

CONSIGLIO DI DIREZIONE DELLA COLLANA

FRANCESCA ANGELINI, MICHELE BERNASCONI, GIOVANNI BIANCO,
FRANCESCO BILANCIA, ANDREA CARDONE, MATTEO COSULICH, GIOVANNA DE MINICO,
FABRIZIO FRACCHIA, GIORGIO GRASSO, NICOLA LUPO, JÖRG LUTHER,
FILIPPO PIZZOLATO, GAETANO RAGUCCI, RENATO RUFFINI

La Collana di Studi *Sovranità, Federalismo, Diritti*, che nasce all'interno del Centro di ricerca su "Federalismo e Autonomie locali", dell'Università degli Studi dell'Insubria, oltre a promuovere e potenziare lo sviluppo di ricerche sulle tematiche del federalismo, del regionalismo e delle autonomie locali, anche favorendo un approccio multidisciplinare, in particolare, tra indagine gius-pubblicistica e indagine economico-aziendale, senza trascurare l'approccio storico, ha l'ambizione di ampliare il suo ambito di interesse ad altre tematiche di studio, non squisitamente legate alle questioni della distribuzione territoriale del potere, per divenire luogo di confronto sugli argomenti di maggior momento per il diritto costituzionale del Terzo Millennio, con una prospettiva in grado di aprirsi al contributo di altre scienze.

La collana sarà rivolta in modo specifico a opere monografiche, ammettendo peraltro scritti collettanei e atti di Convegni. Una particolare attenzione sarà rivolta alle c.d. opere prime, cioè a volumi in cui giovani studiosi si cimentino per la prima volta con temi di ampio respiro, tipici appunto delle monografie scientifiche, anche prefigurando forme di cofinanziamento come sostegno alla stampa.

La pubblicazione dei volumi all'interno della Collana avverrà in conformità agli indicatori di processo e di prodotto, ormai comunemente accettati e adoperati nella più vasta comunità scientifica e richiamati dalla più recente evoluzione normativa, al fine di esplicitare procedure prestabilite e trasparenti per la scelta dei contributi e di pubblicare lavori rilevanti sotto il profilo scientifico.

I manoscritti e le proposte di volumi monografici saranno sottoposti a una preliminare valutazione del Consiglio di Direzione della Collana, con riferimento alla linea editoriale, agli obiettivi della Collana e a soglie minime di qualità, garantendo già in questa fase una revisione anonima. In seguito, in caso di prima valutazione positiva, il contributo di cui si propone la pubblicazione sarà revisionato, sempre in forma anonima, da un membro del Consiglio di Direzione e da un valutatore esterno al Consiglio di Direzione, scelto in un elenco di *referees*, in numero congruo per garantire pluralità di competenze e di istanze culturali e scientifiche. Se i due revisori dovessero esprimere valutazioni opposte, in ordine alla qualità scientifica del lavoro e alla possibilità di una sua pubblicazione nella Collana, il Consiglio di Direzione collegialmente procederà a un giudizio del contributo, affidando eventualmente la lettura del lavoro a un terzo *referee* esterno. Analoghi meccanismi di valutazione riguarderanno anche eventuali contributi monografici di cui possano essere autori membri del Consiglio di Direzione. Volumi collettanei e Atti di Convegni saranno sottoposti a una procedura di referaggio interna al Consiglio di Direzione.

Giuseppe Mobilio ha conseguito il Dottorato di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Pisa nel giugno 2014 ed è attualmente assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.

euro 20,00

ISBN 978-88-9391-257-0



II

Giuseppe Mobilio

CIPE e Costituzione

SOVRANITÀ, FEDERALISMO, DIRITTI
COLLANA ECONOMICO-GIURIDICA DEL CENTRO DI RICERCA
"FEDERALISMO E AUTONOMIE LOCALI"

DIRETTA DA GIORGIO GRASSO



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA

GIUSEPPE MOBILIO

CIPE E COSTITUZIONE

Governare attraverso i Comitati interministeriali

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES

ES

SOVRANITÀ, FEDERALISMO, DIRITTI
COLLANA ECONOMICO-GIURIDICA DEL CENTRO DI RICERCA
“FEDERALISMO E AUTONOMIE LOCALI”
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA

diretta da Giorgio Grasso

Consiglio di Direzione della Collana:

Francesca Angelini, Michele Bernasconi, Giovanni Bianco, Francesco Bilancia,
Andrea Cardone, Matteo Cosulich, Giovanna De Minico, Fabrizio Fracchia,
Giorgio Grasso, Nicola Lupo, Jörg Luther, Filippo Pizzolato,
Gaetano Ragucci, Renato Ruffini

Collana *Sovranità, Federalismo, Diritti*

1. G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, 2012
2. M. Salerno, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, 2013
3. F. Grandi, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, 2014
4. R. Perrone, «Buon costume» e valori costituzionali condivisi. *Una prospettiva della dignità umana*, 2015
5. H. Triepel, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. Gianfrancesco e G. Grasso, 2015
6. C. Nardocci, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, 2016
7. M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, 2016
8. G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, 2017
9. F. Pacini, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, 2017
10. C. Domenicali, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, 2018

Giuseppe Mobilio

CIPE E COSTITUZIONE

Governare attraverso i Comitati interministeriali

EDITORIALE SCIENTIFICA

Il presente Volume nasce da una tesi di dottorato, segnalata come particolarmente meritevole nel settembre 2015 dalla Commissione giudicatrice, composta da Carmela Salazar, Francesca Angelini e Massimo Cavino, nel corso della “Terza Edizione del Premio per la migliore tesi di dottorato in materie giuspubblicistiche”, bandito dalla Collana di Studi “Sovranità, Federalismo, Diritti”, con il patrocinio dell’Associazione “Gruppo di Pisa”.

La sua pubblicazione è sostenuta da un contributo del Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli Studi di Firenze.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2018 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 978-88-9391-257-0

All'altra, che verrà

«Si deve riconoscere che questi poveri Stati contemporanei
fanno tutto quello che possono;
stanno facendo tutti gli esperimenti, tentando tutte le vie
per venire a capo del formidabile problema
che hanno avuto la mirabile ambizione di proporsi».

«Tutto il punto sta qui:
è possibile che il problema della vita dell'individuo
sia risolto da altri che non sia l'individuo stesso?»

G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, 1955, 169, 171.

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
---------------------------	---

CAPITOLO I

L'ESPERIENZA STORICO-ISTITUZIONALE DEL CIPE: DALLA SUA ISTITUZIONE ALLE SUCCESSIVE EVOLUZIONI E INVOLUZIONI

1. Premessa	5
2. Cenni sui principali Comitati interministeriali antecedenti al CIPE.....	7
3. La prima fase degli anni '60: l'ideazione e l'istituzione del CIPE	18
3.1. Il faticoso avvio della programmazione economica globale in Italia.....	18
3.2. Il CIPE nella prospettiva del "Programma economico nazionale"	23
3.3. L'istituzione del "Comitato interministeriale per la programmazione economica" tra gli organi del Governo.....	25
3.4. (Segue) la sua rapida involuzione a pochi anni dalla istituzione	34
4. La seconda fase degli anni '70: il ritorno alle politiche settoriali e la conseguente proliferazione di nuovi Comitati interministeriali	40
5. La terza fase degli anni '80: nuove esigenze e tentativi di riforma del sistema dei Comitati	52
5.1. Il CIPE nella nuova programmazione di bilancio.....	53
5.2. Il CIPE nella nuova disciplina sul Governo	57
6. La quarta fase degli anni '90: il punto di arrivo delle riforme.....	63
6.1. L'attuale assetto dell'organizzazione interna del CIPE	69
6.2. L'attuale assetto del procedimento decisionale del CIPE.....	72

CAPITOLO II

IL COMPLESSO DELLE FUNZIONI E DELLE COMPETENZE ATTUALMENTE ESERCITATE DAL CIPE

1. Premessa	83
2. Gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio	87

3. Dall'intervento nel Mezzogiorno all'intervento nelle aree depresse del Paese.....	93
4. La programmazione negoziata.....	99
5. La programmazione integrata dei fondi europei a finalità strutturale tra i livelli territoriali di governo.....	108
5.1. L'esperienza del CIPE durante lo scorso ciclo di programmazione 2007-2013.....	109
5.2. La programmazione dei fondi strutturali alla prova della crisi economico-finanziaria.....	115
5.3. Il CIPE nella programmazione dei fondi strutturali durante il ciclo 2014-2020 attualmente in corso.....	119
6. Le politiche di sviluppo regionale.....	124
6.1. Dalle politiche rivolte alle "aree sottoutilizzate" alle politiche di coesione regionale integrate.....	124
6.2. La programmazione dei fondi per lo sviluppo e la coesione regionale alla prova della crisi economico-finanziaria.....	132
7. Il sostegno alle imprese, le politiche a favore del lavoro e della formazione.....	139
8. Il commercio con l'estero.....	144
9. La cooperazione allo sviluppo.....	148
10. La programmazione delle infrastrutture strategiche.....	150
10.1. Il Programma infrastrutture strategiche (PIS).....	150
10.2. La diversa programmazione infrastrutturale connessa al PIS.....	157
10.3. La programmazione infrastrutturale parallela al PIS.....	163
11. Le tariffe e i servizi di pubblica utilità.....	167
11.1. I servizi ferroviari.....	169
11.2. I servizi postali.....	173
11.3. I servizi idrici.....	175
11.4. I servizi autostradali.....	178
11.5. I servizi aeroportuali.....	181
12. Il controllo sulle opere pubbliche.....	185
13. La sanità.....	187
14. L'agricoltura, la pesca e l'industria.....	194
15. La montagna.....	197
16. L'ambiente.....	198
17. La ricerca scientifica e tecnologica.....	201
18. I servizi statistici.....	203
19. Spunti conclusivi.....	206

CAPITOLO III

LA RILEVANZA DEL CIPE ALL'INTERNO DELL'ORDINAMENTO:
RICADUTE TEORICHE E PROBLEMATICHE COSTITUZIONALI

1. Dal piano della "descrizione" a quello della "prescrizione".....	209
2. I Comitati interministeriali e il problema della loro ammissibilità costituzionale....	212
3. I Comitati interministeriali negli incerti equilibri tra gli organi necessari del Governo.....	215
3.1. I rapporti tra Comitati interministeriali e Consiglio dei Ministri: i tentativi di conciliazione attraverso i diversi inquadramenti teorici.....	221

3.2. I rapporti tra Comitati interministeriali e Presidente del Consiglio: l'alternativa tra reciproco rafforzamento e indebolimento	232
3.3. I rapporti tra Comitati interministeriali e singoli Ministri: le possibili distor- sioni della <i>par condicio</i> e dell'autonomia ministeriale	238
4. Il CIPE come indicatore di una centralità solamente "potenziale" del Consiglio dei Ministri.....	242
5. (Segue) l'indirizzo politico come chiave di lettura "funzionale" della forma di go- verno.....	248
5.1. Genesi della nozione di indirizzo politico e adattamento al nuovo contesto costituzionale	251
5.2. La capacità euristica dell'indirizzo politico nei "circuiti" costituzionali di de- cisione	261
5.3. La necessità di contestualizzare l'indirizzo politico alla luce della complessità degli ordinamenti pluralistici contemporanei.....	271
5.4. Il CIPE come epifenomeno della trasformazione del tradizionale "circuito" dell'indirizzo politico	279
5.5. (Segue) e del passaggio alla "rete" dell'indirizzo politico.....	293
5.6. La ricerca di collegialità alternative all'interno del Governo	302
6. Il "multipolarismo" all'interno del CIPE.....	305
7. La responsabilità politica del CIPE di fronte al Parlamento	312
 <i>Considerazioni riassuntive</i>	 325
 <i>Elenco delle opere citate in forma abbreviata</i>	 333

INTRODUZIONE

Le dinamiche evolutive che, nel corso degli ultimi anni, stanno interessando la nostra forma di Stato e di governo, a partire da quanto avvenuto entro lo spazio costituzionale europeo, nonché gli equilibri tra dinamiche di mercato e intervento pubblico nell'economia, le torsioni imposte dalla crisi economico-finanziaria, l'assetto stesso del regionalismo italiano, hanno indotto a sottoporre ad attenta rivalutazione l'attività di governo, i procedimenti entro cui vengono assunte le decisioni politiche e il ruolo dei soggetti coinvolti. Tuttavia, vi sono alcuni organi che, entro un'apparente immobilità teorica e normativa, sembrano essere passati indenni da questi rivolgimenti, per continuare ad operare entro una cornice che sembra non essere affatto mutata. Fra questi ultimi vi sono senza dubbio i Comitati interministeriali.

I principali studi che si sono concentrati su questo tipo di organi, o che ne hanno quantomeno intercettato tangenzialmente alcuni profili, hanno affrontato l'argomento – come si vedrà – da una prospettiva prevalentemente di diritto amministrativo e contabile. A partire dalla fine degli anni '90, inoltre, il tema dei Comitati interministeriali ha sostanzialmente perso di interesse per l'analisi scientifica, a riprova di questo immobilismo nel quale questi organi sembra che apparentemente siano stati condannati¹. Nonostante ciò, i Comitati interministeriali sono, tutt'oggi, organi diffusi in una molteplicità di ambiti materiali e concorrono significativamente a definire numerose politiche settoriali².

In particolare, il principale fra tali istituzioni, ovvero il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), dopo avere impegnato la riflessione di numerosissimi Autori a seguito della sua istituzione sul finire degli anni '60, ha progressivamente smesso di catturare l'attenzione della dottrina, pur essendo ancora oggi pienamente operante. Oggetto del presente lavoro sarà, allora, lo studio del CIPE secondo una prospettiva differente da quella sino ad ora adoperata, perché tesa a privilegiare la collocazione dell'organo all'interno del sistema costituzionale, sotto il profilo del rilievo assunto all'interno del Governo e nei circuiti del-

¹ Di recente, in chiave ricostruttiva, si possono segnalare i contributi di D. CODUTI, *Comitati interministeriali e di ministri*, 171 ss. e ID., *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*.

² Per un quadro ricostruttivo sui Comitati interministeriali operanti nel corso della XVII legislatura, cfr. anche G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, 29 ss.

la decisione politica. Le considerazioni che verranno spese sul CIPE, inoltre, aiuteranno a gettar luce complessivamente sulla realtà di tutti i Comitati interministeriali, dal momento che le problematiche affrontate e le soluzioni proposte potranno assumere una portata più generale ed essere estese anche ad altri organi di tutta questa tipologia.

Per cogliere la rilevanza di un simile approccio occorre premettere come già le prime analisi avessero colto, in termini generali, il fatto che i Comitati composti da Ministri nascessero per il bisogno di «coordinare e, al tempo stesso, snellire l'attività governativa, soprattutto nel campo economico»³. In via del tutto preliminare, basti precisare che le ragioni pratiche che giustificano l'istituzione all'interno del Governo di organi collegiali che riuniscono i vertici politici delle diverse amministrazioni si possono indicare, da una parte, nell'accrescersi dei compiti dello Stato e quindi – in base al principio della specializzazione – dei dicasteri preposti ai singoli settori dell'attività amministrativa; dall'altra, nel moltiplicarsi delle reciproche interferenze fra settori e politiche diverse, come conseguenza del frazionarsi dei Ministeri, dello sviluppo tecnico-economico e della crescente consapevolezza della interdipendenza dei diversi aspetti della vita sociale su cui l'amministrazione viene a operare⁴.

Il progressivo aumentare delle funzioni statali e, soprattutto, la loro maggiore tecnicizzazione, ha indotto gli Stati a dar vita ad organi che possano soddisfare le esigenze di collaborazione tra più Ministri per la soluzione di questioni di interesse comune⁵. I Comitati rispondono, appunto, a quella conseguente necessità di riassetto delle strutture statali secondo moduli organizzativi più adeguati ai nuovi compiti, dei quali deve farsi carico principalmente l'istituzione Governo⁶. Essi nascono, dunque, per imprimere un coordinamento all'attività di più Ministri e per conferire un indirizzo unitario a determinate attività politico-amministrative⁷.

Si consideri, inoltre, come i Comitati rappresentino utili sedi per «decentrare mediazioni infragovernative» che, se venissero ufficialmente formalizzate come divergenze tra Ministri, impegnerebbero troppo, anche politicamente, lo stesso Governo⁸. Certi contrasti all'interno della compagine governativa è preferibile che vengano ricomposti entro collegi più “defilati” dal Consiglio dei Ministri, come appunto i Comitati interministeriali. Entro tali organi, inoltre, possono venire coin-

³ Cfr. G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 595.

⁴ Così fin da V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 764.

⁵ G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, 57.

⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 11 ss. L'Autore dà conto di come il problema delle competenze eccedenti il singolo dicastero sia antico: a questo proposito è noto come si ricorra ai diversi istituti del “concerto”, dei provvedimenti interministeriali, alle riunioni informali preparatorie; tutte soluzioni che non verranno fatte oggetto di approfondimento nel presente volume e che, ovviamente, non assumono le caratteristiche della creazione di un organo nuovo come un Comitato dei Ministri capace di alterare la struttura del Governo.

⁷ G. TREVES, *I comitati interministeriali*, 232.

⁸ P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, 148.

volti anche soggetti esterni al Governo stesso, dotati di competenze tecnico-specializzate o rappresentativi di diversi interessi, contribuendo così ad affrontare le problematiche, che riguardano comunque la politica generale governativa, anche con conoscenze ulteriori e da punti di vista differenti.

Anche l'istituzione del CIPE può essere, quantomeno in parte, collocata nel solco di queste stesse esigenze che in genere hanno determinato la creazione dei diversi Comitati interministeriali, unitamente alle condizioni offerte dal peculiare tornante politico-istituzionale dei primi anni '60 e dalla "cultura" economica della programmazione pubblica allora diffusa. Tuttavia, occorre osservare – anticipando qui un punto che verrà sviluppato in seguito – come il CIPE abbia progressivamente mutato il proprio ruolo all'interno dell'ordinamento, senza che, apparentemente, sia stato seguito un preciso disegno di sviluppo. Pur sapendo a quale modello il CIPE avrebbe dovuto originariamente rispondere, non è stato sufficientemente indagato come attualmente esso si inserisca all'interno del Governo e del sistema costituzionale. Nonostante ciò, è possibile intuire come tale organo, in maniera sommersa, abbia conquistato una posizione che sul piano dell'effettiva conduzione di numerosissime politiche non può essere trascurata: si pensi al numero dei procedimenti decisionali cui partecipa e alle diverse modalità con cui fornisce il proprio contributo; all'ampio ventaglio di settori materiali entro cui viene coinvolto; al volume di risorse che movimenta con le decisioni programmatiche; alla capacità di interagire con i molteplici livelli territoriali di governo.

