

Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e *Ministro de la Presidencia* spagnolo: contributo sulla struttura dei governi tra regole e dinamiche

di Marco Benedetti

Abstract: *Undersecretary to the Presidency of the Council of Ministers and Minister of the Presidency: Contribution on the Government Structures in Italy and Spain Between Rules and Dynamics* – The essay focuses on the comparison between two figures within the Italian and Spanish governments: namely, the Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, with functions of Secretary of the Council of Ministers, and the Ministro de la Presidencia. The thesis that is being argued is that these two roles, despite significant differences in their legal frameworks, are emblematic of the strengthening over time of the monocratic element within their respective governments. In Italy, this was formally recognized with the implementation of the last paragraph of Article 95 of the Constitution. This reflection will be conducted based on a comparison of the status, powers, and functions of these figures in the two systems, as well as their development through a combination of written sources and practices.

997

Keywords: Government; Prime Minister; Italy; Spain; Form of government

1. Introduzione allo studio: due ordinamenti, due figure e un *fil rouge*

Il governo italiano si configura, secondo la Costituzione, quale organo complesso e a gestione collegiale. Partendo da questo dato, l'innesto e la progressiva affermazione di un principio monocratico¹ avvenuti a Costituzione invariata, negli spazi di trama aperta della nostra forma di governo², trovano un corollario nell'emersione del ruolo del Sottosegretario

* Il saggio è una rielaborazione a partire dell'intervento svolto nell'ambito del X Convegno annuale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo su «Il Governo nei sistemi parlamentari», che si è tenuto a Sassari il 13 e 14 giugno 2024 e i cui atti sono in corso di pubblicazione.

¹ Sul rapporto tra carattere monocratico e collegiale del governo italiano cfr. G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986, 169 ss.

² Il riferimento è alla nota voce di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 634, 640, dove si traccia un perimetro definitorio richiamato negli studi successivi e di altri autori nel senso di valorizzarlo o di circoscriverlo; *ex multis*: sulla rilevanza delle dinamiche politiche di lungo periodo, suscettibili di integrare le previsioni costituzionali sulla forma di governo, cfr. R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme*

alla Presidenza del Consiglio – Segretario del Consiglio dei ministri quale principale collaboratore istituzionale del Presidente del Consiglio. Fin qui nulla di originale: con diverse sfumature in dottrina si era fissato tale parallelismo già decenni orsono³. Ciò che invece si vuole dimostrare in questa sede come valore aggiunto è semmai il carattere transnazionale del fenomeno, che si afferma con declinazioni diverse e peculiari di ciascun ordinamento ma che vede quale *fil rouge* l'affermazione di una figura di stretta collaborazione politico-istituzionale che supporta il capo di governo nel ruolo di coordinamento e di direzione della compagine governativa, in parallelo al progressivo processo di monocratizzazione⁴ degli esecutivi.

di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi, in *DPCE online*, 2021, 4, 4259, 4271; sulla necessità di mantenere la distinzione concettuale tra struttura e funzionamento della forma di governo cfr. M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, 1, 131, 138-142; peraltro è una consapevolezza, quella del rapporto dialettico tra sistemi di partito e forma di governo (in un rapporto non di confusione ma di distinzione tra le due nozioni) esternata anche da Elia in tempi più recenti secondo M. Volpi, *Le forme di governo nel pensiero di Leopoldo Elia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, spec., 821, 827. Con specifico riguardo all'emersione del ruolo del Presidente del Consiglio all'interno dei rapporti in seno all'esecutivo quale elemento di una "quadruplica torsione del modello costituzionale", unitamente alle altre tre torsioni (nei rapporti Parlamento-Governo, nei rapporti Stato-autonomie, nella struttura piramidale delle fonti), nell'ambito di una forma di governo incompiuta e dai profili cangianti: A. Ruggeri, *Ha una forma la forma di governo?*, in *Cons. Online*, 2023, 3, 771.

³ Cfr. A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, 203. V. *infra*: nota n. 21.

⁴ Sul concetto in discorso cfr. F. Musella, *Governo, leader personali e autonomia del politico*, in F. Musella (cur.), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, 245 ss. Il processo di verticalizzazione ha interessato specialmente la dimensione dinamica essendosi affermato per lo più in via fattuale, al netto di alcuni sviluppi che pure hanno interessato il piano normativo (tra tutti l'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 95 Cost. per il tramite della legge n. 400 del 1988). In dottrina si sottolinea lo scostamento tra dato giuridico ed evoluzione del dato dinamico: v. a proposito F. Clementi, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023, 13, dove si enfatizza anche il ruolo che la proiezione europea e internazionale del Presidente del Consiglio ha avuto in tale evoluzione: «più il ruolo del presidente e la leadership cresceva sotto la spinta degli eventi e del ruolo che ha, in un'Unione europea più integrata e in un mondo che ha visto svilupparsi soggetti, organizzazioni e istituzioni internazionali e multilaterali, [...] meno il dato giuridico teneva invece il passo con questa evoluzione». Sull'evoluzione italiana verso dinamiche di presidenzializzazione incentrate sulla figura del Premier, con un ruolo chiave giocato dai meccanismi per la sua indicazione, competizione bipolare e rafforzamento organizzativo delle strutture della Presidenza del Consiglio, cfr. F. Musella, *Il premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, 2012. Per una trattazione comparata del fenomeno che abbraccia trasversalmente una pluralità di ordinamenti cfr. T. Poguntke, P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, 2005, dove emergeva una tendenza delle democrazie verso dinamiche di presidenzializzazione, anche prescindendo da cambiamenti istituzionali formali. Tra gli ultimi contributi sul tema, cfr. L. Tripodi, *Tra collegialità e monocraticità: Governo e Presidente del Consiglio tra indirizzo politico e indirizzo politico di sistema*, in *federalismi.it*, 2024, 26. Tra gli altri fattori che hanno spinto a parlare di "presidenzializzazione" sono annoverati il dialogo multilivello connaturato alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, le sfide conseguenti all'emergenza pandemica e alla progettazione e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (*inter alia*, si veda N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-*

Per raggiungere lo scopo dell'indagine è bene fare due premesse, una di ordine metodologico e l'altra di carattere terminologico. Quanto alla prima, il presente contributo si avvale del metodo comparato e consiste in un raffronto tra l'ordinamento del Governo italiano e quello spagnolo, nella consapevolezza che analoghe riflessioni possono condursi anche con riferimento ad altre esperienze europee e che tale spunto potrebbe stimolare un futuro ampliamento del campo di indagine. Rispetto ai termini della comparazione, più precisamente le due figure scelte sono il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzione verbalizzante (oggi Segretario del Consiglio dei ministri) e il *Ministro de la Presidencia*. A dispetto del differente *status* delle due figure (il Sottosegretario evidentemente non è un ministro), diverse ragioni giustificano un'analisi comparata, e saranno meglio sviluppate nel corso della trattazione. Basti qui richiamare due elementi normativi che accomunano le due figure: entrambi sono i Segretari dei rispettivi Consigli dei ministri ed entrambi rappresentano la principale figura di coordinamento dell'attività di governo in funzione ausiliaria ai capi di governo. A questi si aggiunge un ulteriore carattere comune, che attiene invece alla dimensione dinamica: ambedue gli organi costituiscono il collaboratore politico-istituzionale preminente dei rispettivi presidenti.

Passando alla premessa terminologica, si rammenta come in Italia la più ampia categoria dei Sottosegretari di Stato sia contemplata almeno dal 1888⁵. Oggi i Sottosegretari si affiancano ai ministri con due tipi di funzioni⁶: da un lato funzioni di rappresentanza costituzionale e politica, essenzialmente in sede parlamentare (intervenedo in qualità di rappresentanti del governo alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari); dall'altro funzioni amministrative, in quanto delegate con decreto del Ministro interessato. Andando oltre il dato normativo, nella dinamica dei governi di coalizione l'utilità di queste figure si spiegava essenzialmente nella necessità di allargare (o meglio, assicurare) il sostegno

nazionale, in *federalismi.it* - paper, 15 febbraio 2023; N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 2022, 23; N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 2022, 1). Più in generale i fenomeni della disintermediazione e del rafforzamento dell'organo di vertice degli esecutivi (parallelamente all'espansione dell'apparato burocratico e tecnico degli esecutivi), anche come portato della difficoltà nelle democrazie di affermare il dominio della politica sulla tecnica e sui fenomeni economici di scala multinazionale, sono ascrivibili nell'ambito di una tendenza avvertita da illustri autori, tra tutti si veda C. Crouch, *Postdemocrazia*, Bari-Roma, 2003, 3 ss.; tra i contributi dottrinali cfr. A. Ruggeri, *Art. 94 della Costituzione vivente: 'Il Governo deve avere la fiducia dei mercati' (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *federalismi.it*, 2011, 23.

⁵ Legge 12 febbraio 1888, n. 5195, attuata dal R.D. 1° marzo 1888, n. 5247. Cfr. E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972, 98 ss., dove si dà conto di almeno due tentativi (non riusciti) di istituire anche in Italia un Ministero della Presidenza: ci provò Depretis nel 1884 e poi nel 1886.

⁶ Cfr. G. Guiglia, *Il Governo*, in V. Onida, M. Pedrazza Gorlero (cur.), *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2014, 280. Per quanto riguarda la possibilità di riconoscere ai sottosegretari vere e proprie funzioni di governo v. a favore L. Elia, *I Sottosegretari di Stato rivestono «funzioni di governo»?», in Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, vol. 3, Milano, 1968, 453; in senso critico A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 195.

parlamentare al governo, anche facendo leva su una prassi (sopravvissuta fino a tempi recenti) volta a non nominare sottosegretari che non fossero anche parlamentari in carica⁷. Tra i sottosegretari ha assunto una particolare rilevanza, inizialmente a prescindere dal dato normativo (posto che solo in un secondo momento questo si è allineato alla prassi), il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio – Segretario del Consiglio dei ministri, che si distingue sensibilmente tanto per la procedura di nomina, quanto per le attribuzioni e il peso politico del ruolo. Il Sottosegretario *alla* Presidenza differisce anche rispetto agli altri Sottosegretari *presso* la Presidenza, che possono essere delegati dal Presidente del Consiglio a particolari funzioni ma che sono per il resto assimilabili ai Sottosegretari di Stato affiancati ai Ministri. Nel presente contributo si userà dunque, a seguire, la locuzione “Sottosegretario alla Presidenza” o anche solo “Sottosegretario” per indicare precisamente il Sottosegretario con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, quando non diversamente specificato. Parimenti, con riguardo alla Spagna, si farà riferimento al Ministro della Presidenza senza precisare ogni qual volta le diverse denominazioni da questo assunte nel corso del tempo.

