

MARTA CARTABIA

GOVERNO



giuffrè editore - 2006

Estratto dal volume:

DIZIONARIO DI DIRITTO PUBBLICO

diretto da

SABINO CASSESE

coordinatori

Mauro Catenacci - Alfonso Celotto - Edoardo Chiti
Andrea Gioia - Giulio Napolitano - Livia Salvini

VOLUME III

DAN - GUE

GOVERNO

SOMMARIO: 1. Precisazioni terminologiche ed evoluzione storica: governo e potere esecutivo. — 2. Le funzioni del governo tra indirizzo politico e amministrazione. — 3. L'ampliamento delle funzioni normative del governo. — 4. La struttura del governo: organi necessari e non necessari. — 5. La formazione del governo. — 6. Le crisi di governo.

1. Precisazioni terminologiche ed evoluzione storica: governo e potere esecutivo. — Nel lessico corrente «governo» ed «esecutivo» sono considerati termini interscambiabili, quasi fossero sinonimi recanti un identico significato. Tradizionalmente, infatti, il governo viene descritto come vertice del potere esecutivo. Eppure, dal punto di vista etimologico nessuna affinità lega i due termini: il primo, di derivazione latina — da *gubernaculum*, il timone della nave — indica uno strumento di direzione e di guida; il

secondo richiama invece la funzione di mettere in atto decisioni, progetti, programmi assunti in altra sede.

La sovrapposizione terminologica ha una precisa origine storica e un altrettanto preciso significato culturale. Le teorie politiche dominanti nello stato liberale, profondamente segnate da una diffidenza verso il re e il suo governo e da una esaltazione del parlamento, unico organo rappresentativo, hanno radicato usanze lessicali che sottolineano la subordinazione del primo al secondo. Il ruolo

del governo viene così descritto come funzione esecutiva delle decisioni politiche fondamentali assunte dal parlamento nella forma della legge. La nascita del parlamentarismo esigevo uno svuotamento dei poteri del re e del suo governo, che all'origine dello stato moderno erano titolari di tutti i poteri dello stato, di modo che il loro ruolo potesse essere idealmente ridimensionato alla pura esecuzione delle deliberazioni assunte dall'istituzione politica fondamentale, costituita dalle camere rappresentative.

Gli ideali dello stato liberale sono stati superati nel corso del ventesimo secolo e le riflessioni contemporanee sul ruolo del governo nel sistema istituzionale non hanno faticato a mostrare quanto fuorviante sia l'immagine del governo come mero potere «esecutivo». Particolarmente incisive sono le affermazioni di George Burdeau: «il faudrait une bonne fois éliminer la terminologie fâcheuse qui fait du chef de l'Etat, du Président du Conseil ou du ministère des autorités exécutives. Dans la mesure où ils ont place dans l'organisation constitutionnelle, c'est à titre d'organes gouvernementaux chargés, non pas d'exécuter, mais de collaborer à la décision politique» [G. BURDEAU (V.1), p. 423].

In verità, anche in epoca liberale la definizione del ruolo dell'«esecutivo» è sempre stata segnata da forti ambiguità. Basti pensare che le formulazioni più classiche del principio della divisione dei poteri, che pure vorrebbero che l'esecutivo fosse nella realtà quanto più possibile vicino a quel che il suo nome designa, cioè un esecutore di comandi posti dal legislativo, non hanno potuto fare a meno di assegnare ad esso anche funzioni che debordano dai limiti della semplice esecuzione legislativa. Il «potere federativo» di Locke e la «puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gentes» in Montesquieu, attribuiti entrambi agli organi esecutivi, mal si prestano ad essere ricondotti ai termini di una mera esecuzione delle scelte operate dalle leggi. Quanto meno nel campo della politica estera gli organi dell'esecutivo si presentano sin dalle origini titolari di funzioni politiche, da esercitarsi autonomamente dal legislativo.

L'ambiguità deriva dal fatto che in capo al cosiddetto potere esecutivo si concentrano molteplici funzioni, alcune delle quali soltanto riconducibili ad una effettiva attività esecutiva. Questa disomogeneità delle funzioni spettanti al potere esecutivo consegue naturalmente al suo carattere residuale, definito in tutte le teorie sulla separazione dei poteri non per i suoi contenuti tipici, bensì per sottrazione delle funzioni attribuite agli altri organi dello stato e precedentemente facenti capo tutte al re, unico sovrano.

Inoltre, proprio mentre il principio della separazione dei poteri tendeva a frammentare le funzioni dello stato distribuendole fra vari organi, emergeva contemporaneamente la necessità di individuare un centro di direzione unitaria dello Stato, una attività di governo appunto, che fungesse da timone, motore e guida dello Stato [G. SILVESTRI (VI.7), p. 269 ss.]. Nel momento in cui le funzioni pubbliche venivano suddivise per ragioni di garanzia della libertà dei cittadini, occorreva ritrovare un momento di unità della vita dello stato e normalmente esso veniva individuato proprio nella «funzione di governo» da tutti i teorici dello stato liberale, francesi, inglesi e tedeschi [P. COLOMBO (V.5)]. L'idea che il potere esecutivo eserciti attività non sempre configurabili come esecuzione della legge ha dunque radici assai lontane nel tempo, che pescano fin nel secolo diciannovesimo, quando più imbarazzante appariva conciliare tale idea con il dogma della supremazia della legge e della sovranità del parlamento.