Il CIPE, in sostanza, costituisce un classico esempio di oggetto di studio che, da una posizione di apparente marginalità, offre un angolo prospettico dal quale si disvelano alcune delle più profonde dinamiche che attualmente contribuiscono a trasformare gli apparati di governo e che investono l'intero sistema costituzionale dei poteri; dinamiche dalle quali il Comitato viene condizionato e, a sua volta, concorre esso stesso ad alimentare.

Esplicitato così l'approccio che si intende seguire per condurre l'analisi sul CIPE, occorre anticipare come lo studio si svilupperà in un percorso strutturato in tre parti aventi ad oggetto, rispettivamente, un *excursus* in chiave storico-istituzionale, una ricomposizione della prassi e una ricostruzione di tipo teorico.

Più specificatamente, nel Capitolo I sarà ripercorsa l'evoluzione del CIPE dalla sua istituzione sino ad oggi, scandendo le diverse fasi che hanno caratterizzato la sua storia istituzionale. Obiettivo è comprendere le ragioni sottostanti alla sua prima istituzione, da una parte, e le successive vicissitudini che hanno determinato un netto mutamento del suo ruolo, dall'altra. Tale panoramica prenderà in considerazione un arco temporale particolarmente ampio, che spazia lungo l'intera storia dell'ordinamento repubblicano e affonda le sue radici sino agli anni precedenti. Sebbene l'analisi conservi natura giuridica, verrà riservata particolare attenzione ai mutamenti del contesto politico-istituzionale ed economico entro cui il Comitato si iscrive, per chiarire i condizionamenti che conseguentemente derivano su di esso,

come su ogni altro organo del Governo⁹. Si comprenderà, inoltre, come ogni ricostruzione teorica dedicata ai Comitati interministeriali debba essere storicizzata, poiché fortemente influenzata dalla fase storico-giuridica e istituzionale entro cui è stata formulata.

Il Capitolo II sarà dedicato ad una ricostruzione analitica delle funzioni e delle competenze attualmente esercitate dal CIPE, per comprendere compiutamente ed effettivamente quale sia l'approdo finale di questa lunga evoluzione. La scarsità di contributi scientifici sul punto imporrà un metodo di ricerca di tipo empirico-induttivo, obbligando ad un lavoro fondamentalmente basato sull'analisi delle pronunce concretamente adottate dal CIPE nell'ultimo ventennio. Solamente questo tipo di rappresentazione, infatti, è in grado di contribuire a chiarire, da un punto di vista descrittivo, quale sia la posizione effettivamente occupata dal Comitato nei circuiti di decisione politica e nel sistema costituzionale.

Il Capitolo III verrà invece dedicato proprio alle ricadute in termini di teoria costituzionale derivanti dall'analisi dell'evoluzione istituzionale e della prassi svolta in precedenza. Obiettivo è quello di offrire una diversa lettura di alcuni postulati che si continua, in maniera un po' tralattizia, a riproporre come validi, ma che ormai necessitano di una rimeditazione. Si tratta, in particolare, delle condizioni entro cui si ritiene che i Comitati interministeriali possano trovare accoglienza nel modello costituzionale del Governo, delle tradizionali ricostruzioni con cui si tenta di inquadrare questi organi, delle problematiche emergenti nei rapporti con i singoli organi necessari del Governo e con il Parlamento; l'intento è quello di smarcarsi dalle prospettazioni teoriche che rischiano di imbrigliare il CIPE entro schemi angusti e che si dimostrano inadatti a giustificare e coglierne il rilievo assunto nel sistema costituzionale. Questa operazione risulterà possibile solamente a patto di prendere in considerazione fenomeni più ampi, non riferibili soltanto a questo organo ma che interessano l'intero ordinamento. A questo scopo, la chiave di lettura che si intende utilizzare viene offerta dalla nozione di indirizzo politico, alla quale lo stesso art. 95 Cost. fa riferimento, ma che offre un adeguato supporto teorico e assume una pregnanza ben più esplicativa per tracciare i circuiti della decisione politica. Gli spunti che così verranno offerti dovrebbero sostanzialmente indurre a rivalutare gli equilibri interni al Governo e, in particolare, il grado di compartecipazione e le dinamiche effettive attraverso cui si sviluppa la sua politica generale.

⁹ Accogliendo così l'invito di L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, 243 ss., secondo cui «il campo degli studi costituzionalistici si caratterizza soprattutto per il peso attribuito alla prassi, ai precedenti, alle convenzioni, agli usi, ai comportamenti tenuti dai soggetti politici in genere e principalmente dai titolari degli organi costituzionali» (244), ed inoltre «il metodo della storia costituzionale non può risolversi in quello proprio del discorso giuridico, ma implica un approccio pluridisciplinare» (248).

CAPITOLO I

L'ESPERIENZA STORICO-ISTITUZIONALE DEL CIPE: DALLA SUA ISTITUZIONE ALLE SUCCESSIVE EVOLUZIONI E INVOLUZIONI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cenni sui principali Comitati interministeriali antecedenti al CIPE. – 3. La prima fase degli anni '60: l'ideazione e l'istituzione del CIPE. – 3.1. Il faticoso avvio della programmazione economica globale in Italia. – 3.2. Il CIPE nella prospettiva del "Programma economico nazionale". – 3.3. L'istituzione del "Comitato interministeriale per la programmazione economica" tra gli organi del Governo. – 3.4. (Segue) la sua rapida involuzione a pochi anni dalla istituzione. – 4. La seconda fase degli anni '70: il ritorno alle politiche settoriali e la conseguente proliferazione di nuovi Comitati interministeriali. – 5. La terza fase degli anni '80: nuove esigenze e tentativi di riforma del sistema dei Comitati. – 5.1. Il CIPE nella nuova programmazione di bilancio. – 5.2. Il CIPE nella nuova disciplina sul Governo. – 6. La quarta fase degli anni '90: il punto di arrivo delle riforme. – 6.1. L'attuale assetto dell'organizzazione interna del CIPE. – 6.2. L'attuale assetto del procedimento decisionale del CIPE.

1. *Premessa*

Per analizzare l'esperienza del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) si rende necessario affrontare un percorso che si dipana lungo buona parte della storia repubblicana. Sarà quindi opportuno suddividere questa ricostruzione entro diverse fasi, scandite dai grandi interventi normativi "di sistema" che hanno interessato i Comitati interministeriali nel loro complesso. In rapporto a ciascuna fase si cercherà di rimarcare come il CIPE trovi collocazione e quale posizione occupi in rapporto agli altri Comitati, agli organi del Governo e, più in generale, alle dinamiche istituzionali.

Non ci nasconde che una ricostruzione sistematica della storia del CIPE vada incontro a numerose difficoltà.

Più in generale, è difficile rintracciare nella storia dei Comitati interministeriali un disegno coerente, se non a grandi linee. Questi organi, infatti, sono stati istituiti nel tempo per far fronte a esigenze connesse ai settori più disparati, in attuazione di indirizzi politici particolari o, nondimeno, sotto l'incalzare di necessità di caratte-

re contingente¹. Il mutare del contesto politico e delle condizioni di fatto, o l'esaurirsi della spinta propulsiva verso la conduzione di determinate politiche espone questi organi – come si vedrà – a frequenti oscillazioni, per cui a momenti di valorizzazione del loro peso decisionale possono seguire periodi di involuzione, finanche alla cessazione di fatto delle loro attività.

La duplice natura di organo politico e organo appartenente all'amministrazione burocratica, inoltre, fa sì che il CIPE si muova secondo logiche non sempre trasparenti e conoscibili.

Da una parte, vi sono dinamiche tra le forze politico-partitiche di non facile intelleggibilità, che si ripercuotono sulla stessa composizione dell'organo collegiale o sulla attività concretamente svolta. Come si vedrà, in alcune fasi della sua storia il CIPE ha visto accrescere i propri poteri anche all'esplicito scopo di soddisfare le richieste di una determinata componente politica entro certi frangenti istituzionali, mentre in altre ha visto svuotate le proprie prerogative per favorire altri centri di potere.

Dall'altra, bisogna anche fare riferimento a quegli equilibri di potere operanti fra le burocrazie, specie ministeriali, che hanno fatto parlare nel corso della nostra storia di fenomeni come l'"autocefalia" delle strutture burocratiche o la degenerazione delle "amministrazioni parallele" all'amministrazione statale². Tutti questi fattori condizionano molto l'esperienza del CIPE, rendendo difficile comprendere e ricostruire concretamente l'esplicarsi di determinate competenze.

Infine, il CIPE, al pari degli altri organi del Governo e delle amministrazioni di vertice, opera in maniera discreta, senza che siano garantite le tipiche forme di pubblicità delle assemblee rappresentative.

Tenendo conto di queste doverose premesse è possibile approcciarsi allo studio dell'evoluzione storica del CIPE e, più in generale, dei Comitati interministeriali, chiarendo già da ora come la suddivisione in fasi di questo percorso non collimi con le periodizzazioni proposte nelle ricostruzioni della storia amministrativa e, soprattutto, costituzionale del nostro Paese, basate sulle grandi riforme di sistema³;

¹ Così P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 131.

² In prima approssimazione, si fa riferimento a enti o sistemi "paralleli" all'amministrazione statale per quelle amministrazioni che «rispondono» (ancora) in larga misura al mercato, da cui traggono (in parte) finanziamenti; sono del tutto prive di poteri autoritativi; si valgono della disciplina privatistica per la stipulazione di contratti (di lavoro, di società, di appalto, ecc.) [...]. In questo senso, esse rappresentano qualcosa di più della rottura del principio di concentrazione del potere amministrativo e dell'«assolutismo amministrativo»: indicano un modello privato al settore pubblico»; così S. CASSESE, *Introduzione*, 20. Cfr. *infra* par. 2.

³ Tra le periodizzazioni offerte nell'ultimo ventennio dalle ricostruzioni della storia delle amministrazioni pubbliche, in cui viene operata una suddivisione in fasi non a meri fini espositivi ma in ragione di riforme che pongono cesure rispetto al passato, cfr. S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, 23 ss., che da una parte ravvisano una certa continuità del sistema "per ministeri", mentre dall'altra osservano come si è affermata una progressiva tendenza alla parcellizzazione delle strutture centrali dello Stato, segnata come «vero pun-

situazione, questa, che sarà fatta oggetto di approfondimento nel prosieguo della trattazione e che si dimostrerà significativa per comprendere come il CIPE sia riuscito ad adattarsi ai grandi mutamenti istituzionali sebbene non sia stato fatto oggetto diretto di riforma.

2. *Cenni sui principali Comitati interministeriali antecedenti al CIPE*

Prima di analizzare da vicino l'esperienza del CIPE, a partire dalla sua istituzione con la legge n. 48/1967, può risultare utile fare brevemente riferimento a quei Comitati interministeriali che hanno costituito i principali "precedenti" al CIPE e che si sono susseguiti dal periodo pre-costituzionale sino alla fase delle politiche di programmazione economica globale degli anni '60. L'intento non vuole essere quello di ricostruire la storia di ciascun singolo Comitato, né sarebbe questa la sede opportuna per una complessa analisi di questo tipo⁴; si cercherà invece di evidenziare come alcune tendenze e problematiche di ordine costituzionale che avrebbero successivamente interessato il CIPE fossero già emerse rispetto ai Comitati interministeriali che lo hanno preceduto, mentre si riserverà ad un momento successivo della trattazione l'approfondimento sui profili teorico-ricostruttivi ad esse legate.

Il primo Comitato di Ministri ad aver esercitato un certo peso all'interno del Governo è senza dubbio il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR)⁵, originariamente istituito dal r.d.l. 2 marzo 1936, n. 375, convertito dalla legge 7 marzo 1938, n. 141 (legge bancaria), come «Comitato di Ministri»⁶.

to di svolta» dal «tormentato passaggio» di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni degli anni '70, oltre che dal profondo processo di innovazione avviato all'inizio degli anni '90. Analogamente S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'unità ai nostri giorni*, 43 ss. Cfr. anche G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, 1996, che ravvisa negli anni '70 una «stagione nuova per la storia amministrativa italiana» in ragione di tre importanti novità, quali l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, una prima "contrattualizzazione" del pubblico impiego, la prima normativa sulla dirigenza pubblica (491 ss.), cui ha fatto seguito la legge n. 93/1983, c.d. legge-quadro sul pubblico impiego, che «chiudeva in pratica il cerchio delle riforme degli anni settanta» (508 ss.), sino agli anni '90, nei quali alcune leggi «hanno segnato nella lunga vicenda dell'amministrazione italiana del dopoguerra il tentativo di invertire radicalmente la tendenza in atto» (527 ss.), riferendosi alla legge n. 142/1990, la n. 241/1990, il d.lgs. n. 29/1993, le riforme del 1993 portate avanti dal Governo Ciampi. Sulla carenza di indagini storiografiche sullo Stato italiano, sia in prospettiva costituzionale che amministrativa, v. L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, 243 ss., e recentemente S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, 34 ss.

⁴ La trattazione più completa a questo scopo è senza dubbio quella di P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, spec. 135 ss.

⁵ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 135 ss.

⁶ Sulla disciplina del sistema del credito di quegli anni, cfr. su tutti M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, 9 ss.; G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, 4 ss.

Introdotta durante il regime fascista, il Comitato era originariamente investito, da un lato, di una generale potestà di direzione politica del settore del credito e del risparmio e, dall'altra, di una numerosa serie di specifiche competenze amministrative che, in larga parte, erano in passato attribuite a singoli Ministri⁷.

Nell'esperienza del regime fascista questo Comitato incarnava la decisione di affidare la gestione della politica di un intero settore ad un ristretto numero di Ministri, guidati dal Primo Ministro⁸. Se l'aspirazione complessiva del regime era quella di concentrare il potere di indirizzo politico nelle mani del Primo Ministro⁹, questo intento rimase sostanzialmente irrealizzato, dal momento che l'effettiva direzione politica era andata dislocandosi in altri centri di potere¹⁰. Emerge così una prima chiave di lettura significativa sul fenomeno dei Comitati interministeriali, i quali possono rappresentare il tentativo di recuperare un controllo da parte del Presidente del Consiglio e una collegialità nell'azione del Governo che, per vari motivi, può essersi atrofizzata.

Dopo una sua prima soppressione¹¹, il CICR è stato reintrodotta nel periodo repubblicano con il d.lgs.C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691. Nell'intenzione del legislatore tale Comitato è stato configurato come l'organo responsabile di determinare la politica economica del settore. Ad esso veniva affiancata la Banca d'Italia¹² e il Ministro del tesoro¹³. Il Comitato, poi, era destinato a rappresentare un punto di riferimento ed un "modello" al quale i Comitati interministeriali successivamente istituiti – compreso il CIPE – si sarebbero ispirati¹⁴.

⁷ Cfr., analiticamente, G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 260 ss.

⁸ Il Comitato era originariamente composto dal Capo del Governo e dai Ministri per le finanze, per l'agricoltura e foreste, per le corporazioni.

⁹ Secondo il disposto della nota legge 24 dicembre 1925, n. 2263, recante "Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato".

¹⁰ Cfr. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 92 ss. Di fronte alla mancata concentrazione dei poteri di indirizzo nel vertice monocratico del Governo, soprattutto in determinati settori, si è cercato, quanto all'attività creditizia, di «introdurre un'unità nell'indirizzo e nel controllo [...] attraverso un'allocatione dell'indirizzo politico assai più articolata di quella propria, fino ad allora, del regime» (99).

¹¹ Il CICR venne soppresso da parte del d.lgs.lgt. 14 settembre 1944, n. 226, recante "Soppressione dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito e passaggio delle sue attribuzioni e facoltà al Ministero del tesoro".

¹² Ovvero l'ente strumentale incaricato di svolgere i compiti di amministrazione attiva, in esecuzione delle deliberazioni del Comitato, e le funzioni di vigilanza, che invece spettavano in passato al precedente Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito.

¹³ Ovvero l'organo collettore della responsabilità politica per l'amministrazione del settore, cui veniva affidata la sovrintendenza generale del sistema creditizio e la realizzazione degli orientamenti generali del Comitato. In generale, sull'organizzazione del sistema di governo creditizio, cfr. G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, 104 ss.; M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, 63 ss. e 87 ss.; G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia: profili costituzionali*, 4 ss.

¹⁴ Cfr. F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 114; G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia: profili costituzionali*, 22.

Per quanto qui di interesse, occorre osservare che il CICR è stato presumibilmente ricostituito perché il governo del credito e della moneta fosse affidato a decisioni adottate in maniera tempestiva e rapida, a differenza di quanto potrebbe avvenire in seno al Consiglio dei Ministri, nonché per impedire che a un solo Ministro fossero consegnate funzioni così ampie in una materia cruciale per la direzione pubblica dell'economia¹⁵. Anche queste esigenze di celerità e, al contempo, di garanzia della collegialità alle decisioni rimarranno una costante per le successive esperienze dei Comitati interministeriali.

È importante ricordare, però, come la presidenza del CICR non era stata affidata al Presidente del Consiglio, bensì al Ministro del tesoro, esprimendo così il rafforzamento di questa figura ministeriale ai danni del Presidente del Consiglio stesso¹⁶. È emersa così una tensione tra presidente del Comitato e Presidente del Consiglio destinata a generare non poche problematiche sul piano costituzionale e che ancora oggi, nei suoi risvolti teorici, deve esser tenuta in considerazione¹⁷.

In epoca repubblicana, inoltre, il CICR ha rappresentato «l'espressione della separazione del sistema creditizio dal resto dell'amministrazione pubblica e ad un tempo della sua autocefalia contrapposta al centro di determinazione dell'indirizzo politico generale, il Consiglio dei Ministri»¹⁸. A tale separazione è corrisposta – come emergerà meglio a proposito dei Comitati interministeriali cui a breve si farà riferimento – un nuovo modello di organizzazione del potere, diverso da quello comune alle altre amministrazioni statali in quanto basato sul circuito Comitato interministeriale – Ministro di settore – enti pubblici¹⁹.

