giunta del comitato interministeriale prezzi (CIP) in una seduta alla quale abbiano partecipato, anziché i titolari di alcuni dicasteri, i relativi Sottosegretari di Stato muniti di delega. In dottrina: F. MERUSI, *Sull'intervento di Sottosegretari e di funzionari delle Camere alle sedute del Comitato interministeriale prezzi*, in *Foro amm.*, 1966, II, 65, che riconosce ai Sottosegretari anche compiti di «supplenza organica».

<sup>33</sup> L. 23 agosto 1988, n. 400, art. 7, *Delega per il riordinamento dei Comitati di Ministri e dei Comitati interministeriali*, ove si era conferita al Governo la delega ad emanare, «entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ordinaria intese a ridurre e riordinare i Comitati di Ministri, compresi quelli non istituiti con legge, ed i Comitati interministeriali previsti dalle leggi vigenti, ad eccezione del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, anche in relazione alle norme, agli strumenti e dalle procedure disciplinate nella presente legge, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni di competenze; b) coordinamento delle attività inerenti a settori omogenei di competenza anche se ripartiti fra più Ministeri. 2. I decreti delegati di cui al comma primo sono emanati previo parere delle Commissioni permanenti delle Camere competenti per materia. Il Governo procede comunque alla emanazione dei decreti delegati qualora tale parere non sia espresso entro trenta giorni dalla richiesta. 3. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, si provvede ad adottare norme regolamentari volte a garantire procedure uniformi in ordine alla convocazione, alla fissazione dell'ordine del giorno, al numero legale, alle decisioni e alle forme di conoscenza delle attività dei Comitati».

<sup>34</sup> G. ROEHRSEN, *Comitati interministeriali e sottosegretari di Stato*, in

Quando invece il Comitato interministeriale è stato istituito con legge, la partecipazione del Sottosegretario di Stato è ammessa sulla base della delega che il Ministro gli abbia attribuito per lo svolgimento di proprie funzioni amministrative<sup>35</sup>.

Il Sottosegretario di Stato può essere delegato, in via permanente, a partecipare in rappresentanza del Ministro alle riunioni preparatorie e a quelle delle commissioni di determinati comitati interministeriali<sup>36</sup>.

In tal senso si è pronunciata anche la giurisprudenza amministrativa<sup>37</sup>, precisando che la partecipazione alla stessa seduta del comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) di un ministro e di un suo Sottosegretario di Stato non vizia la deliberazione adottata, ove la presenza del Sottosegretario di Stato abbia una funzione meramente collaborativa rispetto a quella del Ministro, e non una funzione deliberativa<sup>38</sup>.

*Rass. dir. pubbl.*, 1964, 992 e s.; G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, in *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, a cura di G. D'AURIA - G. BELLUCCI, Bologna, 1995, 175 e s.

<sup>35</sup> G. ROEHRSEN, *Comitati interministeriali e sottosegretari di Stato*, cit., 1008 e s., che ricorda l'uso invalso di delegare uno dei sottosegretari al Ministero del Bilancio a sostituire il Ministro al C.I.R. in caso di suo impedimento o assenza.

<sup>36</sup> D.m. 15 dicembre 1998, *Delega di attribuzioni del Ministro del commercio con l'estero per taluni atti di competenza dell'amministrazione al Sottosegretario di Stato sen. Antonio Cabras*, artt. 3 e 4, che si riferisce al CIPE. È prevista anche la delega a presiedere il consiglio di amministrazione del Ministero e ad approvarne l'ordine del giorno.

<sup>37</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 26 giugno 1963, n. 494, in *Cons. Stato*, 1963, I, 622.

<sup>38</sup> T.a.r. Lazio, sez. III, 15 dicembre 1980, 1202, *Soc. Montefibre c. Min. bilancio*, in *Trib. amm. reg.*, 1981, I, 82.

Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri ha previsto espressamente che i Sottosegretari di Stato possano partecipare a tali Comitati per sostituire o coadiuvare i rispettivi Ministri<sup>39</sup>.

2. *La separazione tra attività di indirizzo e coordinamento e attività di gestione. Il mutamento del ruolo del Ministro e la necessità di ridefinire il rapporto con il Sottosegretario di Stato e con la struttura amministrativa. Le direttive e la definizione degli obbiettivi come nuovi strumenti dell'attività amministrativa ministeriale.* – Nel decreto di delega i Ministri indicano i compiti e le funzioni che intendono affidare ai Sottosegretari, che tradizionalmente ricomprendevano la «trattazione degli affari di competenza delle direzioni generali e degli uffici indicati e la firma dei relativi atti e provvedimenti»<sup>40</sup>.

Nella definizione della delegazione occorre oggi considerare gli effetti della riforma dell'organizzazione della pubblica amministrazione, attuata con il d. lg. 3 febbraio 1993, n.

<sup>39</sup> P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 3° ed., Torino, 1998, 305.

<sup>40</sup> Così anche: art. 2, d.m. 13 gennaio 2000, *Attribuzioni delegate dal Ministro della giustizia on. Oliviero Diliberto ai Sottosegretari di Stato sen. Giuseppe Maria Ayala, on. Franco Corleone, on. Marianna Li Calzi, on. Rocco Maggi*; cit. Similmente: «I Sottosegretari di Stato per i lavori pubblici on. Antonio Bargone, on. Gianni Francesco Mattioli e on. Mauro Fabris, in caso di assenza o impedimento del Ministro, sono delegati a firmare la corrispondenza ed i provvedimenti amministrativi di competenza del Ministro dei lavori pubblici», art. 1, d.m. 10 novembre 1998, *Delega di attribuzioni del Ministro dei lavori pubblici per taluni di competenza dell'Amministrazione al Sottosegretario di Stato on. Antonio Bargone, on. Gianni Francesco Mattioli e on. Mauro Fabris*.

29<sup>41</sup>, che ha distinto le funzioni degli organi di governo «di indirizzo politico-amministrativo», di definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare<sup>42</sup>, da quelle dei dirigenti ai quali è affidata «l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno», nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> D. lg. 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*.

<sup>42</sup> «Ad essi spettano, in particolare: a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato; g) gli altri atti indicati dal presente decreto», art. 3, d. lg. 3 febbraio 1993, n. 29, cit., come modificato dall'art. 3 del d. lg. 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

<sup>43</sup> Art. 3, d. lg. 3 febbraio 1993, n. 29, cit. S. CASSESE, *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, 1994, V, 256 e s.; C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 151 e s.; S. AMOROSINO, *Note su alcune configurazioni reali dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano*, in *Foro amm.*, 1995, I, 1151 e s. Per un'analisi sociologica del «mito» della separazione tra politica ed amministrazione: P. ISERNIA, *Fra politica e burocrazia: modelli variabili*, in

Agli organi di governo viene poi affidato il controllo e la verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli obiettivi ed agli indirizzi impartiti.

Una simile riforma determina un profondo mutamento di prospettiva, che impone anche agli organi di vertice dell'amministrazione centrale di concentrarsi sulle funzioni di regolazione e di indirizzo<sup>44</sup>, lasciando la gestione ai dirigenti.

La rilevanza del mutamento che si persegue è evidenziata anche dall'inattuazione della precedente riforma dell'attività dirigenziale<sup>45</sup>, che già aveva introdotto molte delle modifiche ribadite dalla più recente riforma<sup>46</sup>.

La figura del Ministro come principale organo del Ministero capace di compiere atti a rilevanza esterna appare ormai superata, come pure il connesso problema della cosiddetta «delega di firma»<sup>47</sup> dei provvedimenti amministrativi, che in

*Introduzione, in Politici e burocrati al governo dell'amministrazione, a cura di G. D'AURIA - G. BELLUCCI, Bologna, 1995, 17 e s.*

<sup>44</sup> A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000, 44 e s.

<sup>45</sup> D. l. 30 giugno 1972, n. 748, cit. S. CASSESE, *Élite amministrativa e potere politico: la «dirigenza»*, in *L'amministrazione dello Stato*, a cura di S. CASSESE, Milano, 1976, 47 e s.

<sup>46</sup> Per un quadro dell'evoluzione storica: M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia in Italia*, in *L'alta burocrazia, Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, a cura di M. D'ALBERTI, Bologna, 1994, 131 e s.

<sup>47</sup> Come si è visto, la giurisprudenza ha escluso la rilevanza esterna del riparto di competenze tra Ministro e Sottosegretario di Stato nell'emanazione e sottoscrizione di atti amministrativi: il provvedimento amministrativo firmato dal Sottosegretario di Stato non è stato ritenuto viziato per incompetenza relativa, poiché l'attribuzione di una delega, in cui rientrava pure l'attività

passato serviva a sgravare il Ministro di quello che spesso si era ridotto ad un mero formalismo.

La separazione delle funzioni di direzione e controllo rispetto a quelle di gestione comporta che il Ministro ed i suoi collaboratori debbano svolgere compiti diversi, che non possono più consistere nell'emanazione di provvedimenti amministrativi, dal momento che si è previsto che i dirigenti siano «responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati»<sup>48</sup>.

