

BREVI NOTE SUL “CASO SIRI”. REVOCA DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO TRA “INCERTEZZE” NORMATIVE E IMPATTO SULLA FORMA DI GOVERNO*.

di Armando De Crescenzo**

Sommario. 1. Considerazioni introduttive. – 2. I fondamenti storico-normativi. – 3 Il complesso inquadramento costituzionale della figura del Sottosegretario. – 4. Il procedimento di nomina e revoca del Sottosegretario; 5. Conclusioni e prospettive *de iure condendo*.

164

1. Considerazioni introduttive.

La vicenda relativa alla revoca da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, con atto del Capo dello Stato, dell’incarico all’on. Armando Siri (Lega Nord), Sottosegretario di Stato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, non può prescindere da un preliminare inquadramento della figura dei Sottosegretari all’interno del nostro sistema ordinamentale.

Scopo di tale scritto è di porre in evidenza *luci ed ombre* che hanno da sempre caratterizzato la posizione giuridica dei Sottosegretari, ben prima dell’entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Volendo ripercorrere brevemente quanto accaduto, il *caso Siri* è iniziato il 18 aprile 2019, sulla base di notizie diffuse sui maggiori quotidiani nazionali relativamente all’iscrizione dello stesso nel registro degli indagati della Procura della Repubblica di Roma per corruzione. Accuse sin dal principio respinte dal Sottosegretario.

Tali accuse hanno acceso lo scontro tra gli esponenti di maggioranza del Governo, divisa tra opportunità, o meno, di indurre l’on. Siri a rassegnare le dimissioni.

Ad inizio maggio, il Sottosegretario ha aperto per la prima volta alla possibilità di eventuali dimissioni, di lì a poco seguite da un annuncio del Presidente del Consiglio Conte di proporre la revoca delle deleghe allo stesso.

La vicenda si è così conclusa in data 8 maggio 2019, quando il Presidente del Consiglio ha

* Sottoposto a referaggio.

** Assegnita di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Napoli “Federico II”.

revocato l'incarico all'onorevole, a seguito di un Consiglio dei Ministri in cui alcuni esponenti di maggioranza (Lega) hanno ribadito la loro contrarietà a tale scelta¹.

Quanto brevemente ripercorso, dunque, propone una serie di interrogativi circa la posizione giuridica che assumono i Sottosegretari di Stato nell'ordinamento costituzionale, posto che sono ancora molti i *nodi* irrisolti, anche da un punto di vista normativo, che meriterebbero interventi correttivi, soprattutto in materia di nomina e revoca degli stessi.

Si tenterà, così, in questa breve rassegna, di delinearli alla luce dei mutamenti che hanno investito la nostra forma di governo parlamentare, in linea con il sistema elettorale e le prassi consolidate.

Procedendo con ordine, giova inquadrare, alla luce della disciplina vigente, quali siano i principi costituzionali che regolano la particolare posizione giuridica assunta dai Sottosegretari di Stato nel nostro ordinamento.

Nel silenzio della Costituzione repubblicana, che nella disciplina sul Governo non richiama espressamente i Sottosegretari, come si avrà modo di approfondire nei successivi paragrafi, il fondamento normativo è rinvenibile nell'art. 10 della l. n. 400/1988, secondo il quale «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». Tale articolo non ha, però, risolto le problematiche sottese a tale figura, limitandosi a delinearne il solo meccanismo di nomina (comma 1), il giuramento (comma 2), le funzioni (comma 3), i rapporti con l'organo legislativo (comma 4) e il richiamo ai Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (comma 5). Nulla è specificato circa il procedimento eventuale di revoca dei Sottosegretari, così che autorevole dottrina ha sottolineato la necessità che intervenga un procedimento uguale e contrario². Nel caso di specie, a seguito del Consiglio dei Ministri in data 8 maggio 2019, è intervenuto il Decreto presidenziale con il quale si è revocato l'incarico dell'on. Siri³.

Analizzando la fattispecie da un punto di vista di principi costituzionali che regolano la figura del Sottosegretario di Stato nel nostro ordinamento, sono numerosissime le questioni e i problemi legati allo stesso. In tale breve rassegna, ci si concentrerà, per ragioni di economia

¹ Al fine di ricostruire tale vicenda, conclusasi con un D.P.R. di revoca intervenuto in data 10 maggio 2019, si rinvia alle principali testate giornalistiche, nonché, più di recente, alla ricostruzione reperibile al sito www.tg24.sky.it.

² Come da ultimo rilevato da autorevole dottrina: M. Luciani in un'intervista del Corriere della Sera, 3 maggio 2019, nonché M. Villone, in un articolo edito su Il Manifesto del 7 maggio 2019.

³ Decreto del Presidente della Repubblica 10 maggio 2019, in G.U. n. 116 del 20 maggio 2019.

espositiva, sull'istituto della revoca e del rapporto fiduciario che intercorre (o dovrebbe intercorrere) tra Ministro e Sottosegretario.

Questo perché, l'istituto della revoca ben può essere idoneo a influire sul più generale rapporto di fiducia che dovrebbe intercorrere tra Ministro e Sottosegretario attraverso la delega di funzioni. Come noto, nelle forme di governo parlamentare⁴, assume centralità l'istituto della fiducia, che lega il Governo alla maggioranza parlamentare. È solo, dunque, attraverso l'istituto della sfiducia che è possibile determinare le dimissioni di un membro dell'esecutivo, secondo quanto emerso anche a seguito della celebre sentenza della Corte Costituzionale n. 7/1996, in materia di sfiducia individuale (cd. *caso Mancuso*)⁵.

Di qui la difficoltà, legata alla nostra forma di governo parlamentare monista, di operare agevoli parallelismi con la possibilità di revoca dei Sottosegretari di Stato, non sussistendo un legame diretto tra questi ultimi e il Parlamento, se non in via indiretta, e *di riflesso*, rispetto alla posizione assunta dall'esecutivo.

Tuttavia, nell'ambito dei rapporti che intercorrono tra singolo Ministro e Sottosegretario, il rapporto fiduciario che dovrebbe intercorrere risulta affievolito, prevalendo (come si avrà modo di chiarire) le logiche *politiche* su quelle di natura tecnico-amministrativa.