Ad un bilancio sul suo operato, il CICR ha finito per assumere un rilievo marginale, poiché nell'ordinamento bancario «i poteri reali si sono venuti assestando in un rapporto dialettico tra Banca d'Italia ed il Ministro del Tesoro»²⁰. Profondamen-

¹⁵ Cfr. S. ORTINO, *Banca d'Italia e costituzione*, 416 s.

¹⁶ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 147 ss. Con la sua ricostituzione, il CICR comprendeva i Ministri per i lavori pubblici, per l'agricoltura e foreste, per l'industria e commercio, per il commercio con l'estero; partecipa alle sedute il Governatore della Banca d'Italia (artt. 1 e 2), sebbene successivamente la composizione venne ampliata. A proposito della prassi, rileva G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 251, come accadesse spesso che fossero invitati a partecipare alle sedute del Comitato anche i Ministri delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale ed il Ministro senza portafoglio per il Mezzogiorno, in contrasto con il dettato normativo all'art. 1 del d.lgs.C.P.S. n. 691/1947.

¹⁷ Cfr. *infra* Cap. III, par. 3.

¹⁸ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 162 s.

¹⁹ Da ultimo, in base all'art. 1 del d.P.R. 30 marzo 1968, n. 626, recante «Riordinamento delle attribuzioni e della composizione dei Comitati di Ministri aventi competenza in materia economica e finanziaria», il CICR è stato per un certo periodo di tempo sottoposto alle direttive del CIPE, prima che tale previsione venisse abrogata da parte del d.l. 5 dicembre 1991, n. 386, convertito senza modificazioni dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35. Cfr. *infra* par. 6.

²⁰ Così F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 165. Cfr. anche S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 185 ss. Secondo M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, 96, se il CICR era stato sicuramente concepito come organo di vera e propria programmazione

te modificato dal d.lgs. n. 385/1993²¹, tale Comitato è attualmente operante, sebbene negli ultimi anni si sia assistito ad un esercizio piuttosto recessivo dei suoi poteri²², unitamente alla nascita di ulteriori organi collegiali quali sedi alternative di coordinamento a tale Comitato²³. Se si considera, poi, l'attrazione verso l'ordinamento dell'Unione europea di una quota consistente dell'indirizzo politico monetario, si comprende l'opinione diffusa che propone la possibile soppressione del CICR²⁴.

Un altro Comitato che, seppure istituito prima dell'entrata in vigore della Costituzione, ha inciso sull'intervento pubblico nell'economia del primo periodo repubblicano è il Comitato interministeriale «per il coordinamento e la disciplina dei prezzi» (CIP), di cui al d.lgs.lgt. 19 ottobre 1944, n. 347. Tale Comitato, infatti, ha concorso a definire un sistema di determinazione autoritativa da parte dello Stato dei prezzi di merci e servizi ovvero dei limiti entro i quali essi debbono essere contenuti²⁵.

Tra le questioni per le quali vale la pena ricordare il CIP vi è innanzitutto la sua composizione. Tale Comitato, infatti, era caratterizzato da una composizione

dell'attività creditizia, occorre ammettere che «il disegno del legislatore non si è mai tradotto in pratica, nemmeno nel primo periodo di vita dell'ordinamento bancario. La posizione del Comitato è largamente scaduta rispetto alle ambizioni originarie». Se, in astratto, la funzione di governo del settore creditizio veniva affidata al Comitato, mentre la funzione di controllo veniva attribuita alla Banca d'Italia, come rileva G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, 105 ss., è la Banca d'Italia che, anche secondo G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia: profili costituzionali*, 22 ss., progressivamente è divenuta protagonista di tutta la vita del credito. Il Ministro del tesoro, da parte sua, è rimasto il soggetto dotato di una preminente influenza nel settore, vero *dominus* sotto il profilo giuridico-amministrativo (così M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, 93 ss.; *contra* G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, 105 s., che individua nel Comitato il detentore del potere di indirizzo politico, ma ammette poi che è il Ministro l'organo titolare di potestà deliberante di rilievo esterno).

²¹ Sulle cui novità v. R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, 85 ss.; F. FENUCCI, *Il governo del credito. Negli atti del CICR*, 241 ss.

²² L'analisi della prassi condotta da F. FENUCCI, *Il governo del credito. Negli atti del CICR*, 34 ss. e 49 ss., mette in luce come, in passato, il CICR si sia reso capace di dare vita ad una collegialità effettiva, compensando così il mancato esercizio di poteri di indirizzo attraverso l'attività di coordinamento tra organi di direzione politica e organi di direzione finanziaria e monetaria. Più di recente, cfr. anche G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, 34.

²³ È il caso del Comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria, composto dal Ministro dell'economia e delle finanze (presidente), dal Governatore della Banca d'Italia e dai presidenti di Consob e Ivass, istituito originariamente con protocollo del 7 marzo 2008, quale sede più ristretta di coordinamento e confronto, più flessibile, che pare venga privilegiata anche rispetto al CICR. Più approfonditamente, cfr. M. PASSALACQUA, *CICR e comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria: dai comitati di ministri ai comitati di authorities*, 371 ss.

²⁴ Favorevole a questa ipotesi, ad esempio, D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, 122 ss.

²⁵ V. SPAGNULO VIGORITA, R. MARAMMA, *Prezzi (Disciplina pubblica dei)*, 830 ss., cui si rinvia anche per l'organizzazione strutturale, articolata nel Comitato interministeriale e nei Comitati provinciali dei prezzi (CPP), e le funzioni loro attribuite.

mista, per la quale accanto ai Ministri sedevano anche permanentemente tre esperti esterni alla compagine ministeriale²⁶. Tali soggetti esterni, dunque, concorrevano ad assumere le decisioni del Comitato, e dunque la politica del Governo, al pari dei Ministri²⁷.

Altro profilo ad aver suscitato interrogativi riguardava la natura giuridica degli atti adottati dal CIP, ovvero dei c.d. “provvedimenti-prezzi”. Opponendosi all’originario tentativo di inquadrarli alla stregua di atti aventi forza di legge, il Consiglio di Stato e la dottrina maggioritaria hanno propeso per la loro qualificazione come fonti normative e, soprattutto, come provvedimenti amministrativi generali²⁸.

Profilo connesso è quello relativo alla qualificazione dell’attività stessa del CIP come “politica” o “amministrativa”²⁹. Generalmente, si riteneva che a tale organo dovesse riconoscersi natura amministrativa, in ragione del carattere sopra accennato delle decisioni assunte, oltre che degli stretti margini di manovra entro cui era legittimato a muoversi e che ne hanno determinato la sostanziale emarginazione³⁰. A ciò si aggiunga che anche il CIP era sottoposto alle direttive del CIPE ai sensi dell’art. 2 del citato d.P.R. n. 626/1968, e dunque vedeva ulteriormente compresso il proprio margine di autonomia. Tuttavia – e qui emerge un profilo metodologico da tener presente nel corso dell’analisi – per comprendere la rilevanza di un Comitato interministeriale nel sistema occorre basarsi sia sulla sua concreta esperienza o sul suo effettivo funzionamento, che nel determinato contesto politico-istituzionale possono anche essere improntati all’autolimitazione³¹, sia sulle potenzialità che esso potrebbe esplicare in virtù dei poteri astrattamente conferiti, in questo caso connessi al controllo autoritativo dei prezzi³².

²⁶ Per una ricostruzione della successione nella legislazione riguardante il regime dei prezzi e la disciplina del CIP, cfr. M. BOSCO, *Il regime giuridico dei prezzi in congiuntura di inflazione*, 4 ss.

²⁷ Sulle problematiche sollevate da questa ipotesi, v. *infra* Cap. III, par. 3.3.

²⁸ Riferimenti in P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 163 ss.

²⁹ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 272 ss.; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 165 ss.

³⁰ Cfr. l’analisi di D. SERRANI, *Il controllo dei prezzi in Italia*, 13 ss., a partire dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale, circa le limitazioni imposte al CIP dall’istruttoria tecnica che deve precedere le decisioni, cui il Comitato dovrebbe strettamente attenersi, ed i criteri che dovrebbero essere seguiti per la concreta quantificazione dei prezzi.

³¹ Nel senso di un uso parsimonioso delle proprie prerogative di determinazione autoritativa dei prezzi D. SERRANI, *Il controllo dei prezzi in Italia*, 7 ss., ove si osserva come, nella fase che va dal 1947 al 1963, lo strumento del controllo dei prezzi, dietro un’apparenza di autoritarità e di compressione di autonomia privata e libera iniziativa economica, abbia funzionato non per turbare le scelte economiche dei privati ma, al contrario, per sostenerle; dal 1963 in poi, invece, vi è stato un incremento nella giurisprudenza del Consiglio di Stato che testimonia una crescita di conflittualità fra Stato e privati, in parallelo all’utilizzo di tale strumento non a fini di sostegno, bensì di direzione.

³² Se, infatti, fossero state esercitate le potenzialità connesse al sistema del controllo autoritativo dei prezzi e all’ampiezza dei poteri attribuiti al Comitato, il giudizio sulla rilevanza politica del CIP sarebbe sicuramente apparso differente, specie se il Comitato avesse potuto manovrare i prezzi per

Da ultimo – come si vedrà nel proseguo – il CIP è stato soppresso con la legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Di rilievo è anche l'esperienza del Comitato interministeriale per la ricostruzione (CIR), istituito dal d.lgs.lgt. 12 luglio 1945, n. 432, assieme al Ministero della ricostruzione, per far fronte all'urgenza di approntare strumenti di raccordo tra le diverse amministrazioni e per indirizzarne l'azione verso i comuni obiettivi imposti dalla ricostruzione postbellica³³.

Una delle problematiche che più hanno interessato il CIR è stata quella della natura da riconoscergli³⁴, ovvero se dovesse essere concepito come organo “interno” del Consiglio dei Ministri³⁵, oppure come organo tributario di un autonomo potere di decisione politica in un settore cruciale, nel momento storico in cui fu istituito, come quello affidato alla sua competenza³⁶. Per dare risposta a questo quesito – secondo una metodologia necessaria per lo studio di qualsiasi Comitato interministeriale – è necessario operare una distinzione all'interno delle funzioni esercitate dal Comitato³⁷. Quanto all'attività di coordinamento interministeriale, sembra più corretto riconoscere che esso abbia agito come articolazione interna del Consiglio dei Ministri; quanto alle “direttive” e alla formulazione dei “piani”, pare corretto riconoscere all'organo un autonomo rilievo, che per certi versi ha consentito di intraprendere una complessa opera di programmazione che potrebbe essere accostata a quella successivamente attribuita in maniera espressa al CIPE.

Dopo un periodo in cui il CIR ha conosciuto un incremento nelle proprie competenze – non sempre guidato da un chiaro disegno organico, come spesso accade ai Comitati interministeriali – allo scopo di mantenerlo come centro di determinazione della politica economica governativa³⁸, tale Comitato è stato infine soppresso dall'art. 18 della legge n. 48/1967.

Ancora, fra i Comitati che hanno rappresentato un riferimento per l'istituzione del CIPE vi è il Comitato di Ministri istituito dalla legge 10 agosto 1950, n. 646, recante “Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale”. Tale atto legislativo costituì la base per avviare una politica organica di intervento col dichiarato intento di riequilibrare le condizioni economiche del territorio nazionale e superare lo stato di arretratezza del Sud; a questo scopo

realizzare correzioni dell'andamento congiunturale (cfr. F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 167).

³³ R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, 185 ss.; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 154 ss. Il CIR presentava una composizione “elastica”, ossia aperta all'intervento degli altri Ministri a seconda della materia trattata, su cui v. G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 210.

³⁴ Sulla questione, più in generale, v. *infra* Cap. III, par. 3.1.

³⁵ Come ritengono F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 32 e V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 774.

³⁶ Come, viceversa, ritiene G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 207 ss.

³⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 156 ss.

³⁸ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 163.

vennero istituiti un Comitato di Ministri *ad hoc* e la c.d. Cassa per il Mezzogiorno³⁹.

Originariamente, la legge affidava alla Cassa, quale ente statale di gestione, il fine esclusivo e caratterizzante di realizzare la pianificazione delle opere da realizzare nell'Italia meridionale⁴⁰, in sintonia con il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, che consentiva alla Cassa di svolgere la sua attività in raccordo con gli altri rami dell'amministrazione pubblica⁴¹.

La successiva legge 26 giugno 1965, n. 717, ha soppresso tale organismo interministeriale, costituendo un nuovo Comitato di Ministri per il Mezzogiorno⁴², avente il compito di formulare, d'intesa con le amministrazioni statali e regionali, piani pluriennali per il coordinamento degli interventi pubblici⁴³. Tale intervento legislativo, fra l'altro, ha espressamente affidato la presidenza del Comitato ad un Ministro senza portafoglio, denominato Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno⁴⁴, definito poi il vero «*dominus politico*» del settore⁴⁵.

Al di là della sovraesposizione di questo Ministro sul piano politico e giuridico, ulteriori problemi di costituzionalità sono sorti in ragione dell'art. 23 della legge n. 646/1950, il quale prevedeva che «il presidente del Comitato dei Ministri risponde, innanzi al Parlamento, dell'attività del Comitato stesso e della vigilanza sulla Cassa a lui deferita». Tale disposto, infatti, sembrava creare a livello legislativo un'ipotesi «anomala» di responsabilità politica, le cui interferenze con le prerogative del Presidente del Consiglio creavano più di un dubbio sul piano costituzionale⁴⁶.

Inoltre, affidare al Comitato di Ministri il compito di predisporre gli strumenti di programmazione degli interventi straordinari destinati al riequilibrio delle aree depresse del Meridione, primo fra tutti il «piano generale»⁴⁷, significava conferire a

³⁹ Cfr. M. ANNESI, *Mezzogiorno (legislazione per il)*, 211 ss.; P. BARUCCI, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, 333 ss.

⁴⁰ Più in particolare, un piano decennale straordinario di opere da realizzare nell'Italia meridionale (ex art. 1, c. 1, legge n. 646/1950) e i relativi piani di attuazione, coordinati con quelli predisposti dai Ministeri competenti (artt. 2 e 4). Sul potere di programmazione della Cassa, cfr. ampiamente G. PESCATORE, *L'intervento straordinario nel mezzogiorno d'Italia*, 51 ss. Cfr. anche P. SARACENO, *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario*, 20.

⁴¹ Cfr. M. ANNESI, C. MODICA, *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, 14 ss.; G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 212 ss.; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 171 ss.

⁴² Per la relativa composizione v. art. 1, legge n. 717/1965.

⁴³ Art. 1, cc. 1 e 3, legge n. 717/1965. Piani che poi sarebbero stati approvati dal CIR.

⁴⁴ Art. 3, legge n. 717/1965.

⁴⁵ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 279.

⁴⁶ Sul punto, in generale, v. *infra* Cap. III, par. 7. Sui problemi sollevati dall'art. 23 della legge n. 646/1950, cfr. le considerazioni di F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 119 ss. che limita la responsabilità del presidente solamente «al funzionamento, non all'attività del collegio» (122).

⁴⁷ Per l'evoluzione degli strumenti programmatori delle politiche per il Mezzogiorno, cfr. M. ANNESI, C. MODICA, *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, 17 ss.

tale organo un sostanziale potere «di programmazione generale e di coordinamento della politica meridionalistica»⁴⁸. Anche questo profilo non poteva che destare perplessità sul piano costituzionale⁴⁹, soprattutto con riguardo alle prerogative attribuite al Consiglio dei Ministri⁵⁰.

Nel corso dell'evoluzione legislativa, inoltre, bisogna registrare un potenziamento dei margini di discrezionalità dell'azione della Cassa per il Mezzogiorno, più volte prorogata⁵¹, che infine è divenuta una struttura tipicamente "autocefala" e priva di sostanziale collegamento con il Comitato di Ministri⁵². Lo spostamento del baricentro decisionale verso la Cassa e il Ministro per il Mezzogiorno ha sostanzialmente determinato l'emarginazione del Comitato, al punto che il d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, ha istituito un "nuovo" Comitato di Ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, questa volta in seno al CIPE⁵³, fino a che il Comitato è stato definitivamente assorbito all'interno del CIPE stesso per mezzo dell'art. 1 della legge 6 ottobre 1971, n. 853⁵⁴.

Da ultimo, tra gli antecedenti al CIPE merita accennare ad alcuni profili legati alla legge 22 dicembre 1956, n. 1589, che istituisce il Ministero delle partecipazioni statali e il «Comitato permanente» per le partecipazioni statali⁵⁵.

L'intento del legislatore, questa volta, era quello di sganciare le diverse imprese dalla dipendenza dei Ministeri di volta in volta competenti per materia, collegandole ad un unico centro governativo cui affidare la responsabilità della gestione della politica delle partecipazioni statali⁵⁶. Analogamente al settore del credito e del ri-

⁴⁸ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 221.

⁴⁹ F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 114 ss.

⁵⁰ Cfr. *infra* Cap. III, par. 3.1.

⁵¹ Si consideri che, dopo la sua introduzione con legge n. 646/1950, l'attività della Cassa per il Mezzogiorno venne prorogata al 31 luglio 1984.

⁵² Così S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 200.; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 178 ss. Osserva G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 220 ss., come la successiva legge n. 717/1965 finisce «per indebolire, rendendolo addirittura evanescente, il rapporto fra Comitato e Cassa», poiché rende il Comitato competente solamente per la "formulazione" dei piani pluriennali di coordinamento, che dovranno essere approvati dal CIR, mentre sposta in capo al Ministro di settore i poteri di controllo e vigilanza sulla Cassa, che prima spettavano al Comitato di Ministri, oltre al potere di adottare direttive per l'attuazione dei programmi della Cassa. Di un potere di programmazione della Cassa dal carattere «sostanziale» parla G. PESCATORE, *L'intervento straordinario nel mezzogiorno d'Italia*, 55.

⁵³ Osserva G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, 24, come, in realtà, si tratti sempre del medesimo organo «che viene prima soppresso e trasferito, poi ancora trasferito dal soppresso C.I.R. al C.I.P.E., senza tuttavia mai cambiare né struttura, né funzioni, né organizzazione burocratica».

⁵⁴ Sui successivi sviluppi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, cfr. *infra* Cap. II, par. 3.

⁵⁵ I contenuti della legge in parola vengono richiamati anche da G. GUARINO, *Sistema delle partecipazioni statali e controlli*, 444 ss. Sulla composizione, le competenze di Ministro e Comitato, cfr. V. BACHELET, *L'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali*, 203 ss.