Il Ministro soprattutto con l'entrata in vigore della riforma dell'organizzazione del Governo<sup>49</sup> viene chiamato ad assumere la funzione di responsabile politico di un settore e non più di vertice di un apparato amministrativo ove le attribuzioni dei dirigenti erano poste lungo un «continuum funzionale» ed «il rapporto con i dirigenti era tendenzialmente improntato al principio di gerarchia»<sup>50</sup>.

Per assicurare l'attuazione dell'indicata separazione delle funzioni si è previsto che le disposizioni che attribuivano

svolta, appariva sufficiente ad assicurare la corretta provenienza dell'atto, per tale profilo legittimo.

<sup>48</sup> Artt. 3 e 14, d. lg. 3 febbraio 1993, n. 29, cit. G. D'ALESSIO, *I rapporti fra funzione di indirizzo politico-amministrativo e compiti di gestione delle pubbliche amministrazioni e la disciplina della dirigenza*, in *Funzione pubbl.*, 1997, 173.

<sup>49</sup> Attuata con il d. lg. 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, ove l'art. 2, comma I, ne prevede l'entrata in vigore «a decorrere dalla prossima legislatura».

<sup>50</sup> L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, cit., 142.

l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi agli organi di governo debbano intendersi nel senso di riconoscere la relativa competenza ai dirigenti<sup>51</sup>.

Nella medesima prospettiva sono stati sottratti al Ministro i poteri di revoca, riforma, riserva e avocazione di provvedimenti e atti di competenza dei dirigenti, consentendo solamente nei casi particolarmente gravi di inerzia la nomina di un commissario *ad acta*, oltre all'annullamento per vizi di legittimità<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> D. lg. n. 80 del 1998, cit., art. 45 comma I, «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le disposizioni previgenti che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti», mentre nei commi successivi si prevede che: «3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative. 4. Le amministrazioni pubbliche, i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro».

<sup>52</sup> Art. 14, comma III, d. lg. 3 febbraio 1993, n. 29, cit., «Il Ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti. In caso di inerzia o ritardo il Ministro può fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare gli atti o i provvedimenti. Qualora l'inerzia permanga, o in caso di grave inosservanza delle direttive generali da parte del dirigente competente, che determinino pregiudizio per l'interesse pubblico, il Ministro può nominare, salvi i casi di urgenza previa contestazione, un commissario *ad acta*, dando comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri del relativo provvedimento. Resta salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, lettera p) della legge 23 agosto 1988, n. 400. Resta altresì salvo quanto previsto dall'articolo 6 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni ed integrazioni, e dall'articolo 10 del relativo regolamento emanato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635. Resta salvo il potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità».

L'indicata riforma comporta anche una rilettura del comma II dell'art. 95 Cost.: esso, nel prevedere che i «ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri», va interpretato nel senso di una responsabilità che investe la definizione dell'indirizzo politico-amministrativo e dei conseguenti obiettivi e programmi cui l'attività dirigenziale deve conformarsi<sup>53</sup>, dal momento che è sottoposta alla verifica finale del raggiungimento dei risultati.

Con disegno di legge di revisione costituzionale si è proposto di modificare il testo del citato art. 95, comma II, Cost., prevedendo che: «I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri. Sono, altresì, responsabili individualmente degli indirizzi e degli atti che adottano nell'esercizio dei poteri di coordinamento e dei poteri di dire-

<sup>53</sup> Si veda ad es. la direttiva generale del Ministro per la Funzione Pubblica per l'azione amministrativa e per la gestione ai sensi dell'art. 3, comma I, e dell'art. 14, comma I, del d.l. 3 febbraio 1993, n. 29, per l'anno 1999, che all'art. 2, afferma che la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione si compone «di attività e di progetti obbiettivo», ove, al comma III, si prevede che le attività «sono riferite alle missioni istituzionali del Dipartimento, rientranti nelle competenze ordinarie, sia perché previste da disposizioni normative o accordi, sia perché già rientranti nelle attività che si articolano secondo consuetudini consolidate. Nell'ambito delle attività sono comunque definiti gli obbiettivi di ogni ufficio, le azioni e le attività necessarie per la realizzazione delle stesse, nonché le risorse umane e finanziarie assegnate», mentre al comma IV, sono definiti i «progetti-obbiettivo» che rappresentano: «attività da realizzare, rientranti nelle missioni istituzionali del Dipartimento, non necessariamente previste da specifiche disposizioni. I progetti possono riguardare le attività che rientrino nelle competenze specifiche di un ufficio, ovvero che coinvolgano competenze di più uffici. Nell'ambito dei progetti sono individuati attività ed obbiettivi da realizzare secondo priorità definite mediante affidamento alla responsabilità di un dirigente».

zione politica e amministrativa dei ministeri ovvero delle specifiche strutture ministeriali a cui sono preposti. Sono comunque responsabili davanti al Parlamento dell'attività complessiva delle strutture ministeriali a cui sono preposti»<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Disegno di legge costituzionale (A.C. 6136 del 1999), Modifiche all'art. 95, secondo comma, della Costituzione, art. 1, con la relazione: «Onorevoli Deputati! - Il presente disegno di legge di revisione costituzionale si connette organicamente alla riforma dei ministeri, che il Governo è delegato ad adottare in conformità dell'articolo 12 della legge n. 59 del 1997. Il disegno di legge costituzionale accompagna tale riforma e le consente di conseguire i risultati di migliore efficienza e di più adeguata allocazione delle responsabilità che da essa si attendono. Il criterio primario della riforma dei ministeri «in ogni caso riducendone il numero, come dispone il citato articolo 12, comma 1, lettera f)», risponde infatti a due finalità: l'una è quella di ridurre le duplicazioni, l'altra è quella di dar vita ad organismi più accorpati, attraverso i quali sia possibile realizzare indirizzi non parcellizzati che, proprio perché tali, possano riflettere e tradurre la politica generale del Governo. In questa prospettiva, le dimensioni e le articolazioni interne dei nuovi ministeri possono tuttavia generare effetti controproducenti, se l'assetto delle responsabilità politiche resta quello attuale, mettendo per ciò stesso a repentaglio l'unitaria capacità di indirizzo del ministro titolare. In più, singoli comparti destinati all'accorpamento possono esigere, anche per ragioni di negoziato e di rappresentanza comunitari e internazionali, che permanga al loro vertice un ministro *ad hoc*: si pensi al Ministro del commercio con l'estero e al Ministro per le politiche agricole che, nella riforma contestualmente deliberata dal Governo, sono destinati ad entrare nell'unico ministero per le attività produttive. Su queste premesse, la funzionalità delle grandi e accorpate strutture ministeriali che la delega chiede di costituire è fortemente agevolata e garantita da un diverso assetto della stessa compagine di Governo, secondo le linee da gran tempo sperimentate sia in Francia che nel Regno Unito: ministri di due livelli, gli uni preposti all'intero ministero e quindi responsabili davanti al Parlamento delle politiche intersettoriali complessive, gli altri preposti ad una o più strutture ministeriali e responsabili essi stessi davanti al Parlamento per la loro specifica attività di direzione. Questo è ciò a cui provvede il presente disegno di legge costituzionale, che modifica il secondo comma dell'articolo 95 della Costituzione, distinguendo fra le due figure di ministro e adeguando, nel farlo, la disciplina delle rispettive responsabilità all'evoluzione legislativa

Tale proposta di modifica è apparsa necessaria soprattutto in relazione alla futura applicazione della riforma dell'organizzazione del Governo, ove si immagina che potrebbero individuarsi «due diverse figure soggettive di ministri»<sup>55</sup>, cui corrisponderebbero due differenti responsabilità ministeriali, l'una estesa agli indirizzi ed al coordinamento necessari alla direzione politica del Ministero, l'altra connessa alla direzione di specifiche strutture ministeriali.

In questa prospettiva si può pensare ad una nuova articolazione della figura del Ministro che parrebbe richiamare le esperienze degli ordinamenti europei sopra esaminati.

Nell'ambito dei nuovi ministeri occorrerà valutare le scelte che si compiranno nell'individuazione del Segretario generale<sup>56</sup>, nei ministeri ripartiti in divisioni generali, figura che, operando alle dirette dipendenze del Ministro nella definizione dei programmi e degli indirizzi, sembra svolgere funzioni «di governo»; e nell'individuazione dei capi dei dipartimenti<sup>57</sup>,

nel frattempo intervenuta in ordine alla titolarità degli atti ministeriali, in larga parte trasferita ai dirigenti amministrativi. Anche tenendo conto di ciò, il testo che si propone riferisce la responsabilità dei ministri agli indirizzi che essi adottano ed ai soli atti che ne conseguono, o per il ministero o per le specifiche strutture ministeriali di cui hanno la direzione politica e amministrativa. Resta naturalmente ferma la responsabilità politica davanti al Parlamento per la complessiva attività del ministero o delle strutture ministeriali a cui i ministri sono preposti».