Ecco perché la figura dei Sottosegretari si è plasmata e adattata alle modifiche del contesto politico e legislativo, anche a seguito di consuetudini consolidate nel tempo, per le quali la tendenza è stata quella di valorizzare il ruolo politico degli stessi a detrimento delle altrettanto importanti funzioni amministrative ad essi attribuite. Di qui la necessità di indagarne, in primo luogo, l'origine e l'evoluzione.

⁴ A riguardo si tenga presente, tuttavia, che parte della dottrina ha più di recente evidenziato come la nostra forma di governo (tipicamente monista) stia assumendo dei "tratti" propri delle forme di governo dualiste, in linea con le prassi che recentemente si stanno consolidando. Ci si riferisce alle considerazioni espresse da A. Lucarelli, in AA.VV., *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei Ministri*, in *Giur. Cost.* n. 2/2018.

⁵ Si richiamano, in tal senso, le considerazioni di A. D'Andrea e A. Lauro, *Brevi notazioni di contesto sulla revoca dei sottosegretari di Stato (a margine del "caso Siri")*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 giugno 2019, p. 3, secondo cui: «D'altra parte, nel momento in cui il giudice costituzionale ha stabilito che, in virtù di un'interpretazione sistematica corroborata da una consuetudine costituzionale, la responsabilità del singolo ministro è suscettibile di essere individualizzata e fatta valere separatamente da quella collegiale, non si vede l'ostacolo giuridico-costituzionale all'esercizio da parte del binomio Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio del potere di revoca».

2. I fondamenti storico-normativi.

Le prime forme paragonabili alla posizione che riveste il Sottosegretario di Stato nella compagine governativa, sono rintracciabili già prima dell'unificazione italiana, quali "anelli di congiunzione" tra politica e amministrazione, in particolare, nel r.d. 23 ottobre 1853, n. 1611 *per l'esecuzione del Titolo Primo della Legge 23 marzo 1853 sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale* (cd. Legge Cavour), con il quale si consentiva a ciascun Ministro di scegliere un Segretario particolare di gabinetto tra i dipendenti del Ministero⁶.

A differenza, però, di quanto specificato nelle disposizioni di legge, la prassi ha sin da subito determinato un superamento della disciplina, al fine di ottemperare all'esigenza di nominare persone di fiducia per il Ministro seppur estranee all'amministrazione⁷.

Un primo problema posto da tale *scollamento* tra prassi e dettato normativo era rintracciabile nelle contrapposte esigenze per il Ministro di contornarsi di persone di fiducia (dal momento che egli è posto al vertice dell'amministrazione) e difficoltà di coniugare, nella medesima persona, fiducia e appropriate capacità professionali, con una netta prevalenza, dunque, delle esigenze politiche su quelle tecniche⁸, tali da non consentire rapporti virtuosi e sinergici con gli uffici⁹.

Data, quindi, la qualificazione indefinita della figura dei Segretari generali, non idonei a soddisfare le esigenze di collaborazione del Ministro¹⁰, il r.d. n. 5247/1888 abolì tale figura e fu introdotta da Crispi, con l. n. 5195/1888, la figura dei Sottosegretari di Stato, mutuata da

⁶ In particolare, ai sensi dell'art. 4, I comma.

⁷ G. M. Racca, *I Sottosegretari di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli, 2001, p. 17 ss.

⁸ Più in generale, sull'intricato rapporto tra tecnica e politica, può richiamarsi G. Grasso (a cura di) con la collaborazione di R. Perrone, *Il governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 20 novembre 2015, Napoli, 2016.

⁹ G.M. Racca, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰ Né da un punto di vista interno all'amministrazione ministeriale, né da un punto di vista parlamentare, dal momento che per prassi, i Segretari generali furono scelti tra i membri delle Camere, ma date le mere competenze amministrative ad essi affidati, come rilevato in dottrina: «il Parlamento perdeva un voto, e una forza politica, perché questi per consuetudine non prendeva più la parola in Parlamento, [...] ma l'Amministrazione non acquistava mai un grande *burocrate*». Così si esprime G.M. Racca, *op. cit.*, p. 22, richiamando anche I. Santangelo Spoto, voce *Ministero e ministri*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XV, Torino, 1905, p. 511 (mio, invece, il corsivo).

modelli stranieri, in particolare quelli britannico¹¹ e francese¹².

Con tale intervento normativo si tentò, così, di rafforzare in Parlamento la posizione del Governo, dal momento che i Sottosegretari divenivano “proiezione” della figura ministeriale, nella duplice veste di componenti del Governo e vertici degli apparati amministrativi¹³.

Una svolta significativa si è operata, poi, con l’art. 2 del r.d.l. 10 luglio 1924, n. 1100¹⁴, con cui fu precisato che i Sottosegretari di Stato non avessero attribuzioni proprie ed esercitassero nel rispettivo dicastero le attribuzioni loro delegate dal Ministro, senza essere più rappresentanti di quest’ultimo come previsto dalla disciplina di fine ottocento. Così, se, da un lato, si è sostenuto che la disposizione mirasse a limitare la dignità politica e amministrativa del Sottosegretario di Stato (in un particolare momento storico politico)¹⁵, dall’altro ben può cogliersi un elemento di continuità con l’attuale disciplina, in particolare relativamente al regime di delega di funzioni da parte del Ministro.

Anche in tal caso, però, la prassi consolidatasi¹⁶ ha dimostrato come, anche in un’ottica di rafforzamento della figura del Capo del Governo, propria del ventennio fascista, si potesse registrare un’estensione di poteri delegati, quasi facendo assurgere i Sottosegretari al ruolo di Vice-Ministri, inducendo la dottrina a indicare tale periodo come “Governo dei

¹¹ Nel quale la figura del Sottosegretario era nata per garantire il rispetto, da parte del Governo, dell’obbligo di assistere alle sedute parlamentari. Cfr. O. Rannelletti, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, 1929, p. 203, considerava l’istituzione dei Sottosegretari quale «imitazione di una istituzione inglese (di cui non aveva, però, da noi la ragione)»; se si consideri che l’istituzione inglese nasceva con il chiaro scopo di creare un “ponte di collegamento” tra Ministro e ramo del Parlamento di cui quest’ultimo non faceva parte. Cfr. diffusamente, sul punto, F. Cuocolo, voce *Sottosegretari di Stato*, in *Enc. Giur.*, Torino, 2009, e G.M. Racca, *op. cit.*, pp. 24-35.