⁵⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 190. Cfr. F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 22 ss., che sottolinea come tale intervento legislativo rappre-

sparmio e all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, anche qui viene riproposto il modello Comitato interministeriale – Ministero competente – ente pubblico, pur con significative novità. In questo caso, infatti, non è previsto un solo ente esecutivo degli indirizzi adottati dagli organi politici del Governo, ma vi sono una pluralità di enti entro cui inquadrare l'insieme delle quote di partecipazione azionaria appartenenti allo Stato⁵⁷.

Un profilo cui merita accennare e che rappresenta una costante nei Comitati interministeriali, ma che diviene particolarmente rilevante nel caso delle partecipazioni statali, riguarda la previsione del potere di direttiva⁵⁸. L'art. 4 della legge n. 1589/1956, infatti, istituisce il Comitato «allo scopo di coordinare l'azione del Ministero delle partecipazioni statali con quella degli altri Ministeri interessati, per quanto attiene alla determinazione delle direttive generali inerenti ai diversi settori controllati dal Ministero». Il disposto, tuttavia, lasciava irrisolto il problema della spettanza del potere e del contenuto delle direttive medesime⁵⁹, indice di una scarsa chiarezza di fondo nei rapporti tra Comitato e Ministro di settore⁶⁰.

La prassi, tuttavia, ha reso palese come la questione del potere di direttiva si sia rivelata scarsamente incidente sulla realtà istituzionale, poiché sono stati ben pochi i casi di autentiche direttive d'indirizzo, dal momento che il Comitato si è espresso più con singoli atti di approvazione di progetti presentati dagli enti di gestione⁶¹.

La necessità che nello studio dei Comitati sia prestata particolare attenzione alle prassi effettive, inoltre, è testimoniata dalla circostanza che il Comitato sia stato

sentì l'ultimo risultato «di un processo di cariocinesi dello Stato operatore economico dallo Stato semplice amministratore di interessi generali».

⁵⁷ Così S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 204 ss. Sugli enti autonomi di gestione, cfr. S. CASSESE, *Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione*, 81 ss., e F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 30 ss.

⁵⁸ F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, spec. 222 ss.

⁵⁹ Cfr. P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 191 ss., per l'inquadramento specifico di tali problematiche alla luce dell'ambiguo dato normativo.

⁶⁰ Su cui S. D'ALBERGO, *Le partecipazioni statali*, 132 ss.; F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 134 ss.; S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 205 ss. In un ottica sistematica, sarebbe parso preferibile ricondurre tale potere non al Ministro delle partecipazioni statali, bensì al Comitato stesso, rendendo così quest'ultimo organo di direzione e di indirizzo nel settore, pur con una possibile lesione dell'autonomia dei Ministri destinatari delle pronunce; cfr. S. D'ALBERGO, *Le partecipazioni statali*, 115 ss.; G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 237 ss.; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 192 ss. Contrari alla ricostruzione citata V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 777, e F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 126 ss.

⁶¹ Cfr. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 206; F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 166; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 195. Cfr. S. D'ALBERGO, *Le partecipazioni statali*, 131, per alcuni esempi di direttive adottate. Il potere di direttiva, inoltre, scontava un'ambiguità di fondo circa il modo di operare degli enti di gestione, poiché la legge non scioglieva in maniera chiara il problema del rapporto fra indirizzi degli organi governativi e autonomia imprenditoriale.

affidato quasi sempre alla presidenza del Ministro per le partecipazioni statali, che finiva per rappresentare il vero promotore delle decisioni⁶², oltre che il soggetto concretamente responsabile di fronte al Parlamento⁶³.

Al Comitato, inoltre, veniva sostanzialmente affidata la ratifica di decisioni già assunte in altre sedi, senza che l'organo collegiale potesse esprimere propriamente alcun indirizzo programmatico in via autonoma⁶⁴. Il vuoto decisionale prodottosi nel settore veniva colmato dagli enti di gestione stessi, ai quali veniva rimessa la sostanziale formulazione delle direttive da impartire, facendo di loro i veri titolari del governo del settore⁶⁵. Anche quello della sede entro cui vengono effettivamente prese le decisioni di cui risulta astrattamente titolare il Comitato interministeriale è una delle questioni più annose e ricorsive nella storia dei Comitati, e del CIPE in particolare.

Come si vedrà, il Comitato per le partecipazioni statali è stato soppresso, dopo l'istituzione del CIPE, ad opera del d.P.R. 14 giugno 1967, n. 554.

In conclusione, è possibile osservare come la riflessione durante i primi anni di vita dei Comitati si sia incentrata sul più ampio modo di identificare l'esercizio dei poteri di indirizzo e coordinamento della politica economica all'interno del Governo⁶⁶. Il progressivo ampliarsi dei compiti dell'intervento pubblico nell'economia del dopoguerra e degli anni '50 aveva determinato l'istituzione di numerosi Comitati interministeriali per rispondere all'insufficienza della classica struttura di governo rispetto alla complessità dei compiti amministrativi e degli interessi "sezionali" tutelati.

Tuttavia, il risultato conseguito esprimeva una pericolosa tendenza al "settorialismo", poiché le spinte centrifughe delle amministrazioni e la pressione degli interessi facenti capo ai vari Comitati tendevano a rendere inoperanti i congegni organizzativi volti ad assicurare l'unità dell'indirizzo politico: si pensi a quanto accennato a proposito del settore del credito, dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e delle partecipazioni statali. Si era manifestata quella tendenza alla chiusura di "ordinamenti settoriali" nel cui ambito i poteri di indirizzo e controllo dell'autorità politica apparivano sempre più deboli a vantaggio delle "burocrazie parallele" dei maggiori enti pubblici operanti nei relativi settori, come accadeva nel rapporto fra CICR e Banca d'Italia, fra Comitato per le partecipazioni statali e grandi *holdings* di Stato, fra Comitato per il Mezzogiorno e Cassa per il Mezzogior-

⁶² Cfr. G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 241 ss.

⁶³ Anche grazie alla «relazione programmatica per ciascuno degli enti autonomi di gestione previsti» presentata dal Ministro al Parlamento (art. 10, legge n. 1589/1956); cfr. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 210.

⁶⁴ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 168; S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 206 ss.

⁶⁵ Cfr. F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 272 ss., che parla di «code-terminazione» delle direttive.

⁶⁶ M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione, 1954-1974*, 99 s.

no. I Comitati non rappresentavano affatto centri di determinazione dell'indirizzo politico governativo, ma soltanto «la legittimazione formale di amministrazioni separate nell'ambito delle quali la distribuzione del potere decisionale reale era ed è diversamente organizzata»⁶⁷. D'altra parte, occorre osservare anche come i giudizi fortemente critici espressi su questi modelli di governo dell'economia hanno spesso finito per coinvolgere acriticamente i Comitati, senza che sia stato sufficientemente indagato il loro reale «peso» nei circuiti decisionali⁶⁸.

Nonostante tutto, la successiva istituzione del CIPE «segna una vera e propria svolta nella tematica dei Comitati interministeriali»⁶⁹ poiché tenta di contrapporsi alla proliferazione dei Comitati – dei quali si è citato solamente alcuni esempi tra i più significativi⁷⁰ – e alla concomitante settorializzazione delle strutture e delle politiche di governo cui si era giunti all'inizio degli anni '60. Si cerca di porre rimedio, in definitiva, a quella vera e propria «pluralità di centri di imputazione dell'indirizzo politico economico governativo»⁷¹, che era stata identificata come una delle cause delle disfunzioni prodottesi nell'apparato di governo⁷².

Con la creazione del CIPE, inoltre, si manifesta la necessità di soddisfare anche altre esigenze non connesse strettamente alle degenerazioni patologiche di cui si è fatto cenno⁷³: da una parte, infatti, bisogna constatare che alcuni dei Comitati che sarebbero stati soppressi erano stati dotati di funzioni originariamente collegate a ragioni contingenti al contesto storico in cui erano sorti, ma che, ben presto, erano venuti assumendo – come nel caso del CIR – funzioni di politica economica; dall'altra, l'accorpamento di funzioni di alcuni Comitati soppressi è stato accompagnato da un riordino del settore connesso, così che l'insieme delle operazioni risulta finalizzato a sostenere nuove forme di programmazione economica, di cui si darà conto nel prossimo paragrafo.

⁶⁷ Cfr. F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 165. Nel CIPE, viceversa, risiedeva la speranza di realizzare «un governo unitario dell'economia», e di affrontare «in modo diretto il potere delle maggiori "burocrazie parallele", tendendo a rompere gli ambiti settoriali al riparo dei quali si era consolidato nel decennio precedente il legame fra potere politico e apparato di intervento pubblico nell'economia»; così M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 100.

⁶⁸ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 147 s. Si pensi a quanto osserva G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia*, 143 s., a partire dal settore del credito – e, in particolare, alla posizione di autonomia di cui godrebbe la Banca d'Italia in rapporto agli organi del potere politico – circa l'irriducibilità dello stesso settore al «c.d. sistema dei Comitati interministeriali», entro cui si «corre il rischio di accumulare e confondere esperienze istituzionali non del tutto omogenee e assimilabili fra loro».

⁶⁹ F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, 56.

⁷⁰ Per altre indicazioni su ulteriori Comitati interministeriali, fra cui quello istituito dalla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, preposto alla direzione politica dell'Ente Nazionale dell'Energia Elettrica, cfr. G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 243 ss.; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 776 ss.

⁷¹ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 164.

⁷² P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 205.

⁷³ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, 14.

3. *La prima fase degli anni '60: l'ideazione e l'istituzione del CIPE*

3.1. *Il faticoso avvio della programmazione economica globale in Italia*

All'istituzione del CIPE si giunge con la legge 27 febbraio 1967, n. 48, recante "Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione economica". L'introduzione del CIPE rappresenta la «tappa più significativa fra quelle caratterizzanti l'intera vicenda dei Comitati interministeriali»⁷⁴ e non può essere compresa se non in rapporto al tentativo di dare efficacia operativa a quella nuova forma di "cultura" nell'intervento pubblico nell'economia rappresentata dalla programmazione economica globale⁷⁵. Quest'ultimo obiettivo – sul quale è opportuno ora soffermarsi – è stato concretamente perseguito entro una congiuntura politico-istituzionale del tutto peculiare, in esito ad un lungo percorso connotato da molteplici esperimenti di programmazione non andati a buon fine, e grazie al sostegno di un dibattito sviluppatosi nel corso di tutto il precedente ventennio sul piano economico tecnico-scientifico, sul piano politico-economico e, non da ultimo, sul piano giuridico.

Come messo ben evidenza dagli studi economici, i molteplici orientamenti che si svilupparono nel periodo più maturo della programmazione, cui si giunge nei primi anni '60⁷⁶, rappresentano il portato di un processo che ha radici risalenti sin dall'immediato secondo dopoguerra, allorquando si rese necessario affrontare i problemi della ricostruzione del Paese⁷⁷. In questo frangente, la stessa classe politica italiana era impegnata ad interrogarsi sul tema della pianificazione democratica, assumendo una varietà di posizioni attorno al rapporto fra pianificazione ed assetto giuridico-sociale da dare alla nuova società italiana⁷⁸. La ricca articolazione di vedu-

⁷⁴ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 205.

⁷⁵ Di «cultura della programmazione e del pluralismo attorno ad un nuovo equilibrio fra piano-accordo e mercato» parla M. CARABBA, *Programmazione economica*, 1128, cui si rinvia anche a proposito delle influenze esercitate dall'esperienza collettivistica e di pianificazione avviata dall'Unione Sovietica e dalla discussione teorica che si pone al centro dell'attenzione culturale e politica negli anni Trenta (1115 ss.).

⁷⁶ Alle diverse concezioni di programmazione "indicativa", programmazione "normativa", programmazione come "processo atto a trasformare il sistema economico-sociale", programmazione ispirata a concezioni marxiste, fa riferimento S. LOMBARDINI, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, 75 ss. Altri spunti in F. DI FENIZIO, *La programmazione economica (1946-1962)*, 10 ss. e 141 ss., e F. FORTE, *Introduzione alla politica economica: il mercato e i piani*, 36 ss.

⁷⁷ A partire dal "Programma delle importazioni essenziali per il 1945", redatto dal CIR in unione con la Commissione alleata di controllo, e dai "piani annuali" collegati all'utilizzazione dei c.d. aiuti UNRRA ("United Nations Relief and Rehabilitation Administration"); al riguardo, su tutti, cfr. F. DI FENIZIO, *La programmazione economica (1946-1962)*, 223 ss., e, per le successive evoluzioni, P. SARACENO, *Esperienze di programmazione 1944-1963*, 57 ss.

⁷⁸ Cfr. la ricostruzione in F. SULLO, *Il dibattito politico nella programmazione economica in Italia dal 1945 al 1960*, 387 ss.

te, espressione di differenti sensibilità politiche, si è inevitabilmente riversata nei dibattiti dell'Assemblea costituente che hanno portato, fra l'altro, al riferimento ai «programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali», di cui all'art. 41, c. 3, Cost.⁷⁹

A questa prima fase, inizialmente dominata dal soccorso internazionale e dall'obiettivo di riconquista dei livelli produttivi prebellici, ha fatto seguito un secondo periodo nel quale, per porre rimedio alla massiccia disoccupazione che affliggeva il Paese, era divenuto prioritario ricercare i mezzi per raggiungere l'obiettivo della piena occupazione⁸⁰. In parallelo, nei primi anni '50, la dottrina giuspubblicistica ha cominciato a concentrare la propria attenzione sulla programmazione economica e a formulare i primi contributi organici sul tema, ponendosi interrogativi radicali circa la compatibilità di una programmazione globale con principi e strutture dello Stato democratico⁸¹.

La sensibilità verso l'esigenza della programmazione globale emerge ufficialmente solamente grazie all'elaborazione di due importanti documenti istituzionali, quali lo "Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964"⁸² (c.d. Schema Vanoni) e la "Nota aggiuntiva" alla "Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1961", redatta dal Ministro del bilancio La Malfa⁸³ (c.d. Nota La Malfa)⁸⁴. Questi documenti segnano l'inserimento organi-

⁷⁹ Sulle discussioni in Assemblea costituente relative alla programmazione economica, concentrate prevalentemente nell'autunno del 1946 all'interno della I e della III sottocommissione, e nel maggio 1947 in assemblea, cfr. R. NIRO, *Art. 41*, 848 ss.; F. SULLO, *Il dibattito politico nella programmazione economica in Italia dal 1945 al 1960*, 398. In termini generali, sul carattere "doveroso" che la Costituzione impone alla pianificazione a fini sociali, da intendere come «strumento di azione fondamentale dello stato e di azione ugualitaria e solidarista», cfr. A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, 53 ss.

⁸⁰ Così P. BARUCCI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 166 ss.; S. LOMBARDINI, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, 28.

⁸¹ Cfr. G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, 153 ss., nonché le riflessioni di G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, 782 ss.; P. GRECO, *Riflessi giuridici della pianificazione economica in regime democratico*, 62 ss. Tra gli interrogativi fondamentali che cominciavano ad essere affrontati con contributi organici e sistematicità scientifica si segnalano, ad esempio, quelli relativi al rapporto tra dirigismo pianistico e regimi di democrazia liberale, al discrimine e l'ammissibilità di una programmazione non solamente indicativa ma anche vincolante, ai limiti entro cui l'iniziativa economica privata possa essere compresa da uno Stato interventista, al valore delle clausole di socialità nell'esperienza costituzionale contemporanea.

⁸² Pubblicata in MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, I, 105 ss.

⁸³ Pubblicata in MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, II, 89 ss., con il titolo ufficiale di "Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano".

⁸⁴ Per quanto non specificato nel prosieguo della trattazione a proposito di questi due importanti documenti, si rinvia: per una ricostruzione complessiva del contesto politico-istituzionale entro cui vengono formulati, a L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, 170 ss. e S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 213 ss.; per i termini con cui si inseriscono nell'evoluzione degli indirizzi relativi alla programmazione economica unitaria, a M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 1 ss., F. DI FENIZIO, *La programmazione economica (1946-1962)*,

co del tema della pianificazione nella politica economica italiana; pianificazione che, d'allora in avanti, avrebbe costituito il «nodo centrale» dei programmi assunti a base delle diverse coalizioni governative via via susseguitesesi⁸⁵.

Quanto allo «Schema Vanoni»⁸⁶, al di là dei limitati effetti conseguenti dall'aver ufficialmente affermato per la prima volta in Italia l'esigenza di una politica economica unitaria e di aver risvegliato il dibattito sul punto, i suoi esiti si sono rivelati del tutto modesti. Tale documento si è manifestato insufficiente a orientare le politiche economiche del Paese e a piegare alla logica della visione programmatica unitaria gli interventi pubblici nell'economia che hanno fatto seguito agli anni del c.d. neocentrismo⁸⁷.

Nonostante tutto, il *boom* economico di questi anni si era mosso in direzioni ben diverse da quelle programmate, tanto che nei primi anni '60 sono riprese le discussioni sulla programmazione, in ragione sia del mutamento degli equilibri politici, sia della consapevolezza che il processo di sviluppo dell'economia italiana non avrebbe potuto risolvere spontaneamente alcune problematiche di fondo sempre più radicalizzate⁸⁸.

Il ritorno alle politiche di programmazione è stato scandito, in particolare, oltre che dal lavoro condotto da alcune Commissioni di nomina ministeriale⁸⁹, anche

249 ss., S. LOMBARDINI, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, 41 ss., P. BARUCCI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 168 ss.

⁸⁵ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 207 s.

⁸⁶ In generale, sullo «Schema», cfr. G. CORNA PELLEGRINI (a cura di), *Antologia di scritti sul Piano Vanoni*. Il responsabile della stesura di questo documento fu l'allora Ministro del bilancio Ezio Vanoni, il quale trasmise l'esito dei lavori al Presidente del Consiglio Scelba il 29 dicembre dello 1951. Sul «pudore terminologico» con cui si sceglie di non parlare di «piano» o «programma», allo scopo di fugare ogni possibile equivoco collettivistico, per il più neutrale termine di «schema», v. P. BARUCCI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 168.