<sup>55</sup> A. PAJNO, *Riorganizzazione del Governo e riforme costituzionali*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, cit., 448 e s., spec. 456.

<sup>56</sup> Art. 6, d. lg. 30 luglio 1999, n. 300, cit.

<sup>57</sup> L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, cit., 139 e s.

negli altri ministeri, incarico fiduciario, che comporta la responsabilità dei risultati «complessivamente raggiunti dagli uffici da esso dipendenti, in attuazione degli indirizzi del ministro», ma anche la determinazione dei programmi per dare attuazione a tali indirizzi<sup>58</sup>.

In un simile contesto, non ancora compiutamente definito, la figura del Sottosegretario di Stato potrebbe assumere un nuovo ruolo, dal momento che gli potrebbero essere affidate nuove funzioni che lo avvicinerebbero ai *Ministres rattachés*, o ai *Secrétaires d'Etat* francesi, oppure ai *Secretarios de Estado* o ai *Subsecretarios* spagnoli, ovvero, se si accentua la funzione politica, ai *junior Ministers* del Regno Unito<sup>59</sup>.

Nel caso venissero invece introdotte nuove figure di «Vice-Ministro» ed i Sottosegretari mantenessero il loro attuale ruolo, questo va comunque ridefinito e, posto il carattere politico assunto dalla figura nel nostro ordinamento, andrebbero loro affidate funzioni di collaborazione nella direzione o nella verifica dei risultati del ministero, mentre non potrebbe più esser loro delegata alcuna attività di gestione.

Al Sottosegretario di Stato andrebbero dunque attribuite parte delle funzioni ministeriali di indirizzo politico-amministrativo, o di controllo, magari accentuando l'esigenza di una sua specifica competenza tecnica.

Analizzando i contenuti dei recenti decreti ministeriali di delega, che attribuiscono ai Sottosegretari le competenze relative all'attività del Ministero, si può rilevare che la distinzione fra funzioni di direzione e di gestione comincia ad evidenziarsi.

Infatti i più recenti decreti ministeriali di delegazione

<sup>58</sup> Art. 5, comma III e V, lett. a), d. lg. 30 luglio 1999, n. 300, cit.

<sup>59</sup> V. *supra* Cap. I, parr. 2 -4.

fanno salvo «quanto disposto negli articoli 3, 14, 15, 16, 17, 19 e 20, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni»<sup>60</sup>, senza peraltro ridefinire le competenze dei Sottosegretari di Stato.

La delega è attribuita in via permanente o solo per i casi di assenza o impedimento del Ministro, al fine di «coordinare gli affari e le competenze amministrative» di particolari Direzioni generali o Aziende pubbliche, normalmente ribadendo che il potere di indirizzo politico spetta comunque al Ministro, il quale può comunque riservarsi la trattazione degli affari delegati.

I decreti di delega sono stati modificati in relazione alla competenza del Ministro sugli atti attraverso i quali si esplica la funzione di direzione politico-amministrativa<sup>61</sup>, di attribuzione di risorse, nonché la verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite<sup>62</sup>.

Sono così stati riservati alla firma del Ministro gli atti normativi, gli atti e le circolari contenenti direttive generali, le risposte a quesiti involgenti questioni di principio, gli atti che devono essere sottoposti per le decisioni al Consiglio dei Ministri o a Comitati interministeriali, gli atti di nomina degli or-

<sup>60</sup> D.m. 13 gennaio 2000, cit., art. 2.

<sup>61</sup> Art. 14, d. lg. 3 febbraio 1993, n. 29, cit.

<sup>62</sup> Corte dei conti, sez. contr., 13 giugno 1997, n. 92, *Min. beni culturali*, in *Cons. Stato*, 1997, II, 1814, ove si afferma che il Ministro, nell'esercizio della funzione di indirizzo politico-amministrativo dispone del potere di impartire direttive generali, che debbono essere coerenti con la *ratio* del sistema e dirette a svolgere nei confronti dei dirigenti una funzione di alta direzione e di coordinamento senza, comunque, vincolare le scelte amministrative, tecniche e finanziarie degli apparati dirigenziali.

gani di amministrazione ordinaria, straordinaria e di controllo degli enti ed istituti sottoposti alla vigilanza del Ministero, gli atti di nomina degli arbitri, nonché le designazioni di rappresentanti ministeriali, gli atti con i quali sono definiti gli obiettivi ed i programmi da attuare e vengono assegnate le relative risorse finanziarie, gli atti di organizzazione degli uffici e di conferimento delle funzioni dirigenziali<sup>63</sup>.

È significativo peraltro che espressamente o implicitamente il Ministro si riservi «tutti gli atti e le questioni di rilievo politico e di particolare importanza amministrativa, economica o finanziaria, nonché gli atti relativi alle materie concernenti i rapporti comunitari ed internazionali, i programmi, gli atti e i provvedimenti amministrativi aventi natura o connessi alle direttive di carattere generale, i provvedimenti di nomina degli organi di amministrazione ordinaria e straordinaria degli enti o società sottoposti a vigilanza del Ministero e di nomina degli arbitri»<sup>64</sup>.

Appaiono evidenti i limiti delle attuali funzioni dei Sottosegretari legati alle ragioni sopra evidenziate, tuttavia con la

<sup>63</sup> Si veda ad es.: d.m. 20 giugno 1997, *Modificazioni al decreto ministeriale 3 giugno 1996 in materia di atti riservati alla firma del Ministro e di delega di attribuzioni ai Sottosegretari di Stato*, in *Gazz. Uff.*, 6 ottobre, n. 233, ove si fa riferimento in particolare anche agli atti di assoggettamento a liquidazione coatta amministrativa o ad amministrazione straordinaria e di nomina dei commissari liquidatori e dei comitati di sorveglianza per le procedure di cui alla legge 1° agosto 1986, n. 430, ed alla legge 3 aprile 1979, n. 95 e gli altri atti non di competenza dirigenziale per le medesime procedure di cui alla legge 3 aprile 1979, n. 95.

<sup>64</sup> Così espressamente l'art. 6, d.m. 10 novembre 1998, *Delega di attribuzioni del Ministro dei lavori pubblici per taluni di competenza dell'Amministrazione al Sottosegretario di Stato on. Antonio Bargone, on. Gianni Francesco Mattioli e on. Mauro Fabris*, cit.

nuova organizzazione ministeriale si potrà verificare se la scelta sarà quella di accentuare la connotazione fiduciaria, anche in relazione alle competenze parlamentari, ovvero se aumenterà l'autonomia della figura che potrà assurgere al ruolo di Vice-Ministro con specifiche funzioni in un settore particolare.

3. *Le carenze nella collaborazione amministrativa del Sottosegretario di Stato ed il conseguente incremento delle strutture del Gabinetto personale del Ministro. Duplicazione di strutture e difficile rapporto con gli altri uffici. Il riordino degli «uffici di diretta collaborazione col Ministro» e delle «segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato» come occasione di razionalizzazione.* – Il quadro tracciato consente di affermare che le esigenze di collaborazione dei Ministri, all'interno dei relativi dicasteri, non risultano soddisfatte dalla nomina di Sottosegretari di Stato.

Nonostante quanto previsto nei decreti di delegazione, normalmente ai Sottosegretari di Stato vengono attribuiti i compiti che appaiono di rilevanza minore per il Ministro, mentre, come si è visto, la collaborazione per l'attuazione dei progetti di maggiore interesse viene ricercata nell'ambito del Gabinetto particolare<sup>65</sup>, ora uffici di diretta collaborazione.

Ciò ha determinato l'incremento delle strutture di Gabi-

<sup>65</sup> G. BELLUCCI, *Politica e alta amministrazione nei processi decisionali in Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, a cura di G. D'AURIA - G. BELLUCCI, Bologna, 1995, 81 e s., ove si sottolinea la distanza formale tra normative e prassi, a soprattutto l'implicita trasformazione del rapporto tra politica e amministrazione, poiché si sottraggono funzioni e responsabilità alle direzioni generali a favore del gabinetto, la cui composizione è di diretta nomina politica.

netto particolare, che sono andate ben oltre il compito di raccordo tra il Ministro e l'apparato amministrativo, e sono divenute destinatarie di attività sottratte agli altri uffici, con la conseguente duplicazione di competenze e conseguente deresponsabilizzazione e demotivazione della struttura amministrativa «permanente».

Allo stesso modo, seppur in un ambito più limitato, i Sottosegretari di Stato hanno cercato di ampliare le proprie segreterie particolari creando ulteriori duplicazioni, con sovrapposizioni rispetto alle direzioni generali.

Si è anche rilevato come le segreterie particolari siano divenute uno strumento ed una risorsa non solo per la gestione dei rapporti con il sistema politico e per il governo dell'amministrazione, ma, data la prevalente appartenenza al Parlamento dei Sottosegretari di Stato, anche per i rapporti con la propria base elettorale<sup>66</sup>.