¹² In Francia, nacque inizialmente con funzioni di tipo amministrativo, per poi evolversi al fine di assicurare un legame più stretto tra legislativo ed esecutivo. In tal senso L. Ciaurro, voce *Sottosegretari di Stato*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 171 ss.

¹³ Autorevole dottrina ha sottolineato che «nell’ordinamento costituzionale italiano, il sottosegretario nasce - in una chiave originale - dalla commistione tra i settori politico ed amministrativo, come collaboratore del ministro con caratteristiche anomale ed ibride (a metà strada tra un direttore generale e un ministro)». Così L. Ciaurro, *op. cit.*, p. 170.

¹⁴ In base al quale, per disposto dell’art. 2, comma I, «I sottosegretari di Stato non hanno attribuzione proprie ed esercitano, nel rispettivo dicastero, le attribuzioni che loro vengono delegate dal ministro».

¹⁵ O. Rannelletti, *op. cit.*, p. 204.

¹⁶ Instauratesi già con l’entrata in vigore della legge crispina, sia con riferimento al numero che alle attribuzioni dei Sottosegretari. A titolo esemplificativo, sebbene le disposizioni di legge prevedessero l’istituzione di un unico sottosegretario per ciascun dicastero, il limite fu interpretato in maniera non tassativa, consolidandosi la prassi di nominare più di un Sottosegretario per ciascun dicastero. Ciò ha determinato dei riflessi anche rispetto alle funzioni attribuite a tali figure, in particolare, di rappresentanza del Ministro nei casi di legittimo impedimento, perché a fronte di un numero elevato di Sottosegretari sarebbe stato difficile individuare il membro supplente. Per approfondire tali aspetti, si rinvia a L. Ciaurro, *op. cit.*, p. 170, e R. Cassano, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei Sottosegretari di Stato. Eclisse del potere, eclisse della responsabilità*, in *Diritto Pubblico*, n. 1-2/2010, p. 434.

Sottosegretari»¹⁷.

In Assemblea Costituente si sviluppò un dibattito sulla vigenza della disciplina relativa ai Sottosegretari di Stato, anche se, in Costituzione, tale figura non sarebbe stata contemplata. Infatti, in sede di elaborazione dell'art. 56 se ne discusse per inserire tali figure tra gli eleggibili a senatori, anche in deroga al limite di età del compimento del quarantesimo anno, ma tale ipotesi fu, poi, scartata¹⁸. Pertanto, le norme preesistenti furono ritenute ancora vigenti, così come quelle che si erano formate per consuetudine, fino alla l. n. 400/1988, sull'organizzazione e funzionamento del Governo, con la quale la figura dei Sottosegretari ha trovato nuova codificazione¹⁹.

Da questa breve ricostruzione storica della figura può cogliersi, così, la natura *ibrida* che sin dalle origini ha caratterizzato la figura dei Sottosegretari di Stato, dal momento che in mancanza di una disciplina dettagliata o organica si è, probabilmente, preferito lasciare spazio a contingenti esigenze di carattere politico.

Alla luce di tali rilievi è, forse, opportuno interrogarsi sulla necessità di conservare l'attuale disciplina rispetto ai mutamenti più recenti che hanno investito la forma di governo parlamentare²⁰.

3. Il complesso inquadramento costituzionale della figura del Sottosegretario.

Si è anticipato che la vigente disciplina è rinvenibile anche (e soprattutto) nella l. n. 400 del 1988, in particolare all'art. 10, che però nulla specifica in ordine alla posizione assunta dai Sottosegretari nell'ordinamento costituzionale, così che parte della dottrina ha finito per considerarli quali meri organi ausiliari del Governo²¹.

Il silenzio della Carta costituzionale ha posto il problema, anche in linea con l'art. 92 Cost., della possibilità di non poter configurare i Sottosegretari nell'alveo della compagine

¹⁷ L. Ciaurro, *op. cit.*, p. 171.

¹⁸ Cfr. G. M. Racca, *op. cit.*, p. 66.

¹⁹ *Ibidem*, nonché A. Tesaro, G. Guarino, *Ministri senza portafoglio-Sottosegretari di Stato*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, n. 1/1948, p. 129.

²⁰ Sul tema, e con particolare attenzione alle trasformazioni riconnesse anche al sistema dei partiti, si richiama S. Staiano, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2018.

²¹ In questi termini R. Cassano, *op. cit.*, p. 439; nonché S. Labriola, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commentario alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, 1990. *Contra*, L. Ventura, *Note in tema di sottosegretari di Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 472, secondo il quale «svolgendo i sottosegretari funzioni di governo di carattere ausiliario a quelle più generali svolte dai ministri, essi fanno parte del Governo».

governativa o, al contrario, di riconoscerli tacitamente quali membri del Governo.

Anche se, non si è mancato di rilevare che altre fonti normative abbiano dato adito ad un eventuale ripensamento di quest'ultimo assunto²². Data, infatti, la laconicità della disciplina sul potere esecutivo²³, l'inclusione dei Sottosegretari tra i membri di Governo può ritenersi ammissibile «nei limiti in cui non diminuisca né modifichi le attribuzioni, costituzionalmente previste, dei soggetti istituzionali menzionati dall'art. 92 Cost.»²⁴.

Stante l'insussistenza di una posizione chiara ed univoca sul punto, si ritiene potersi accogliere la posizione di coloro i quali ritengono che non sia tanto da un punto di vista del dettato costituzionale che può rinvenirsi il fondamento dell'istituto, quanto in una vera e propria consuetudine costituzionale; quest'ultima integrerebbe l'articolo da ultimo citato individuando nel Presidente del Consiglio, nei Ministri e nel Consiglio dei Ministri gli organi di governo, accanto ai quali possono (e non necessariamente debbono) istituirsi degli altri organi²⁵.