L'indagine muoverà le mosse dall'analisi dei rispettivi quadri normativi (costituzionale, primario e secondario), riflettendo su *status* e funzioni, per raffrontarli poi con il dato dinamico della significativa carica gravitazionale che le due figure esercitano nel coordinamento dell'attività interna (compresa quella normativa) dei governi per conto dei rispettivi presidenti. Un passaggio apposito verrà dedicato alla fase preparatoria del Consiglio dei ministri, dove tale ruolo di coordinamento trova forse la più eclatante espressione (in particolare nel cd. preconsiglio). Infine, gli elementi analizzati verranno ricomposti per trarne le conseguenze in ordine alla posizione giuridica (e politica) tanto del Sottosegretario alla Presidenza quanto del *Ministro de la Presidencia* e per verificare la domanda principale di questa ricerca: se entrambi i soggetti possano ricondursi a due declinazioni – certamente differenziate – dell'affermazione dello stesso principio monocratico, cioè se si tratti di due figure che sono espressione di un'analogha funzione⁸.

2. L'inquadramento costituzionale delle due figure

I riferimenti di partenza sono gli articoli 92 e 95 della Costituzione italiana (Cost.) e l'art. 98, commi 1 e 4, della Costituzione spagnola (CE). Ai sensi

⁷ Il primo Sottosegretario a essere nominato senza rivestire il ruolo di parlamentare in carica fu proprio un Sottosegretario alla Presidenza – Segretario del Consiglio dei ministri: si fa riferimento a G. Letta, Governo Berlusconi I (1994). Cfr. P. Giocoli Nacci, *Articolazioni interne del governo. Gli organi non necessari*, Torino, 1995, 107-108. Oggi la convenzione che voleva un'interpretazione restrittiva volta ad escludere dall'incarico i non-parlamentari è ampiamente superata, basti menzionare il Governo Monti (2011-2013) nel quale tra sottosegretari e viceministri non c'era alcun parlamentare in carica. Sul punto v. anche L. Ciaurro, *I sottosegretari non parlamentari (nota a Consiglio di Stato, Sezione I, parere n. 1300 del 26 aprile 1995)*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1996, 5, 515.

⁸ In dottrina si è parlato del Sottosegretario alla Presidenza quale “braccio operativo” del capo del governo: cfr. R. Chieppa, *Il segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in AA.VV., *Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 27. Seminario 2023*, Torino, 2023, 239.

dell'art. 92, primo comma, Cost. «[i]l Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri», mentre l'omologo art. 95, comma 1, *CE* stabilisce che «[i]l Governo è composto dal Presidente, se del caso dai Vice Presidenti, dai Ministri e dagli ulteriori membri che stabilisca la legge». In entrambi i casi siamo di fronte a un'elencazione dei membri del governo, che definisce quali ne siano gli organi indefettibili. Il dettato spagnolo diverge nel senso che l'elenco dei membri del governo si può completare con altri elementi "disponibili": i vicepresidenti (che però sono figure eventuali) e gli ulteriori membri stabiliti dalla legge⁹. Significativamente la normativa primaria del 1997 ha optato per «un desarrollo estricto»¹⁰ di tale ultimo rinvio, rifiutando di individuare ulteriori membri del governo rispetto a quelli già citati dalla disposizione costituzionale: in tal senso sono esclusi i Segretari di Stato (che non sono considerati componenti del governo *strictu sensu*), mentre sono inclusi i Ministri senza portafoglio¹¹.

In Spagna la normativa primaria attuativa del dettato costituzionale rimette al *Presidente del Gobierno* la libertà di stabilire per via regolamentare il numero e le competenze dei dicasteri. Del resto, la sopra citata riserva di legge, che l'ultimo comma dello stesso art. 98 *CE* estende anche allo statuto e alle incompatibilità dei membri del governo, non impedisce il concorso delle fonti regolamentari: alla legge spetta individuare gli aspetti generali dell'organizzazione dell'esecutivo, mentre all'interno di questo perimetro residua al *Presidente del Gobierno* la potestà di dettagliarne la struttura e la composizione¹². Nonostante la flessibilità organizzativa accordata al Presidente, peraltro in linea con le sue funzioni direttiva e di coordinamento sancite dall'art. 98, comma 2 *CE*, il Ministro della Presidenza è sempre stato presente nella compagine governativa proprio in forza del suo ruolo cruciale, con la sola eccezione del periodo dal 1986 al 1993 (quando venne rinominato in *Ministro de las Relaciones con las Cortes*)¹³.

Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio non è un organo costituzionale¹⁴, rientrando tra gli organi cd. costituzionalmente non

⁹ Sull'idoneità della sola legge ordinaria a integrare l'elenco dei membri del governo stabilito dalla Costituzione, cfr. *STC* 60/1986, 20 maggio, §2.

¹⁰ Cfr. *Ley* 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, § *Preámbulo*.

¹¹ In Spagna i Segretari di Stato sono anelli di congiunzione tra Governo e amministrazione, in quanto organi di collaborazione e di appoggio nei confronti del primo, mentre nessun dubbio sussiste sul fatto che i ministri *sin cartera* siano già considerati membri del governo in quanto ministri (cfr. *ivi*).

¹² Tale impostazione teorica è stata confermata dalla legge ordinaria (v. §3 *infra*).

¹³ J. Rodríguez Teruel, *Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*, Madrid, 2011, 72.

¹⁴ Cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 2022, 376; cfr. P. Calandra, *Il governo della Repubblica*, Bologna, 1986, 195, che parla dei sottosegretari come di organi non costituzionali, semmai sarebbero configurabili (nel silenzio della Costituzione) come uffici ausiliari ed integratori della struttura di governo.

necessari¹⁵ ed esistendo almeno dal 1920¹⁶ per via di una prassi affermata *contra legem*.¹⁷ Il Sottosegretario, del resto, può essere ricompreso in una nozione ampia di governo, ma certamente non fa parte del governo in senso proprio¹⁸. Dalla sua mancata inclusione nell'ambito dell'organo costituzionale Governo deriverebbero una serie di conseguenze rilevanti, tra cui l'irresponsabilità politica del Sottosegretario nei confronti del Parlamento (almeno sul piano strettamente formale, altra cosa poi sono le dinamiche politiche – che risultano certamente rilevanti allorquando si tratta di responsabilità politica), l'impossibilità di controfirmare i decreti del Presidente della Repubblica¹⁹ e soprattutto l'esclusione dalle votazioni del Consiglio (poiché in caso contrario si altererebbe la composizione del Consiglio dei ministri in aperto contrasto con l'art. 92 Cost.). Per lo stesso motivo la dottrina ha discusso (in passato) sulla circostanza che il Sottosegretario potesse, in linea di principio, partecipare alla discussione in Consiglio: a un estremo si poneva chi gli precludeva radicalmente la possibilità di assumere posizione in sede politica (Cuocolo)²⁰, all'altro capo chi si spingeva oltre parlando esplicitamente dello stesso come di un «membro aggiunto del Consiglio dei ministri» (Preti)²¹. Ruggeri già nel 1981 (quindi prima ancora del riconoscimento del ruolo avvenuto ad opera della legge n. 400 del 1988) era ancora più netto, osservando con «pessimismo» come il Sottosegretario alla Presidenza già in Consiglio (e pur non votando, formalmente) contasse più di un Ministro²², almeno di certi ministri considerati «minori». Tale dibattito è stato superato dalla prassi (prima ancora che dal dato normativo), potendosi semmai discutere se questa si sia affermata *praeter*²³ oppure *contra Constitutionem*²⁴. I dubbi della dottrina

¹⁵ Per la Spagna si veda M. Vaquer Caballería, *Artículo 98*, in P. Pérez Tremps (dir.), A. Saiz Arnaiz (dir.), C. Montesinos Padilla (coord.), *Comentario a la Constitución española. 40 aniversario 1978-2018*, vol. 2, Valencia, 2018, 1443.

¹⁶ Cfr. P. Giocoli Nacci, *Articolazioni interne del governo*, cit., 194, che a sua volta cita Calandra e C. Mortati. Quest'ultimo fece cenno a un remoto precedente del 1920 risalente al Governo presieduto da Giovanni Giolitti.

¹⁷ Sulla scorrettezza costituzionale della prassi cfr. A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 198.

¹⁸ Sull'inquadramento dei sottosegretari nel nostro ordinamento v. F. Cuocolo, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959, 276-277.

¹⁹ L'art. 89 Costituzione, del resto, riferisce la prerogativa in discorso ai soli ministri.

²⁰ Cfr. F. Cuocolo, *Il Governo*, cit., 287, che ammetteva però come eccezione alla regola la possibilità di discutere liberamente in quella sede.

²¹ L. Preti, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, 39.

²² Si veda A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 203, dove si sostiene come «per il ruolo complessivo effettivamente svolto durante le sedute e, soprattutto, per la competenza a redigere il verbale, il Sottosegretario può far pendere decisamente la bilancia a favore del Presidente del Consiglio, contribuendo così ad un rafforzamento in senso marcatamente «monocratico» di quest'ultimo che non risponde, certamente, alle aspettative della Carta costituzionale».