Tale situazione ha determinato la necessità di un intervento di riforma per razionalizzare tali strutture organizzative, necessità resa tanto più evidente dalla ricordata riforma del rapporto tra organi politici di direzione e controllo e organi di gestione.

La legge 15 marzo 1997, n. 59<sup>67</sup>, (cd. Bassanini I<sup>68</sup>) ha previsto l'introduzione di un nuovo comma (4-bis) nell'art. 17

<sup>66</sup> G. BELLUCCI, *Politica e alta amministrazione nei processi decisionali*, cit., 93 e s., che rileva come ciò ponga qualche interrogativo in relazione alla legittimità di tutte queste attività, di cui alcune sostanzialmente private, in capo a strutture pubbliche.

<sup>67</sup> Art. 13, l. 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.

<sup>68</sup> G. PASTORI - M. RENNA, *La riforma della pubblica amministrazione a*

della legge 23 agosto 1988, n. 400, cit., che autorizza l'emanazione di regolamenti c.d. di delegificazione<sup>69</sup> per definire l'«organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri» nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni.

Vengono contestualmente indicati i contenuti ed i criteri da osservare nell'emanazione dei regolamenti, ed in particolare, per quanto ora d'interesse, alla lettera a) si prevede il «riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato, stabilendo che tali uffici hanno esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione»<sup>70</sup>.

*costituzione invariata: l. n. 59 del 1997*, in *Studium iuris*, 1998, 459; G. D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, in *Giornale dir. amm.*, 2000, 18 e s.

<sup>69</sup> Art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, cit., comma II: «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

<sup>70</sup> Nel medesimo comma IV-bis, dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, cit., si prevede: «b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e con funzioni strumentali e loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità eliminando le duplicazioni funzionali; c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; d) indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche; e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali». Un intervento parlamentare sulla materia è garantito dalla previsione che gli schemi di regolamento debbano essere trasmessi «alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica perchè su di essi sia espresso

Per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo al Ministro è consentito di avvalersi di quello che in passato era definito come «gabinetto particolare», oggi «uffici di diretta collaborazione»<sup>71</sup> (o anche uffici di *staff*).

I previsti regolamenti dovrebbero dunque ridefinire il ruolo dei gabinetti e delle segreterie particolari che, divenuti uffici di diretta collaborazione con il Ministro, sono chiamati a supportare il Ministro (organo di direzione politica). La collaborazione dovrà concentrarsi sull'emanazione di direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione, che definiscano gli obiettivi, le priorità, i piani ed i programmi<sup>72</sup> e ne affi-

il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso il termine senza che i pareri siano stati espressi, il Governo adotta comunque i regolamenti».

<sup>71</sup> Art. 14, comma II, del d.lg. n. 29 del 1993, cit., come mod. dal d.lg. n. 80 del 1998, cit. L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, cit., 704, che sottolinea come, al di là della disciplina minimale che verrà dettata, si lasci un'ampia possibilità di scelta e di differenziazione ai titolari dell'indirizzo politico». L. CARBONE, F. CARINGELLA, M. D'ADAMO, M.L. MADDALENA, F. ROMANO, C. SILVESTRO, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, cit., 88 e s.

<sup>72</sup> Il Ministro è chiamato ad esercitare tali funzioni, secondo quanto specificato dall'art. 14, comma I, del d.lg. n. 29 del 1993, cit., come mod. dal d.lg. n. 80 del 1998, cit., ed in particolare: «a) definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione; b) effettua, ai fini dell'adempimento dei compiti definiti ai sensi della lettera a), l'assegnazione ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni delle risorse di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), del presente decreto, ivi comprese quelle di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, ad esclusione delle risorse necessarie per il funzionamento degli uffici di cui al comma 2; provvede alle variazioni delle assegnazioni con le modalità previste dal medesimo decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, tenendo altresì conto dei procedimenti e subprocedimenti attribuiti ed adotta gli altri provvedimenti ivi

dino l'attuazione all'attività di gestione dei dirigenti<sup>73</sup>.

Con tale disciplina si intende superare il problema suscitato dalla costituzione dei Gabinetti particolari che, proprio per il particolare rapporto fiduciario con il Ministro, fin dalla loro prima costituzione, hanno suscitato contrasti, come significativamente testimoniato quando, ad inizio Novecento, si prevedeva, in legge, che gabinetti e segreterie particolari «non possono intralciare l'azione normale degli uffici amministrativi né sostituirsi agli stessi»<sup>74</sup>.

La razionalizzazione delle strutture oggi «definite di diretta collaborazione col Ministro» e delle segreterie particolari dei Sottosegretari dovrebbe evitare che siano assunte dallo *staff* le competenze degli uffici di *line*.

L'esclusiva attribuzione al Ministro delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo (*policy making*)<sup>75</sup> ne determina indubbiamente una maggiore articolazione ed una più precisa e puntuale definizione per consentire un reale controllo e valutazione dei risultati dei dirigenti nell'attuazione delle direttive.

previsti». Tutto ciò deve avvenire «periodicamente, e comunque ogni anno entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti di cui all'articolo 16».

<sup>73</sup> S. AMOROSINO, *Note su alcune configurazioni reali dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano*, cit., 1151 e s.; Corte dei conti, sez. contr., 13 giugno 1997, n. 92, *Min. beni culturali*, in *Cons. Stato*, 1997, II, 1814.

<sup>74</sup> Art. 1, l. 8 aprile 1906, n. 109, cit.; art. 2, r.d.l. 10 luglio 1924, n. 1100, conv. nella l. 21 marzo 1926, n. 597, cit.

<sup>75</sup> L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, cit., 143.

Di qui l'esigenza di utilizzare uffici di diretta collaborazione che sembrano perdere il ruolo di «collaborazione personale», benché si accentui il carattere fiduciario quantomeno nella scelta della figura di vertice di tali uffici<sup>76</sup>. Alla direzione può essere infatti preposto un fiduciario del ministro, scelto per la specifica competenza tecnica, ma senza vincoli a particolari qualifiche formali.

A tali uffici sono inoltre assegnati, nei limiti stabiliti dallo stesso regolamento: dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni, con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa<sup>77</sup>.

La medesima norma prevede che: «con lo stesso regolamento si provvede al riordino delle Segreterie particolari dei

<sup>76</sup> L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, cit., 144.

<sup>77</sup> Art. 14, comma II, del d.lg. n. 29 del 1993, cit., come mod. dal d.lg. n. 80 del 1998, cit., ove si specifica che: «Per i dipendenti pubblici si applica la disposizione di cui all'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127». Inoltre «Con decreto adottato dall'autorità di governo competente, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, è determinato, in attuazione dell'articolo 12, comma 1, lettera n), della legge 15 marzo 1997, n. 59, senza aggravii di spesa e, per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fino ad una specifica disciplina contrattuale, il trattamento economico accessorio, da corrispondere mensilmente, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati, ai dipendenti assegnati agli uffici dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato. Tale trattamento, consistente in un unico emolumento, è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale».

Sottosegretari di Stato», in tal modo esaurendo il quadro della nuova disciplina degli uffici che devono collaborare alla definizione delle direttive, dei piani e dei programmi volti ad orientare l'attività amministrativa di gestione.

Si prevede che, con l'entrata in vigore del regolamento «autorizzato», siano «abrogate le norme del regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100, e successive modificazioni ed integrazioni, ed ogni altra norma riguardante la costituzione e la disciplina dei Gabinetti dei Ministri e delle Segreterie particolari dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato»<sup>78</sup>.

Nell'attesa si prevede che il personale in servizio presso i Gabinetti dei Ministri e le Segreterie particolari dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato<sup>79</sup>, fermi restando i rispettivi provvedimenti di assegnazione ai predetti uffici, transiti nel contingente degli uffici «di diretta collaborazione»<sup>80</sup> e si applicano a tutti i Ministri, compresi i Ministri senza portafoglio, le disposizioni sulla costituzione dei Gabinetti e delle Segreterie particolari di cui al d.l. 10 luglio 1924, n. 1100, e successive modificazioni.

<sup>78</sup> Art. 14, comma II, ultima parte, del d.lg. n. 29 del 1993, cit., come mod. dal d.lg. n. 80 del 1998, cit.

<sup>79</sup> V. Corte dei conti, sez. giur. reg. Sicilia, 18 febbraio 1993, n. 26, *Previde c. Pres. Cons.*, in *Giur. amm. sic.*, 1993, 23, ove si ritiene che il componente di segreteria particolare di un Sottosegretario di Stato non intrattiene con lo stato un rapporto a tempo determinato ma tendenzialmente indeterminato, e pertanto non possono trovare attuazione nei suoi confronti (anche se abbia prestato servizio per meno di un anno) le norme che vietano l'attribuzione di trattamento pensionistico per i dipendenti non di ruolo assunti temporaneamente per un periodo inferiore ad un anno.

<sup>80</sup> D. lg. n. 80 del 1998, cit., art. 45, comma 13, «uffici istituiti con il regolamento di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dal presente decreto».