⁸⁷ S. LOMBARDINI, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, 30 ss. La valenza politica dello «Schema Vanoni» può essere colta nelle parole dello stesso Ministro responsabile, il quale chiariva come lo Schema nascesse alla stregua di uno «studio teorico» e politicamente non impegnativo, ma che avrebbe dovuto condurre «ad impegni politici attuali e concreti a mano a mano che si realizzarono le condizioni storiche che ne consentono l'adozione»; cfr. E. VANONI, *Discorsi sul programma di sviluppo economico*, 5 ss. È comune opinione che questo primo tentativo di impostare una programmazione di ampia scala non abbia lasciato traccia nella politica economica italiana, tanto che non si è mai passati da uno «Schema» ad un vero e proprio «Programma»; senza che, peraltro, in molti ne abbiano sentito l'esigenza, paghi dell'innalzamento dei livelli di benessere e prosperità nella fase identificata come di «miracolo economico» e di crescita del grado di apertura della nostra economia, anche grazie all'istituzione della CEE; cfr. V. VALLI, *Politica economica. I modelli, gli strumenti, l'economia italiana*, 183 ss.

⁸⁸ S. LOMBARDINI, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, 61 ss.

⁸⁹ È sufficiente qui ricordare come durante il III Governo Fanfani (agosto 1960), il Ministro del bilancio Pella abbia nominato una «Commissione per la elaborazione di uno schema organico di sviluppo nazionale dell'occupazione e del reddito», che, dal nome del suo presidente, viene ricordata come «Commissione Papi»; o come, nel successivo Governo Fanfani IV, il Ministro del bilancio La Malfa abbia istituito la Commissione Nazionale per la Programmazione Economica (CNPE); cfr. ampiamente F. DI FENIZIO, *La programmazione economica (1946-1962)*, 303 ss. e P. BARUCCI, *Il Program-*

dalla presentazione, nel maggio del 1962, della menzionata “Nota aggiuntiva” dall’allora Ministro del bilancio on. La Malfa⁹⁰.

Anche il documento di La Malfa, se viene ricordato per la sua capacità di tradurre a livello di sintesi politica, in un atto di governo, analisi culturali diffuse e variamente articolate⁹¹, fa emergere, in tutta la loro portata, le difficoltà insite nel passaggio dai programmi all’azione concreta⁹².

Per quanto di maggior interesse in un’analisi sui Comitati interministeriali e sulla genesi del CIPE, occorre sottolineare come tratto comune dello “Schema Vanoni” e della “Nota aggiuntiva” di La Malfa fosse il relativo disinteresse nei confronti delle modifiche istituzionali e nell’approntamento delle strutture che si sarebbero rese necessarie per condurre politiche di pianificazione così minuziose⁹³.

Quantomeno in un primo periodo, dunque, la politica di programmazione veniva considerata ancora come un mero «atto di volontà politica» nella semplice disponibilità dei partiti, quando invece lo Stato e la sua organizzazione «avrebbe dovuto costituire il primo, ed il più importante, fra gli obiettivi di riforma della pro-

ma economico nazionale 1966-70, 170 ss. La “Nota aggiuntiva” di La Malfa avrebbe poi provocato la costituzione della c.d. Commissione Medici; sul punto, cfr. G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, 472 ss.

⁹⁰ Simile ripresa era stata favorita da una fase di nuovi equilibri politici e dal succedersi di governi di centro-sinistra; tale documento, non a caso, è stato ufficializzato durante il Governo Fanfani IV, sostenuto dall’appoggio esterno dei socialisti. Sui Governi di centro-sinistra nella III legislatura, cfr. P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, 149 ss.; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, 177 s.

⁹¹ La “Nota aggiuntiva” rappresenta il secondo momento di rilancio della programmazione in Italia, condotto tramite un documento dal taglio politico decisamente nuovo, «conciso nella esposizione, preciso nell’analisi, assai vigoroso nel tono», come ricorda P. BARUCCI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 174 ss. Per un confronto fra lo “Schema Vanoni” e la “Nota” di La Malfa, cfr. F. FORTE, *Introduzione alla politica economica: il mercato e i piani*, 394 ss.

⁹² M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 33. Il venir meno delle condizioni politiche e i limiti sempre più evidenti del quadro economico complessivo hanno ostacolato il passaggio indefettibile dal mero accordo sul programma alla predisposizione degli strumenti effettivamente necessari per perseguirne gli obiettivi; sulle condizioni e i contrasti politici che sorsero al riguardo, cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, 203 s.

⁹³ Così P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 209. Se lo “Schema Vanoni” non dedicava alcuna attenzione alle modifiche istituzionali che avrebbero dovuto accompagnare l’avvio delle politiche di programmazione, nella “Nota aggiuntiva” i problemi delle istituzioni della programmazione economica venivano poco più che accennati, benché suggerisse una sorta di “decalogo” delle riforme istituzionali da approntare ai fini della programmazione economica, come osserva S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell’economia*, 230 ss. Innanzitutto, si può notare come, formalmente, al centro degli organi della programmazione venisse collocata una nuova figura ministeriale: «è nell’ambito del Ministero del Bilancio, che si articolerà l’attività di programmazione, ed all’uopo [...] il Ministero si convertirà in Ministero del Bilancio e della Programmazione» (MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, II, 132). Sullo sfondo rimaneva anche uno stringato passaggio in cui si prevede l’istituzione di un «Comitato interministeriale per la programmazione, che dovrà sostituire l’attuale Comitato interministeriale della ricostruzione» (MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, II, 131 s.).

grammazione economica»⁹⁴. Nonostante ciò, seppur a livello sotterraneo, accanto all'idea della programmazione globale cominciava a diffondersi la consapevolezza circa l'opportunità di ridisciplinare l'organizzazione del Governo e, in particolare, di istituire un nuovo Comitato interministeriale, ulteriore rispetto al CIR. Tale organo avrebbe dovuto costituire il centro unitario di riferimento per la politica di programmazione, o comunque per la politica economica governativa, ed avrebbe riunificato le competenze precedentemente frazionate tra una pluralità di organi collegiali di governo, sia ereditando le funzioni dei Comitati che sarebbero stati soppressi, sia dettando le direttive d'azione per quelli mantenuti in vita.

La concreta svolta verso politiche di programmazione di livello legislativo, capaci di abbracciare unitariamente l'intero quadro delle variabili economiche, come la riforma di alcune delle strutture di governo ad essa connesse, è legata alla maturazione delle condizioni politico-partitiche che ha caratterizzato l'esperienza dei Governi di centro-sinistra della III e IV legislatura. Da una parte, infatti, prende campo l'interesse della sinistra democristiana per il problema della programmazione economica, con il progressivo convergere verso questo tema di tutto il partito, anche nella sua rappresentanza governativa e parlamentare⁹⁵. Dall'altra, la componente socialista si era riservata fin dall'inizio «il ruolo di protagonista nella politica di programmazione», chiedendo (ed ottenendo) per sé, fin dagli inizi della nuova esperienza di coalizione, il Ministero del bilancio⁹⁶. Era quella la sede che si riteneva capace di garantire una posizione di forza sia entro il futuro organo interministeriale di coordinamento⁹⁷, sia nella predisposizione della futura legge di piano, nel tentativo – neppure troppo celato – di erodere il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio (tradizionalmente democristiano) e “conquistare” progressivamente lo Stato nella logica della programmazione economica⁹⁸.

Dal punto di vista istituzionale, al momento di intraprendere la collaborazione organica di centro-sinistra si è così realizzato una sorta di compromesso sul modello di distribuzione del potere fondato su tre soggetti fondamentali: il Ministro del bilancio, il Comitato dei ministri e il Ministro del tesoro, anche in quanto presidente del CICR⁹⁹. Questo compromesso – come si vedrà – conteneva già in sé i germi

⁹⁴ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 247.

⁹⁵ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 219 ss. e 228 ss.

⁹⁶ M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 70 ss.

⁹⁷ L'originaria idea era quella di creare un “Ministro in Comitato”, ovvero un Ministro che avesse il suo punto di forza non in una struttura burocratica, bensì nello stare in un Comitato interministeriale, del quale detiene il potere di iniziativa; cfr. F.P. PUGLIESE, *Programmazione economica e indirizzo politico: una analisi introduttiva*, 22.

⁹⁸ Cfr. E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 96 s., il quale sottolinea come non fosse estraneo all'impostazione socialista il desiderio di rafforzare le leve di potere di cui poteva disporre la delegazione di partito entro la compagine di governo (la famosa «stanza dei bottoni» di cui parlava Pietro Nenni).

⁹⁹ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 241. Quanto al Ministro del bilancio, si realizzava l'aspirazione socialista all'individuazione di un soggetto in grado di operare la ge-

che ne avrebbero determinato il fallimento, ossia, principalmente, l'eccessiva frammentazione di competenze e di centri di potere¹⁰⁰.

3.2. Il CIPE nella prospettiva del "Programma economico nazionale"

Tracce significative sul modo di intendere il futuro Comitato interministeriale deputato alla programmazione economica, quanto a funzioni e rapporto con gli altri Comitati preesistenti, si ritrovano nei due documenti politici più importanti elaborati nei momenti immediatamente precedenti alla legge n. 48/1967, ovvero nelle bozze del programma economico nazionale predisposte prima dal Ministro Giolitti e poi dal Ministro Pieraccini.

Il primo progetto di piano economico nazionale, riferito agli anni 1964-69, venne formulato durante il primo Governo Moro dal Ministro del bilancio Antonio Giolitti, e mai messo in votazione¹⁰¹. Per quanto qui di più prossimo interesse, all'interno del "Progetto Giolitti" veniva riservata una sezione alle future riforme istituzionali, dedicando una parte al "Comitato interministeriale per la programmazione economica"¹⁰².

La formale riapertura del processo di pianificazione si è verificata, poi, nel gennaio del 1965, durante il secondo Governo Moro, con la presentazione in Consiglio dei Ministri, da parte del nuovo Ministro del bilancio Giovanni Pieraccini, del "Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69"¹⁰³.

stione della nuova politica economica o, meglio, la sua catalizzazione attraverso il principio della programmazione; quanto al nuovo Comitato di Ministri della programmazione economica, si garantiva alla DC, fra l'altro, un'adeguata rappresentanza di consolidati centri di influenza di tipo burocratico-ministeriale; gli ambienti ministeriali del Tesoro e della Banca d'Italia, da parte loro, avrebbero garantito che la politica monetaria avrebbe prevalso sugli indirizzi della programmazione.

¹⁰⁰ Così S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 242, il quale osserva come il soggetto che avrebbe più sofferto di questa frammentazione fosse il Presidente del Consiglio.

¹⁰¹ Cfr. P. BARUCCI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 209 ss.; M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 40 ss. Per i contenuti del Piano, più nel dettaglio, cfr. MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, IV, 4 ss. A giudizio degli storici dell'economia, la prima bozza di programma nazionale ha avuto il pregio, rispetto ai documenti programmatici precedentemente formulati, di rappresentare «un vero piano operativo»; cfr. F. FORTE, *Manuale di politica economica*, IV, 1015. Anche il "Progetto Giolitti", tuttavia, venne fatto oggetto di feroci critiche, provenienti sia da parte di chi lo ritenne fautore di una pianificazione di tipo dirigista, sia di chi sostenne che si trattasse solamente di una mera anticipazione del "Progetto Pieraccini"; cfr. P. BARUCCI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 209 ss.

¹⁰² Il nuovo Comitato avrebbe sostituito gli altri Comitati interministeriali economici ed avrebbe dovuto assumere funzioni di approvazione e di controllo sui programmi di investimento della grande impresa, pubblica e privata. Cfr. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 250 ss.; M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 99.

¹⁰³ Consultabile in MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, IV, 61 ss. La complessa "strategia della programmazione" contenuta nella prima bozza di Programma nazionale ha

Tale “Progetto” sarebbe stato approvato solamente a due anni e mezzo di distanza con la legge 27 luglio 1967, n. 685, riguardante il “programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970”, in esito ad un *iter* parlamentare che si sarebbe rivelato talmente lento da rappresentare un motivo di vizio delle stesse previsioni programmatiche¹⁰⁴.

Il Programma si presentava in sostanziale continuità, più che in contrapposizione, con la “Nota aggiuntiva” di La Malfa¹⁰⁵ e col “Progetto Giolitti”¹⁰⁶. Questo atto programmatico di eccezionale estensione¹⁰⁷, formulato in termini discorsivi e non come una serie coordinata e concatenata di norme di condotta¹⁰⁸, è stato oggetto di ampio interesse da parte della dottrina giuspubblicistica, che – come anticipato – da anni si stava interrogando sulle molteplici problematiche giuridiche, comprese quelle di ordine costituzionale, che la programmazione economica stava sollevando¹⁰⁹.

preso forma nella presentazione di tre distinti disegni di legge: il primo, presentato alle Camere il 16 giugno 1965, relativo al programma economico 1966-1970; il secondo, del 23 settembre 1965, riguardante gli organi della programmazione economica; il terzo, presentato solamente il 23 febbraio 1967, sulle “procedure” della programmazione economica. Si è deciso, così, di capovolgere l'ordine logico che avrebbe voluto prima l'approvazione delle strutture della programmazione e poi l'elaborazione del programma, sulla base delle prime; cfr. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 252 ss., anche per una spiegazione delle motivazioni politiche alla base di questa decisione.

¹⁰⁴ Secondo il giudizio espresso da L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, 204. Per una ricostruzione analitica dell'*iter* di approvazione del d.d.l. del Programma nazionale, v. M.A. BARTOLI, G. GIOLI, *L'iter del «Programma economico quinquennale» dal 21 gennaio 1965 al 25 luglio 1967*, 235 ss. Il ritardo di presentazione del d.d.l. rispetto al periodo di riferimento del piano, originariamente riferito agli anni 1965-69, indusse il Governo, nel novembre del 1965, a presentare una “Nota di aggiornamento” per il periodo 1966-70 (243 s.).

¹⁰⁵ Così P. BARUCCI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 178 ss.

¹⁰⁶ Così S. LOMBARDINI, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, 69, P. BARUCCI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 212, e M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 81, che rileva come i mutamenti più significativi venivano individuati nei temi oggetto di compromesso al momento della formazione del secondo Governo Moro.

¹⁰⁷ Condividono il giudizio sulla vastità dei contenuti P. BARILE, *Aspetti giuridici del progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965/69*, 477 ss.; A. PREDIERI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 58. Più approfonditamente, per una disamina in termini economici di finalità, obiettivi e schema logico seguito dal Piano, oltre che della letteratura critica sul piano, sempre in chiave economica, cfr. P. BARUCCI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 183 ss. e 214 ss., con i corrispondenti richiami bibliografici. La legge n. 685/1967 è stata formalmente abrogata solamente dal d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212.

¹⁰⁸ La stessa suddivisione del Programma rivela il suo carattere anomalo, con una strutturazione in 5 “Parti”, in XXIII “Capitoli”, in 255 “Paragrafi”. Per un'analisi e dettagliata classificazione delle proposizioni del programma in base al loro contenuto, cfr. A. PREDIERI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 74 ss.

¹⁰⁹ Una volta attestata la compatibilità fra programmazione globale e quadro costituzionale, la riflessione della dottrina era entrata in un'ulteriore fase, dedicata all'esame più approfondito delle norme costituzionali regolatrici della programmazione; in particolare, l'attenzione dei costituzionalisti si era focalizzata sulla forma degli atti di programmazione, con un dibattito che metteva in gioco una

Venendo propriamente alle linee di impostazione che avrebbero condizionato il futuro del CIPE, occorre volgere lo sguardo al Capitolo III del Programma economico nazionale, espressamente dedicato a “Modi e mezzi dell’azione programmatica”. Il primo fra gli “organi della programmazione” è il “Ministero del bilancio e della programmazione economica”, il quale, «ferma restando la competenza istituzionale del Presidente del Consiglio», avrebbe assunto competenze relative «alla elaborazione e attuazione del programma economico nazionale, e in relazione a ciò, all’impostazione del bilancio dello Stato»¹¹⁰.

Nel disegno complessivo, accanto a tale organo monocratico figura un «Comitato di Ministri per la programmazione economica», avente il compito di definire i criteri che devono presiedere alla elaborazione del programma economico nazionale e di sovrintendere all’attuazione del programma stesso». In questo quadro «dovranno essere rivedute e semplificate le competenze dei Comitati interministeriali con compiti in materia finanziaria ed economica»¹¹¹.

Vi è dunque una certa differenza tra il “Progetto Giolitti” e il “Programma Pieraccini” quanto all’inserimento del nuovo CIPE tra gli altri Comitati di Ministri: se il primo proponeva una soluzione più radicale, consistente nella liquidazione di tutti gli altri Comitati, pur concentrata prevalentemente nell’attività programmatica rivolta ai centri imprenditoriali, il secondo si limitava a chiedere una revisione e semplificazione del sistema dei Comitati, sebbene si conferissero al CIPE funzioni più di ampio spettro; veniva così a stemperarsi l’idea di attribuire centralità al CIPE nell’elaborazione degli indirizzi, segnando una tendenza che sarebbe andata sempre più accentuandosi man mano che ulteriori Comitati sarebbero stati effettivamente istituiti in futuro¹¹².

3.3. *L’istituzione del “Comitato interministeriale per la programmazione economica” tra gli organi del Governo*

Fra gli organi previsti dalla legge n. 48/1967, quello su cui bisogna ovviamente concentrare l’attenzione è il “Comitato interministeriale per la programmazione economica”. Rispetto ad esso occorrerà dar conto dello scostamento tra intenzioni

pluralità di istituti e, più in generale, la visione dei rapporti fra Parlamento e Governo nel più ampio contesto costituzionale. Cfr. la ricostruzione analitica di A. PREDIERI, *Il Programma economico nazionale 1966-70*, 26 ss., con ampi riferimenti alla dottrina che, fra l’altro, si era posta una serie di interrogativi quali: ritenere o meno che l’art. 41 Cost. imponesse l’utilizzo della legge per la deliberazione dei piani; che l’iniziativa per l’approvazione delle leggi di piano dovesse spettare necessariamente al Governo alla stregua delle leggi di bilancio; la necessità di distinguere, sotto il profilo procedimentale, fra legge di piano e legge di bilancio; che l’art. 41 Cost. imponesse o meno una riserva di legge; l’assimilazione del piano ad una legge provvedimento.

¹¹⁰ Paragrafo 20.

¹¹¹ Sulle ulteriori competenze del CIPE, v. paragrafi 30 ss.

¹¹² D’ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 95.

dei suoi primi sostenitori, dato normativo nel quale ha trovato disciplina, prassi e sviluppi successivi¹¹³.

Il CIPE, negli intenti dei fautori della programmazione economica, nasceva come una sorta di «gabinetto economico»¹¹⁴ per il coordinamento della politica economica di medio e breve periodo. Tale organo, che rappresentava la formale istituzione con legge di alcune strutture di governo già esistenti¹¹⁵, assume la fisionomia delineata dagli articoli 16 e 18 della legge n. 48/1967¹¹⁶.