²³ A favore dell'affermazione di organi «diversi» da quelli espressamente previsti in costituzione, ma non per questo *ipso facto* illegittimi, pertanto *praeter constitutionem*, cfr. P. Ciriello, *Ordinamento di governo e comitati interministeriali*, Napoli, 1981, 20.

²⁴ Cfr. A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 203, che parla di «un'evidente alterazione formale del dettato costituzionale, ancor più incisivamente ne costituisce una violazione sostanziale: venendo a soffrire una deroga vistosa il principio della identità strutturale del Governo col Consiglio [...] ed altresì esponendosi a notevoli rischi gli stessi

erano del resto legittimati dalla ritardata attuazione dell'ultimo comma dell'art. 95 della Costituzione, in base al quale «[l]a legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri». Ciò ha consentito per tempo la sopravvivenza di frammentarie disposizioni di epoca statutaria, in combinato con la maturazione di nuove regole di natura consuetudinaria: in questa zona grigia si inserisce e si sviluppa la figura del Sottosegretario di Stato alla Presidenza. La legge n. 400 del 1988 ha avuto il merito finalmente di dare la prima e più significativa attuazione all'art. 95, ultimo comma, Cost., operando un'importante razionalizzazione della forma di governo²⁵ per quanto riguarda il ramo esecutivo e con ciò, *inter alia*, legificando *status* e funzioni del Sottosegretario – Segretario del Consiglio dei ministri.

3. Le disposizioni attuative di rango primario e il rinvio alle fonti regolamentari

L'esame del quadro costituzionale, da un lato, consente di mettere in risalto le relative differenze di *status* delle due figure in discorso, dall'altro permette di apprezzare la comune preferenza per un rinvio al legislatore ordinario dei profili strutturali e funzionali che riguardano i rispettivi governi. Passando all'analisi delle disposizioni di rango primario, i riferimenti principali sono i testi consolidati della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*) e della *Ley 50/1997, 27 noviembre, del Gobierno* (d'ora in poi *LGO*).

La legge n. 400 del 1988 non si limita a cristallizzare per la prima volta posizione e prassi già esistenti che riguardavano il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ma tratteggia un quadro di prerogative e relazioni in grado di accompagnare quella che è la tendenza verso l'affermazione di un ruolo più decisionista del Presidente del Consiglio. Innanzitutto, è bene premettere come a trovarvi codificazione sia l'intera classe dei Sottosegretari di stato presso i ministeri e *presso* la Presidenza (art. 10), rispetto alla cui disciplina il Sottosegretario di Stato *alla* Presidenza si trova in una posizione di marcata specialità. Ne deriva che vi si debbano riferire anche tutte quelle norme che valgono per gli altri sottosegretari, in quanto non incompatibili e in quanto non diversamente disposto. Per di più il Sottosegretario *alla* Presidenza è l'unico che la legge prescrive come essenziale²⁶, nel senso di legislativamente necessario: ai sensi dell'art. 4 egli «è» (senz'altro) il segretario del Consiglio (in questo senso è anche l'unico tra i Sottosegretari cui la legge attribuisca funzioni proprie, ossia non delegate, delle quali egli è titolare in quanto Segretario del Consiglio),

principi che reggono l'equilibrio (politico e giuridico) interno del Consiglio, e, in primo luogo, il principio della natura essenzialmente complessa dell'organo».

²⁵ Per un inquadramento teorico e diacronico del problema cfr. C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, 2000 (ristampa); cfr. C. Di Andrea, *Il nuovo ordinamento del Governo in Italia. Introduzione e testi*, Roma, 2002, 22 ss.

²⁶ Cfr. R. Morgante, *Ministri senza portafoglio e sottosegretari alla Presidenza*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (cur.), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, vol. 2, Roma-Bari, 2022, 1403.

mentre i Sottosegretari *presso* la Presidenza sono defettibili in quanto essi secondo l'art. 10 «possono» essere nominati.

Una disposizione prerepubblicana²⁷ (ormai disapplicata da tempo)²⁸ prevedeva che fosse un ministro a essere incaricato delle funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri: abrogando implicitamente tale previsione²⁹, la legge sull'ordinamento del governo del 1988 ha quindi razionalizzato (avallandola) una prassi pluridecennale – affermata *contra legem* – che affidava la funzione di segretario del CDM al Sottosegretario di Stato alla Presidenza, sicché questi oggi a norma di legge «cura la verbalizzazione e la conservazione del registro delle deliberazioni» (art. 4, comma 2). Per questa ragione è posto alle sue dirette dipendenze l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri (art. 20, comma 1), il quale USCM «assicura la documentazione e l'assistenza necessarie per il Presidente ed i ministri in Consiglio; coadiuva il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, curando gli adempimenti preparatori dei lavori del Consiglio, nonché quelli di esecuzione delle deliberazioni del Consiglio stesso» (comma 2). Tale previsione è rappresentativa di quella che è la funzione propria e *necessaria* del Sottosegretario alla Presidenza in quanto segretario verbalizzante del CDM³⁰, alla quale possono affiancarsi funzioni

²⁷ Si fa riferimento in particolare al secondo comma dell'articolo 3 del Regio Decreto 14 novembre 1901, n. 466 (*Sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri*), noto come “decreto Zanardelli”, dove si menzionava la figura del «Ministro incaricato delle funzioni di Segretario». In dottrina si è commentato come tale disposizione fosse conforme «alla regola di carattere generale secondo la quale il segretario degli organi collegiali si identifica di solito con uno dei suoi membri, preferibilmente il più giovane»: P. Giocoli Nacci, *Articolazioni interne del governo*, cit., 101. Di tale impostazione si ritroverebbe ancora oggi un retaggio nella disposizione di cui all'articolo 1, comma 3, del DPCM 10 novembre 1993 (*Regolamento interno del Consiglio dei ministri*), dove si sancisce a livello normativo che «[i]n caso di assenza o impedimento del Sottosegretario alla Presidenza, le funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri sono svolte dal Ministro più giovane».

²⁸ Cfr. F. Cuocolo, *Il Governo*, cit., 286, il quale già nel 1959 rilevava come la disposizione fosse caduta in desuetudine, con un'eccezione (riportata dallo stesso autore, e ciò è significativo a evidenziarne il carattere di eccezionalità) che si sarebbe verificata il 24 gennaio 1956 quando al Sottosegretario alla Presidenza on. Carlo Russo fu impedito di partecipare alla seduta del Consiglio dei ministri (occasionalmente le funzioni di Segretario del Consiglio furono allora assunte dal ministro Emilio Colombo, con ciò riprendendo vigore la disposizione di cui all'art. 3 del R.D. 14 novembre 1901, n. 466).

²⁹ Sull'abrogazione implicita in questione cfr. P. Giocoli Nacci, *Articolazioni interne del governo*, cit., 101. Da ultimo, si rileva come il d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212, abbia disposto l'abrogazione esplicita (con la classica formula secondo la quale le disposizioni legislative «sono o restano abrogate») del Regio Decreto in discorso.

³⁰ Sulla notevole importanza della funzione verbalizzante del Sottosegretario alla Presidenza v. A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 200-202, dove si sottolineavano la rilevanza non meramente interna del verbale e i connessi dubbi sulla vigenza effettiva del principio di autocontrollo del verbale (in forza del quale a ciascun membro dovrebbe essere consentito richiedere la rettifica del documento), non essendo i ministri chiamati ad approvare il verbale ed essendo nella pratica complessa la stessa presa visione di detto documento. Le perplessità (anche di ordine costituzionale) sollevate da Ruggeri sono a giudizio dello stesso autore amplificate dal dominio di fatto che il Sottosegretario, soggetto peraltro estraneo alla compagine ministeriale, detiene sul verbale in quanto Segretario del Consiglio dei ministri. La disciplina contenuta nel più recente regolamento interno del Consiglio dei Ministri (DPCM 10 novembre 1993)

delegate ed *eventuali*. A proposito di queste ultime, sotto le sue dirette dipendenze sono posti anche quei «dipartimenti e uffici per i quali il sottosegretario abbia ricevuto delega dal Presidente del Consiglio dei ministri» (comma 1). Tale delega, conformemente a quanto avviene per gli altri sottosegretari di Stato *presso* la Presidenza (*ex* art. 10, comma 5), si realizza *ex* art. 9, comma 2, e interessa quei compiti specifici che «la legge o altra fonte normativa» assegna ai ministri senza portafoglio ovvero a specifici uffici o dipartimenti della PCM. Questi si intendono comunque attribuiti al Presidente del Consiglio, che «può delegarli a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato». La delega si inverte tramite DPCM, costituendo ciò un elemento di importante flessibilità per l'ampiezza delle attribuzioni della figura in esame, sicché proprio nella lettura diacronica di tali fonti regolamentari è possibile rilevare un'evoluzione delle competenze nel tempo.

Un'altra fonte di rango secondario da cui non si può prescindere è il Regolamento interno del Consiglio dei ministri (DPCM del 10 novembre 1993, nella versione consolidata), adottato in attuazione dell'art. 4, comma 3, della legge 400 del 1988, il quale dedica importanti disposizioni al Sottosegretario affidandogli oppure meglio precisando:

- il ruolo di Segretario del CDM, il quale “assiste” al Consiglio, a differenza dei ministri che vi “partecipano” (art. 1, comma 1), la disciplina dell'assenza o dell'impedimento temporaneo del Sottosegretario – le cui funzioni di segretario sono allora occasionalmente esercitate dal ministro più giovane – (art. 1, comma 3), e la redazione (e sottoscrizione) del verbale della riunione, a sua volta sottoposto alla firma di chi l'ha presieduta (art. 11, comma 1). Anche la conservazione del processo verbale è a cura del citato USCM (art. 11, comma 3), sempre allo stesso affidato (si veda *supra*);
- il coordinamento della riunione preparatoria del CDM, il cd. preconseglio, pur non avendo ai sensi del Regolamento in discorso l'esclusiva di questa funzione (art. 4) – come si tratterà *infra* (si veda §5);
- il supporto al Presidente nel fissare l'ordine del giorno del CDM (art. 5);
- il coordinamento definitivo di un determinato provvedimento, su incarico del CDM e in conformità a quanto deliberato dallo stesso (art. 7);
- la redazione, al termine di ogni riunione, del comunicato relativo ai lavori del Consiglio, atto oggetto di approvazione e di autorizzazione alla diffusione da parte del Presidente del Consiglio.