Di interesse ritorna la prescrizione che il «personale adetto ai Gabinetti ed alle Segreterie particolari può essere scelto fra estranei alle amministrazioni pubbliche in misura non superiore a un terzo»<sup>81</sup>.

Si può rilevare come il tentativo di bloccare l'accesso dall'esterno a tali uffici sia risultato vano, poiché il Ministro tende a scegliere i soggetti con cui collaborare direttamente fuori dal suo dicastero.

Ancora di recente la riforma dell'organizzazione del Governo<sup>82</sup> ha precisato i principi e criteri direttivi, cui devono attenersi i ricordati regolamenti di «delegificazione»<sup>83</sup>: «a) attribuzione dei compiti di diretta collaborazione secondo criteri

<sup>81</sup> D. lg. n. 80 del 1998, cit., art. 45, comma 13, ove si precisa che: «Limitatamente alla durata dell'incarico, ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche chiamati alle cariche di cui al comma 1 dell'articolo 158 della legge 11 luglio 1980, n. 312, è assicurato lo stesso trattamento economico complessivo spettante agli estranei all'amministrazione dello Stato chiamati a ricoprire le corrispondenti cariche. È fatto salvo l'eventuale trattamento economico più favorevole spettante».

<sup>82</sup> D. lg. 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, che prevedeva alla lett. a), la delega al Governo ad emanare uno o più decreti legislativi recanti «a) razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo».

<sup>83</sup> Art. 7, comma II, d. lg. 30 luglio 1999, n. 300, cit., che al I comma prevede: «1. La costituzione e la disciplina degli uffici di diretta collaborazione del ministro, per l'esercizio delle funzioni ad esso attribuite dagli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, l'assegnazione di personale a tali uffici e il relativo trattamento economico, il riordino delle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato, sono regolati dall'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29».

che consentano l'efficace e funzionale svolgimento dei compiti di definizione degli obiettivi, di elaborazione delle politiche pubbliche e di valutazione della relativa attuazione e delle connesse attività di comunicazione, nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione»<sup>84</sup>.

Il regolamento dovrà assicurare l'assolvimento dei compiti di supporto per l'assegnazione e la ripartizione delle risorse ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità<sup>85</sup>, che diverrà oggetto di trattativa in relazione agli obiettivi prefissati.

Per la verifica del raggiungimento dei risultati prefissati si prevede l'«organizzazione degli uffici preposti al controllo interno di diretta collaborazione con il ministro, secondo le disposizioni del decreto legislativo di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, in modo da assicurare il corretto ed efficace svolgimento dei compiti ad essi assegnati dalla legge, anche attraverso la provvista di adeguati mezzi finanziari, organizzativi e personali»<sup>86</sup>.

Inoltre si intende riorganizzare il settore giuridico-legislativo per assicurarne il raccordo permanente con l'attività

<sup>84</sup> V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000, 194 e s.

<sup>85</sup> Art. 7, comma II, d. lg. 30 luglio 1999, n. 300, cit., lett. b) «assolvimento dei compiti di supporto per l'assegnazione e la ripartizione delle risorse ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, anche in funzione della verifica della gestione effettuata dagli appositi uffici, nonché del compito di promozione e sviluppo dei sistemi informativi».

<sup>86</sup> Art. 7, comma II, lett. c), d. lg. 30 luglio 1999, n. 300, cit.

normativa del Parlamento, nonché l'elaborazione di testi normativi del Governo<sup>87</sup>.

Si vuole garantire la valutazione dei costi della regolazione, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione della normativa, la cura dei rapporti con gli altri organi costituzionali, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato.

Infine si prevede che, per la realizzazione dei sopraindicati compiti, l'incarico di Capo degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro e delle segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato possa essere affidato ad esperti dotati di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione<sup>88</sup>.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha di recente predisposto la disciplina di tali uffici, con d.p.c.m. 4 agosto 2000, *Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del consiglio dei Ministri*, ove si è previsto che costituiscono uffici di diretta collaborazione del Presidente: «a) l'ufficio di segreteria del Presidente; b) l'ufficio stampa e del portavoce del Presidente; c) l'ufficio del consigliere diplomatico; d) l'ufficio del consigliere militare<sup>89</sup>.

Per quanto concerne gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari «presso» la

<sup>87</sup> Art. 7, comma II, lett. d) del d. lg. 30 luglio 1999, n. 300, cit. L. CARBONE, F. CARINGELLA, M. D'ADAMO, M.L. MADDALENA, F. ROMANO, C. SILVESTRO, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, cit., 90 e s.

<sup>88</sup> Art. 7, comma II, lett. e), d. lg. 30 luglio 1999, n. 300, cit.

<sup>89</sup> Art. 2, comma III e IV, d.p.c.m. 4 agosto 2000, cit., che ha sostituito il precedente d.p.c.m. 15 aprile 2000, cit. Per un'originale analisi degli uffici di diretta collaborazione dei ministri nelle recenti riforme: G. VETRITTO, *Gabinetti e uffici legislativi ministeriali tra storia e dato normativo*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 2000, in corso di pubbl.

Presidenza del Consiglio si fornisce un'indicazione che fa salva la possibilità di ridefinirne successivamente la struttura e la composizione, con appositi d.p.c.m. su proposta dei Ministri o dei Sottosegretari interessati<sup>90</sup>.

Si è previsto che i Ministri senza portafoglio siano coadiuvati dall'ufficio di gabinetto, dal settore legislativo, dalla segreteria particolare e dall'ufficio stampa, mentre gli uffici di diretta collaborazione del Sottosegretario «alla» Presidenza e dei Sottosegretari «presso» la Presidenza, con delega di funzioni da parte del Presidente, consistano nella segreteria particolare, organizzata secondo modalità analoghe a quella dei Ministri senza portafoglio, e nella segreteria tecnica<sup>91</sup>.

Infine per i Sottosegretari «presso» la Presidenza, con delega di funzioni da parte dei Ministri senza portafoglio si è previsto che possano avvalersi di una segreteria particolare<sup>92</sup>.

La segreteria particolare è diretta dal segretario particolare e si avvale di sei dipendenti appartenenti all'area funzionale B, o livello equiparato, che possono essere dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni, con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa<sup>93</sup>. In ogni caso si ammette che un terzo del personale possa essere scelto tra estranei alla pubblica amministrazione.

<sup>90</sup> D.p.c.m. 4 agosto 2000, cit., art. 6, comma I.

<sup>91</sup> Art. 6, comma II, VII, d.p.c.m. 4 agosto 2000, cit.

<sup>92</sup> Art. 6, comma VIII, d.p.c.m. 4 agosto 2000, cit.

<sup>93</sup> Categorie indicate dall'art. 14, comma II, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, cit.

La segreteria tecnica è coordinata da un dirigente di prima o seconda fascia, o equiparato, e dispone di quattro dipendenti dell'area B, o livello equiparato, ed anche in questo caso è riconosciuta la possibilità di scegliere un terzo del personale tra estranei alla pubblica amministrazione.

Il Sottosegretario può attribuire il compito di coordinare il complesso degli uffici di diretta collaborazione, formati da circa dodici persone, al capo della segreteria particolare o al capo della segreteria tecnica.

Sono stati approvati anche gli schemi di regolamenti di organizzazione di altri Ministeri<sup>94</sup> ove si prevede che per l'espletamento delle funzioni del Ministero siano istituiti uffici di diretta collaborazione che ricompredano la Segreteria del Ministro, le Segreterie dei Sottosegretari di Stato, il Gabinetto del Ministro, l'Ufficio legislativo, l'Ispettorato generale, il Servizio di controllo interno, l'Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale, l'Ufficio stampa ed informazione<sup>95</sup>.

Tali uffici esercitano le funzioni di supporto all'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione, collaborando alla definizione degli obiettivi e all'elaborazione delle politiche pubbliche, nonché alla relativa valu-

<sup>94</sup> Ad esempio lo Schema di Decreto del Presidente della Repubblica recante *Regolamento di organizzazione del ministero della Giustizia*, approvato dal Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2000, e del Ministero per i Beni e le attività culturali (bozza del 23 febbraio 2000) e prima ancora del Ministero del Tesoro.

<sup>95</sup> Art. 3, Schema d.p.r. *Regolamento di organizzazione del ministero della Giustizia*, cit., ove si prevede che sono uffici di gestione amministrativa: il Dipartimento per gli affari di giustizia; il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; il Dipartimento per la giustizia minorile.

tazione e alle connesse attività di comunicazione, con particolare riguardo all'analisi dell'impatto normativo, all'analisi costi-benefici e alla congruenza tra obiettivi e risultati<sup>96</sup>.

Si precisa altresì che i Sottosegretari di Stato nello svolgimento delle funzioni e dei compiti delegati, si avvalgono dell'Ufficio di Gabinetto e dell'Ufficio Legislativo.