Un impulso decisivo allo sviluppo di questo ordine di riflessioni è stato portato, in epoca più recente, dall'emergere dappertutto in Europa di una figura sconosciuta al mondo liberale ottocentesco: la *funzione di governo*. Nella dottrina italiana i contributi più rilevanti si trovano negli studi sull'indirizzo politico. Questi studi hanno evidenziato l'esistenza di una attività ulteriore rispetto alle classiche funzioni dello Stato — legislativa, esecutiva e giudiziaria —, una attività politica di libera determinazione dei fini e degli indirizzi che debbono essere perseguiti dai vari organi dello stato attraverso l'esercizio delle rispettive competenze. A

tale attività prende parte anche il governo — in misura strettamente commisurata al tipo di forma di governo — il quale si trova in tal modo coinvolto anche nello svolgimento di attività non riconducibili alla esecuzione della legge. Così, l'emergere del concetto di indirizzo politico ha contribuito ad affrancare il governo dalla matrice originaria del diritto amministrativo, dall'idea di potere esecutivo delle leggi e dal forte spirito di legalità caratteristico dell'epoca liberale (si v. *Indirizzo politico*). L'indirizzo politico si presenta come la sede del coordinamento sostanziale degli organi costituzionali, ove si determinano i contenuti della loro attività, selezionando i fini cui essi debbono orientarsi. Al centro di questa attività, in una forma di governo come è quella italiana di tipo parlamentare, si trova il rapporto tra parlamento e governo, sanzionato dall'instaurazione del rapporto fiduciario, premessa indispensabile per l'elaborazione e l'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza, che nelle fasi fisiologiche della forma di governo è destinato appunto a svolgersi lungo l'asse parlamento-governo. Nella forma di governo parlamentare, per sua natura aperta a modulazioni diverse (si v. *Forme di Stato e forme di governo*), si incontrano esperienze storiche in cui l'istituzione parlamentare svolge un ruolo predominante ed altre esperienze in cui invece è il governo a dominare le attività di indirizzo politico, come accade generalmente nei sistemi di impronta maggioritaria.

2. Le funzioni del governo tra indirizzo politico e amministrazione. — Coerentemente con gli sviluppi storici che si sono fin qui evidenziati circa il ruolo complessivo del governo nel sistema istituzionale, si può osservare che, dal punto di vista delle funzioni, se tradizionalmente gli organi di governo sono dipinti come punto di raccordo e di contatto tra la sfera della politica e quella dell'amministrazione [emblematici di una unanime posizione della dottrina, A. SANDULLI (V.2); L. CARLASSARE (V.4)], nello Stato contemporaneo essi appaiono sempre più impegnati nelle scelte di direzione politica e sollevati, invece, dalla gestione diretta

dei compiti squisitamente di amministrazione e di esecuzione delle leggi, che vengono affidati ai vertici delle singole branche della pubblica amministrazione e agli altri soggetti incaricati di funzioni analoghe.

Numerosi fattori concorrono a concentrare negli organi del governo le funzioni politiche, attraverso l'uso di strumenti di indirizzo, lasciando scivolare altrove la gestione esecutiva e amministrativa degli interessi pubblici.

Basti menzionare, tra i mutamenti «epocali» che hanno riguardato lo stato contemporaneo, l'imponente crescita dello stato amministrativo che ha caratterizzato tutto il ventesimo secolo [in proposito si veda per tutti, G. MELIS (VI.8), p. 12 e più dettagliatamente p. 181 ss.], fenomeno che per quanto viva oggi una stagione di «recessione» ha reso impossibile l'effettivo esercizio da parte del governo, e in particolare da parte dei ministri, del potere decisionale su tutto quanto rientra nell'attività dei dicasteri e difficoltosa persino l'effettiva conoscenza di quanto si svolge negli apparati burocratici a cui essi sono preposti.

Il moltiplicarsi dei compiti statali ha potenziato tanto il governo, quanto l'amministrazione pubblica: il primo sul versante politico, sul quale si opera la selezione degli interessi e delle priorità che emergono dalla società; la seconda sul versante del concreto provvedere alla realizzazione degli obiettivi dal primo selezionati.

Non meno rilevante per comprendere l'evoluzione delle funzioni del governo è il fenomeno di decentramento regionale e locale delle funzioni amministrative, che in Italia come all'estero tende ad accentuarsi sempre più. Il decentramento comporta la sottrazione di importanti settori dell'amministrazione dalle competenze dei ministeri, mantenendo in capo agli organi statali di governo funzioni di mero indirizzo. Infatti tutte le riforme che tendono ad incrementare i poteri degli enti regionali e locali prevedono al contempo una riforma dell'amministrazione centrale dello stato nel senso di un suo snellimento e di una riduzione dei suoi poteri di gestione amministrativa.

Questo parallelismo dei due movimenti di riforma — attribuzione di ampi settori di amministrazione agli enti regionali e locali, e corrispondente riduzione di quelli dell'amministrazione centrale, senza però intaccare i poteri politici di quest'ultima — è stato particolarmente evidente nelle riforme inaugurate con le deleghe contenute nella l. n. 59/1997, per il cosiddetto terzo decentramento, ma è rintracciabile anche nelle precedenti tappe del decentramento, del 1970 e del 1975, mentre in occasione della riforma del titolo V della Costituzione effettuata con l. cost. n. 3/2001, la revisione dell'art. 118 cost. ha accolto una nuova concezione della distribuzione delle funzioni amministrative all'insegna del principio di sussidiarietà, inteso sia in senso verticale che in senso orizzontale, che vorrebbe idealmente al centro della struttura amministrativa il comune, quale ente locale più vicino ai cittadini e solo in funzione sussidiaria province, regioni e amministrazione statale. Ben poco spazio, in questa prospettiva, dovrebbe residuare all'amministrazione centrale basata sui ministeri e sugli organi periferici degli stessi.