Il Presidente del Consiglio può altresì incaricare il Sottosegretario (o uno o più ministri) della funzione di portavoce «per promuovere la più diffusa conoscenza in ordine alle deliberazioni adottate dal Governo su specifiche questioni e in ordine

prevede che «[i]l processo verbale si intende approvato con la sottoscrizione del Presidente il quale, [solo] qualora lo reputi necessario, può rimettere all'approvazione del Consiglio l'intero testo o singoli punti del medesimo» (art. 11, comma 2); laconicamente rispetto al rapporto dei ministri con il verbale: «[i]l verbale del Consiglio dei Ministri è atto riservato. Possono prenderne visione in ogni momento i Ministri, nonché i presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano limitatamente ai punti dell'ordine del giorno per i quali si è avuta la loro presenza» (art. 13, comma 1).

alla progressiva attuazione di esse» (art. 8). A completamento del discorso, è utile rammentare come nell'ordinamento siano reperibili svariate disposizioni settoriali dedicate direttamente o indirettamente al Sottosegretario³¹, di rango primario e secondario. Senza pretesa di esaustività, basti menzionare la legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990), che attribuisce al Sottosegretario la presidenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Passando ora ad esaminare le fonti normative che interessano il *Ministro de la Presidencia*, l'indagine prende le mosse dalla *Ley del Gobierno* (legge n. 50 del 27 novembre 1997), che nell'ordinamento spagnolo occupa una posizione analoga all'italiana legge n. 400 del 1988. Significativamente l'art. 2 include tra le prerogative del Presidente del Governo: «[c]rear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado, Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno» (lettera j); «[p]roponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros» (lettera k). Si osserva quindi come la normativa primaria, in coerenza con il disegno costituzionale, assegna al Presidente del Governo un'ampia discrezionalità nell'organizzare la struttura dell'esecutivo nel suo complesso, fondata sulla flessibilità dello strumento a ciò preposto (un decreto sostanzialmente presidenziale, che assume la forma di *Real Decreto del Presidente del Gobierno*). Il Presidente del Governo è dunque il *dominus* indiscusso tanto con riferimento alla possibilità di rideterminare a suo piacimento detta struttura (lettera j), quanto all'esercizio di un potere di rimpasto *ad nutum* (la proposta al Re di nomina e revoca dei ministri ha carattere vincolante)³². È abissale in questo senso la distanza con l'ordinamento italiano³³, ove la struttura organizzativa del governo è fissata in primo luogo dalla legge (dunque rimessa al Parlamento, in forza di una riserva di legge relativa) e ove la nomina e la revoca dei ministri non rientrano nella disponibilità del Presidente del Consiglio (tra gli elementi di flessibilità si rammenta invece la disciplina inerente a nomina e deleghe dei sottosegretari di Stato e ministri senza portafoglio, nonché alle strutture di missione). Proseguendo con l'esame delle disposizioni che investono direttamente la figura del *Ministro de la Presidencia* è interessante notare come questo sia l'unico ministro ad essere menzionato espressamente dalla *LGO*. Le disposizioni interessate sono le seguenti:

³¹ Cfr. P. Giocoli Nacci, *Articolazioni interne del governo*, cit., 102.

³² Sul carattere monocratico e presidenziale del governo spagnolo cfr. M. Fernández-Fontecha Torres, *Derecho constitucional. La centralidad del Parlamento*, Madrid, 2011, 580-582. Lo si ricava *inter alia* dalla facoltà del Presidente di formare il Governo, dissolvere le *Cortes* (con il solo onere di consultare il Consiglio dei ministri), ma si aggiunga anche dall'investitura individuale che il (solo) Presidente riceve dal Congresso. Anche fissare l'ordine del giorno e gestire le relazioni con le *Cortes* sono attività che competono al Presidente e ai suoi organi di appoggio (incluso il Ministero della Presidenza).

³³ Cfr. E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina, *Derecho constitucional*, Madrid, 2019, 708-709, dove si ricostruisce l'esistenza di due modelli sulla struttura del governo: uno nel quale il Parlamento stabilisce per legge i dipartimenti ministeriali, l'altro nel quale il Presidente del Governo gode di una totale libertà in materia (la Spagna aderisce a quest'ultimo modello).

- art. 8, che disciplinando la *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios* (d'ora in poi *CGSES*, l'equivalente del nostro preconsiglio)³⁴ ne attribuisce la presidenza a un Vicepresidente del Governo o, in suo difetto, al Ministro della Presidenza;
- art. 9, dedicato al Segretariato del Governo, organo che esercita talune funzioni in appoggio del Consiglio dei ministri (oltre che delle Commissioni Delegate del Governo e della Commissione citata al punto precedente), talaltre in quanto organo di assistenza al Ministro della Presidenza. Significativamente il Segretariato del Governo è integrato nella struttura organica del Ministero della Presidenza, dal cui vertice riceve istruzioni;
- art. 18, sul funzionamento del *Consejo de Ministros*, che attribuisce al Ministro della Presidenza il noto compito di *Secretario* del Consiglio dei ministri;
- art. 24, vera e propria cartina di tornasole della forma e della gerarchia degli atti adottati dal governo. Semplificando, si potrebbe dire che le disposizioni regolamentari adottano la forma di *Orden del Ministro della Presidencia* ogni qual volta ricadano nella competenza di diversi ministri (lettera e) – l'equivalente, *mutatis mutandis*, dei nostri decreti interministeriali – ovvero di diversi dipartimenti (lettera f);
- art. 25, sul *Plan Anual Normativo*, principale strumento di programmazione annuale delle iniziative legislative e regolamentari, coordinato proprio dal Ministero della Presidenza. Spetta al Ministro della Presidenza la presentazione del Piano, ai fini dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri entro il 30 aprile di ogni anno³⁵.

Per quanto concerne infine la normativa di rango secondario, con l'insediamento del terzo governo Sánchez nel novembre 2023 si è avuta la consueta riorganizzazione della struttura dell'Esecutivo, sicché le disposizioni dell'attuale assetto organizzativo del neocostituito *Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes* sono rinvenibili negli aspetti essenziali dal combinato di diversi decreti reali³⁶.

4. Elementi funzionali: attribuzioni e funzioni delegate a confronto

Sottosegretario alla Presidenza e *Ministro de la Presidencia* svolgono entrambi la funzione di segretari verbalizzanti dei rispettivi Consigli dei ministri: è questo il dato funzionale minimo, probabilmente il più menzionato e meglio esplorato in dottrina con riferimento al caso italiano. In questa sede si tenta però di entrare nel merito delle attribuzioni che competono alle due figure: l'approccio sul punto sarà essenzialmente sincronico e solo limitatamente diacronico, giacché le geometrie di volta in volta variabili delle funzioni (di governo in governo, o di rimpasto in rimpasto) comportano una complessità di soluzioni che richiederebbe una trattazione separata e *ad hoc* del tema. Per comprendere però quelle che sono le attribuzioni ulteriori delle

³⁴ La questione sarà ampiamente trattata *infra* §5.

³⁵ Cfr. E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina, *Derecho constitucional*, cit., 713.

³⁶ Cfr. *Real Decreto 890/2023, de 27 de noviembre, por el que se aprueba la estructura de la Presidencia del Gobierno*; *Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*.

due figure, occorre innanzitutto una premessa su come avvengano le rispettive nomine, cui si accompagna l'assegnazione di strutture e la delega di funzioni.

La nomina del Sottosegretario assume tradizionalmente la forma di un decreto del Presidente della Repubblica: dapprima si realizzava contestualmente a tutti gli altri sottosegretari di stato (che erano anch'essi nominati precedentemente al voto di fiducia parlamentare in favore del governo)³⁷, mentre a partire dal Governo Monti (2011) la nomina degli altri sottosegretari di Stato e dei viceministri è posticipata dopo il voto di fiducia. La nomina è effettuata su proposta del Presidente Consiglio dei ministri, «sentito il Consiglio dei ministri»³⁸. Come suggerisce Troilo, è proprio la peculiarità del suo ruolo a spiegare perché il Sottosegretario alla Presidenza «riceva la sua investitura prima degli altri Sottosegretari e con un diverso decreto del Capo dello Stato e perché il Consiglio dei ministri, nella prima riunione, si limiti ad esprimere il proprio consenso alla proposta del Presidente del Consiglio di nomina di un determinato Sottosegretario alla Presidenza»³⁹. Tale considerazione è condivisibile, a maggior ragione se si considera *ad adiuvandum* che nella prassi il nome della persona designata all'incarico è anticipato dal Presidente del Consiglio già nella consueta comunicazione alla stampa che si tiene al Quirinale successivamente allo scioglimento della riserva e all'accettazione dell'incarico di formazione del governo, contestualmente all'annuncio della lista dei ministri. Il che, considerando anche la funzione di segretario verbalizzante del Consiglio dei ministri (al quale partecipa), rende il Sottosegretario alla Presidenza, tra gli organi di governo, quello il cui *status* istituzionale più si avvicina alla posizione di un ministro *de facto*. In Spagna la questione si pone in termini più lineari: il *Ministro de la Presidencia* segue – ovviamente – il procedimento di nomina di tutti gli altri ministri. La nomina e la revoca di questi è disposta dal Re tramite *real decreto*, su proposta vincolante del Presidente del Governo⁴⁰ (da ultimo *Real Decreto* 835/2023)⁴¹, e spetta sempre a quest'ultimo articolare la struttura dell'esecutivo per via regolamentare (da ultimo tramite *Real Decreto* 829/2023 e *Real Decreto* 890/2023)⁴², determinando con ciò anche le specifiche attribuzioni del Ministro della Presidenza. In entrambi i casi, tanto con riferimento al caso italiano quanto a quello spagnolo, per una visione completa delle competenze non ci si può sottrarre da una lettura combinata di fonti primarie e secondarie, potendosi osservare quanto segue.