Per quanto concerne le Segreterie dei Sottosegretari di Stato si prevede l'applicazione delle medesime disposizioni che riguardano la Segreteria del Ministro, con la conseguenza che anche i Sottosegretari dispongono di una segreteria che svolge attività di supporto all'espletamento dei loro compiti, provvedendo al coordinamento dei relativi impegni ed alla predisposizione ed elaborazione degli elementi per i loro interventi, attraverso il necessario raccordo con gli uffici di diretta collaborazione ed i dipartimenti. La Segreteria dei Sottosegretari di Stato cura l'agenda e la corrispondenza privata, nonché i loro rapporti personali con gli altri soggetti pubblici o privati in ragione del loro incarico istituzionale.

Tali prime attuazioni della disciplina degli uffici di diretta collaborazione evidenziano le difficoltà di una razionalizzazione che pare verificabile solo in relazione all'effettivo impiego della collaborazione di tali uffici.

4. *La necessità di ridefinire la figura ed il ruolo dei Sottosegretari di Stato in relazione all'attribuzione al Ministro dei compiti di direzione e controllo. La necessità di mantenere una collaborazione parlamentare. L'eventuale attribuzione di nuove*

<sup>96</sup> Art. 4, Schema d.p.r. *Regolamento di organizzazione del ministero della Giustizia*, cit.

*e differenti funzioni ed il riconoscimento di una maggiore legittimazione politica ovvero l'introduzione di nuove figure di Segretari di Stato o Vice Ministri.* – Risulta evidente la necessità di ridefinire il ruolo dei Sottosegretari di Stato nell'ordinamento vigente, in relazione alla complessità del loro rapporto con il Governo, il Parlamento ed i Ministri.

In particolare, la modificazione delle funzioni del Ministro nei rapporti con la struttura amministrativa comporta la necessità di ridelineare il ruolo di collaborazione del Sottosegretario di Stato interna al dicastero.

Tale collaborazione non pare più volta a sgravare il Ministro di alcuni «affari del Ministero» ed alla firma dei relativi atti, ma deve essere focalizzata sull'attività politica di definizione delle direttive e dei programmi in attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo del Governo.

Il ruolo del Sottosegretario di Stato non può che divenire «politico-amministrativo», con esclusione di ogni attività di gestione, ove la delegazione della firma può riguardare solamente i programmi e le direttive rivolte agli organi di gestione.

Il Sottosegretario di Stato nei rapporti con tali organi deve assumere il ruolo «politico» della direzione, come anche quello del controllo e della verifica dei risultati.

In tal modo egli diviene a pieno titolo collaboratore del Ministro<sup>97</sup> e del Governo, esponendo e difendendo l'indirizzo

<sup>97</sup> La Corte dei conti considera gli atti con i quali si conferiscono deleghe di funzioni a favore dei sottosegretari di Stato come direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa, in quanto tali soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3, comma I, lett. b), l. 14 gennaio 1994, n. 20; Corte dei conti, sez. contr., 22 gennaio 1997, n. 9, in *Cons. Stato*, 1997, II, 670, considera che tali atti non rientrerebbero fra gli atti di programmazione comportanti spese.

politico avanti alle Camere, nelle discussioni parlamentari e definendo, per quanto di competenza, le linee di programmazione e direzione per le strutture di gestione amministrativa, chiamate ad «inverare» tale indirizzo politico-amministrativo.

In relazione alle funzioni occorrerebbe definirne il numero, anche valutando una possibile differenziazione delle funzioni: di collaborazione nell'attività parlamentare, a taluni, e di supporto nell'attività interna al dicastero di indirizzo politico-amministrativo, ad altri, in relazione alle specifiche competenze tecniche.

Le riforme avviate possono condurre all'attribuzione di nuove funzioni ai Sottosegretari di Stato ed alla loro radicale trasformazione, come pure all'introduzione di nuove figure di «Segretari di Stato» o «Vice Ministri», che li possono affiancare o sostituire, sull'esempio di altri ordinamenti.

Nella prospettiva indicata si colloca il recente disegno di legge del Governo che ha previsto tale differenziazione attribuendo ad alcuni Sottosegretari di Stato, denominati «vice Ministri», la direzione di strutture dipartimentali all'interno dei Ministeri come ridisegnati dalla ricordata riforma<sup>98</sup>.

Si prevede infatti che «all'articolo 10, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: "A non più di dieci sottosegretari possono essere attribuiti, con delega del Ministro competente approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, poteri di indirizzo politico relativi all'intera area di materie omogenee attribuita ad una o più strutture dipartimentali ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 lu-

<sup>98</sup> Attuata con i d. lg. 30 luglio 1999, n. 300 e 303, cit.

glio 1999, n. 300. I sottosegretari così delegati assumono la denominazione di vice Ministri»<sup>99</sup>.

L'obiettivo è quello di creare una figura di Sottosegretario delegato più autorevole<sup>100</sup> e con una più forte legittimazione politica dal momento che la delega non sarebbe più un atto del Ministro, ma dovrebbe essere approvata dal Consiglio dei Ministri.

In tale prospettiva si prevede espressamente la possibilità che i nuovi vice-Ministri partecipino alle sedute del Consiglio dei Ministri per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata, ma senza diritto di voto<sup>101</sup>, in consonanza con l'esperienza, sopra esaminata, di altri ordinamenti.

L'ampia delega di funzioni al nuovo Sottosegretario - vice Ministro non potrebbe in ogni caso limitare la responsabilità del Ministro degli atti del dicastero di cui all'art. 95, comma II, Cost.<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Art. 1, comma I, disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali, il 4 gennaio 2001, Norme in materia di disciplina dell'attività di Governo (progetto di legge n. 7518).

<sup>100</sup> Nella relazione al citato d.d.l. si precisa che la scelta di potenziare le funzioni di alcuni Sottosegretari di Stato si giustifica anche in relazione alla rappresentanza del Governo in sede di Unione europea ex art. 203, comma I (ex articolo 146), Trattato Ce, ove si prevede che: «Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro».

<sup>101</sup> Art. 1, comma II, d.d.l. 4 gennaio 2001, cit.: «All'articolo 10, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «I vice Ministri di cui al comma 3 possono essere invitati dal Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con il Ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata»».

<sup>102</sup> Il Governo ha presentato il seguente emendamento al citato d.d.l.:

La ridefinizione della figura e del ruolo del Sottosegretario di Stato, come evidenziato anche dal citato d.d.l., diviene fondamentale anche per l'attuazione dell'intervenuta riforma del Governo.

In fondo è inattuale anche la denominazione: «Sottosegretari di Stato» per la derivazione dalla qualificazione, ormai superata, dei Ministri come «Segretari di Stato».

Una circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1985<sup>103</sup> invitava infatti a non più utilizzare tale qualificazione per indicare i Ministri, al tempo ancora rinvenibile in talune norme<sup>104</sup> e nella prassi, in quanto del tutto superata nell'ordinamento costituzionale vigente.

art. 1, Sostituire il comma 1 con il seguente: «1. All'articolo 10, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «A non più di dieci sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice Ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali. In tal caso la delega, conferita dal Ministro competente, è approvata dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Resta ferma la responsabilità politica del Ministro per tutti gli atti del suo dicastero ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione»».

<sup>103</sup> Circolare 12 dicembre 1985 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in G.U. 19 dicembre 1985, n. 298, che ha disposto l'eliminazione dell'espressione «Segretario di Stato», ritenuta «del tutto superata nell'ordinamento costituzionale attuale», ricorda che tale circolare è dovuta al Sottosegretario di Stato G. Amato e che in occasione della sua emanazione si pose il problema della denominazione dei Sottosegretari di Stato: L. CIAURRO, voce *Sottosegretario di Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, cit., 178.

<sup>104</sup> Ad esempio l'art. 2, comma I, della l. 8 aprile 1952, n. 212, *Revisione del trattamento economico dei dipendenti statali*, prevedeva che: «Ai Ministri Segretari di Stato ed ai Sottosegretari di Stato è attribuito uno stipendio pari al trattamento economico complessivo previsto, rispettivamente, per il personale dei gradi I e II dell'ordinamento gerarchico. Al Presidente del Consiglio dei Ministri spetta lo stipendio fissato dal precedente comma per i Ministri Segretari di Stato, maggiorato del 50 per cento».

Se pare necessaria la modifica della qualificazione dei «Sottosegretari di Stato», storicamente superata, ancor più urgente risulta la ridefinizione delle relative funzioni nel quadro della riforma dell'organizzazione amministrativa.