Ciò, tuttavia, non risolve il problema sotteso all'inquadramento sistemico dei Sottosegretari, dal momento che anche le funzioni ad essi attribuite possono essere tanto di carattere amministrativo, rispetto al settore dell'amministrazione loro affidato, tanto di carattere politico, in particolare laddove siano chiamati ad intervenire nei lavori parlamentari o a rappresentare in sedi esterne gli orientamenti politici dell'esecutivo²⁶; nonché nell'alveo di limiti sia generali, in proiezione delle funzioni espressamente riservate ai Ministri dalla Costituzione o dalla legge, quanto particolari, secondo il disposto dell'art. 10 l. 400/1988²⁷.

²² R. Cassano, *op. cit.*, p. 439, secondo cui alcuni riferimenti normativi «lascino intravedere spiragli utili anche a un parziale ripensamento di questa considerazione», così riferendosi all'art. 1, c. 376, legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, la quale ha incluso i sottosegretari tra i membri del Governo, disponendo che «il numero totale dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi Ministri senza portafoglio, Viceministri e Sottosegretari, non può essere superiore a sessanta e la composizione del Governo deve essere coerente con il principio stabilito dal secondo periodo del primo comma dell'art. 51 Cost.».

²³ Tale da indurre parte della dottrina a considerare il Governo un istituto a “fattispecie aperta” adattabile ai mutamenti che investono la forma di governo parlamentare, come evidenziato da T. F. Giupponi, *Il Governo nel sistema bipolare*, in Id. e A. Barbera (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, p. 51 ss.

²⁴ In tal senso, R. Cassano, *La sfiducia ai sottosegretari: tra prassi, regole e convenzioni costituzionali*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2010, p. 827 ss., che richiama anche G. U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; *contra*, L. Ventura, *op. cit.*, p. 469 ss. che ritiene che l'elencazione dei membri del Governo contenuta nell'art. 92 Cost. sia tassativa, poiché diversamente argomentando «si finisce con il trasformare un organo *praeter constitutionem* in organo *contra constitutionem*, dato che non pare possibile fornire all'art. 92 altra interpretazione se non quella letterale».

²⁵ Cfr. L. Ciaurro, *op. cit.*, p. 168.

²⁶ Si badi che in dottrina si è operata un'ulteriore distinzione di funzioni tra amministrative, costituzionali (relativamente ai rapporti tra Sottosegretario e parlamento) e politiche (relativamente alla possibilità di rappresentare in sedi esterne gli orientamenti politici del Governo. Sul punto L. Ciaurro, *op. cit.*, pp. 171-172.

²⁷ Il riferimento è qui alle deleghe che possono ricevere i sottosegretari.

Quanto premesso è utile a ricostruire anche il rapporto che può intercorrere tra Sottosegretario, Ministro e Consiglio dei Ministri.

Sotto il primo profilo, si può distinguere tra le funzioni di carattere amministrativo e quelle di tipo politico. In riferimento alle prime, non risulta chiara l'effettiva sussistenza di un vero e proprio rapporto gerarchico tra Ministro e Sottosegretario; interpretando in via estensiva quanto stabilito dal comma 4 dell'art. 10 l. 400/1988, se ne ricaverebbe la possibilità, per il Ministro, di porre in essere atti di indirizzo (in particolare direttive), tali da determinare un grado di discrezionalità del Sottosegretario. In riferimento alle seconde, il rapporto con il Ministro interessato si fonda, in sede di Consiglio dei ministri, attraverso un *gradimento* (anche implicito) nei confronti del Sottosegretario (o Sottosegretari) con cui dovrà collaborare²⁸.

Quanto al secondo profilo (rapporti tra Sottosegretario e Consiglio dei Ministri), può invece configurarsi un rapporto fiduciario in senso lato, «dal momento che la nomina dei sottosegretari avviene *sentito* tale organo collegiale, il quale adotta una vera e propria deliberazione sul punto». Nonché, ancora, secondo attenta dottrina, «un sottosegretario potrebbe partecipare anche a sedute del Consiglio dei ministri, esprimendo le proprie opinioni, pur senza prendere parte alle votazioni (altrimenti diverrebbe un vero e proprio membro di quell'organo collegiale, con palese violazione del dettato costituzionale), qualora invitato dallo stesso Consiglio in occasione dell'esame di materie rientranti nella competenza delegata»²⁹.

Ai fini della trattazione, tale ultimo assunto non è di poca rilevanza: l'insieme delle funzioni appena descritte, attribuibili ad un Sottosegretario, ai sensi del comma 3 della l. 400/1988, sono subordinate all'adozione di un apposito decreto ministeriale. Senza, infatti, l'emanazione di quest'ultimo (o nel caso di revoca delle stesse) saremmo dinanzi ad un soggetto impossibilitato ad esplicare ruoli amministrativi e istituzionali³⁰. Da ciò ne discende l'importanza di valorizzare il rapporto tra Ministro e Sottosegretario che, allo stato, può ricavarsi solo in via interpretativa dall'analisi storico-evolutiva dell'istituto. Al contrario, in assenza di tale rapporto, si renderebbe superfluo il dettato normativo sopra descritto.

Non si comprende il motivo per il quale, affinché si proceda alla nomina e revoca dei Sottosegretari, sia necessario un procedimento atto a coinvolgere il Consiglio dei Ministri,

²⁸ Che trova un riferimento normativo al comma 1 dell'art. 10 della l. 400/1988 laddove si fa espresso riferimento al «concerto con il Ministro che il Sottosegretario è chiamato a coadiuvare».

²⁹ Così, L. Ciaurro, *op. cit.*, p. 173.