³⁷ Cfr. L. Preti, *Il Governo*, cit., 38.

³⁸ Per un esempio si veda il DPR 23 ottobre 2022, *Nomina a Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con le funzioni di Segretario del Consiglio medesimo, del dott. Alfredo Mantovano*, GU S.G. n. 250 del 25 ottobre 2022.

³⁹ S. Troilo, *La struttura del governo*, in *Oss.fonti*, 2019, 1, 24.

⁴⁰ Cfr. L. M. Cazorla Prieto (dir.), A. Palomar Olmeda (coord.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. 2, Navarra, 2018, 72 ss.

⁴¹ Cfr. *Real Decreto* 835/2023, de 20 de noviembre, por el que se nombran Ministros del Gobierno, in *BOE*, n. 278, 20 de noviembre 2023.

⁴² Cfr. *Real Decreto* 890/2023, de 27 de noviembre, por el que se aprueba la estructura de la Presidencia del Gobierno, in *BOE*, n. 284, 28 de noviembre 2023; *Real Decreto* 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, in *BOE*, n. 278, 21 de noviembre 2023.

Partendo dall'Italia, per quanto riguarda il Sottosegretario alla Presidenza, si rammenta come il Sottosegretario abbia delle funzioni proprie, ovvero quelle connesse al suo ruolo di Segretario del Consiglio dei ministri, cui si aggiungono le ulteriori funzioni che gli vengono attribuite per legge⁴³ e soprattutto quelle delegate dal Presidente del Consiglio. Prendendo come esempio le funzioni delegate all'attuale Sottosegretario di Stato Alfredo Mantovano, queste sono il risultato di una successione di DPCM⁴⁴. Dapprima il DPCM 23 ottobre 2022 ha assegnato al Sottosegretario alcune tra le funzioni che vengono tradizionalmente delegate: firmare decreti, atti e provvedimenti di competenza del Presidente del Consiglio dei ministri, ad esclusione di quelli che richiedono una preventiva deliberazione del CDM e di quelli di cui all'art. 5 della l. 400 del 1988 (attribuzioni del CDM); autorizzare l'impiego degli aeromobili di Stato. Il successivo DPCM 12 novembre 2022 ha operato una delega più vasta di funzioni, che sono così riassumibili:

- svolgere le attività di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri inerenti alla gestione amministrativa del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti, dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri organi ed enti che alla Presidenza del Consiglio dei ministri fanno capo;
- esercitare i compiti relativi alle autorità amministrative indipendenti;
- presiedere il Comitato di indirizzo strategico del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile;
- esercitare le funzioni relative alla promozione e all'indirizzo delle politiche antidroga, oltre che alla promozione e all'indirizzo delle politiche di prevenzione, monitoraggio e contrasto ad altre dipendenze che riguardino le giovani generazioni (fatte salve le competenze di altri ministri). Per l'esercizio di tali funzioni il Sottosegretario si avvale del Dipartimento per le politiche antidroga;
- ulteriori competenze per l'esercizio delle funzioni delegate.

Infine, con il DPCM datato 12 novembre 2022, il Sottosegretario Mantovano è stato designato quale Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, ai sensi dell'art. 2 della legge 3 agosto 2007, n. 124, sicché questi svolge tutte le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio ai sensi della medesima legge (e dei relativi regolamenti di attuazione), fatta eccezione per quelle riservate in via esclusiva al Presidente. L'autorità delegata per la sicurezza della Repubblica è inoltre delegata a svolgere le funzioni del Presidente del Consiglio in materia di cybersicurezza che non siano riservate al Presidente. La delega di funzioni in materia di attuazione del programma di Governo è stata invece attribuita a un Sottosegretario *presso* la Presidenza,

⁴³ V. *supra* §3.

⁴⁴ Cfr. DPCM 23 ottobre 2022, *Delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri dr. Alfredo Mantovano*, 22A06278, GU Serie Generale n. 255 del 31-10-2022; DPCM 12 novembre 2022, *Delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dott. Alfredo Mantovano*, 22A06750, GU S.G. n. 274 del 23-11-2022; DPCM 12 novembre 2022, *Delega per la sicurezza della Repubblica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 3 agosto 2007, n. 124, al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri dott. Alfredo Mantovano*, 22A06751, GU S.G. n. 274 del 23-11-2022.

più precisamente al sen. Giovanbattista Fazzolari: vale la pena evidenziarlo perché spesso in passato tale competenza era stata invece delegata al Sottosegretario *alla* Presidenza (si portano ad esempio Roberto Garofoli nel Governo Draghi, Giancarlo Giorgetti nel governo Conte I e Maria Elena Boschi nel Governo Gentiloni).

Passando alla Spagna, si osserva in dottrina come tradizionalmente il Ministero della Presidenza include tra le sue competenze le relazioni con le *Cortes*⁴⁵ (in Italia l'equivalente dei "rapporti con il Parlamento"), tant'è vero che la denominazione più ricorrente nel tempo è stata quella di *Ministerio de la Presidencia y Relaciones con las Cortes*. Con l'ultimo governo Sánchez le competenze del ministro in discorso sono state accresciute, in seguito alla fusione con il Ministero della Giustizia: per tramite del *Real Decreto* 829/2023 si è venuto così a costituire per la prima volta un "mega"-ministero denominato *Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*, affidato a Félix Bolaños, uomo di fiducia del Presidente Sánchez e già Ministro della Presidenza nel precedente esecutivo. L'art. 3 del citato decreto ne elenca le competenze:

- proposta ed esecuzione della politica del governo negli affari di rilevanza costituzionale;
- preparazione, sviluppo e implementazione del programma legislativo;
- appoggio immediato alla Presidenza del Governo;
- assistenza al Consiglio dei ministri, alle *Comisiones Delegadas del Gobierno* (corrispondenti a nostri comitati interministeriali), alla Commissione Generale dei Segretari di Stato e Sottosegretari (che è presieduta dallo stesso Félix Bolaños), e in particolare, al Governo nelle sue relazioni con le *Cortes Generales*;
- proposta ed esecuzione della politica del Governo per lo sviluppo dell'ordinamento giuridico, senza pregiudizio per le competenze di altri dipartimenti, e per l'esercizio del diritto alla libertà religiosa;
- relazioni del Governo con la *Administración de Justicia*, con il *Consejo General del Poder Judicial* e con il *Ministerio Fiscal*, per il tramite del *Fiscal General del Estado*, e cooperazione giuridica internazionale, nonché le altre funzioni attribuite dalla legge. Le competenze elencate in quest'ultimo punto sono quelle che tradizionalmente spettano al *Ministro de Justicia*.

A completamento del discorso, quanto fin qui prospettato consiste ovviamente in una rappresentazione succinta di quelle che sono le vastissime e penetranti attribuzioni del Ministero della Presidenza. A titolo esemplificativo, si ricorda che sono riferibili allo stesso anche il CIS (*Centro de Investigaciones Sociológicas*) e il CEPC (*Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*).

5. (...segue) il ruolo nella fase preparatoria dei rispettivi Consigli dei ministri

⁴⁵ Con riferimento al primo governo Zapatero (2004), cfr. O. I. Mateos y de Cabo, *El Presidente del gobierno en España: status y funciones*, Madrid, 2006, 336-344.

In Italia l'accresciuto ruolo normativo del governo⁴⁶, che è il risultato di diversi fattori (tra i quali il processo di delegificazione e l'ampio ricorso a decretazione d'urgenza e delegazione legislativa), unitamente alla verticalizzazione dell'indirizzo politico e quindi all'accentramento dell'iniziativa legislativa, hanno reso sempre più importante il ruolo di coordinamento preventivo del Presidente del Consiglio. Esso viene svolto soprattutto nella fase cd. pre-consiliare, che trova il suo fondamento tanto nel quadro costituzionale quanto della lettura che a partire da questo si è fornita del potere del Presidente di formare l'ordine del giorno del CDM⁴⁷. In tale prospettiva il Consiglio dei ministri si conferma come organo di sede politica, chiamato a formalizzare gli accordi tecnici già intervenuti in sede preparatoria e ad esprimersi definitivamente sulle questioni rimaste controverse sul piano politico. Dal lato del governo l'istruttoria legislativa si compone in questo senso di un intenso scambio di corrispondenza tra le Amministrazioni sulle bozze di testo e sulle proposte di riformulazione, nonché di eventuali (ma frequenti) riunioni preparatorie svolte a livello interministeriale e spesso sotto l'egida della Presidenza del Consiglio. La funzione di coordinamento di quest'ultima viene in evidenza con la disciplina della diramazione dei provvedimenti e del preconsiglio.

Il riferimento normativo dedicato alla fase preparatoria del Consiglio è individuabile nel citato DPCM 10 novembre 1993⁴⁸, recante il Regolamento interno del Consiglio dei ministri. L'art. 4, in particolare, è destinato al cd. preconsiglio (*rectius* riunione preparatoria del CDM), sede nella quale vengono esaminati «gli schemi dei provvedimenti nonché eventuali documenti relativi ad altre questioni di competenza del Consiglio dei ministri [...] al fine di pervenire alla loro redazione definitiva» (comma 1). Alla riunione partecipano il Capo del dipartimento per i rapporti con il Parlamento (DRP), i capi di Gabinetto ovvero i capi degli uffici legislativi dei Ministeri interessati, il Ragioniere generale dello Stato, nonché il capo dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei ministri. Il comma 3 assegna il coordinamento del preconsiglio al Sottosegretario alla Presidenza oppure al Segretario generale della Presidenza del Consiglio ovvero al Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). Nella prassi il preconsiglio è normalmente presieduto dal Sottosegretario alla Presidenza, affiancato (anche fisicamente) dal Capo DAGL e dal Segretario Generale: uno schema triangolare che si replica anche con riguardo all'atto che funge da convocazione della riunione, che reca la firma del Sottosegretario, apposta dopo le rispettive sigle degli altri due soggetti menzionati. Il preconsiglio, oltre che «momento culminante dell'istruttoria normativa»⁴⁹, è

⁴⁶ T. E. Frosini, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, in F. Musella (cur.), *Il governo in Italia*, cit., 153 ss.