#### BIBLIOGRAFIA

- G. ABBAMONTE, *Sulla competenza dei sottosegretari di Stato a decidere i ricorsi gerarchici*, (nota alla decisione Consiglio di Stato, sez. VI, 19 ottobre 1960 n. 835, *Riondino c. Min. p.i.*), in *Giust. civ.*, 1961, II, 153;
- A. L. ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Constitucional Espanol*, Madrid, 1996;
- G. AMATO - A. BARBERA, (a cura di) *Manuale di diritto pubblico*, V ed., Bologna 1997;
- S. AMOROSINO, *Note su alcune configurazioni reali dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano*, in *Foro amm.*, 1995, I, 1151 e s.;
- M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA, a cura di, *Indirizzo politico e costituzione - A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines (giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996)*, Milano, 1998;
- G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, 432 e s.;
- P. ARDANT, *Institutions politiques & droit constitutionnel*, 10a ediz., Paris, 1998, 510;
- A. AZON, *Brevi note sul rapporto di servizio dei sottosegretari di Stato con l'amministrazione statale*, nota a Corte dei conti, sez. controllo, 13 gennaio 1972, n. 467, in *Giur. cost.*, 1973, 2807;
- V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957;
- M. BAENA DEL ALCAZAR, *Curso de ciencia de la administracion*, vol. I, II ed. Madrid, 1988;
- W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995;
- R. BALDWIN, *Rules and government*, Oxford, 1995;
- G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1963;

- G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1976;
- P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1982;
- P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1998;
- I. BARTHELEMY, *Les saus-sécrétaires d'Etat*, in *Rev. Dr. publ.*, 1911, 335;
- F. BATTISTELLI - T. AMMENDOLA, *Il ministro nel sistema politico amministrativo che cambia*, in *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, a cura di G. D'AURIA - G. BELLUCCI, Bologna, 1995, 55 e s.;
- G. BELLUCCI, *Politica e alta amministrazione nei processi decisionali in Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, a cura di G. D'AURIA - G. BELLUCCI, Bologna, 1995, 77 e s.;
- S. BERTHIER, *Les saus secrétaires d'Etat en France*, Paris, 1912;
- M. BERTOLISSI - R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino, 1993;
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, 6a ediz., Napoli, 1962, 422 e s.;
- A.W. BRADLEY - K.D. EWING, *Constitutional and Administrative law*, London, 1998;
- R. BRAZIER, *Ministers of the crown*, Oxford, 1997;
- M. BURCH I. HOLLIDAY, *The British cabinet system*, London, 1996;
- G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 25a ediz., Paris, 1997;
- P. CALANDRA, *I governi della Repubblica: vicende, formule, regole*, Bologna, 1996;
- F. CAMMEO, *Commentario alle leggi della giustizia amministrativa*, Milano, 1911, 538 e s.;
- M. CAMMELLI, voce *Delega amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. X, Roma, 1988, 1 e s.;
- G. CARAVALE, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997;
- L. CARBONE, F. CARINGELLA, M. D'ADAMO, M.L. MADDALENA, F. ROMANO, C. SILVESTRO, *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, Napoli, 2000;

- P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 3° ed., Torino, 1998, 304;
- E. CASSETTA - S. FOÀ, voce *Pubblica amministrazione*, in *Appendice, Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2000, 436 e s.;
- S. CASSESE, *Élite amministrativa e potere politico: la «diirigenza»*, in *L'amministrazione dello Stato*, a cura di S. CASSESE, Milano, 1976, 47 e s.;
- S. CASSESE, *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, 1994, V, 256 e s.;
- S. CASSESE, *Lo stato presente della riforma amministrativa*, in *Economia e dir del terziario*, 1997, 375;
- S. CASSESE, *L'alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato*, in *Pol. dir.*, 1998, 155;
- N. CATALANO, *Dei sottosegretari, della loro legittimazione, del loro numero*, (nota a Cass., 13 novembre 1979, n. 5875, Mametro c. Min. tesoro), in *Giust. civ.*, 1980 I, 635;
- L. CATTANEO, *L'ordinamento dei Ministeri*, Roma, 1886;
- A. CERETI, *Diritto costituzionale*, 7a ediz., Torino, 1966, 332;
- V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000;
- V. CERULLI IRELLI, *Caratteri e problemi della riforma amministrativa in corso*, in *Nuova rass.*, 1998, 1584;
- D. CHAGNOLLAUD, *Le gouvernement de la France sous la 5. République*, Paris, 1996;
- B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, 14a ediz., Paris, 1998, 575;
- C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica: lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Torino, 1997;
- L. CIAURRO, voce *Sottosegretario di Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, 168 e s.;
- L. CIAURRO, *I sottosegretari non parlamentari* (Nota a C. Stato, sez. I, 26 aprile 1995, n. 1300, Pres. Cons.) in *Riv. amm.*, 1996, 518;
- M. S. CORCIULO, *Le istituzioni parlamentari in Francia, 1815-1816: cento giorni, seconda restaurazione*, Roma, 1996;

- CORRENTI, *Funzioni vicarie e di supplenza nell'ordinamento costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 1988, 474;
- V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1962, 380;
- V. CRISAFULLI, *Variazioni sul tema delle fonti con particolare riguardo alla consuetudine* in *Scritti in memoria di A. Giaffrè*, vol. III, Milano, 1967, 272;
- F. CUOCOLO, *Aspetti della posizione giuridica dei sottosegretari di Stato*, in *Giur. cost.*, 1960, 348;
- F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, vol. I, *Il procedimento di formazione. La struttura*, Milano, 1959, 275;
- F. CUOCOLO, voce *Sottosegretari di Stato*, in *Nss. D.I.*, XVII, Torino, 1970, 1014;
- F. CUOCOLO, voce *Sottosegretario di Stato*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993, 1;
- F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1998;
- C. CUPPONE, *I Sottosegretari di Stato: cento anni fra politica ed amministrazione*, in *Riv. amm.*, 1988, 905;
- E. D'ACUNTO, *Il numero dei sottosegretari in Italia: aspetti giuridici di una questione non soltanto politica*, in *Ammin. it.*, 1973, 1109;
- G. D'ALESSIO, *I rapporti fra funzione di indirizzo politico-amministrativo e compiti di gestione delle pubbliche amministrazioni e la disciplina della dirigenza*, in *Funzione pubbl.*, 1997, 173;
- G. D'AURIA, *La nuova geografia dei ministeri*, in *Giornale dir. amm.*, 2000, 18;
- G. D'AURIA, *Introduzione*, in *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, a cura di G. D'AURIA - G. BELLUCCI, Bologna, 1995, 9 e s.
- M. D'ALBERTI, *L'alta burocrazia in Italia*, in *L'alta burocrazia, Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, a cura di M. D'ALBERTI, Bologna, 1994, 131 e s.;
- G. DELLA CANANEA, *Integrazione europea e organizzazione amministrativa: i nuovi rapporti fra i ministri e i loro apparati*, in *Politici e buro-*

- crati al governo dell'amministrazione*, a cura di G. D'AURIA - G. BELLUCCI, Bologna, 1995, 149 e s.;
- E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, 1990;
- A. DE TARANTO, *Le funzioni del sottosegretario di Stato*, in *Burocrazia*, 1963, III, 87.;
- C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 151 e s.;
- C. D'ORTA - F. GARELLA, (a cura di) *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma, 1997;
- L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2a ed., vol. IV, Paris, 1924, 829;
- L. ELIA, *I sottosegretari di Stato rivestono "funzioni di Governo"?*, in *Scritti in memoria di A. Giaffrè*, III, Milano, 1967, 447;
- ESMEIN, *Droit constitutionnel*, 7a ediz. vol II, Paris, 1921, pag. 315 e s.;
- G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, 1999;
- E. FOLLIERI, *Quadro positivo dell'organizzazione amministrativa statale*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, Bologna, 1998, vol. II, 1569.;
- F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milano, 1950, 109 e s.;
- A. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, 1990, XVII, 407.;
- J. GARCIA FERNANDEZ, *El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaria del Gobierno*, in *1812-1992. El arte del gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, 1992, 213 e s.;
- U. GARGILLO, *In tema di delega a decidere i ricorsi gerarchici*, (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 20 aprile 1964, n. 150, *Spadeo c. Min. tesoro*), in *Rass. Avv. Stato*, 1964, I, 538.;

- E. GATTA, voce *Ministeri e Ministri*, in *Novissimo dig.it.*, vol. X, Torino, 1964, 720 e s.;
- A. GIANNINI, *Il Governo della Repubblica*, in *Riv. amm.*, 1950, I, 77 e s.;
- M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, vol. I, 302;
- M. GIGANTE, *Verso un nuovo ruolo dei tecnici nel processo decisionale pubblico: la funzione di valutazione*, in *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, a cura di G. D'AURIA - G. BELLUCCI, Bologna, 1995, 225 e s.;
- P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo, Gli organi non necessari*, Torino, 1995;
- A. GRASSI, voce *Ministeri e Ministri*, in *Enc. giur. italiana*, vol. X, parte I, 1912, 875 e s.;
- N. GRECO, *Preliminari ad uno studio sui Sottosegretari di Stato: il problema dell'amministrazione politica*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1975, 28, IX;
- G. GUIGLIA, *Sulla figura del sottosegretario alla presidenza del consiglio, segretario del consiglio dei ministri: brevi riflessioni alla luce della vigente normativa e della prassi*, in *Rass. parlamentare*, 1996, 555.
- G. GUIGLIA, *Su alcune deleghe ai sottosegretari alla presidenza del consiglio nella recente prassi costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 135;
- P. ISERNIA, *Fra politica e burocrazia: modelli variabili*, in *Introduzione*, in *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, a cura di G. D'AURIA - G. BELLUCCI, Bologna, 1995, 17 e s.;
- S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commentario alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, II ed. Rimini, 1997, 145 e s.;
- S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, Rimini, 1989;
- M. LAVER, K.A. SHEPSLE, *Cabinet ministers and parliamentary government*, Cambridge, 1994;
- M. LAVER, K.A. SHEPSLE, *Making and breaking governments: cabinets and*