³⁰ Si veda L. Elia, *I sottosegretari di Stato rivestono funzioni di governo?*, in *Scritti in onore di Antonino Giuffrè*, vol. III, Milano, 1968, p. 448 ss.

laddove le concrete funzioni che il Sottosegretario è chiamato a svolgere dipendano dalla delega del singolo Ministro. In tal senso, non è tanto il rapporto fiduciario tra singolo Ministro e sottosegretario ad essere valorizzato quanto quello tra Sottosegretario e Consiglio dei Ministri; così che per rendere più coerente il sistema anche le deleghe dovrebbero farsi discendere da una delibera del Consiglio dei Ministri (e non da un decreto ministeriale).

Se ciò non fosse sufficiente, è possibile comunque richiamare anche la rilevanza che ha assunto la prassi in particolare in materia di revoca dei Sottosegretari, verso i quali il Parlamento, nel corso della storia repubblicana, ha presentato mozioni di *sfiducia* volte a invitare i primi alle dimissioni o a sollecitare il Presidente del Consiglio dei Ministri a revocarli. Mozioni che non possono farsi rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 94 Cost., ma da inquadrarsi quali atti di indirizzo che, se disattesi dal Governo, sono idonei a far valere la responsabilità politica dello stesso dinanzi alle Camere³¹. Indice, quest'ultimo, della rilevanza che hanno continuato ad assumere i Sottosegretari da un punto di vista politico.

Quanto ciò premesso consente, quindi, di entrare nel merito dell'istituto della nomina e revoca degli stessi, al fine di indagare, in prospettiva *de iure condendo*, sulla possibilità di riformare il procedimento previsto dalla legge 400/1988 e valorizzare il rapporto di fiducia tra singolo Ministro e Sottosegretario.

4. Il procedimento di nomina e revoca del Sottosegretario.

L'art. 10 della l. 400/1988, invero, si limita a disporre, al comma 1, 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»; nulla si dice circa il procedimento di revoca degli stessi, il che, in base a quanto già tenuto conto in precedenza, fa propendere per la doverosità di prevedere un procedimento uguale e contrario.

È opportuno chiedersi, inoltre, alla luce del più recente *caso Siri*, se tale procedimento non debba essere riformato e semplificato, stante non solo la rilevanza che ha acquisito la prassi

³¹ In tal senso A. D'Andrea e A. Lauro, *op. cit.*, 5. Cfr. anche, per approfondire, R. Cassano, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei Sottosegretari di Stato, cit.*, p. 444 ss.

(prevalendo le logiche politiche su quelle giuridiche)³² ma anche per la necessità di implementarne i meccanismi di responsabilità alla luce delle funzioni che ai Sottosegretari sono attribuite dallo stesso art. 10, nei commi 3 e 4³³. Il procedimento di nomina non ha garantito il superamento delle logiche di *partizione* che regolano l'attribuzione dell'incarico stesso, dal momento che il Ministro non sembra influirvi in modo decisivo. Attenta dottrina ha rilevato che l'accordo tra le forze politiche di maggioranza sull'assegnazione dei Sottosegretari "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"³⁴.

Però, dato che il disposto normativo richiama la necessità di un intervento attivo del Ministro interessato, non può negarsi che il rapporto di fiducia tra Ministro e Sottosegretario assuma particolare rilievo (anche al fine di addivenire ad una proficua collaborazione) e che, in concreto, sembra mancare sin dall'origine dell'istituto.

Il motivo è forse rintracciabile a livello sistemico, in linea non solo con la disciplina elettorale, ma anche rispetto alle funzioni che la legge 400/1988 affida ad altri organi costituzionali, tra cui il Capo dello Stato.

Con riguardo al primo profilo (materia elettorale), è noto che la legge n. 400 si colloca in una prospettiva di rafforzamento dell'organo esecutivo nell'ambito di un sistema elettorale di tipo proporzionale che meglio possa conciliare l'esigenza di stabilità con quella di rappresentatività³⁵.

Anche a seguito delle più recenti sentenze della Corte Costituzionale in materia elettorale³⁶, la

³² Sebbene il dato normativo non sia sufficiente a delineare un vero e proprio "rapporto di fiducia" tra Ministro e Sottosegretario, è anche vero che il Ministro riveste pur sempre un ruolo attivo nella procedura di nomina, sotto forma di "gradimento" da esprimere in relazione alla persona nominanda; in caso contrario, come sottolineato in dottrina (R. Cassano, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei Sottosegretari di Stato*, cit., 440), sarebbe difficile immaginare un rapporto di concreta e fattiva "coadiuvazione" così come ipotizzato dall'art. 10, co. 1 e 3 della l. 400/1988.

³³ V. Art. 10, comma 3, l. 400/1988: «I sottosegretari di Stato coadiuvano il Ministro ed esercitano i compiti ad essi delegati con decreto ministeriale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale»; comma 4: «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 e interpellanze».

³⁴ A. Pizzorusso, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, 1988, a cui l'A. aggiunge che «la deliberazione del Consiglio dei Ministri avviene su designazione dei partiti che compongono la coalizione».

³⁵ La letteratura sul tema, copiosa ed autorevole, consente di segnalare, a titolo esemplificativo, F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981, nonché, più di recente, A. Morrone, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; G. De Minico, G. Ferraiuolo (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo. Atti del Convegno di studi del Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Napoli Federico II, 13 aprile 2018*, Firenze, 2019.

³⁶ Ci si riferisce alle storiche Sentenze Corte Cost. n. 1/2014 e n. 35/2017. Nelle quali la Corte, seppur ribadendo «che l'Assemblea Costituente, «pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul

sussistenza di un sistema a prevalenza proporzionale ha impattato sulla formazione stessa del Governo³⁷, determinando inevitabilmente coalizioni post-elettorali in mancanza del raggiungimento di una chiara maggioranza parlamentare³⁸.

Questo rilievo non è di poco conto rispetto alla nomina dei Sottosegretari di Stato, dal momento che la prassi ha dimostrato che sono stati funzionali proprio ad allargare l'appoggio parlamentare al Governo, a discapito del rapporto fiduciario che dovrebbe virtuosamente instaurarsi con il Ministro chiamato a coadiuvare.

Se non è assicurato un rapporto fiduciario con il Ministro, l'appartenenza alla medesima coalizione, che sostiene un determinato esecutivo, potrebbe assicurare una consonanza di interessi che garantisca la collaborazione con il Governo³⁹. In tal senso potrebbe leggersi la diffusa tendenza ad assegnare l'incarico di Sottosegretario 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»⁴⁰.