Nella medesima direzione di erosione delle funzioni amministrative che fanno capo al governo si pone poi, in generale, il proliferare di corpi amministrativi svincolati e separati dall'amministrazione ministeriale — le cosiddette «nuove amministrazioni» — che si realizza storicamente in Italia dapprima con il moltiplicarsi degli enti pubblici, specie economici, poi con gli «ordinamenti settoriali» e l'esercizio di attività pubbliche in forma imprenditoriale e più recentemente con la diffusione delle «authorities», da molti criticate proprio perché danno vita ad un sistema di amministrazione svincolato dai vertici politici, secondo il modello tratteggiato nell'art. 95 cost.

Accanto a questi cambiamenti «di sistema», taluni dei quali toccano persino la natura della forma di stato, rilevano anche alcune innovazioni legislative più specifiche, in cui viene formalizzato il progressivo distacco dell'attività di amministrazione dagli organi di governo. Il riferimento è a quella serie di interventi legislativi — tra cui spiccano il d.lg. n. 29/1993 e successive modificazioni, e il d.lg.

n. 80/1998 e successive modificazioni — che gradualmente stanno portando a maturazione un ruolo autonomo, e una autonomia responsabilità, dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni. Queste riforme si ripercuotono inevitabilmente anche sul ruolo e sui compiti degli organi di governo, i quali paiono toccati, a contrario, dalla valorizzazione della dirigenza nella gestione dell'attività amministrativa, in quanto ad un incremento di poteri e di responsabilità dei dirigenti corrisponde di necessità una ridefinizione del ruolo dei ministri che solleva tali organi di governo dai compiti di gestione operativa e amministrativa e rafforza i loro poteri di progettazione, impulso, indirizzo (per ulteriori approfondimenti di veda l'analisi di C. PINELLI (VI.9), p. 31 ss., specialmente p. 315). Il raccordo tra politica e amministrazione viene così a concentrarsi sul rapporto fiduciario che deve legare i dirigenti al ministro, che trova la sua espressione apicale nel potere di nomina dei dirigenti.

Coerente coronamento di questa rimodulazione dei rapporti tra organi politici e organi amministrativi è il riordinamento della presidenza del consiglio dei ministri e la riforma dei ministeri realizzata con i decreti legislativi rispettivamente n. 303/1999 e n. 300/1999 e successive modificazioni. La definizione delle funzioni spettanti al presidente del consiglio e ai ministri contenuta in tale riforma conferma e accentua il progressivo distacco degli organi di governo dai problemi di «amministrazione quotidiana», per favorire il loro impegno in termini di indirizzo, coordinamento, progettazione, direzione, impulso dei settori cui sono preposti (per approfondimenti si v. *Consiglio dei ministri; Presidente del Consiglio dei ministri*).

3. L'ampliamento delle funzioni normative del governo. — Un altro terreno sui cui si può verificare l'abbandono dell'idealtipo del governo come potere esecutivo e su cui si manifesta chiaramente la vocazione del governo ad esercitare funzioni di direzione politica è costituito dalle funzioni normative del governo.

Sulla configurazione della potestà normativa del governo delineata dalla Costituzione italiana pesa indiscutibilmente l'eredità dell'epoca fascista, giacché il costituente sembra essere stato animato principalmente dalla preoccupazione di contenere drasticamente i poteri dell'esecutivo, ingigantitisi in misura abnorme durante il regime totalitario. Per questa ragione la Costituzione italiana e la dottrina che di essa si è fatta interprete hanno inteso ripristinare la centralità della legge e del parlamento, confinando il governo in un ruolo di mero «esecutore» delle deliberazioni delle assemblee parlamentari, specie sul piano delle funzioni normative. Muovendo dall'art. 70 cost., che testualmente afferma che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere», si ritiene comunemente che la Costituzione escluda che organi diversi dalle camere possano essere chiamati a produrre norme di valore legislativo. Per questo, in generale, le trattazioni sulle funzioni normative del governo sottolineano che l'attribuzione di poteri normativi primari in capo al governo, espressamente prevista dalla Costituzione agli art. 76 e 77, si presenta come una deviazione di carattere «derogatorio ed eccezionale». Deroga ed eccezione che non sarebbero consentite in assenza di esplicite previsioni costituzionali e che se diffuse e prolungate nel tempo contrasterebbero con l'attribuzione in via ordinaria della funzione legislativa alle camere, ribadendo sugli equilibri istituzionali e persino sulla forma di governo.

In particolare derogatorio ed eccezionale sarebbe non soltanto il potere di decretazione d'urgenza, questo sì naturalmente straordinario, come ha ribadito anche la C. cost., n. 360/1996, dato che per volontà della Carta costituzionale i presupposti per il suo esercizio sono appunto «casi straordinari di necessità ed urgenza»; a detta di molti, la medesima qualifica di potere derogatorio ed eccezionale spetterebbe altresì alla delega legislativa, di cui all'art. 76 cost., dato che il normale funzionamento del sistema costituzionale vorrebbe un parlamento e non un governo legislatore. Nella medesima prospettiva si è osservato [G. ZAGREBELSKY (VII.8), p. 161 e p. 174] che in relazione

agli atti con forza di legge del governo la Costituzione si esprime con formule negative: «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti» (art. 76 cost.); «il governo non può, senza delegazione delle camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria» (art. 77 cost., corsivi aggiunti). La struttura sintattica degli art. 76 e 77 cost. sarebbe stata costruita intenzionalmente allo scopo di evidenziare uno sfavore nei confronti dell'esercizio di poteri normativi primari da parte del governo, sfavore del resto emerso chiaramente nei lavori dell'Assemblea costituente. Dimostrativa dell'intento del costituente di contenere al massimo l'esercizio di funzioni normative primarie da parte del governo sarebbe anche la particolare cura con cui sono stati tracciati i limiti, chiari e severi, che debbono essere rispettati dal governo quando adotta atti con forza di legge: la breve vita del decreto legge, la sua perdita di efficacia *ex tunc* in caso di mancata conversione, le limitazioni per oggetto, tempi e contenuti dei decreti legislativi sono considerate per lo più giuste e necessarie cautele dirette a mantenere un corretto rapporto tra parlamento e governo nell'ambito della produzione legislativa, gravemente lesa nell'epoca del regime autoritario (si v. *Decreto-legge*).