⁴⁷ Cfr. G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio*, cit., 311-312.

⁴⁸ È significativo evidenziare come la stesura del regolamento in questione sarebbe riconducibile al costituzionalista Paolo Barile, insieme con Andrea Manzella e Leopoldo Elia: cfr. F. Clementi, *Il Presidente del Consiglio*, cit., 121, che enfatizza come la fonte in discorso affidi un ruolo strategico al vertice dell'esecutivo per mantenere, promuovere e difendere un unitario indirizzo legislativo e valorizzare sempre di più le strutture serventi della Presidenza del Consiglio.

⁴⁹ S. Dondi, *Meccanica e dinamica dell'organo Governo. Una proposta ricostruttiva*, in *Quad. cost.*, 2024, 2, 483, 497, contributo che si segnala anche per il merito di una proposta

fondamentale in quanto sede per eccellenza di quella funzione di coordinamento che la Costituzione assegna al Presidente del Consiglio. Il fatto che a presiederlo sia proprio il Sottosegretario alla Presidenza-Segretario del Consiglio dei ministri è quindi emblematico del suo ruolo di «architrave decisivo del processo di preparazione dell'attività del Consiglio dei ministri e dunque dell'attività stessa del governo»⁵⁰, un contributo che si rivela cruciale tanto nella fase tecnico-preparatoria dei provvedimenti quanto nella discussione degli stessi in Consiglio dei ministri (dove di solito l'esame è meno giuridico e più politico)⁵¹. Addirittura, riferisce un ex-Sottosegretario di come «quando si arrivava in Consiglio dei ministri [...] spesso mi trovavo a dover illustrare il provvedimento in discussione al posto del Ministro proponente perché io ne sapevo di più e lo conoscevo meglio. Il merito era che lo avevo vissuto, l'avevo visto nascere, prendere forma lì nel pre-Consiglio»⁵². Ciò non vulnererebbe le prerogative né presidenziali né dei ministri, poiché il Sottosegretario alla Presidenza «in forza del legame fiduciario che lo lega al Presidente, delle funzioni di segretario del Consiglio e della posizione di “cerniera” con la struttura amministrativa della Presidenza, è chiamato ad esercitare non già il riduttivo ruolo di mero collettore delle richieste provenienti dai Ministri, con o senza portafoglio, bensì una funzione di vaglio preventivo sia dal punto di vista tecnico-giuridico, sia di verifica della rispondenza del contenuto degli atti proposti all'indirizzo politico governativo, di cui il Presidente del Consiglio deve garantire l'unità»⁵³.

Passando alla Spagna, la normativa primaria, attribuendo al Ministero della Presidenza il coordinamento e la qualità normativa dell'attività di governo, stabilisce che i progetti di legge e le proposte di norme regolamentari debbano essere accompagnate da parte dell'amministrazione proponente da una *Memoria de Análisis de Impacto Normativo* (l'equivalente

ricostruttiva del diritto governativo, nel tentativo di inquadrare il campo di indagine di un “diritto del governo”, che tenga conto di elementi normativi e dinamici, con uno «sforzo euristico per isolare la specificità di una *lex specialis* governativa [...]. Non solo e non tanto per la tentazione di ricavare, tramite una facile e accattivante analogia con il diritto parlamentare, un nuovo *nomen iuris*, ma per cercare di rintracciare il perimetro ideale di un sistema ordinato di organi, di norme (costituito di fonti vere e proprie e di *interna corporis*) e di procedure che costituiscano la cornice di riferimento del problema» (ivi, 484).

⁵⁰ S. Milazzo, *L'attività preparatoria delle riunioni del Consiglio dei ministri. Il preconsiglio*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (cur.), *I presidenti e la presidenza del Consiglio*, cit., 1365, 1374.

⁵¹ La prassi conferma questa lettura: a titolo esemplificativo cfr. G. Letta, *La Presidenza come centro della decisione di governo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988. Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018*, Roma, 2020, 14, 17. L'ex-Sottosegretario racconta come egli non abbia perso un solo pre-Consiglio ed enfatizza il contributo apportato in quella sede dai giuristi, poiché i capi di gabinetto e i capi degli uffici legislativi sono per lo più giuristi: «lì ho visto nascere i provvedimenti di volta in volta nella discussione, quella sì collegiale perché ogni capo dell'ufficio legislativo non era chiamato ad illustrare soltanto il suo provvedimento, ma era invitato a confrontarsi e a porlo in discussione con gli altri, anche i Capi dei Ministeri che con quel provvedimento nulla avevano a che fare».

⁵² *Ibid.*

⁵³ L. Gori, *Quali strumenti a tutela dell'«unità dell'indirizzo politico ed amministrativo» del Governo?*, in *Quad. cost.*, 2017, 3, 610.

della nostra AIR). Le proposte sono quindi sottoposte alla *CGSES* e, successivamente, al Consiglio dei ministri. In questa sede occorre concentrarsi proprio sulla *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios*: creata con deliberazione del Consiglio dei ministri del 1° ottobre 1976 e oggi disciplinata dalla *LGO*, la sua funzione consiste nello studio e nella preparazione degli argomenti da sottoporre al Consiglio dei ministri. Tale funzione preparatoria, parimenti al preconseglio, è condizione perché le questioni possano essere sottoposte al *Consejo de Ministros*. Partecipano alla riunione i Segretari e i sottosegretari di stato, che in Spagna corrispondono alle figure apicali dei dipartimenti ministeriali⁵⁴ (a metà tra la politica e l'amministrazione ma di estrazione eminentemente tecnico-giuridica), cui si aggiunge la partecipazione dell'Avvocato Generale dello Stato e di altre figure apicali che siano convocate dal Presidente in ragione degli argomenti trattati⁵⁵. Durante le riunioni settimanali della Commissione (di regola il mercoledì) non si tengono votazioni formali, giacché i provvedimenti si intendono respinti quando si manifesti l'opposizione di uno o più dipartimenti⁵⁶: la decisione a proposito compete al Presidente della Commissione, al quale spetta la redazione dell'indice degli argomenti adottati. La Commissione redige degli *informes*, ossia delle memorie scritte, ma in nessun caso può adottare decisioni su delega del (*rectius*, in luogo del) governo.

La Presidenza dell'organo spetta a un vicepresidente del governo ovvero, in caso questi non sia stato nominato, allo stesso Ministro della Presidenza. Sussistendo nella prassi spagnola una lunga tradizione di vicepresidenti (con l'eccezione degli ultimi mesi del secondo governo González)⁵⁷, tale circostanza potrebbe *prima facie* generare l'equivoco di un elemento distintivo rispetto al sistema italiano. Guardando però alla prassi tale osservazione è pesantemente ridimensionata dalla constatazione di una frequente corrispondenza tra Vicepresidente del Governo e *Ministro della Presidencia*, sicché i due organi spesso coincidono (almeno in passato era la regola, specialmente nelle fasi caratterizzate da governi di legislatura e coesi politicamente). Risalendo nel tempo e limitandosi alla prassi che riguarda gli ultimi quattro Presidenti del Governo, Vicepresidente (*primero* o unico) e Ministro della Presidenza hanno conciso: dal 2018 al luglio 2021 (María del Carmen Calvo Poyato – Governi Sanchez I e II), dal dicembre 2011 al 2018 (María Soraya Sáenz de Santamaría Antón – Governi Rajoy I e II), dal 2004

⁵⁴ Trattasi di organi superiori dell'Amministrazione generale dello Stato, direttamente responsabili dell'esecuzione dell'azione di governo per ciascun settore specifico di attività di un dipartimento della presidenza del governo. Essi operano sotto la direzione del titolare del dipartimento a cui appartengono (o del Presidente del governo, quando dipendano direttamente da questo). Cfr. L. M. Cazorla Prieto (dir.), A. Palomar Olmeda (coord.), *Comentarios*, cit., 68.

⁵⁵ Cfr. *ivi*, 69.

⁵⁶ Cfr. E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina, *Derecho constitucional*, cit., 714-715.

⁵⁷ Cfr. J. Rodríguez Teruel, *Los ministros*, cit., 71. Si sono individuate in dottrina due tipologie di vicepresidenti: il vicepresidente unico, ove la sua previsione risponda alle funzioni e compiti propri dell'area presidenziale; il vicepresidente come criterio gerarchico, ovvero quando l'assegnazione dell'incarico a uno o più ministri già titolari di un incarico ministeriale sia funzionale a marcare (e graduare) il peso specifico di singoli ministri all'interno della compagine governativa.

all'ottobre 2010 (Maria Teresa Fernández de la Vega Sanz – Governi Zapatero I e II), dal luglio 2002 al settembre 2003 e dal 2000 al febbraio 2001 (Mariano Rajoy Brey – Governo Aznar II) e dal 1996 al 2000 (Francisco Álvarez-Cascos Fernández – Governo Aznar I). Da ultimo, è significativo evidenziare come allo stato attuale l'art. 5 del *Real Decreto 830/2023*⁵⁸ *sobre las Vicepresidencias del Gobierno* stabilisca che a nessun Vicepresidente è attribuita la presidenza della *CGSES*, sicché in applicazione della stessa legge sul Governo (e a conferma della presente tesi) tale attribuzione viene assunta proprio dal titolare del *Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*.