Si è sottolineato, invero, come i Sottosegretari fossero nati proprio allo scopo di porsi quali *anelli di congiunzione* prima tra Ministro e amministrazione (*rectius*: uffici ministeriali), e solo in un secondo momento quali strumenti di ampliamento dell'appoggio in Parlamento al Governo. Se dunque, la *ratio* sottesa all'istituto è quella di prevedere una figura di fiducia del Ministro, la nomina del Sottosegretario Siri (esponente della Lega) al Ministero dei Trasporti, al cui vertice vi era l'on. Toninelli (esponente del Movimento 5 stelle) è stato un chiaro indice della volontà politica di *tenere insieme* la maggioranza⁴¹; se si dovesse astrattamente prefigurare un rapporto di fiducia tra Ministro e Sottosegretario, quest'ultimo verosimilmente dovrebbe essere espressione dello stesso partito di appartenenza del primo⁴².

piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria» (par. 3.1. sent. 1/2014), nei fatti non sembra aver aperto la strada a prospettive maggioritarie che, ad oggi, restano circoscritte alla “*legge Scelba*” e alla “*legge Mattarella*”.

³⁷ Sul punto, sempre S. Staiano, *op. cit.*, pp. 4-5.

³⁸ Sulla circostanza che la coalizione rappresentasse una necessità costituzionale e che non vi fossero diverse alternative in ordinamento come quello italiano (e già ben prima del passaggio da “stagione proporzionale a maggioritaria”) si era espressa autorevole dottrina: G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 121.

³⁹ In termini analoghi G. M. Racca, *I Sottosegretari di Stato tra politica e amministrazione*, cit., p. 122.

⁴⁰ Così F. Cuocolo, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, vol. I, *Il procedimento di formazione. La struttura*, Milano, 1959, p. 282.

⁴¹ Si pensi anche alla disciplina dei gruppi parlamentari e ai numeri di cui vanta il gruppo misto. La nomina di alcuni onorevoli quali sottosegretari di Stato è idonea ad allargare la maggioranza di governo.

⁴² A meno che non se ne voglia valorizzare la natura tecnica della figura del Sottosegretario, in tal caso ben potendosi giustificare la nomina di due o più Sottosegretari anche appartenenti a forze politiche diverse (o addirittura estranei al circuito parlamentare), ma che, comunque, mal si concilierebbero con le deleghe che il Ministro ad essi affida con successivo decreto ministeriale.

Ecco perché si ritiene di dover riconsiderare la figura dei Sottosegretari al fine di ridefinirne il ruolo sia nei rapporti con organi politici, sia con quelli amministrativi; a partire proprio, dal meccanismo di nomina e revoca, volto a rafforzare il rapporto fiduciario Ministro-Sottosegretario.

Secondo una recente interpretazione, è possibile ipotizzare un “parallelismo di forme” tra meccanismo di revoca dei Ministri con quello dei Sottosegretari⁴³. Così come nel caso dei Ministri sarebbe necessaria la convergenza di due volontà presidenziali, anche per i Sottosegretari dovrebbe prefigurarsi la stessa convergenza. Purtroppo, nel caso della revoca di un Sottosegretario, il procedimento sarebbe reso più complesso, richiedendo anche il concerto del Ministro interessato⁴⁴; il sistema finisce, così, per produrre una situazione inutilmente gravosa, se si considera la posizione giuridica assunta dagli stessi.

In secondo luogo, come anticipato, è necessario chiarire gli eventuali poteri che può assumere il Capo dello Stato in ordine alla nomina e revoca dei Sottosegretari. Come rilevato alla luce del Caso Siri⁴⁵, in astratto il Presidente della Repubblica ben avrebbe potuto rifiutare di emanare un d.p.r. di revoca dell’incarico. Del resto, seppur in un’ipotesi sostanzialmente diversa, si è effettivamente registrato un ampliamento dei poteri dello stesso già in sede di formazione del Governo Conte con il veto alla nomina di Paolo Savona a capo del Ministero di Economia e Finanza⁴⁶.

Tale ampliamento o riduzione di poteri del Capo dello Stato si pone in linea non solo con le trasformazioni che stanno investendo la forma di governo parlamentare monista, come rilevato già in dottrina⁴⁷, ma è forse esito fisiologico anche di un sistema elettorale di tipo proporzionale,

⁴³ Secondo l’interpretazione fornita da A. D’Andrea e A. Lauro, *op. cit.*, p. 4. Seppur con la precisazione che si è avuto modo di sottolineare nel paragrafo 1 del presente lavoro, circa il fondamento dell’istituto della revoca nel nostro ordinamento.

⁴⁴ Si riportano, al fine di chiarire tale passaggio, le considerazioni espresse da A. D’Andrea e A. Lauro, *op. cit.*, p. 4, secondo cui: «Come nel caso dei ministri deve sussistere un atto complesso uguale e contrario – quindi “duale”, nel senso che deve vedere la convergenza delle due volontà presidenziali, anche se, in ossequio all’art. 95, quella del Presidente del Consiglio dovrebbe essere in questo caso preponderante – così per i sottosegretari le volontà che hanno concorso nella nomina sono supposte fondersi nella revoca. In questa ricostruzione v’è però un rischio: la destituzione di un sottosegretario si presenta proceduralmente più complessa rispetto a quella di un Ministro. Anzi, il sottosegretario sembrerebbe poter diventare inamovibile nel momento in cui il Ministro cui è assegnato non volesse dare il suo “concerto” alla revoca. Ci pare che il problema non sia insuperabile. Una volta acquisito l’orientamento del Consiglio dei Ministri, se il ministro competente continuasse ad opporsi alla revoca di un sottosegretario sarebbe evidente come egli comprometta l’unità d’indirizzo del Governo».

⁴⁵ M. Luciani, in un’intervista del Corriere della Sera, 3 maggio 2019.