Quanto alla sua composizione, si prevede originariamente che «il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è costituito in via permanente dal Ministro per il bilancio e per la programmazione economica, che ne è Vicepresidente, e dai Ministri per gli affari esteri, per il tesoro, per le finanze, per l'industria e commercio, per l'agricoltura e foreste, per il commercio con l'estero, per le partecipazioni statali, per i lavori pubblici, per il lavoro e la previdenza sociale, per i trasporti e l'aviazione civile, per la marina mercantile e per il turismo e lo spettacolo nonché dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord»¹¹⁷.

Il CIPE presenta una composizione «elastica», poiché «sono chiamati a partecipare alle riunioni del Comitato altri Ministri, quando vengano trattate questioni riguardanti i settori di rispettiva competenza», nonché «i Presidenti delle Giunte regionali, i Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano, quando vengano trattati problemi che interessino i rispettivi Enti»¹¹⁸. In qualità di esperti, «alle sedute del Comitato interministeriale per la programmazione economica possono

¹¹³ Se la legge n. 685/1967 «non risolveva in alcun modo il problema giuridico della “forza” del piano, né quello politico del rapporto Governo-Parlamento nella programmazione», la legge n. 48/1967 «dava risposte assolutamente insoddisfacenti sul versante della struttura del governo»; così S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 257.

¹¹⁴ Così espressamente, fin dal titolo della propria riflessione, G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, ma anche M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 99 e G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, 73. Anche la relazione di Moro alla Camera recitava come «l'attività direzionale in materia di programmazione viene attribuita al comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) [...] Sono di conseguenza attribuiti a detto comitato la maggior parte dei poteri che in materia di politica economica a vari livelli sono attualmente ripartiti tra una pluralità di organismi collegiali ed è prevista una delega al Governo per il riordinamento di tali organismi e per la soppressione di quelli che risulteranno eventualmente non più necessari»; cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, IV legislatura, n. 2606, *Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei ministri per la programmazione economica*, 3.

¹¹⁵ Il Comitato operava già in seno al CIR, in forza della delibera del Consiglio dei Ministri del 4 agosto del 1965. Cfr. più ampiamente, anche per l'indicazione di ulteriori organi, G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, 6 ss. e D. SERRANI, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, 78 s.

¹¹⁶ Per un commento a prima lettura, cfr. R. CHIARELLI, *Il C.I.P.E. nel sistema del piano*, 1072 ss.

¹¹⁷ Art. 16, c. 2, legge n. 48/1967.

¹¹⁸ Art. 16, c. 5, legge n. 48/1967. Il successivo art. 18, c. 2, prevede ulteriori integrazioni quando il CIPE si trovi ad esercitare le funzioni del soppresso CIR.

essere invitati ad intervenire il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente dell'Istituto centrale di statistica, il segretario della programmazione»¹¹⁹.

Se si volesse spendere qualche preliminare considerazione sulla composizione del CIPE potrebbe subito notarsi come, in linea astratta, un Comitato che coinvolga un numero così ampio di Ministri potrebbe dare adito a qualche perplessità, perché tale composizione, da una parte, rischia di compromettere la funzionalità dell'organo, e, dall'altra, rischia inutilmente di duplicare il Consiglio dei Ministri stesso¹²⁰. Di per sé, la formazione di un Comitato interministeriale presuppone che solo alcuni Ministri vantino interessi istituzionali connessi alla materia, ma «per ciò che concerne la programmazione questo presupposto manca, poiché in realtà non vi è Ministro che possa considerarsi estraneo ai suoi problemi»¹²¹. Se, in astratto, simile composizione indeboliva la stessa posizione del Ministro del bilancio, in contrapposizione alle mire originarie della componente socialista di governo¹²², la prassi di lì a breve avrebbe consentito a tale figura di recuperare centralità, poiché fin dai primi anni di istituzione le sedute del CIPE presiedute dal Presidente del Consiglio sono state veramente sporadiche¹²³. Sempre in ordine alla composizione, inoltre, occorre rilevare anche come fin da subito sia invalsa la prassi dei Ministri membri del Comitato di farsi sostituire da sottosegretari muniti di delega¹²⁴.

Quanto alle competenze del CIPE, l'aspirazione dell'art. 16 era evidentemente quella di fare del Comitato un organo dotato di funzioni di indirizzo politico generale in tre settori di grande rilievo: la politica economica generale e congiunturale; la programmazione economica e di bilancio; la politica economica comunitaria¹²⁵.

¹¹⁹ Art. 16, c. 7, legge n. 48/1967. Alle riunioni del Comitato partecipa, con le funzioni di segretario, il Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica, mentre i servizi di segreteria sono affidati alla Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica del Ministero del bilancio e della programmazione economica (art. 16, cc. 6 e 9).

¹²⁰ Così criticamente A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, 497.

¹²¹ G. GUARINO, *Programmazione economica ed imprese pubbliche: aspetti giuridici*, 286.

¹²² E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 98.

¹²³ Cfr. i dati citati da G. NEGRO, *Considerazioni in tema di composizione e funzionamento del C.I.P.E.*, 728 ss., che rileva come dal gennaio 1970 al luglio 1974 il CIPE sia stato presieduto dal Presidente del Consiglio solamente in una seduta delle 70 complessive.

¹²⁴ G. NEGRO, *Considerazioni in tema di composizione e funzionamento del C.I.P.E.*, 730.

¹²⁵ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 262. In base all'art. 16, c. 3, della legge n. 48/1967, il CIPE esercita una pluralità di competenze, quali: predispone gli indirizzi della politica economica nazionale; indica, su relazione del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, le linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale; indica, su relazione del Ministro per il tesoro, le linee generali per la impostazione del progetto di bilancio di previsione dello Stato; indica le direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale e a promuovere e coordinare a tale scopo l'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici; esamina la situazione economica generale ai fini della adozione di provvedimenti congiunturali; promuove l'azione necessaria per l'armonizzazione della politica economica nazionale con le politiche economiche degli altri Paesi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica; approva il programma annuale di at-

Già prima dell'adozione della legge istitutiva e nel corso dell'*iter* legislativo erano emerse preoccupazioni circa l'eventualità che, con le proprie funzioni, il CIPE potesse invadere le competenze riservate al Consiglio dei Ministri o restringere l'autonomia decisionale di alcuni Ministri¹²⁶. Si sosteneva, infatti, che «le decisioni fondamentali relative al piano devono essere adottate dall'intero Consiglio dei Ministri» e che «l'organismo tecnico del piano va posto alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio»¹²⁷. Sulla base di queste preoccupazioni, il Parlamento ha adottato alcune modifiche terminologiche all'articolato originario presentato dal Governo¹²⁸, le quali, tuttavia, al di là di come si sarebbero concretamente sviluppate le politiche di programmazione, non sembrerebbero tali da scongiurare i dubbi di legittimità costituzionale nell'attribuzione delle funzioni al CIPE¹²⁹. È stato invece esplicitato come il Comitato debba operare «ferme restando le competenze del Consiglio dei Ministri e subordinatamente ad esse»¹³⁰. Nonostante queste accortezze, il CIPE, pur non essendo titolare esclusivo della potestà di indirizzo politico economico, sembrerebbe divenire l'organo «preferito» in tale settore, così che quando il Consiglio dei Ministri non intenda trattare un determinato affare, questo «potrà definirsi di competenza del CIPE in via definitiva oltre che prioritaria»¹³¹.

A ben guardare, tuttavia, la legge investe in via esclusiva il CIPE solamente di due compiti, ovvero la definizione delle linee generali per la impostazione del progetto di bilancio e la definizione delle direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale. Per tutte le altre attribuzioni la legge adotta una linea «attendista»¹³², poiché, rinviando ad una successiva definizione del loro contenuto, risulta incerta sia nell'*an* che nel *quando*.

Al di là di ciò, è evidente «che sarebbe puro formalismo considerare un organo della complessità del CIPE come una sorta di organo tecnico interno del consiglio dei ministri, dotato di attribuzioni semplicemente istruttorie, destinate a fare da supporto conoscitivo rispetto alle successive deliberazioni del consiglio»¹³³. Sulla

tività dell'Istituto centrale di statistica per quanto concerne le rilevazioni interessanti la programmazione economica. V. anche art. 17, c. 1, legge n. 48/1967. Per un'analisi dettagliata di ciascuna di queste competenze, cfr. G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, 42 ss.

¹²⁶ A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, 491 ss.

¹²⁷ G. GUARINO, *Programmazione economica ed imprese pubbliche: aspetti giuridici*, 287.

¹²⁸ Ove si stabiliva che il CIPE «formula gli indirizzi di politica nazionale», si decise di sostituire l'espressione «formula» con «predisporre gli indirizzi»; oppure, ove si stabiliva che il CIPE «dà le direttive al Ministro per il bilancio e la programmazione economica per la elaborazione del programma economico nazionale», si decise di sostituire «indica, su relazione del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, le linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale».

¹²⁹ F.S. SEVERI, *Strutture amministrative per la programmazione*, 800 s.; G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, 82 ss.; S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 252 s.; F.P. PUGLIESE, *Programmazione economica e indirizzo politico: una analisi introduttiva*, 20.

¹³⁰ Art. 16, c. 3, legge n. 48/1967.

¹³¹ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 99.

¹³² E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 99.

¹³³ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 264.

base di questi presupposti, si comprende perché la dottrina dell'epoca si sia divisa nell'attribuire al CIPE natura politica ovvero amministrativa, contrapponendo una visione del CIPE quale organo costituzionale e di governo, titolare del potere di determinazione dell'indirizzo politico-economico¹³⁴, ad una visione del CIPE quale struttura meramente amministrativa, titolare di funzioni prevalentemente preparatorie del Consiglio dei Ministri¹³⁵.

La collocazione del CIPE all'interno degli organi di governo, inoltre, può essere meglio compresa se si tengono a mente anche le innovazioni cui è incorsa la figura del Ministro del bilancio, divenuto "Ministro del bilancio e della programmazione economica"¹³⁶.

In una prima fase del dibattito sulle istituzioni della programmazione si era posta l'alternativa fra la creazione di una "autorità di piano", incardinata presso la Presidenza del Consiglio, e un nuovo Ministero della programmazione¹³⁷. Le resistenze incontrate nelle burocrazie esistenti e nelle classi politiche furono determinanti per la scelta di una soluzione che privilegiasse la creazione di un apparato tecnico-amministrativo di programmazione ministeriale, saldamente ancorato al principio di responsabilità politica di fronte al Parlamento e collocato all'interno di una struttura interministeriale che potesse risolvere i problemi di coordinamento¹³⁸.

Nonostante la valenza politica che tale carica aveva assunto, specie per la componente socialista di governo, e le strutture di supporto che le erano state affiancate¹³⁹, *a posteriori* si è valutato come il Ministro del bilancio e della programmazione economica sia uscito dalla legge n. 48/1967 con debolissime attribuzioni¹⁴⁰. Quanto alle attribuzioni in materia di bilancio, economia e finanza, la legge n. 48/1967 si è limitata sostanzialmente «a registrare punti di arrivo già consolidati da

¹³⁴ Per limitarsi solamente ad alcune considerazioni formulate a breve distanza dall'adozione della legge n. 48/1967, cfr. soprattutto G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, spec. 85 ss., ma anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 528 s., che sembra considerare la natura politica del CIPE, «cui compete predisporre gli indirizzi della politica economica nazionale e che, perciò stesso, viene ad assumere una preminenza sullo stesso Consiglio dei Ministri». Cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 1973, 227 ss., che considera come la funzione tipica dei Comitati interministeriali si espliciti prevalentemente nella sfera dell'alta amministrazione. Però, per quanto riguarda espressamente il CIPE, si scinde le competenze di indirizzo politico-economico e di programmazione dalle altre competenze amministrative esterne (640 s.).

¹³⁵ Cfr., su tutti, F.S. SEVERI, *Strutture amministrative per la programmazione*, 800 ss.

¹³⁶ Cfr. R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, 199 ss. e D. SERRANI, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, 54 ss., anche per una ricostruzione dei disegni di legge che in passato si erano succeduti, alla legislazione che nel frattempo ne aveva accresciuto le competenze, alla specifica articolazione interna assunta da questo dicastero con la legge del 1967.

¹³⁷ Come riportato da M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 93 ss.

¹³⁸ M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 94 ss.

¹³⁹ Per un'analisi specifica degli organismi tecnici operanti nell'attività di programmazione, cfr. R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, 243 ss.; L. CAPONI, *Indirizzo di governo, attività consultiva e di ricerca nella programmazione economica*, 155 ss.

¹⁴⁰ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 257.

un trentennio, riguardo alle attribuzioni del ministro sul bilancio dello Stato e sulla legislazione finanziaria»¹⁴¹. Quanto alle competenze nuove in materia di programmazione¹⁴², esse possono essere suddivise in attribuzioni relative alla formazione del programma, alla tutela della sua coerenza e della sua permanente “forza” come atto di indirizzo politico, e in attribuzioni per la sua attuazione¹⁴³. Alla prova dei fatti, tuttavia, tali prerogative si sono rivelate deboli, in ragione soprattutto alla incapacità di dotare il programma economico di qualsiasi “forza” giuridica vincolante¹⁴⁴. La resistenza offerta dalle alte burocrazie ministeriali, infine, ha contribuito a limitare i poteri di questo Ministero che si occupava di programmazione, entro cui si era radicato un piccolo apparato dotato di forti connotazioni tecniche e dalla spiccata vocazione a dialogare con l'esterno¹⁴⁵.

Si pensi, inoltre, al fatto che la Ragioneria generale dello Stato fosse ancora incardinata alle dipendenze del Ministero del tesoro e non di quello del bilancio, con tutte le conseguenze che ne derivavano in termini di potere di elaborazione e compilazione del bilancio, oltre che di controllo sull'opportunità delle spese pubbliche. Simile assetto non solo conferiva una posizione privilegiata al Ministro del tesoro, a discapito del Ministro del bilancio, ma rifletteva una determinata opzione di metodo, consistente nella guida dell'amministrazione in base al «controllo di spesa, che si contrappone [al metodo] della determinazione delle finalità»¹⁴⁶. Le maggiori amministrazioni di spesa, infatti, finivano per preferire una contrattazione attorno all'ammontare della spesa che lasciasse inalterata la determinazione degli obiettivi e degli indirizzi di intervento, piuttosto che una discussione preventiva di obiettivi, tempi e modi dell'azione¹⁴⁷. Da qui l'impossibilità di programmare le attività in relazione ai fini, quando, viceversa, un corretto metodo programmatico presupporrebbe che le spese siano orientate in funzione degli obiettivi previamente configurati.

Da queste considerazioni emerge come una seria programmazione avrebbe richiesto un cambiamento di impostazione, che non avrebbe potuto ottenersi dalla mera assunzione delle decisioni di pianificazione o da altri elementi come l'ampiezza assunta dallo stesso piano o la veste giuridica assegnata a quest'ultimo.

¹⁴¹ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 257, a proposito delle attribuzioni ex art. 2 della legge n. 48/1967. Per il dettaglio delle sue competenze, cfr. D. SERRANI, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, 84 ss. e R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, 211 ss.

¹⁴² S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 258 ss., anche a proposito dei rapporti tra detto Ministro e Presidente del Consiglio.

¹⁴³ V. art. 3, c. 1, della legge n. 48/1967.

¹⁴⁴ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 260.

¹⁴⁵ Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, 488 ss., che imputa parte di questa resistenza anche alle forze politiche democristiane, che avrebbero trovato nel pubblico impiego un interlocutore privilegiato nei confronti del quale era necessario evitare ogni possibile iniziativa traumatica.

¹⁴⁶ S. CASSESE, *Introduzione*, 34.

¹⁴⁷ M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 98.

Più concretamente, il successo della pianificazione sarebbe conseguito solamente da una riforma complessiva della pubblica amministrazione, di cui il trasferimento della Ragioneria rappresentava solamente un esempio¹⁴⁸.

Come anticipato, infine, la legge n. 48/1967 oltre ad istituire il CIPE ha avviato anche un processo di razionalizzazione dello stesso sistema dei Comitati¹⁴⁹. Lo strumento prescelto è stato quello della delega legislativa, tramite previsioni chiaramente formulate in termini molto ampi¹⁵⁰.

Così, l'art. 18, cc. 3 e 4, delega il Governo alla soppressione del Comitato permanente per le partecipazioni statali e del Comitato interministeriale per l'E.N.E.L., distinguendo, in relazione alle esigenze di coordinamento con la programmazione, tra le attribuzioni da trasferire alla competenza del Ministero delle partecipazioni statali e al Ministero dell'industria e commercio, oppure, rispettivamente, al CIPE o ad apposito Sottocomitato costituito in seno ad esso.

Il successivo comma 5 dello stesso articolo 18, invece, delega il Governo al riordinamento delle attribuzioni e della composizione dei Comitati di Ministri aventi competenza in materia economica e finanziaria, per coordinare o ricondurre ove possibile le relative competenze al CIPE¹⁵¹.

A questo proposito, occorre notare che la decisione da parte della legge di non provvedere direttamente al riordino dei Comitati, ma di rimetterne l'onere al Governo, contribuisce a «sottrarre ad un confronto aperto e soprattutto conoscibile» le forze chiamate a decidere della fisionomia effettiva del CIPE, «procrastinando l'inevitabile scontro e collocandolo in una fase interna alle forze politiche di governo»¹⁵². Le soluzioni adottate, inoltre, si dimostreranno molto distanti dal disegno originario previsto dal «Progetto Giolitti» di concentrare nelle mani del CIPE le competenze economico-finanziarie¹⁵³.

¹⁴⁸ Cfr. P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 218 ss., che osserva come la mancata realizzazione di un raccordo fra politica di bilancio e programmazione, che valorizzasse la strumentalità dell'impostazione del bilancio rispetto all'attuazione del piano, ha minato alle radici la possibilità di realizzare effettivamente un disegno programmatico, scindendo irrimediabilmente la politica economica di lungo periodo da quella di breve periodo. Di tutto ciò la legge n. 48/1967 non recava traccia, e si comprendono così i motivi del definitivo abbandono dell'idea di creare un vero e proprio «ministero dell'economia», capace di riunificare le competenze ripartite fra Bilancio, Tesoro e Finanze; cfr. D. SERRANI, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, 82.