Meno problematico è stato accettare invece la funzione regolamentare del governo, per la sua naturale collocazione in posizione subordinata alla funzione legislativa del parlamento. Tuttavia anche in questo ambito, si è generalmente ritenuto che il governo non fosse dotato di un proprio autonomo potere regolamentare [così invece, E. CHELI (VII.2)], e che il principio di legalità, almeno nel suo significato formale, fosse da considerarsi la regola aurea in questo ambito. Così, si è generalmente ritenuto [L. CARLASSARE (VII.1)] che in assenza di una specifica autorizzazione legislativa il governo non fosse abilitato ad emanare regolamenti secondari. Per le medesime ragioni è stata a lungo discussa e contrastata la previsione di regolamenti indipendenti, contenuta nella l. n. 400/

1988 (art. 17, co. 1), la quale di fatto è poi rimasta praticamente inoperante.

Tutti questi fattori lasciano intendere quanto abbia inciso sulla configurazione del fondamento, dell'ampiezza e dei limiti degli strumenti normativi del governo, l'eredità dello stato liberale. Il «mito» del governo come esecutore delle decisioni della assemblea rappresentativa sembra aver esercitato il suo potere suggestivo sia sul costituente, sia su gran parte della dottrina giuspubblicistica che si è occupata delle funzioni normative dell'esecutivo. Ma in verità di mito si tratta, giacché storicamente rispetto a questa impostazione, che potremmo definire tradizionale, considerato che tramanda, legandoli alla Costituzione repubblicana, i frutti della tradizione del parlamentarismo e del costituzionalismo ottocentesco, si è però progressivamente allontanata la prassi, da tempo caratterizzata in Italia, così come in molte democrazie occidentali, da un inesorabile crescita dei poteri normativi dell'esecutivo. La copiosa riflessione dottrinale sui poteri normativi del governo, stimolata da una altrettanto copiosa produzione di regolamenti, decreti legge e decreti legislativi nel nostro e in altri ordinamenti contemporanei, accusa uno stato di crisi che si è determinato tra l'impostazione teorica con cui esplicitamente o implicitamente si affronta questa problematica e la realtà effettuale, sempre più restia a lasciarsi imbrigliare da principi e premesse che sembrano avere ormai perso ogni capacità descrittiva e prescrittiva rispetto al fenomeno che dovrebbero disciplinare.

Quella situazione di «stridente contrasto tra una realtà effettuale in forte espansione ed una impalcatura concettuale ormai insufficiente a contenere e spiegare i profili essenziali di questa realtà», che nel 1967 Cheli riferiva al potere regolamentare del governo [E. CHELI (VII.2)] oggi, lungi dall'essersi risolta, si sta perpetrando quanto all'uso del potere regolamentare ed ha ormai ampiamente abbracciato anche gli atti di normazione primaria imputabili al governo.

Probabilmente la ragione per cui, nonostante gli unanimi tentativi di contenere l'attività normativa del governo entro i parametri dello stato di diritto libe-

rale si assiste ad una incessante espansione delle attività normative del governo, è da ricercarsi nel fatto che «gouverner est d'abord légiférer» [G. BURDEAU (VI), p. 427 ss.]. Nel momento in cui si riconosce che il governo è sede di una funzione non meramente esecutiva, ma governante, si comprende perché esso abbia necessità di poter attingere direttamente agli strumenti della produzione legislativa. In parte questo accade attraverso un controllo sempre più intenso delle attività parlamentari da parte della maggioranza di governo (si v. *Parlamento*); in parte, però, ciò comporta un'utilizzo crescente degli atti normativi direttamente posti a disposizione del governo: decreti legislativi, decreti legge e regolamenti.

Considerate nel loro insieme, queste tendenze dell'ordinamento costituzionale contemporaneo indicano dunque che il governo si è progressivamente allontanato dall'immagine del «comitato esecutore» delle scelte politiche parlamentari, per assumere sempre più il ruolo di organo direttivo delle istituzioni politiche. Da questo punto di vista, il testo della Costituzione italiana usa una efficace espressione di sintesi che ben delinea il ruolo del governo nel sistema delle istituzioni politiche, laddove affida il compito di dirigere la politica generale al Presidente del Consiglio dei ministri, in base alle determinazioni assunte dal Consiglio dei ministri (art. 95 cost. e art. 2 l. n. 400/1988).

Il governo è dunque anzitutto la sede dove si elabora la politica generale dello Stato.

Questo ruolo direttivo delle scelte politiche fondamentali si manifesta in moltissimi ambiti, ma in particolar modo rilevano la politica estera, le relazioni internazionali ed europee; la politica di difesa, la politica militare e la sicurezza pubblica; le scelte in materia economica e finanziaria; le relazioni di *governance* con le regioni e le altre autonomie, nonché con i gruppi presenti nella società civile: sindacati, imprenditori, minoranze, confessioni religiose, e così via. In tutti questi ambiti il governo è il vero protagonista ed attinge a tutti gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione per condurre efficacemente la sua azione.