⁴⁶ Si sottolinea che, sebbene il veto alla nomina e il veto alla revoca non siano casi assimilabili, assumendo che, allo stato, i procedimenti di nomina e revoca, nel loro perfezionamento, richiedono l’intervento necessario di un provvedimento presidenziale, a fini di completezza espositiva si è ritenuto operare tale riferimento.

⁴⁷ Ci si riferisce alle recenti considerazioni espresse da A. Lucarelli, in AA.VV., *op. cit.*, 1002 ss., secondo cui «il carattere formale e non propriamente sostanziale del potere di nomina del capo dello Stato dei ministri, su proposta

tale da rendere pur sempre decisivo il ruolo dello stesso in mancanza di formazione di maggioranze chiare a seguito delle elezioni⁴⁸.

D'altro canto, come opportunamente sostenuto, può pacificamente ritenersi che il ruolo del Presidente della Repubblica “dovrebbe limitarsi ad un mero controllo formale e di verifica della tenuta del Governo. D'altronde, non si capisce per quale motivo di interesse pubblico e/o costituzionale il Presidente dovrebbe ostacolare la rimozione di un Sottosegretario”⁴⁹. In tal senso, il *rischio* che possa registrarsi l'ampliamento dei poteri presidenziali può ritenersi un'ipotesi plausibile quanto estrema.

5. Conclusioni e prospettive *de iure condendo*.

Quanto fin qui premesso conferma la perdurante incertezza intorno all'istituto in esame, sia perché non definito nella sua posizione giuridica, sia nelle sue funzioni, nonostante sia intervenuta la l. n. 400/1988, che sul punto ha assunto una rilevanza “più procedurale che sostanziale”⁵⁰.

È indubbio che la prassi dimostri quanto, sebbene anche il dettato normativo non sia sufficiente a delineare un vero e proprio “rapporto di fiducia” tra Ministro e Sottosegretario, si sia ricorso (e si continui a ricorrere) a tale istituto, soprattutto per ragioni di carattere prevalentemente politico⁵¹. Pertanto, anche l'elevato numero di Sottosegretari richiederebbe un intervento correttivo normativo volto a fissarne un limite massimo, così da poter valorizzarne le effettive funzioni di raccordo interne ed esterne all'amministrazione. Allo stato, infatti, ed in base all'esperienza repubblicana, perplessità potrebbero esprimersi, altresì, in ordine alla non ben

del Presidente del Consiglio, si evince proprio dai caratteri generali della forma di governo parlamentare monista, in particolare, dalla circostanza che normalmente quando si intende attribuire un reale potere di nomina [...] a tale potere viene associato anche il potere di revoca dei ministri stessi», a cui l'A. aggiunge che sia che si parli di interdizione, controllo, garanzia, veto «l'azione del Presidente, nel caso specifico ha espresso comunque una dilatazione dei suoi poteri, trasformando, temporaneamente, la forma di governo parlamentare da monista a dualista». Nonché, A. Lucarelli, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, Padova, 1995.

⁴⁸ Del resto, in materia di ampliamento e riduzione dei poteri del Capo dello Stato in base al contesto politico-istituzionale, celebre è la teoria della fisarmonica, ascrivibile a Giuliano Amato, come richiamata nel volume di V. Lippolis, G. M. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, p. 31.

⁴⁹ Così A. D'Andrea e A. Lauro, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁰ In tal senso L. Ciaurro, *op. cit.*, p. 178.

⁵¹ Si registra infatti, nell'attuale compagine governativa un numero complessivo di 49 Sottosegretari, a fronte dei 31 della precedente legislatura, ma proseguendo a ritroso, ben può riscontrarsi un numero cospicuo.

marcata distinzione di funzioni tra Sottosegretari e Vice Ministri. La legge 26 marzo 2001, n. 81, ha previsto il conferimento a non più di dieci Sottosegretari (con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio) del «titolo» di Vice Ministro per lo «svolgimento di deleghe relative ad aree e progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali, ovvero di più direzioni generali». Tuttavia, seppur con qualche minima differenza in ordine alle competenze attribuibili ai Vice Ministri, nonostante «la denominazione piuttosto ambigua, sospesa tra il rango ministeriale e quello di Sottosegretario ordinario, tale figura appare più che altro assimilabile ad un *Sottosegretario* anche se non si può escludere una loro maggiore *connotazione politica*»⁵². Per ragioni di economia espositiva, non è possibile dilungarsi oltre su tali aspetti, così come sulle differenti posizioni che assumono i Sottosegretari rispetto al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al rapporto che è venuto ad instaurarsi tra i primi e l'organo legislativo⁵³.

Alla luce del dettato normativo e delle prassi consolidatesi emerge la difficoltà di un inquadramento della figura del Sottosegretario rispetto alla *ratio* per la quale l'istituto era stato concepito ed effettivamente attuato.

Per tale motivo il regime differenziato di responsabilità che caratterizza i Sottosegretari, tutt'ora incerto, non sembra aver ragion d'essere; a riguardo, invece, come anche in altre occasioni rilevato in dottrina⁵⁴, «occorrerebbe una riforma costituzionale atta ad includere (o, più problematicamente, a escludere) i Sottosegretari e i Viceministri nella compagine governativa, inserendoli, così, a pieno titolo nel rapporto di fiducia tra Camere e Governo, con tutte le conseguenze che questa circostanza avrebbe in termini di responsabilità politica».

Se, da un lato, sembrerebbe rafforzarsi la rilevanza che assumono gli stessi nei rapporti tra Governo-Parlamento, dall'altro, si registra la difficoltà di individuare strumenti per farne valere la responsabilità.

Il paradosso risiede nella circostanza che, da un lato, il Sottosegretario rappresenta un anello di congiunzione tra organo legislativo ed esecutivo ma, dall'altro, complesso ne risulta il

⁵² Così, R. Palenca Tabulazzi, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in *Amministrazione in cammino*, 6 maggio 2014, p. 31, richiamando F. Girelli, *Sulla responsabilità politica di Sottosegretari di Stato e Vice Ministri*, in G. Azzariti (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005 e A. Ruggeri, *I Vice Ministri di nome e di fatto, ovverosia al di fuori della costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2001.