¹⁴⁹ Cfr. G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, 16 ss.

¹⁵⁰ «Segno di rinuncia del parlamento ad una significativa regolamentazione legislativa del «sistema dei comitati»; così S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 264 s.

¹⁵¹ Vengono stabiliti, quali criteri direttivi, la «revisione delle attribuzioni dei singoli Comitati al fine di eliminare duplicazioni o interferenze e di coordinare l'azione di detti organismi con quella del Comitato interministeriale per la programmazione economica», e la «soppressione di Comitati di Ministri, le cui attribuzioni possono essere trasferite, per identità di compiti o per un più efficace svolgimento degli stessi, al Comitato interministeriale per la programmazione economica o ad appositi Sottocomitati da costituirsi in seno al Comitato stesso».

¹⁵² E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 100 s.

¹⁵³ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 261.

In attuazione di suddette deleghe è stato inizialmente adottato il d.P.R. 14 giugno 1967, n. 554, recante “Soppressione del Comitato permanente per le partecipazioni statali e del Comitato interministeriale per l’E.N.E.L.”. Nell’esercizio della potestà delegata il Governo ha seguito un criterio ispiratore che consiste nella suddivisione del potere di indirizzo in due livelli distinti: al CIPE è stato attribuito il potere di «emanazione delle direttive generali» necessarie al coordinamento dell’azione dei due settori in questione con gli obiettivi della programmazione – potere destinato, tuttavia, a cadere in disuso; al Ministro dell’industria e del commercio e al Ministro delle partecipazioni statali, invece, è stata affidata la gestione e il controllo diretto del settore, con un conseguente loro rafforzamento¹⁵⁴.

Il decreto legislativo per il trasferimento al CIPE dei poteri di direttiva e programmazione sulle imprese a partecipazione statale avrebbe potuto rappresentare un’importante occasione di riforma, nonostante l’implicita rinuncia ad una revisione più rigorosa e ampia del sistema delle partecipazioni¹⁵⁵. Invece, anche quando non sono stati attribuiti nuovi poteri in capo agli organi ministeriali, la distribuzione di quelli preesistenti è andata a vantaggio dell’organo politico monocratico¹⁵⁶. Quando infatti al CIPE sono state destinate nuove attribuzioni, la distribuzione dei poteri è stata bilanciata soprattutto dall’introduzione, a vantaggio del Ministro competente per materia, di un generale “potere di proposta” verso il Comitato¹⁵⁷.

Successivamente, in attuazione della seconda delega prevista dalla legge del 1967, è stato adottato il d.P.R. 30 marzo 1968, n. 626, recante “Riordinamento delle attribuzioni e della composizione dei Comitati di Ministri aventi competenza in materia economica e finanziaria”. Merita qui ricordare che con tale decreto si è deciso di mantenere in vita il CICR e il CIP, pur sottoponendoli alle direttive del CIPE¹⁵⁸.

¹⁵⁴ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 227; S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell’economia*, 265. Cfr. anche G. AMATO, *Il primo centro-sinistra, ovvero l’espansione della forma di governo*, 297, che riconduce simile impostazione alla differente estrazione politica dei partner di coalizione di governo, e parla di «codificazione delle tendenze emerse nel primo quinquennio del centro-sinistra».

¹⁵⁵ Cfr. M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 104, e E. D’ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 102.

¹⁵⁶ Ad esempio, l’art. 4 del d.P.R. n. 554/1967, che attribuisce al Ministro per l’industria, il commercio e l’artigianato una serie di attribuzioni già affidate al Comitato dei Ministri per l’E.N.E.L., da esercitare «sulla base delle direttive generali fissate dal C.I.P.E., ai fini del coordinamento con gli obiettivi della programmazione».

¹⁵⁷ V., ad esempio, l’art. 2 del d.P.R. n. 554/1967, che dispone fra l’altro che per l’efficace esercizio del potere di coordinamento di cui all’art. 4 della legge n. 1589/1956, il CIPE eserciti una serie di prerogative su proposta del Ministro per le partecipazioni statali.

¹⁵⁸ Quanto al CICR, è stato stabilito che esso si attenga alle direttive generali del CIPE «per la ripartizione globale dei flussi monetari tra le varie destinazioni, in conformità alle linee di sviluppo fissate dal programma economico nazionale», e, in particolare, che tali direttive siano enunciate dal CIPE «insieme con le linee generali per l’impostazione del progetto del bilancio di previsione dello Stato» (art. 1, d.P.R. n. 626/1968). Quanto al CIP, esso deve attenersi alle direttive del CIPE «per

La spiegazione della mancata abolizione di questi due Comitati – che è stato definito come «il momento declinante delle posizioni riformatrici della programmazione»¹⁵⁹ – sembra debba essere ricercata nella natura dei due organi o in ciò che essi rappresentano¹⁶⁰. Quanto al CIP, vale il rilievo che la sua attività ordinaria sia un'attività amministrativa per la quale risultano necessarie decisioni a livello governativo. Il rilievo dell'indirizzo politico economico nella determinazione autoritativa dei prezzi troverebbe poi riscontro nel potere di direttiva del CIPE. Quanto al CICR, il suo mantenimento attesta – secondo quanto accennato in precedenza¹⁶¹ – come il governo della moneta, del credito e del risparmio sia determinato dialetticamente dalla Banca d'Italia e dal Ministro del tesoro, rimanendo estraneo alla programmazione.

Inoltre, motivazioni di natura politica inducono a ritenere che Parlamento e Governo siano stati mossi dalla preoccupazione che si potessero costituire in seno al CIPE sottocomitati permanenti, analoghi a quello già operante per il Mezzogiorno, che «avrebbero finito per compromettere irrimediabilmente la struttura unitaria voluta dai “programmatori” per il CIPE stesso»¹⁶².

Il quadro normativo citato ha indotto taluni a riconoscere al CIPE una posizione di «supremazia» rispetto agli altri Comitati e a qualificarlo come «centro di direzione e di razionalizzazione delle attività in materia economica e finanziaria»¹⁶³. A questo proposito, sarebbe lecito nutrire dei dubbi sulla funzionalità e sulla costituzionalità di un sistema di Comitati nel quale uno di essi, ovvero il CIPE, sia posto in rapporto di sovraordinazione rispetto agli altri, creando problemi, ad esem-

quanto riguarda la determinazione dei settori economici e delle categorie di beni o servizi relativamente ai quali lo stesso C.I.P. esercita le attribuzioni di sua competenza a norma delle disposizioni vigenti» (art. 2, d.P.R. n. 626/1968). Il Comitato di Ministri che, ai sensi dell'art. 3 della legge 11 agosto 1960, n. 933, esercita una serie di competenze nei confronti del Comitato nazionale per l'energia nucleare (CNEN), viene invece soppresso e le relative funzioni vengono attribuite al CIPE o a singoli Ministri (art. 3).

¹⁵⁹ Cfr. M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 107.

¹⁶⁰ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 169.

¹⁶¹ Cfr. *retro par. 2.*

¹⁶² E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 103. Cfr. anche R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, 196, che mette in guardia da un sistema di Comitati di tipo piramidale «alla cui base resta, sempre più sfumato e lontano, il collegamento con gli organi del Governo previsti dalla Costituzione».

¹⁶³ Cfr. F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, 57. Secondo G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, 26 s., «non v'è dubbio» che con la successione del CIPE al CIR, al Comitato permanente dei Ministri per le partecipazioni statali, al Comitato dei Ministri per l'ENEL e al Comitato di Ministri per il CNEN, con il trasferimento in seno al CIPE del Comitato di Ministri per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno, e infine con la sottoposizione del CIP e del CICR al potere di direzione politica generale del CIPE, quest'ultimo «risulta investito di una competenza quasi totale a decidere la politica del Governo nel campo economico e finanziario, potendosi servire dei più penetranti strumenti di impulso, di incentivazione e di controllo dell'economia nazionale».

pio, con riguardo alla responsabilità politica del Ministro membro del Comitato “indirizzato”¹⁶⁴.

Tuttavia, anche sotto questo profilo, la prassi ha dimostrato come i problemi teorici non debbano destare preoccupazioni in termini pratici e funzionali. Occorre osservare, infatti, come al momento dell’adozione del citato decreto legislativo, sia il CICR che il CIP «non esercitavano più sostanzialmente funzioni politiche»¹⁶⁵. È possibile ritenere, dunque, che nei due sistemi interessati dalle riforme «rimane ben salda l’intelaiatura decisionale preesistente e viene integralmente salvaguardato l’equilibrio degli interessi in gioco»¹⁶⁶. La sovraordinazione del CIPE rispetto agli altri Comitati si è rivelata meramente formale e, d’altronde, bisogna anche attestare uno scarso uso dei poteri di direttiva accordati dai citati interventi normativi di riordino¹⁶⁷.

3.4. (Segue) la sua rapida involuzione a pochi anni dalla istituzione

Secondo un giudizio sufficientemente diffuso, già a breve distanza di tempo dalla istituzione era possibile affermare come il CIPE avesse fallito la propria “missione” di baricentro del sistema di governo dell’economia che il legislatore originariamente avrebbe voluto affidargli¹⁶⁸, seppur confusamente e per quanto meglio esplicitata nei precedenti progetti di legge¹⁶⁹. Di contro, il Comitato sarebbe incorso in un progressivo mutamento della propria fisionomia, in mancanza, peraltro, di un disegno apertamente consapevole dello stesso legislatore, producendo così sviluppi non coerenti rispetto alle premesse originarie.

Questo fallimento è imputabile soprattutto a fattori di politica economica e sociale che inevitabilmente si sono ripercossi, a livello giuridico, sulle dinamiche di attuazione del dato normativo. Più precisamente, simile giudizio non si può spiegare se non in rapporto all’insuccesso di una certa concezione ed esperienza di programmazione globale; già all’inizio degli anni ’70 si assisteva alla presa d’atto

¹⁶⁴ E. D’ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 105; S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell’economia*, 270.

¹⁶⁵ E. D’ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 105, che aggiunge anche come «non è affatto certo se ne avessero mai esercitate».

¹⁶⁶ E. D’ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 107.

¹⁶⁷ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell’economia*, 269 ss.

¹⁶⁸ Osserva G. AMATO, *Il governo dell’industria in Italia*, 57, come «si oscilla fra l’idea di assorbire tutto il possibile nel CIPE e quella di mettere il CIPE al vertice di piramidi nelle quali Ministeri e Comitati troverebbero l’unica alternativa all’estinzione».

¹⁶⁹ Sui progetti di Tambroni e di Giolitti, cfr. P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 231.

dell'inattuazione del primo programma quinquennale 1966-70 e, successivamente, al fallimento del progetto di programma 1971-75, mai entrato in vigore¹⁷⁰.

Sebbene il tasso di sviluppo del PIL nel periodo di riferimento del Programma sia stato superiore agli obiettivi, non sono stati centrati molti altri obiettivi strutturali prefissati¹⁷¹. I giudizi a consuntivo dell'operazione non sono stati affatto positivi, ma tali da far parlare addirittura «di un pasticcio senza precedenti nell'intera storia costituzionale italiana»¹⁷².

Sicuramente tale Programma «si affidava, per la sua compiuta messa in atto, al ricorso di troppe condizioni e di troppi adempimenti, economicamente e politica-

¹⁷⁰ Per una ricostruzione dello sforzo politico-culturale attorno all'elaborazione del secondo programma economico nazionale, cfr. M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 178 ss.; sforzo intercorso dalla redazione del "Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75" sul finire del 1969, noto come "Progetto '80", alla stesura del "Documento programmatico preliminare" contenente gli «elementi per l'impostazione del programma economico nazionale 1971-75», fino alla presentazione del Ministro Giolitti del "Progetto di Programma economico nazionale 1971-75", nel gennaio del 1972, e alla sua mancata approvazione a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, che segnò la fine della V legislatura e dello sforzo politico-programmatorio che era stato profuso – in misure certamente differenti – dai precedenti Governi. Non fu approvato neppure l'aggiornamento del programma agli anni 1973-77, predisposto, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica Taviani, nel corso del secondo Governo Andreotti. Sul punto anche F. SALVIA, *Crisi della programmazione e nuovi strumenti di coordinamento*, 507 ss. Più in generale, in questa fase il programma economico perde il carattere di documento decisionale totalizzante e vincolante per divenire «mera certificazione della coerenza di decisioni già prese o da prendere, con la conseguenza che perde di valore anche la problematica giuridica della forma di approvazione del piano; così P. SARACENO, *La programmazione negli anni '70*, 29 ss.

¹⁷¹ Come occupazione, divario territoriale, risorse da destinare alla soddisfazione di bisogni collettivi; così G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, 4 s., in sede di predisposizione dei documenti preparatori del secondo Programma economico nazionale.

¹⁷² Così L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, 205 s. Tra i motivi alla base di queste valutazioni vi sono una serie di fattori imputabili al Programma stesso: il taglio prettamente economicistico e la scarsa tecnicità giuridica; la sua eccessiva "onnicomprendività" (sottolineata da G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, 63), tanto da far parlare di usi "mitici" della programmazione (come riporta P. BARUCCI, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, 196 ss.); l'aver concepito una programmazione che, fra l'altro, avrebbe dovuto realizzarsi mediante moduli rigidi ed imperativi, ma scarsamente efficaci nei confronti dei soggetti privati (come osserva F. FORTE, *Manuale di politica economica*, IV, 1047); si è giudicato sufficiente approvare il programma con legge perché si realizzasse uno spontaneo adeguamento della realtà, senza considerare che, in questo modo, si sarebbe dato vita ad una programmazione «totalizzante» (G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, 56 ss.), ad un tempo «globalizzante» e «meccanicistica» (D. SERRANI, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, 82), destinata all'insuccesso. Non bisogna neppure trascurare quei fattori pregiudizievoli all'idea stessa di programmazione globale e pluriennale, dei quali basti solamente ricordare il livello di integrazione oramai raggiunto dall'economia italiana nell'economia internazionale, tale da restringere notevolmente l'area stessa di influenza della programmazione economica nazionale, o le frequenti – e spesso imprevedibili – emergenze economiche e politiche che indussero i Governi a discostarsi continuamente dalle previsioni e dagli impegni programmatici (cfr. G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, 6 ss.). Non da ultimo, un rilievo autonomo merita la mancanza delle riforme che si sarebbero rese necessarie al disegno programmatorio (cfr. G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, 56).

mente aleatori»¹⁷³. Di lì a breve, però, si sarebbe assistito alla perdita di slancio verso la programmazione da parte del partito di maggioranza relativa e, oltretutto, alla carente volontà politica dei Ministri della programmazione degli ultimi anni '60¹⁷⁴. Né ebbe successo il tentativo di far rispettare il programma al Parlamento e al Governo, come si rese evidente sin dalla successiva IV e V legislatura: soprattutto le Camere continuarono a dimostrarsi “refrattarie” ad ogni indirizzo precostituito riguardante i criteri della spesa pubblica¹⁷⁵.

Il venir meno del disegno complessivo di una programmazione globale, entro cui il CIPE era stato – seppur ambigualmente – collocato, era inevitabilmente destinato a determinare lo smarrimento dei riferimenti originari e a ripercuotersi sulle funzioni stesse dell'organo, prime fra tutte quelle strettamente connesse con il Programma economico nazionale, ovvero l'indicazione, su relazione del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, delle «linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale»¹⁷⁶, oppure delle «direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale»¹⁷⁷.

Tra i meriti da riconoscere in questo periodo al CIPE, vi è quello di avere assunto, in virtù dell'ampio raggio delle attribuzioni conferitegli, il ruolo di «collettore» nel quale «trovano un punto di confluenza intenti e programmi che prima si ignoravano»¹⁷⁸. Una funzione di coordinamento sicuramente meritoria, ma che si limitava a raccordare dall'esterno centri che assumevano autonomamente le proprie decisioni¹⁷⁹, e comunque ben diversa dalle funzioni di indirizzo che avrebbero dovuto spettargli negli intenti delle politiche di programmazione. Il CIPE appare come una sorta di “stanza di compensazione” nella quale si incontrano istanze po-

¹⁷³ Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, 209 ss.

¹⁷⁴ Cfr. M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 178 ss., che ricorda la celebre espressione di Fanfani, coniata nel corso del Consiglio nazionale democristiano del 1965, ovvero del Programma economico nazionale come un «libro dei sogni, in cui tutto è previsto, anche i numeri da giocare».

¹⁷⁵ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, 211. Nonostante si fosse sostenuto che la legge di approvazione del piano non fosse una legge analoga agli altri atti legislativi, ma avesse la capacità di vincolare anche la legislazione successiva, determinando l'illegittimità delle ipotesi in cui il legislatore avesse derogato alle disposizioni programmatiche; cfr. A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, 56 ss.

¹⁷⁶ Tanto che le delibere adottate dal CIPE nell'esercizio di questa competenza, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 48/1967, si concentrano unicamente tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70; così A. BRANCASI, *L'orientamento della politica economica*, 45 s.

¹⁷⁷ Cfr. sempre A. BRANCASI, *L'orientamento della politica economica*, 46 s., per la scarsità di direttive di questo tipo.

¹⁷⁸ G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, 73.

¹⁷⁹ Cfr. G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, 58, che parla di una funzione di coordinamento connessa ad una programmazione che si traduceva nel «potere di destinare i fondi pubblici e in quello di spenderli in un certo modo, e in certi tempi; nel potere di orientare l'industria e in quello di incanalare nella medesima direzione i flussi creditizi»; una serie di poteri, tuttavia, ciascuno dei quali «dimostrava di avere una sede propria».

litico-partitiche che, in realtà, sfuggono a forme di reale unificazione, ma vogliono mantenere ciascuna la propria “sede di negoziazione” e la possibilità di erogare risorse attraverso le sedi di governo, allo scopo di ottenere consenso politico¹⁸⁰.

Se, poi, con l'istituzione del CIPE, gli interessi ricollegabili alla programmazione vengono direttamente inseriti a livello politico, ciò avviene all'interno di un «circuito decisionale che risulta immodificato»; il che rende tali interessi quasi del tutto privi di incidenza¹⁸¹. Il Comitato diviene una sede politica collegiale che fornisce un collegamento fra operatori pubblici, ma la stabilità nell'assetto di questi ultimi fa sì che il CIPE non costituisca una presenza «dominante» della programmazione, tanto che il relativo peso specifico «dovrà essere volta a volta misurato» nelle singole decisioni¹⁸².