4. La struttura del governo: organi necessari e non necessari. — L'art. 92 cost. descrive il governo come un organismo complesso, formato dal presidente del consiglio dei ministri, dal consiglio dei ministri, e dai ministri. In realtà, gli organi menzionati nella disposizione costituzionale costituiscono solo una piccola parte della complessa struttura del governo. Tradizionalmente essi sono considerati gli organi necessari del governo, proprio perché voluti dalla Costituzione stessa. Accanto ad essi si sono sviluppati, dapprima in via di prassi, poi tramite alcuni importanti interventi legislativi, altri organi non necessari che completano la struttura governativa. Tra i più importanti atti legislativi che si occupano della struttura del governo occorre ricordare la l. n. 400/1988, i d.l.g. n. 300/1999 e 303/1999, successivamente modificati con d.l. n. 217/2001, convertito con l. n. 317/2001 e successivamente ulteriormente modificati da una nutrita serie di decreti legislativi adottati in virtù della l. delega 6 luglio 2002, n. 137, tra la fine del 2002 e il gennaio 2004.

Quanto agli organi necessari del governo, che sono trattati più approfonditamente in altre voci della presente opera (si v. *Presidente del Consiglio dei ministri; Consiglio dei ministri*), basti qui qualche considerazione in ordine ai loro reciproci rapporti. A lungo discussa, sia in assemblea costituente, sia in dottrina, è la natura del rapporto intercorrente tra gli organi necessari del governo. In particolare si riscontra in dottrina una prima posizione secondo la quale l'art. 95 cost. avrebbe incorporato il c.d. «principio monocratico» (MORTATI), che esalta la figura del presidente del consiglio nell'ambito dei rapporti interni tra organi del governo. Egli, investito dalla Costituzione del compito di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, del compito di coordinare e promuovere l'attività dei ministri e di dirigere la politica generale, finirebbe per assumere un ruolo di preminenza rispetto agli altri organi di governo, in particolare nei confronti dei ministri. Per contro, si è sostenuto da parte di molti che un principio collegiale dominerebbe invece le relazioni tra le tre componenti necessarie del governo, assicurando la preminenza al Consiglio dei

ministri, al quale appunto è affidata la determinazione della politica generale, mentre il presidente del consiglio sarebbe chiamato al più limitato compito di dirigere la stessa, in ossequio alle determinazioni assunte nella sede collegiale del consiglio dei ministri. Altri osservatori, muovendo dall'osservazione della realtà effettuale della politica italiana, hanno invece definito il governo italiano a direzione multipla, ovvero hanno ragionato di «feudalesimo ministeriale» (CHELLI, VENTURA) volendo in entrambi i casi sottolineare la frammentazione della direzione politica e la debolezza del coordinamento tra i vari ministri, dovuta soprattutto alla eterogeneità politica dei governi, composti per lo più da coalizioni di partiti, anziché da una unica forza politica di maggioranza, come avviene in altre esperienze. In un ambiente politico profondamente segnato dalla frammentazione dei partiti e da coalizioni di governo scarsamente omogenee, l'affermazione di una direzione politica del *premier* risulta assai difficoltosa e persino il coordinamento in sede collegiale non trova sempre terreno fertile su cui svilupparsi.

Per questo motivo la l. n. 400/1988 è intervenuta cercando di rafforzare gli strumenti di coordinamento della politica generale. In particolare, negli art. 2 e 5 la l. n. 400/1988 distribuisce le competenze tra organi necessari del governo in modo da rafforzare il ruolo del consiglio dei ministri, attribuendo ad esso tutte le deliberazioni relative alla politica generale; d'altra parte, però, anche il presidente del consiglio dei ministri vede incrementato il suo ruolo di coordinazione e di promozione dell'attività dei vari ministri, potendo deferire al consiglio dei ministri ogni questione controversa e potendo persino sospendere l'adozione di atti da parte di un ministro, per devolvere la relativa deliberazione al consiglio dei ministri (per una analisi più approfondita delle varie funzioni spettanti ai singoli organi del governo si v. di nuovo *Consiglio dei ministri; Presidente del Consiglio dei ministri*).

Altri fattori di carattere politico o giuridico possono poi contribuire ad accentuare a tratti il ruolo del presidente del consiglio, modificando l'equilibrio dei rapporti tra le varie componenti del go-

verno. Un peso importante possono avere ad esempio la natura, il numero, la compattezza e le altre caratteristiche dei partiti politici che formano la maggioranza di governo, la personalità del premier, la configurazione del sistema elettorale, per menzionare solo i fattori più importanti. Tra i fattori extra-giuridici, grande rilievo ha l'omogeneità e la coesione della coalizione di governo: solo in presenza di una coalizione compatta e non litigiosa si crea la premessa per l'emergere di un indirizzo politico di governo unitario, in cui il ruolo del presidente del consiglio può spiccare e svolgere una significativa *leadership*. Viceversa, una maggioranza di governo frammentata ed eterogenea aprirà la strada a tensioni interne, a divergenze nelle linee politiche dei vari ministri e, nella migliore delle ipotesi, alla valorizzazione della componente collegiale come sede di compromesso politico.

Per quanto riguarda gli organi non necessari del governo, basti qui ricordare che la l. n. 400/1988 e i d.l.g. n. 300/1999 e 303/1999, e successive modificazioni, razionalizzando prassi e consuetudini già affermatesi nell'ordinamento, prevedono: a) i ministri senza portafoglio, in numero non predeterminato dalla legge, i quali svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio, ma non sono preposti a capo di un dicastero; b) uno o più vice-presidenti del consiglio, scelti tra i ministri, al fine precipuo di valorizzare il loro ruolo politico; c) i sottosegretari di stato, che coadiuvano i ministri o il presidente del Consiglio dei ministri, per le funzioni ad essi delegate; ad essi non è consentito partecipare al Consiglio dei ministri, ad eccezione del sottosegretario alla presidenza del consiglio, che svolge il ruolo di segretario del consiglio dei ministri; d) i viceministri, che sono nominati tra i sottosegretari cui sono attribuite funzioni che coprono la competenza di un intero dipartimento o di più direzioni generali; non possono superare il numero di dieci e possono essere invitati a partecipare alle riunioni del consiglio dei ministri, senza diritto di voto; e) i commissari straordinari del governo sono nominati al fine di realizzare specifici obiettivi o svolgere incarichi particolari. Tra gli organi non necessari del governo alcuni hanno