⁵³ Sul punto si rinvia a G. M. Racca, *op. cit.*, p. 123 ss., nonché R. Cassano, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei Sottosegretari di Stato*, *op. cit.*, p. 452 ss. In particolare, quest'ultima affronta più nel dettaglio la prassi parlamentare in materia di «mozioni di censura» nei confronti di Sottosegretari di Stato.

⁵⁴ *Ibidem*.

procedimento volto a farne valere la responsabilità.

Sarebbe auspicabile intervenire sulla disciplina di nomina e revoca affinché i Sottosegretari possano effettivamente rappresentare delle figure di raccordo interno (tra Ministro e uffici del dicastero), nonché esterno (nel loro ruolo più spiccatamente politico) tra Governo e Parlamento. Come già sottolineato, attualmente, il procedimento di nomina, trovando fondamento nel disposto dell'art. 10 della l. 400/1988, attribuisce rilevanza alla figura del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Capo dello Stato (sacrificando quella del singolo Ministro).

Ecco perché si ritiene di poter individuare nell'emanazione di un decreto ministeriale, l'atto con il quale procedere tanto alla nomina quanto alla revoca, da parte del Ministro, del proprio (o propri) Sottosegretario di fiducia; dunque con atto analogo a quello previsto per l'attribuzione delle deleghe. Se, come sostenuto in dottrina, il Ministro costituisce una "configurazione di sintesi" tra politica e amministrazione⁵⁵, "si dovrebbe parallelamente poter affermare che anche gli atti dallo stesso adottati ricomprendano al proprio interno tale ambivalenza, venendosi a configurare quali atti (sì amministrativi, ma) dotati di una intrinseca *politicità* (destinata soltanto a variare di intensità a seconda della tipologia specifica dell'atto medesimo)"⁵⁶; atti che ben sarebbero idonei a poter fondare un potere di revoca.

Quest'ultima, in tal modo, potrebbe essere posta in essere più facilmente, valorizzerebbe maggiormente il rapporto di fiducia⁵⁷ e, al contempo, renderebbe più agevole far valere la responsabilità politica dell'organo governativo dinanzi al Parlamento; perché, in tal caso, chiamato a rispondere dell'operato del Sottosegretario sarebbe il Ministro che lo ha nominato e che ha delegato ad esso funzioni⁵⁸.

Infatti, se si volesse rendere maggiormente coerente il sistema, alla luce del procedimento di nomina e revoca dei Sottosegretari, andrebbe modificata la disciplina sulle deleghe, con la

⁵⁵ G. Berti, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 1990, p. 586.

⁵⁶ Così, F. Politi, voce *Decreto Ministeriale*, in *Enc. Giur.*, V, Torino, 2001, 3, il quale, richiamando M.S. Giannini, aggiunge che «appare fondata l'osservazione mossa da autorevole dottrina (e rafforzata dall'entrata in vigore della disciplina del d.lg. n. 29 del 1993) secondo cui gli atti adottati dai ministri, pur detenendo il regime giuridico di provvedimenti amministrativi, si caratterizzano comunque per la loro funzione - costituzionale - e per la responsabilità - politica - a cui danno luogo».

⁵⁷ Diminuendo, così, la rilevanza squisitamente politica (e non amministrativa) che nel tempo ha finito per assumere la figura del Sottosegretario.

⁵⁸ Il quale ben potrebbe essere suscettibile di una mozione di sfiducia individuale, istituto non estraneo (come noto) nel nostro ordinamento. Ci si riferisce alla celebre sentenza della Corte Costituzionale n. 7 del 1996, che riconobbe l'esistenza di tale istituto sottolineando (al par. 11), inoltre, che «il controllo del Parlamento, proprio perché politico, non incontra dunque limiti, investendo l'esercizio di tutte le competenze del ministro, considerato che lo stesso è, ad un tempo, organo politico e vertice del dicastero, e che il suo compito è quello di raccogliere l'ambito delle scelte politiche con i tempi e i modi di attuazione delle stesse da parte dell'amministrazione».

previsione di un passaggio formale in senso al Consiglio dei Ministri.

Se, viceversa, si ritenesse opportuno incidere sulla valorizzazione del rapporto fiduciario tra singolo Ministro e Sottosegretario, sarebbe opportuno semplificare il procedimento di nomina e revoca previsto dalla legge 400/1988 e prevedere, tanto per la nomina e revoca quanto per l'attribuzione di deleghe, l'adozione di un decreto ministeriale.

Abstract: Il presente lavoro ha lo scopo di considerare la vicenda che ha investito il primo Governo Conte, e, in particolare, la revoca del Sottosegretario di Stato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (on. A. Siri). Il caso studio permette di operare una ricostruzione, in chiave storico-normativa dell'istituto e dei problemi legati all'interpretazione della stessa. Per questo motivo, nel corso della storia della Repubblica italiana, l'uso "politico" della figura del Sottosegretario di Stato ha prevalso su quello più propriamente "amministrativo", tipico di sistemi costituzionali diversi dal nostro (modello britannico o francese). Sarebbe quindi auspicabile, in prospettiva *de iure condendo*, prevedere una diversa procedura di nomina e revoca dei Sottosegretari di Stato, al fine di rafforzare il rapporto di fiducia che dovrebbe intercorrere tra questi ultimi e i Ministri che sono chiamati ad assistere.

Abstract: This paper aims to considerate the recent affair that invested the Government, and, in particular, the revocation of the Secretary of State at the Ministry of Infrastructure and Transport (on. A. Siri). The case study allows to attempt a reconstruction, in a historical-normative key of the institute, of problems connected to its constitutional basis. For this reason, throughout the history of the italian Republic, the political use of Secretary of State's figure has prevailed over the more properly administrative one, typical of constitutional systems different from ours (British or French model). Thereby, it would be necessary to provide for a different appointment and revocation's procedure of Secretary of State, in order to enhance the relationship of trust between the latter and the Ministers who are called upon to assist them.

Parole chiave: Sottosegretario di Stato – Governo – revoca – forma di governo.

Key words: Secretary of State – Government – revocation – form of government.