- legislatures in parliamentary democracies*, Cambridge, 1996;
- D.-G. LAVROFF, *Le système politique français, La V<sup>e</sup> République*, 3<sup>e</sup> ed., Paris, 1982;
- A. LENER, *Nota a Corte di cassazione, sez. I, 13 novembre 1979, n. 5873*, in *Foro it.*, 1980 I, 1394;
- S. LESSONA, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Firenze, 1935, 134 e s.;
- L. LOPEZ GARRIDO, *El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco, in 1812-1992. El arte del gobernar, Historia del Consejo de Ministros de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, 1992, 153 e s.;
- L. LOPEZ GUERRA, *El Gobierno en la Constitución de 1978, in 1812-1992. El arte del gobernar, Historia del Consejo de Ministros de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, 1992, 179;
- A. MANZELLA, *Art. 64, in Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, II, Bologna-Roma, 1986;
- A. MARCHI, *Il governo*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, Firenze, 1950, 141;
- G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'amministrazione*, Milano, 1969;
- G. MARONGIU - G. C. DE MARTIN, a cura di, *Democrazia e amministrazione*, Milano, 1992;
- T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1997;
- L. MARTIN REBOLLO, *Constitución Española*, Pamplona 1996;
- MAXEY - FLUNO *The American Problem of Government*, 6a ediz., New York, 1957, 284;
- L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998;
- G. MELEGARI, *Il governo dei sottosegretari*, in *Studi parmensi*, 1965;
- G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996, 128;
- F. MERUSI, *Sull'intervento di Sottosegretari e di funzionari delle Camere alle sedute del Comitato interministeriale prezzi*, in *Foro amm.*, 1966, II, 65;

- V. MICELI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1898, 232;
- V. MICELI, *Principi fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano, 1898;
- V. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, 421 e 537 es.;
- G. MIELE, voce *Delega (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 914 e s.;
- G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. REPOSO - VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*. Bologna, 1997;
- C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato (Le forme di governo)*, rist., Roma, 1965, 199.
- C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931;
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 3a ediz., Padova, 1955;
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1967.;
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976;
- G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1908, 84;
- V. OLIVIERI SANGIACOMO, *La funzione del sottosegretario di Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1941, I, 69;
- V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, 5a ed., Firenze, 1920, 241;
- E. PAGLIANO, *I sottosegretari di Stato non membri del Parlamento innanzi alle Camere*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1912, I, 98;
- E. PAGLIANO, *I sottosegretari di Stato non membri del Parlamento innanzi alle Camere*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1912, I, 98;
- A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo: commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000;
- G. PASTORI, *La pubblica amministrazione*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO - A. BARBERA, V ed., 1997, 228 e s.;

- G. PASTORI, *Trasformazione del centro e ordinamento regionale*, in *Dir. pubblico*, 1999, 675;
- G. PASTORI - M. RENNA, *La riforma della pubblica amministrazione 'a costituzione invariata: l. n. 59 del 1997*, in *Studium iuris*, 1998, 459;
- L. PEGORARO, A. REPOSO, A. BRUNIALTI, G. BERTI, R. DAVID, C. JAUFFRET-SPINOSI, H. KELSEN, V. CRISAFULLI, V. E. ORLANDO, C. MORTATI, G. DE VERGOTTINI, M. S. GIANNINI, A. LA PERGOLA, F. RUFFINI, H. P. SCHNEIDER, L. PALADIN (raccolte da), *Lecture introductive al diritto pubblico italiano e comparato*, Padova, Cedam, 1998;
- G. PEISER, *Droit administratif*, II ed. Paris, 1969, 53;
- E. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, 15a ediz., vol. II, Padova, 1963, 69;
- J. PEREZ ROYO, *Curso de derecho Constitucional*, Madrid, 1994;
- A. PIERANTONI, *Trattato di diritto costituzionale*, Roma, 1873, vol. I, 236 e s.;
- M. PIERRE, *Traité de droit politique*, Paris, 1893, 112;
- R. PINI, *Persona - Comunità - Istituzioni - Percorsi di diritto pubblico*, Padova, 1997;
- G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, in *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, a cura di G. D'AURIA - G. BELLUCCI, Bologna, 1995, 175 e s.;
- A. PIZZORUSSO, voce *Organizzazione dei pubblici poteri*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 151 e s.;
- A. PIZZORUSSO, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1997 ;
- R. PORRINI, *I ministeri*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo a cura di V. E. Orlando*, vol. I, Milano, 1900, 527 ss. e 537 e s.;
- A. PREDIERI, *L'ordinamento della presidenza del Consiglio* in *Rass. Parlam.*, 1959, fasc. 1°, 30;
- E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, III ed., Napoli, 1922, 324 e s.;
- L. PRETI, *Il Governo nella costituzione italiana*, Milano, 1954, 33 e s.;
- R. M. PUNNET, *British Government & Politics*, 6° ed. Aldershot, 1994;
- R. QUADRI, *I Comitati di ministri*, Milano 1965, 306;

- O. RANNELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, 1929, 203;
- O. RANNELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, VI ed., Padova, 1937, 226;
- G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano 1967, 228 s.;
- G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1997;
- G. RIZZONI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, a cura di C. D'ORTA - F. GARELLA, Roma, 1997;
- G. ROEHRSEN, *Comitati interministeriali e sottosegretari di Stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 992 e s.;
- C. ROMANELLI GRIMALDI, *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1984, 35 e s.
- C. ROMANELLI GRIMALDI, voce *Ministro*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XX, Roma, 1997, 1;
- A. ROMANO, voce *Supplenza (dir. cost.)*, in *Novissimo dig. it.*, vol. XVIII, Torino, 1971, 956 e s.
- L. ROSSI, voce *Sottosegretari di Stato*, in *Nuovo dig. it.*, vol. XII, 1° pt., Torino, 1940, 659;
- L. ROSSI, *Scritti vari di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 1941, 34;
- S. RUDATIS, *I segretari generali dei ministeri: amministrazione e politica (1848-1888)*, Milano, 1986;
- S. RUDATIS, *L'istituzione dei sottosegretari di Stato*, in *Le riforme crispine*, in *Archivio ISAP*, Milano, 1990, 584 e s.;
- A. M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1989;
- I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e ministri*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XV, Torino, 1905, 508 e s.;
- SANTI ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, (1898) ripubblicato in *Scritti minori*, vol. I, Milano 1990;
- SANTI ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, V ed., Padova, 1940, 219;
- S. SEPE, *Brocrazia e apparati amministrativi: evoluzione storica e prospettive di riforma*, Milano, 1996;

- F. S. SEVERI, *Sulla delegazione amministrativa*, in *Foro amm.*, 1965, II, 167;
- F. S. SEVERI, voce *Ministro e Ministero*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994, 539 e s.
- F. S. SEVERI, voce *Sottosegretari di Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, 387 e s.
- M. SIOTTO PINTOR, *A proposito della responsabilità civile dei Ministri e dei funzionari che li sostituiscono*, in *Foro it.* \*\*\* III, 89;
- M. STIPO, voce *Ministero*, I) *Profili generali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XX, Roma, 1997, 1
- M. STIPO, voce *Ministero*, II) *I singoli Ministeri*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XX, Roma, 1997, 1
- I. TAMBARO, *Il diritto costituzionale italiano*, Milano, 1909, 231 e s.;
- A. TESAURO - G. GUARINO, *Ministri senza portafoglio-Sottosegretari di stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, I, 129;
- K. THEAKSTON, *Junior Ministers in British Government*, London, 1987;
- L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubblico*, 1999, 689;
- G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1967;
- C. TURPIN, *I funzionari civili dello Stato in Gran Bretagna: vecchie realtà e nuove iniziative*, in *L'alta burocrazia, Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, a cura di M. D'ALBERTI, Bologna, 1994, 19;
- L. VENTURA, *Note in tema di sottosegretari di stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 469;
- G. VETRITTO, *Gabinetti e uffici legislativi ministeriali tra storia e dato normativo*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 2000;
- M. VILLONE, A. ZULIANI (a cura di), *L'attività dei governi della Repubblica italiana, 1948-1994*, Bologna, 1996;
- G. VIGNOCCHI E L. GHETTI, *Corso di diritto pubblico*, Milano, 1999;
- P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, 6a ediz., Milano, 1967, 273;

E. C. S. WADE - G. GODFREY PHILLIPS, *Constitutional law*, 3° ed., London, 1946;

G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 6a ediz. vol. III. Milano, 1958,16;

Finito di stampare  
nel mese di febbraio 2001  
nella litografia N. Libero  
Fuorigrotta - Napoli