natura collegiale. Si tratta: a) del Consiglio di gabinetto, che può essere eventualmente istituito per coadiuvare il Presidente del Consiglio e rafforzarne la capacità di coordinamento dei vari ministeri; b) i comitati interministeriali, organi collegiali composti da più ministri, che possono essere previsti dalla legge ovvero possono essere istituiti dal presidente del consiglio per svolgere determinati incarichi temporanei e predeterminati su affari che coinvolgono le competenze di una pluralità di ministeri.

5. La formazione del governo. —

La Costituzione italiana disciplina il procedimento di formazione del governo agli art. 92, 93 e 94. Dalla lettura di tali disposizioni si evince solo che il Presidente della Repubblica nomina il presidente del Consiglio e su proposta di questo i ministri; che il governo prima di assumere le proprie funzioni presta giuramento nella mani del Presidente della Repubblica; che entro dieci giorni dal giuramento il governo deve ottenere la fiducia di entrambe le camere. In realtà, la procedura di formazione del governo prevede ulteriori passaggi, i quali, benché non siano esplicitamente menzionati nel testo costituzionale, sono comunque necessari per il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare che informa il sistema istituzionale italiano. Infatti, nei sistemi di tipo parlamentare la procedura di formazione del governo deve essere condotta in vista del rapporto di fiducia che sempre deve sostenere il governo durante tutto il suo mandato. Perciò, anche il potere di nomina dei componenti del governo, che pure la Costituzione affida al Capo dello Stato, deve essere preordinato a permettere l'instaurarsi del rapporto di fiducia tra Parlamento e governo. Per questo, le fasi della procedura di formazione del governo possono essere così articolate:

a) le consultazioni. Dopo l'apertura della crisi di governo, il Presidente della Repubblica procede alle consultazioni. Il Presidente della Repubblica incontra i presidenti delle camere, gli ex Presidenti della Repubblica, i presidenti dei gruppi parlamentari, i segretari dei partiti politici e tutte la personalità che egli reputi opportuno consultare per individuare la per-

sona più idonea ad assumere l'incarico di Presidente del Consiglio, in quanto capace di coalizzare una maggioranza politica sostenuta dalle camere parlamentari. La fase delle consultazioni non è esplicitamente menzionata nel testo della Costituzione e tuttavia è da considerarsi costituzionalmente necessaria, perché è grazie ad essa che il Presidente della repubblica ha la possibilità di avere contezza degli orientamenti della maggioranza politica presente in parlamento e scegliere il Presidente del consiglio in base ad essi. Poiché la formazione del governo deve sfociare nella attribuzione della fiducia da parte delle camere al governo, il potere di nomina affidato al Presidente della repubblica deve essere orientato a tale obiettivo, piuttosto che rispecchiare preferenze e valutazioni personali del capo dello stato. Anche in seguito alla riforma elettorale del 1993, allo sviluppo in senso maggioritario e immediato della democrazia italiana che da essa è conseguito (si v. *Forme di stato e forme di governo*) e alla prassi che ne è derivata di indicare prima delle elezioni il *leader* politico candidato a divenire Presidente del Consiglio, la prassi delle consultazioni non è stata interrotta; naturalmente il momento delle consultazioni è divenuto meno cruciale e drammatico, dato che il Presidente della repubblica quando deve formare il governo riceve ora indicazioni molto più chiare dagli esiti elettorali, dalle quali emerge la coalizione dei partiti di maggioranza e il leader candidato alla Presidenza del Consiglio.

b) L'incarico. Svolte le consultazioni, il presidente della repubblica non procede direttamente alla nomina del Presidente del Consiglio, ma attribuisce un incarico, in forma orale, al futuro presidente del Consiglio, affinché egli a sua volta possa svolgere le necessarie consultazioni per formulare al Presidente della repubblica la proposta dei ministri da nominare. Questa fase dell'incarico è necessaria, pur non essendo prevista dalle disposizioni costituzionali. Infatti, sin dalle origini della Repubblica si è generata una prassi, poi trasformata in una vera e propria consuetudine costituzionale, secondo la quale i decreti di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri del nuovo go-

verno, pur essendo distinti, vengono emanati contestualmente, per evitare gli inconvenienti che deriverebbero se venisse nominato dapprima il Presidente del Consiglio, che dovrebbe garantire il funzionamento del governo con i ministri del gabinetto uscente, e solo in un secondo momento la nomina dei ministri da esso proposti. Questa fase dell'incarico può essere preceduta eventualmente da un pre-incarico, affidato ad un soggetto passibile di assumere il ruolo di Presidente del Consiglio o da un mandato esplorativo, affidato ad una figura *super partes*, quando la formazione di una nuova maggioranza di governo risulti particolarmente controversa e conflittuale dal punto di vista politico. L'incarico viene normalmente accettato con riserva. La riserva viene sciolta solo quando il Presidente del Consiglio incaricato abbia svolto con successo la propria attività, che consiste principalmente nell'individuazione della lista dei ministri da proporre al presidente della Repubblica e nella elaborazione di una bozza di programma di governo.