6. Riscontri e conferme dalle prassi recenti nei due ordinamenti

Una prospettiva che contribuisce a una lettura combinata delle due figure è data dall'esame della prassi istituzionale: tanto il Sottosegretario alla Presidenza in Italia quanto il Ministro della Presidenza in Spagna costituiscono il principale collaboratore politico-istituzionale del Presidente del Consiglio. Costituzione alla mano, il Sottosegretario alla Presidenza è escluso dal Consiglio dei ministri sia dal punto di vista strutturale (formalmente non ne è membro) sia funzionale (non può votare). Tale descrizione non tiene conto però del peso specifico che egli ha sulle decisioni del collegio nella prassi, partecipando attivamente alle discussioni in Consiglio per fornire delucidazioni, dati, informazioni e opinioni a supporto delle tesi e delle proposte del Presidente. Come osservava Ruggeri già nel 1981 questi «è il rappresentante di fatto degli interessi e delle esigenze della Presidenza del Consiglio, è l'*homme de confiance*, la “spalla” naturale del Presidente del Consiglio, il suo *alter ego* nei rapporti con l'esterno, la conferma vivente (ed insieme il fidato testimone) che il Presidente, *anche in Consiglio*, non è un semplice *primus inter pares*»⁵⁹.

Risalendo nel tempo, la regola generale era che il Sottosegretario-Segretario non potesse proferire parola in Consiglio dei ministri⁶⁰. Dacché si è affermato con più forza il ruolo di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio (almeno da Craxi in poi, passando per il bipolarismo e fino ai giorni nostri), in contemporanea si è espanso il contributo apportato dal Sottosegretario quale suo principale collaboratore, sia in termini di ampiezza delle deleghe conferitegli, sia nell'ambito delle attività *lato sensu* preparatorie del CDM. Essendo i Presidenti del Consiglio sovente assorbiti da molteplici impegni, che comprendono anche le visite all'estero, la partecipazione ai vertici in sede europea e la tessitura dei rapporti istituzionali e internazionali, nel rispetto delle direttive presidenziali il Sottosegretario alla Presidenza diviene nei fatti un punto di riferimento pivotale per l'attività “interna” dell'Esecutivo, tanto che Giuliano Amato ha parlato del Sottosegretario

⁵⁸ *Real Decreto 830/2023, de 20 de noviembre, sobre las Vicepresidencias del Gobierno*, in *BOE*, n. 278, 21 novembre 2023.

⁵⁹ Cfr. A. Ruggeri, *Il Consiglio*, cit., 200.

⁶⁰ Cfr. G. Amato, *La Presidenza come organo di coordinamento politico-amministrativo*, in AA. VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., 10, 11.

come del «pronto soccorso del Governo»⁶¹. Interpretazione del ruolo confermata anche dalla visione di Gianni Letta, Sottosegretario in tutti e quattro i governi Berlusconi, che - oltre a riconoscere ad Amato il merito di aver razionalizzato «le intuizioni che quel Presidente Craxi, decisionista (lo ha detto lui stesso), certamente aveva» - parla del Sottosegretario alla Presidenza come «figura centrale [...] snodo di tutta l'attività»⁶². In definitiva si osserva come nel tempo, di pari passo con l'affermazione di un Presidente decisionista, è andato profilandosi il ruolo del Sottosegretario quale noi lo conosciamo, ovvero «normalmente il collaboratore più stretto del Premier»⁶³.

Si è finora sottolineato il carattere collaborativo-sinergico della figura del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. La questione non si pone però esclusivamente in questi termini, poiché nella variegata prassi italiana delle coalizioni di governo si sono registrati anche Sottosegretari alla Presidenza che hanno svolto (al contrario) un ruolo di contenimento o di supervisione rispetto alla figura presidenziale. In questo senso si sono evidenziati⁶⁴ due modelli diversi di possibile configurazione del rapporto tra le due figure: il Sottosegretario quale braccio operativo del Presidente, ovvero quale elemento di compensazione politica. Nel primo modello rientrerebbero i binomi Berlusconi-Letta, Draghi-Garofoli e Meloni-Mantovano, mentre sarebbero ascrivibili alla seconda specie i tandem Gentiloni-Boschi e Conte-Giorgetti⁶⁵. Questo secondo schema, che rappresenta l'eccezione, non fa che confermare il parallelismo tra l'affermazione del Sottosegretario quale braccio operativo del Presidente e l'evoluzione in senso monocratico del governo. E infatti, nell'ambito degli esecutivi Gentiloni e Conte I, la scelta dei partiti di maggioranza di affiancare al Presidente del Consiglio un Sottosegretario espressione di una determinata sensibilità politica potrebbe leggersi come una modalità di instaurare una qualche forma di mediazione-compensazione politica in seno alla stessa PCM; il che indirettamente conferma il ruolo del Sottosegretario quale braccio operativo del Presidente (talvolta con questa specifica funzione di mediatore)⁶⁶.

⁶¹ Cfr. *ibid.*, dove si sottolineava come anche la legge finanziaria (più che al MEF) si definisse a Palazzo Chigi, in Sala Verde (sede fisica abituale del preconsiglio).

⁶² G. Letta, *La Presidenza*, cit., 14, 16.

⁶³ G. Pitruzzella, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., 112, 124.

⁶⁴ R. Chieppa, *Il segretario generale*, cit., 239.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Con la precisazione in questione non si intende esprimere giudizi di merito o di efficacia, ma semmai evidenziare come in certi casi il Sottosegretario sia chiamato a mediare tra suggestioni politiche di diversa origine: quelle che emanano dal Presidente del Consiglio, ma anche quelle provenienti dal partito di cui il Sottosegretario è espressione (le due linee possono non coincidere, talvolta anche confliggere, specie se non vi sia un esatto allineamento tra leadership di partito e premiership di governo). Entrambe le direttrici, a ben vedere confluiscono comunque nell'indirizzo politico di governo (e di maggioranza), al quale normalmente e fisiologicamente partecipano tanto i partiti di maggioranza quanto il Presidente del Consiglio, ciascun attore in ragione delle rispettive attribuzioni riconosciute financo a livello costituzionale.

In Spagna il *Ministro de la Presidencia* rappresenta pure il più rilevante collaboratore del Presidente del Governo. Tale carattere è ancora più accentuato rispetto al caso italiano, per almeno due ragioni: la prima storico-giuridica, godendo tale organo dello *status* di ministro ed essendo tale posizione radicata già nei primi anni della Spagna democratica post-franchista; la seconda dinamica, rappresentando il Ministro della Presidenza un collaboratore di natura più marcatamente politica. Se in Italia in passato, in caso di disallineamento tra leadership di partito e premiership di governo, la presenza di un Sottosegretario di spiccata provenienza partitica mirava a rimarcare la supervisione di un partito di maggioranza sull'inquilino di Palazzo Chigi, al contrario in Spagna il *Presidente del Gobierno* riafferma anche (ma non solo) tramite il suo rapporto privilegiato con il Ministro della Presidenza il proprio controllo sul partito⁶⁷. L'identificazione con il capo del governo diventa tale che in alcuni casi si osserva un'interpretazione del ruolo del *Ministro de la Presidencia* quale apprendista-Premier, o se si preferisce di un successore designato con patto di prova⁶⁸. La prassi in questo senso è eloquente: Mariano Rajoy era Ministro della Presidenza nell'ultimo governo Aznar quando si dimise nel 2003 per assumere la leadership del *PP*; Soraya Sáenz de Santamaría fu a sua volta per ben sette anni (2011-2018) Ministro della Presidenza e braccio destro di Rajoy, candidata sostenuta da questi al congresso del *PP* del 2018⁶⁹ (dove perse però contro l'esordiente Pablo Casado).

Il rapporto tra il Presidente e il suo più stretto collaboratore può anche interrompersi quando il capo del governo abbia buon gioco a promuovere un profondo rinnovamento della compagine ministeriale, per rilanciare l'azione politica dell'esecutivo. È il caso del rimpasto che il Presidente Sánchez ha promosso nel luglio del 2021⁷⁰, quando ha escluso dalla squadra di governo Carmen Calvo Poyato, che dal 2018 deteneva il doppio ruolo di *Vicepresidenta*

⁶⁷ Quanto asserito è tanto più evidente se si ha riguardo dei tre lustri di governo ininterrotto del Presidente Felipe González (1982-1996): la posizione strategica della carica si desume anche in senso critico con riferimento al periodo di ben 8 anni (1986-1993) in cui il Ministero della Presidenza fu sostituito da quello delle *Relaciones con las Cortes*. Non a caso si è sostenuto che tale scelta fosse conseguenza del confronto interno al primo gabinetto González tra il potente Vicepresidente Alfonso Guerra e il *Ministro de la Presidencia* Javier Moscoso (cfr. Baena, 1993, *apud* J. Rodríguez Teruel, *Los ministros de la España*, cit., 156). La sostituzione di Moscoso con Virgilio Zapatero (considerato persona vicina a Guerra) e la ridefinizione del ministero contribuirono in definitiva a rafforzare la posizione del Vicepresidente Alfonso Guerra nell'ambito della cd. area presidenziale. Solo successivamente all'uscita di quest'ultimo dalla compagine di governo (1993) sarebbe riemerso il Ministero della Presidenza, guidato da Alfredo Pérez Rubalcaba (successivamente ministro di peso e di lungo corso nei governi Zapatero, e poi segretario socialista dal 2012 al 2014). Cfr. *ibid.*

⁶⁸ Ovviamente non si tratta di una definizione tecnica, bensì di una figura retorica volta ad esprimere il non scontato successo dell'operazione di costruzione di una leadership potenziale e futura.

⁶⁹ Sempre Rajoy aveva scelto Soraya Sáenz de Santamaría (solo un anno prima) anche per il delicato compito di Presidente *ad interim* della *Generalidad* catalana, all'indomani della controversa dichiarazione unilaterale di indipendenza della Catalogna, cui era seguita la sospensione dell'autonomia da parte dello Stato centrale in applicazione dell'art. 155 *CE*.