c) La nomina. Il Presidente della Repubblica emana un decreto di nomina del Presidente del Consiglio e separatamente, con un altro decreto, nomina i Ministri, in base alle proposte formulate dal Presidente del Consiglio incaricato, il quale a sua volta deve tenere presente i suggerimenti e i desiderata dei partiti politici che formano la coalizione del governo. I decreti di nomina oggi sono controfirmati dal Presidente del Consiglio entrante, unitamente ai decreti di accettazione delle dimissioni del precedente governo (art. 1, co. 1 l. n. 400/1988), mentre in un primo tempo la prassi affidava tale compito al Presidente del Consiglio uscente.

d) Il giuramento. Dopo un brevissimo tempo — uno o pochi giorni — il Presidente del Consiglio ed i ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. Questo atto determina l'avvicendamento dei governi, segnando la fine del governo uscente e l'inizio delle funzioni del nuovo governo, come afferma espressamente l'art. 93 cost.

e) La fiducia. Affinché il governo possa svolgere appieno tutte le sue funzioni occorre però la fiducia da parte

delle camere. A tal fine, entro dieci giorni dal giuramento il governo si presenta alle due camere, esponendo il suo programma di governo, per ottenere il voto favorevole della maggioranza parlamentare sulla mozione di fiducia, come prevede l'art. 94 cost. (si v. più ampiamente *Fiducia parlamentare*). Secondo l'opinione prevalente il governo in attesa di fiducia non può porre in essere atti che impegnano l'indirizzo politico, perché su di esso non si è ancora espresso il Parlamento. Prima della fiducia, perciò, il governo può soltanto svolgere gli atti di ordinaria amministrazione o atti urgenti.

6. **Le crisi di governo.** — La Costituzione italiana si occupa delle crisi di governo stabilendo che la rottura del rapporto fiduciario tra Parlamento e governo si determina in seguito all'approvazione di uno specifico atto parlamentare, denominato mozione di sfiducia. Viceversa, il generico voto contrario di una o di entrambe le camere ad una proposta del governo non comporta obbligo di dimissioni. L'art. 94 precisa che una mozione di sfiducia può essere presentata da un decimo dei componenti di una delle camere e non può essere posta in votazione prima che siano decorsi tre giorni dalla sua presentazione. È votata per appello nominale come tutti gli atti parlamentari che riguardano il rapporto di fiducia e per la sua approvazione è sufficiente la maggioranza semplice.

È bene osservare che lo strumento della mozione di sfiducia, che la Costituzione esplicitamente pone a disposizione delle camere per interrompere il rapporto di fiducia con il governo, non è mai stato utilizzato con successo per determinare una crisi di governo.

La prassi ha visto svilupparsi altre forme di crisi di governo, che possono essere distinte in crisi parlamentari, quando la rottura del rapporto fiduciario viene formalizzata in un dibattito parlamentare con strumenti parlamentari e crisi extraparlamentari, quando il governo si dimette a seguito di contrasti interni alla maggioranza che lo compone.

Le crisi parlamentari si possono verificare, oltre che in seguito a mozione di sfi-

ducia, anche in caso di voto contrario di una delle camere alla questione di fiducia posta dal governo su una propria proposta. La questione di fiducia deve essere deliberata dal Consiglio dei ministri e formalmente presentata in Parlamento dal Presidente del Consiglio (come prevede la l. n. 400/1988, art. 2, co. 2 e art. 5, co. 1). Le procedure per la discussione e la votazione della questione di fiducia sono disciplinate dai regolamenti parlamentari. Grazie alle specifiche regole procedurali che disciplinano la votazione ad essa relativa, nella prassi la questione di fiducia si è rivelata uno strumento efficace posto nelle mani del governo per ottenere l'approvazione di proposte legislative qualificanti per il programma di governo e per far cadere emendamenti troppo numerosi o non graditi alla maggioranza in relazione a disegni di legge governativi. Come strumento per la verifica del rapporto fiduciario tra parlamento e governo si può osservare che il voto parlamentare su una questione di fiducia ha determinato crisi di governo in un solo caso, nel 1998 per il governo Prodi.

Le crisi extraparlamentari sono state invece di gran lunga le più frequenti e sono state per lo più legate a difficoltà politiche interne alla maggioranza di governo. Quando le discordanze tra i componenti del governo non hanno modo di essere ricomposte, il Presidente del Consiglio rassegna le dimissioni, determinando la fine del governo. Si ritiene di norma che le dimissioni debbano essere deliberate dal consiglio dei ministri, anche se non sono mancati casi in cui il Presidente del Consiglio ha presentato le dimissioni al Presidente della Repubblica senza una previa delibera consiliare. Diverso è il caso di dimissioni spontanee del Presidente del Consiglio dovute a ragioni personali, legate per esempio ad un impedimento fisico. In tal caso le dimissioni non debbono essere precedute da discussione e delibera in Consiglio dei ministri. Negli anni più recenti, in particolare a partire dalla presidenza Pertini, in caso di crisi di governo extraparlamentare i Presidenti della Repubblica hanno spesso richiesto al governo di «parlamentarizzare» la crisi, per dare un pubblico risalto alle ragioni della crisi di governo. Infatti di norma il Presidente della Repubblica chiede al Presidente del Consiglio dimissionario di

presentarsi in una delle camere per esporre i motivi della crisi e aprire su di essa un dibattito parlamentare. Tale dibattito difficilmente può bastare a far rientrare la crisi: la sua funzione è piuttosto quella di rendere edotte le camere, e tramite esse l'opinione pubblica, delle ragioni che inducono il governo alle dimissioni.

Da ultimo, per ragioni di completezza, occorre menzionare la prassi secondo la quale in caso di nomina di un nuovo Capo dello Stato il governo in carica presenta al nuovo presidente della repubblica le proprie dimissioni in segno di cortesia. Di regola il Presidente della Repubblica respinge le dimissioni, dato che nella forma di governo parlamentare nessun rapporto fiduciario lega il governo al Capo dello Stato.

MARTA CARTABIA

Bibliografia

I. Sul dibattito che si tenne in Assemblea costituente sulla forma di governo si v. 1. P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, I, Firenze, La Nuova Italia, 1966, e 2. *La fondazione della Repubblica*, a cura di E. Cheli, Bologna, Il Mulino, 1979.

II. Per una trattazione generale sul Governo nell'ordinamento italiano si cfr. 1. F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1959; 2. L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970; 3. G. AMATO, *Il Governo, in Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979; 4. P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1986; 5. P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, Treccani, 1990; 6. S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *D. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1993; 7. S. MERLINI, *Il Governo, in Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, Il Mulino, 1997; 8. ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale*, Palermo, 8, 9, 10 novembre 2001, Padova, Cedam, 2002.

III. Sulla formazione del governo e sul rapporto fiduciario tra Parlamento e governo cfr. 1. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del governo parlamentare in Italia*, in *Jus*, 1958; 2. M. BON VALSASSINA, *Dichiarazioni programmatiche del Governo e voto di fiducia*, in *Giur. cost.*, 1960, p. 406 ss.; 3. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972; 4. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973; 5. P.A. CAPOTOSTI, *Ac-*

ministri, Milano, Giuffrè, 1974; 6. V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia*, in *Quad. cost.*, 1981, n. 1; 7. F. CUOCOLO, *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1982, p. 629 ss.; 8. A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione: profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991; 9. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1996. In particolare sul vincolo fiduciario del singolo ministro: 10. C. CHIOLA, *Uno strappo alla costituzione, la sfiducia al singolo ministro*, in *Giur. cost.*, 1986; 11. S. BARTOLE, *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1996, n. 1, p. 67 ss.

IV. Per un'analisi dei diversi aspetti problematici relativi alle crisi di governo si vedano 1. A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, Giuffrè, 1990; 2. *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale: atti di un convegno*, Catanzaro, 22 e 23 ottobre 1999, a cura di L. Ventura, Torino, Giappichelli, 2001. In particolare sulla questione di fiducia cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.

V. Sulle funzioni del governo e sul ruolo del Governo nel sistema istituzionale: 1. G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, V, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1957; 2. A. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1966, p. 737 ss.; 3. F. BASSI, *Contributo allo studio sulle funzioni dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1969; 4. L. CARLASARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, Cedam, 1974; 5. P. COLOMBO, *Governo e Costituzione*, Milano, Vita e pensiero, 1993; 6. G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2001; 7. M. NIGRO, *Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, Il Mulino, 1997.

VI. Sul Governo come organo di indirizzo politico: 1. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *St. urb.*, 1939, p. 53 ss.; 2. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; 3. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971; 4. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973; 5. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985; 6. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988; 7. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, Milano, Giuffrè, 1984; 8. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996; 9. C. PINELLI, *Art. 97 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli, 1994.

VII. Sul rapporto tra Governo e sistema

dell'esecutivo e principio di legalità, Padova, Cedam, 1966; 2. E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967; 3. *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale: atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, a cura di V. Cocozza e S. Staiano, Torino, Giappichelli, 2000; 4. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001; 5. *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. Caretti e A. Ruggeri, Milano, Giuffrè, 2003; 6. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003; 7. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge: la decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003; 8. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, Utet, 1990.

VIII. Sulla struttura del Governo: Prima della riforma del 1999 si cfr. 1. G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957; 2. T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 1967; 3. *L'istituzione governo*, a cura di S. Ristuccia, Milano, Edizioni di Comunità, 1977; 4. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, Firenze, La Nuova Italia, 1979; 5. C.N.R., *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del consiglio*, Padova, Cedam, 1979; 6. C.N.R., *Costituzione e struttura del governo. La riforma dei ministeri*, Padova, Cedam, 1984; 7. C.N.R., *Costituzione e struttura del governo. La riforma dei ministeri*, pt. II, Padova, Cedam,

1988; 8. P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1988; 9. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica, organi e poteri*, Rimini, Maggioli, 1989. Sulla struttura del Governo dopo la riforma del 1999 si v. *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2000.

IX. Sui singoli organi che compongono il governo si vedano le voci: Presidente del Consiglio dei ministri; Consiglio dei ministri; Ministri e Ministeri. In relazione agli organi non costituzionalmente necessari del Governo si vedano: sul Consiglio di gabinetto 1. P.A. CAPOTOSTI, *Consiglio di gabinetto e governi di coalizione*, in *Quad. cost.*, 1983, p. 584 ss.; sui comitati interministeriali 2. F. MERUSI, *I comitati interministeriali nella struttura di governo, in L'istituzione governo*, cit. (VIII.3), p. 61 ss.; sul Vice Presidente del Consiglio 3. R. REALI, *La figura del Vice Presidente del Consiglio*, in *Parlamento*, 1983, n. 9-10; sui Ministri senza portafoglio 4. G. GUGLIA, *Aspetti e tendenze della prassi costituzionale in tema di ministri senza portafoglio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 22 ss. e 5. C. ROMANELLI GRIMALDI, *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano: contributo alla ricostruzione della figura*, Padova, Cedam, 1984; sulla figura, di recente istituzione, dei Viceministri si cfr. 6. L. CIAURRO, *La nuova figura dei vice ministri: tra amministrazione e politica*, in *Giur. cost.*, 2001, 1, p. 263 ss. e 7. A. RUGGERI, *Viceministri di nome di fatto, ovvero al di fuori della Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 3, 2001, p. 523 ss.; sulla classica figura dei Sottosegretari si veda, invece, da ultimo 8. G.M. RACCA, *I Sottosegretari di Stato tra politica ed amministrazione*, Napoli, Jovene, 2001 e ulteriori indicazioni alla voce Sottosegretari di Stato.