⁷⁰ Cfr. *Gobiernos por legislaturas*, in lamoncloa.gob.es.

primera e Ministra della Presidenza. Prese il suo posto Félix Bolaños, che nel 2023 non solo è stato riconfermato dal leader socialista a capo del Ministero della Presidenza e dei rapporti con le *Cortes*, ma ulteriormente premiato con l'attribuzione contestuale del dicastero della Giustizia. In definitiva, in Spagna, le alterne fortune dei ministri della Presidenza confermano in questo senso una lettura politica del ruolo non troppo dissimile a quella che nel sistema semipresidenziale francese viene interpretata dai primi ministri, ovvero quella di “fusibile” presidenziale⁷¹, da rimpiazzare quando il governo si trovi in difficoltà e abbisogni di un rilancio.

7. Riflessioni conclusive: una lettura congiunta nell'evoluzione degli esecutivi

Gli elementi normativi e dinamici prospettati confermano l'utilità di una lettura congiunta e comparata di Sottosegretario alla Presidenza e *Ministro de la Presidencia*. La diversità di *status* tra i due organi ha certamente valore dal punto di vista normativo, ma ciò non ha impedito che nella prassi italiana il Sottosegretario alla Presidenza affermasse nel tempo il suo ruolo tanto da assumere un peso addirittura maggiore a quello di molti ministri. Come si è visto, le differenze sul piano normativo-costituzionale sono soprattutto un retaggio del passato e della difficoltà di affermare (nel caso italiano) il ruolo del Presidente del Consiglio⁷² quale primo ministro anziché mero *primus inter pares*, complici la matrice coalizionale delle maggioranze di governo e l'«istituzionalizzazione di fatto dei partiti come assetto portante dello Stato parlamentare»⁷³, donde la «tenace avversione al riconoscimento di una supremazia costituzionale»⁷⁴ del vertice dell'esecutivo. Il processo di progressiva monocratizzazione⁷⁵ del governo (avvenuto nel tempo a Costituzione invariata, secondo alcuni – come si è accennato – *contra Constitutionem*) ha condotto infine ad affermare un ruolo del Presidente e dei suoi organi ausiliari⁷⁶ che oggi è senza dubbio maggiore rispetto al passato⁷⁷

⁷¹ Cfr. P. Piciacchia, *Il Governo francese nell'ordinamento della V Repubblica: tra continuità e discontinuità*, in *federalismi.it*, 2020, 28, 277, 277-278.

⁷² Sulla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio, anche nei confronti del Governo inteso come organo complesso, cfr. I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, 67 ss.

⁷³ A. Manzella, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, 2021, 3, 33.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Sull'evoluzione del caso italiano nel verso di un governo monocratico, nel senso di «portare a compimento quel processo di riforma [iniziato dai gabinetti laici dei primi anni Ottanta - aggiunta dello scrivente] e consolidamento della presidenza del Consiglio all'interno di un più ampio riequilibrio dei poteri a vantaggio del governo e a discapito del “parlamentarismo integrale” che aveva retto la Prima Repubblica», il tutto nel contesto del fenomeno condensato dalla formula “democrazia del leader”: M. Calise, *La democrazia del leader*, in *Mulino*, 2015, 2, 203, 206 ss. Si veda *amplius* M. Calise, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

⁷⁶ Sul travagliato percorso di rafforzamento della struttura dell'esecutivo cfr. A. Criscitiello, *La macchina dell'esecutivo e la sua difficile evoluzione*, in F. Musella (cur.), *Il governo in Italia*, cit., 123 ss.

⁷⁷ Tra i contributi più recenti sul rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, cfr. M. Volpi, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio tra poteri*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2024, 1, 259, 263-265.

(pur senza raggiungere il modello spagnolo, che d'altronde si configura geneticamente come a trazione presidenziale, anche in forza dell'incontrovertibile dato costituzionale)⁷⁸. Donde l'emersione del Sottosegretario *alla* Presidenza, il cui ruolo di "aiutante di campo" del Presidente del Consiglio trova proprio nelle funzioni di direzione e di coordinamento *ex art.* 95, primo comma Cost., la sua giustificazione, e la sua fonte nell'attuazione della riserva di legge di cui all'ultimo comma dello stesso articolo.

Quanto alle attribuzioni delle due figure si è osservato come, ferma restando la funzione verbalizzante in Consiglio dei ministri, queste siano evolute nel tempo presentando una notevole variabilità tra diversi esecutivi. La direzione è quella però di una progressiva affermazione ed espansione di dette attribuzioni, il che è vero specialmente nel caso spagnolo, dove il Ministro della Presidenza cura tradizionalmente anche i rapporti del Governo con il Parlamento e dal 2023 aggrega pure le attribuzioni del ministero della Giustizia: un inedito tricefalo in grado di condizionare l'esercizio di tutti i tre i poteri dello stato (una scelta opinabile, dettata forse dalla necessità di Sánchez di affidare al suo più stretto collaboratore il traguardo della controversa legge di amnistia, negoziata con i soci di investitura). Come risultante dell'attuazione che la *LGO* ha dato alla riserva di legge (relativa) *ex art.* 98 *CE*, la struttura del governo spagnolo si caratterizza per una maggiore duttilità⁷⁹, essendo questa un monopolio dei decreti del Presidente del Governo (formalmente regi decreti). Sul punto la differenza con il sistema italiano è evidente: ragionando in via ipotetica, nel nostro ordinamento sarebbe già possibile per un Presidente del Consiglio assegnare al suo Sottosegretario il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, mentre gli sarebbe del tutto preclusa la possibilità di aggregarvi dipartimenti esterni alla Presidenza del Consiglio. La struttura portante del Governo italiano, ivi inclusi numero e delimitazioni dei dipartimenti, è infatti determinata da norme di rango legislativo, sicché questa non è nella disponibilità del Governo né tanto meno del Presidente del Consiglio (semmai del Parlamento, donde la necessità modifiche di rango legislativo – in occasione dei cambi di governo – per rimodulare competenze e denominazione dei dicasteri). In questo senso la riserva di legge *ex art.* 95, ultimo comma, Cost., è stata attuata (sebbene con ritardo) decisamente in maniera più stringente rispetto all'omologa spagnola, e ciò come contrappasso alla natura più ambigua che la nostra Costituzione ha ritagliato

⁷⁸ Sulla posizione costituzionale del vertice del governo spagnolo in comparazione con altri sistemi parlamentari, a partire dall'esempio emblematico del ruolo dei capi di governo rispetto all'istituto dello scioglimento parlamentare, cfr. M. Benedetti, *Presidente del Governo e potere di scioglimento parlamentare: l'eccezione spagnola nella comparazione con Italia, Germania e Regno Unito*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2025, 2, 169 ss.

⁷⁹ La duttilità è un carattere declinato a livello di normazione tanto secondaria quanto primaria: oltre alle geometrie variabili della struttura del governo di volta in volta ridefinita dal Presidente del Governo con suo decreto (in via regolamentare), è significativo evidenziare come la legge che costituisce la cornice della disciplina in discorso (*LGO*) non sia una legge organica ma una legge ordinaria (del resto così è previsto dalla Costituzione, che preferisce una connotazione meno solenne di tale riserva di legge).

per le relazioni endogovernative (a seconda che nella relativa interpretazione si voglia enfatizzare la componente monocratica o collegiale).

Un altro elemento che è emerso con chiarezza è come il ruolo di coordinamento delle due figure esaminate trovi un'importante espressione in tutte quelle attività che concernono la preparazione del Consiglio dei ministri, specialmente nel contesto della riunione preconsiliare, della quale divengono i punti di riferimento indiscussi. Tale ruolo di coordinamento viene esercitato per conto del capo del governo e assume una particolare rilevanza con riferimento all'attività normativa. Anche la prassi dimostra questa lettura di un peso specifico assunto dalle due figure in forza del loro ruolo di coordinamento, confermato anche in quelle che (almeno virtualmente) si configurano come eccezioni: sicché il Sottosegretario alla Presidenza acquisisce un peso politico anche nella discussione in seno al Consiglio dei ministri (pur non avendo diritto di voto), mentre di converso il Ministro della Presidenza si trova a presiedere la Commissione generale dei segretari e sottosegretari di Stato anche quando non sia stato insignito della qualifica di Vicepresidente del Governo (come accade oggi).

Nella prassi si è sottolineato infine come in entrambi i paesi le cariche in discorso siano state affidate a personalità che avessero competenze poliedriche, ossia sia tecniche che politiche, perciò dotate di una maggiore capacità di sintesi tra politica e amministrazione. Nel concreto le due dinamiche hanno avuto sviluppi divergenti: mentre in Italia il carattere tecnico del Sottosegretario alla Presidenza viene spesso enfatizzato e la politicità della figura si inverte semmai nel rapporto stretto di collaborazione con il Presidente del Consiglio e nell'agire per il conto di questo (il che ha portato anche ad avere esperienze di Sottosegretari eminentemente tecnici)⁸⁰, in Spagna il Ministro della Presidenza è sovente Vicepresidente del Governo e candidato potenziale come successore alla *leadership* politica del proprio Presidente.

Traendo le conclusioni, considerati i rilevanti elementi di sintonia e contestualizzate le differenze, trova conferma in definitiva la tesi iniziale, nel senso della possibilità di interpretare i ruoli di Sottosegretario alla Presidenza e *Ministro de la Presidencia* come particolari declinazioni di una medesima figura nell'ambito del processo di affermazione del vertice dei rispettivi esecutivi, ovvero quella del braccio destro politico-istituzionale del capo del governo.

Marco Benedetti
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Pisa
marco.benedetti@phd.unipi.it

⁸⁰ Con riferimento ai governi del passato, possono citarsi negli ultimi venti anni i casi dei Sottosegretari Roberto Garofoli, Filippo Patroni Griffi, Antonio Catricalà e Gianni Letta (che pure vantava uno stretto rapporto con l'allora Presidente Silvio Berlusconi). Peraltro, si noti come un ministro (ma analogo discorso si può estendere a un sottosegretario) che sia scelto al di fuori delle assemblee parlamentari non comporti per ciò solo la qualifica di detto membro del governo come "tecnico": sul punto cfr. F. Duranti, *Governi tecnici comparati*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, 2, 345, 351.