Secondo alcune opinioni, il disegno programmatico predisposto a livello normativo in questa fase politico-istituzionale del nostro Paese avrebbe potuto realizzarsi secondo moduli di coordinamento ministeriali alternativi¹⁸³. Si sarebbe potuto ricorrere ad una forma di «coordinamento per preponderanza unipersonale», incentrato nel Ministro (o superministro) del bilancio e del coordinamento economico. Diversamente, si sarebbe potuto optare per una forma di «coordinamento per negoziazione collegiale», in ragione della quale la rappresentanza dei diversi interessi di cui le amministrazioni sono portatrici avrebbe trovato sbocco nel Comitato interministeriale, ove la collegialità avrebbe svolto la funzione di comporre preventivamente i contrasti potenziali e attuali tra uffici titolari di interessi diversi.

Con un giudizio a consuntivo, però, non può dirsi realizzata nessuna delle due forme di coordinamento¹⁸⁴. Quanto alla prima, il Ministro del bilancio e della programmazione non ha instaurato quello speciale rapporto con il Presidente del Consiglio che avrebbe consentito la riunificazione delle responsabilità politiche in materia economica. Si è invece prodotto un indebolimento sia dell'uno che dell'altro, con una conseguente frantumazione dei poteri governativi in una pluralità di centri decisionali non chiaramente identificati. Né può dirsi realizzata, in seno al CIPE, la seconda forma di coordinamento alternativamente prospettata. Sarebbe stato infatti necessario rispettare una serie di precondizioni che sono mancate nell'assetto concretamente assunto dal Comitato: sarebbe stato più che opportuno istituire un'unica sede di concertazione – a differenza di quanto accaduto con la sopravvivenza di diversi Comitati interministeriali – o, quantomeno, adottare rigidi procedimenti attraverso cui garantire la prevalenza degli indirizzi espressi in tale sede, soprattutto in materia di bilancio e in materia monetaria e creditizia; sarebbe stato

¹⁸⁰ G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, 108 ss.

¹⁸¹ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 110.

¹⁸² E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 110 s. L'attività del CIPE, dunque, si manifesta «come fatto istituzionale che non unifica né riduce sostanzialmente gli spazi decisionali propri degli altri soggetti pubblici».

¹⁸³ A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, 469 ss.

¹⁸⁴ S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 260.

opportuno disporre la compartecipazione di pochi soggetti all'interno del collegio, titolari di poteri effettivi nella determinazione della politica economica governativa; sarebbe stato necessario rompere la vecchia distinzione tra "politica generale", ad appannaggio del Comitato, e puntuali indirizzi amministrativi, in mano ai singoli Ministri, anche tramite la predisposizione di meccanismi idonei a garantire un'effettiva collaborazione con le amministrazioni dotate di poteri di proposta, indispensabili per evitare carenze nell'istruttoria e nell'attuazione delle decisioni del Comitato¹⁸⁵.

Il fallimento dell'esperienza programmatica e lo smarrimento della *mission* originaria, quindi, ha gradualmente portato ad una trasformazione dello scopo del CIPE, nella direzione di una sostanziale "amministrativizzazione" della sua attività. Nel corso degli anni, infatti, le competenze del CIPE sono andate estremamente dilatandosi, per effetto dell'accavallarsi di una serie di provvedimenti che hanno conferito al Comitato molteplici funzioni, non solo espressive di indirizzo politico-amministrativo e di programmazione, ma anche di amministrazione attiva, ricomprese tra il potere di approvare atti puntuali e di partecipare al relativo procedimento di adozione¹⁸⁶.

Tra i motivi che potrebbero ricercarsi per spiegare questo incremento delle competenze, può essere attribuita un'influenza determinante alla diffusa consapevolezza delle interrelazioni esistenti, e perciò della pluralità degli interessi politici da comporre, in un sistema economico evoluto e in espansione. Attribuire una funzione decisionale, o inserire nel procedimento decisionale un organo collegiale avente una composizione sufficientemente rappresentativa degli interessi politici presenti nella coalizione di governo, costituisce «un indubbio elemento di opportunità per una valutazione ponderata di quegli stessi interessi e, al tempo stesso, una garanzia per dirimere eventuali contrasti in seno alla coalizione governativa»¹⁸⁷.

A livello di burocrazie amministrative, l'ampliamento delle attribuzioni del CIPE può essere spiegato anche in ragione della rigida settorializzazione con cui erano modellati i singoli dicasteri, tale da rendere difficile poter collocare presso di essi prerogative che fossero capaci di fronteggiare la complessità di rapporti economici e sociali presenti nell'economia contemporanea¹⁸⁸.

Secondo una logica prettamente politico-partitica, inoltre, il progressivo incremento delle competenze del CIPE ad opera del legislatore non ha incontrato ostacoli di sorta da parte di alcuna forza politica, sia essa di maggioranza o di opposizione, che invece ha trovato nel CIPE la struttura di governo cui ricorrere per

¹⁸⁵ Cfr. anche G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, 74.

¹⁸⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 214. Per una prima elencazione delle attribuzioni del CIPE fino al 1972, v. C. DESIDERI, *Le competenze del C.I.P.E.*, 118 ss.

¹⁸⁷ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 24.

¹⁸⁸ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 26.

incardinarvi nuovi poteri o funzioni¹⁸⁹. Per i partiti di Governo, in particolare, il CIPE ha rappresentato l'occasione per "allargare il circuito decisionale" a Ministri appartenenti alla coalizione governativa ma aventi limitata rappresentanza in Consiglio dei Ministri¹⁹⁰.

Questi interventi legislativi, tuttavia, mentre non agevolavano di certo quello che era stato individuato come il compito primario del Comitato, ovvero la «direzione politica del complesso delle attività rilevanti ai fini dell'attuazione del programma», non sembrano «neppure trovare, da un punto di vista funzionale, la loro sede più idonea in un collegio dalla composizione così vasta»¹⁹¹; in molti casi, all'opposto, questo affastellamento di competenze raggiunge un livello di «degenerazione patologica»¹⁹².

Secondo alcune opinioni, inoltre, l'incremento dei poteri sostanzialmente amministrativi del CIPE sarebbe andato di pari passo anche con un altro fenomeno, ovvero la trasformazione del Comitato in «organo di registrazione rituale di atti aventi rilievo economico o che comunque comportino una spesa per lo stato»¹⁹³. Il CIPE, infatti, si sarebbe ridotto ad organo di mera registrazione di decisioni amministrative prese al di fuori del Comitato stesso, la cui spettanza sarebbe sostanzialmente riconducibile solamente al Ministero proponente¹⁹⁴. In queste ipotesi, l'attribuzione di competenze ulteriori al CIPE avrebbe avuto un senso se fosse esistito un programma economico rispetto al quale il Comitato fosse stato chiamato a valutare la congruità. Tuttavia, fallita l'esperienza della programmazione globale, il conferimento di ulteriori competenze al CIPE avrebbe assunto lo scopo prevalente di soddisfare un'esigenza "simbolica", come se l'avallo del Comitato ad una decisione amministrativa valesse a certificare la coerenza di qualsiasi provvedimento con un disegno programmatico che in realtà non esisteva affatto¹⁹⁵. Le pubbliche amministrazioni hanno continuato a rivolgersi al CIPE perché il «bisogno» di programmazione potesse trovare «un soddisfacimento indolore ed innocuo», senza dover pagare alcuna contropartita e senza subire alcuna influenza sostanziale, riducendo l'opera del CIPE «a non più di una presa d'atto delle decisioni formatesi presso le amministrazioni interessate»¹⁹⁶.

A seguito di queste trasformazioni, quindi, nasceva l'interrogativo – tutt'ora attuale – su quale sia divenuta la natura del CIPE e quale sia la sua collocazione nel

¹⁸⁹ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 25. Sebbene si cominciasse a lamentare «un eccesso di CIPE», come osserva G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, 66.

¹⁹⁰ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 26.

¹⁹¹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 214.

¹⁹² E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 24.

¹⁹³ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 170.

¹⁹⁴ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 172.

¹⁹⁵ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 172 s.

¹⁹⁶ E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 111.

sistema di governo. Per tentare una risposta, però, non è possibile limitarsi alla constatazione del “tradimento” dell’originario disegno riformatore e della mancata assunzione della forte valenza politica che avrebbe dovuto rivestire il Comitato. Un’analisi più attenta, disposta cioè a scendere nel concreto della specifica legislazione che ha incrementato le competenze del CIPE, rivela come in realtà non sia possibile trovare soluzione in termini univoci o generici a questi interrogativi. Il Comitato, infatti, «partecipa sia alla funzione di governo sia a quella (o a quelle) amministrativa»¹⁹⁷. Si tratta di uno sviluppo che ha collocato il CIPE non nella posizione di vertice di una ipotetica piramide decisionale dell’apparato pubblico, ma che impone una ricerca «di presenze, anche minute, e di poteri, anche strettamente amministrativi, che, se certamente nulla più hanno a che vedere con l’originario disegno, lo inseriscono tuttavia attivamente in una miriade di processi decisionali»¹⁹⁸. È pur vero che, in una prospettiva complessiva, si denota un «progressivo spostamento dell’attività del Comitato dalla sfera dell’attività di governo a quella di indirizzo amministrativo, di alta amministrazione ed alla stessa attività amministrativa in senso stretto»¹⁹⁹. Tuttavia, al di là dell’effettivo esercizio di alcune funzioni, quali quelle di direttiva e di coordinamento fra interessi confliggenti, rimangono tutte le potenzialità perché il CIPE possa sviluppare una propria funzione di indirizzo²⁰⁰.

In definitiva, il CIPE nasce e sopravvive ad una stagione, di breve durata, nella quale la programmazione veniva intesa secondo una determinata concezione; una volta terminata questa stagione, il Comitato è stato costretto a ricollocarsi nel sistema costituzionale e di governo, forte della propria composizione politicamente rappresentativa e del ruolo di organo incaricato «di esprimere il punto di vista politico-amministrativo sulle scelte delle amministrazioni e del sistema pubblico nel suo complesso»²⁰¹.

4. *La seconda fase degli anni '70: il ritorno alle politiche settoriali e la conseguente proliferazione di nuovi Comitati interministeriali*

Quanto accade negli anni '70 segna l’avvio di una nuova fase nell’evoluzione del sistema dei Comitati interministeriali, con particolare riguardo per il CIPE.

¹⁹⁷ Cfr. le considerazioni emergenti da un’indagine attenta alla prassi come quella di E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all’attività*, 287 ss.

¹⁹⁸ D. SERRANI, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, 91.

¹⁹⁹ E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all’attività*, 297 ss.

²⁰⁰ E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all’attività*, 328 ss.; un indirizzo, secondo l’A., non solo settoriale ma anche globale dell’attività economica pubblica e privata.

²⁰¹ E. D’ANIELLO, *L’esperienza dei Comitati economici interministeriali dall’istituzione del Cipe ad oggi*, 25.

All'abbandono del progetto di pianificazione globale dell'economia, e del conseguente proposito di fare del CIPE il centro motore dell'intera attività programmatica, ha fatto seguito un ritorno a politiche economiche di tipo settoriale e strutturate per grandi comparti, che ha contribuito a delineare un nuovo assetto dei centri decisionali e la creazione di nuovi Comitati²⁰².

Sono anni – come si vedrà più avanti – segnati dal tentativo, da parte della politica monetaria e di bilancio, di recuperare una maggiore capacità di “controllo” sul sistema. Il contesto entro cui si colloca questa fase è segnato dalla fine del rapido sviluppo economico degli anni precedenti, mentre il sistema economico soffre dei mutamenti degli scenari internazionali, della crisi fiscale dello Stato e dalla conflittualità delle relazioni industriali²⁰³. In parallelo, si smarrisce quel nesso che avrebbe dovuto legare manovra globale e politiche di settore, attorno al quale si era invece consumato il tentativo della programmazione degli anni precedenti²⁰⁴.

Di riflesso, sul piano istituzionale, questi mutamenti si traducono in una radicale inversione di tendenza rispetto al tentativo di ricomposizione e di “razionalizzazione” del sistema dei Comitati operato negli anni 1967-68, con la nascita di nuovi organi collegiali²⁰⁵. Il passaggio da una programmazione globale ad un'esperienza di programmazione in un primo momento annuale²⁰⁶, poi propriamente settoriale, si ripercuote «nella polarizzazione dei centri decisionali di governo secondo formule collegiali dotate di maggiore elasticità operativa e ispirate ad un criterio di essenzialità strutturale»²⁰⁷. Era diffusa in quel periodo la convinzione che si dovesse disporre di organi decisionali più efficaci: conseguentemente, occorrevano organi con un numero di membri più ridotto e dotati di un margine relativo di autonomia, nella consapevolezza che l'operatività del singolo Comitato non potesse dipendere dall'esercizio di funzioni demandate da altro collegio²⁰⁸.

In sostanza, si va incontro ad un mutamento di paradigma, ovvero al passaggio dall'idea di una “legge di programma”, propria della precedente esperienza, alla

²⁰² P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 232.

²⁰³ Su ciascuno di tali fattori, cfr. ampiamente R. BENEDETTI, *La politica economica nella settima legislatura*, 4 ss. V. VALLI, *Politica economica*, 186 ss.

²⁰⁴ Cfr. M. CARABBA, *Programmazione per settori e sistema politico*, 62.

²⁰⁵ F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, 58; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 232; D. SERRANI, *L'organizzazione per ministeri*, 55.

²⁰⁶ Osserva M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 205 ss., come il “Piano annuale 1972”, inserito come parte integrante del Programma economico nazionale 1971-75, sia rimasto praticamente inattuato. Ad essere approvato fu solamente “Piano annuale 1973”, con delibere CIPE del 1 e 30 marzo 1973, trasmesso poi al Presidente del Consiglio, al Presidente della Repubblica e ai Presidenti delle Camere «senza altre formalità, trattandosi di documento non previsto per legge»; cfr. A. BRANCASI, *L'orientamento della politica economica*, 45 s.

²⁰⁷ G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, 387.

²⁰⁸ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 27.

differente logica della “legge sulla programmazione”²⁰⁹. In questo senso, più precisamente, vi è stato il superamento di una concezione intesa a definire a livello legislativo gli obiettivi programmatici, per lasciare agli organi di governo maggiori spazi di determinazione delle finalità e dei contenuti, con una conseguente disciplina minuziosa dei singoli adempimenti cui sono tenuti i soggetti istituzionali interessati²¹⁰. Per diversi settori – ed in particolare in quelli della politica industriale, agro-alimentare e per il settore dei rapporti economici con l'estero²¹¹ – si giunge così alla istituzione di nuovi Comitati interministeriali, quale ricaduta sul piano organizzativo di questo processo di settorializzazione²¹².

Criticamente però si è constatato che, a livello organizzativo, non appena è emersa la necessità di istituire un nuovo livello di governo con riferimento ad un determinato settore di intervento politico-economico, si è manifestata anche una tendenza centrifuga che ha riproposto il ben noto fenomeno di fuga dal governo centrale²¹³. È come se, non appena ve ne sia stata l'occasione, il rigetto del metodo della programmazione abbia permesso alla amministrazione separata di ottenere una sorta di rivincita e un nuovo riconoscimento formale²¹⁴.

Non da ultimo, la moltiplicazione dei Comitati interministeriali trova spiegazione anche in ragione degli equilibri fra Ministri che si occupano dei settori tipici dell'intervento pubblico nell'economia: sia, da un punto di vista amministrativo-burocratico, per la riconduzione presso il ministero di settore delle strutture di segreteria dei nuovi Comitati e delle funzioni istruttorie delle rispettive decisioni; sia, da un punto di vista politico, per la non infrequente richiesta dei Ministri di istituire un “proprio” Comitato di riferimento, nella non velata speranza di poterne essere posto alla presidenza e rafforzare così la propria posizione nelle politiche di governo²¹⁵.

Quanto ai Comitati che nascono in questo periodo, non si registrano significativi elementi di novità rispetto ai modelli adottati per i Comitati precedenti²¹⁶. Si attesta inoltre quella tendenza da parte del legislatore, divenuta oramai quasi «ritualistica»²¹⁷, a ricondurre i vari Comitati in seno al CIPE e a sottoporli alle direttive di quest'ultimo. Si consolida quindi quel modello di collegialità “a più livelli”, nel quale il Consiglio dei Ministri può impartire direttive al CIPE, che a sua volta può impartire direttive ad altri Comitati, che a loro volta si rivolgono ai Ministri di settore

²⁰⁹ Riprendendo gli spunti offerti in E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 29.

²¹⁰ G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, 387.

²¹¹ Ma si vedano anche, fra l'altro, il riferimento alle politiche sul Mezzogiorno condotte tramite l'intervento “straordinario”, di cui *infra* Cap. II, par. 3

²¹² P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 232.

²¹³ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 173 s.

²¹⁴ F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 173.

²¹⁵ Cfr. M. CARABBA, *Programmazione economica*, 1147 ss.

²¹⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 232.

²¹⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 232.

come ad altri soggetti pubblici o privati²¹⁸. Simile costruzione, come si vedrà, ha delle ripercussioni sia in termini di funzionalità che di tenuta costituzionale.

Il primo dei Comitati cui bisogna far menzione è il Comitato di Ministri per il coordinamento della politica industriale (CIPI), istituito dalla legge 12 agosto 1977, n. 675, recante “Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore”²¹⁹. Benché l'art. 1, c. 1, della legge, istituisca formalmente il CIPI «in seno al CIPE», trova qui espressione un orientamento volto per certi versi «a svalutare il ruolo monocentrico» del secondo organo²²⁰.

Il CIPI è presieduto dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro per il bilancio e la programmazione economica, che ne è vicepresidente, e presenta una composizione più ristretta del CIPE²²¹. Il CIPE e il CIPI, inoltre, hanno anche «un rapporto di consultazione, al fine di garantirne la partecipazione alle scelte ad essi demandate» con altri soggetti esterni²²².

Quanto alle competenze, il CIPI «determina gli indirizzi di politica industriale»²²³. A questo proposito, «salve le competenze del Consiglio dei Ministri e subordinatamente ad esse», il CIPI esercita in materia di politica industriale una serie di funzioni proprie²²⁴ e «le funzioni attribuite dalla legge al CIPE, nell'ambito delle

²¹⁸ In questo senso G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, 389.

²¹⁹ Cfr. A. MASSERA, *La politica industriale*, 46, che osserva come con tale intervento legislativo si mirasse alla riorganizzazione del sistema di governo dell'economia nel segno della programmazione settoriale, ad unificare il sistema degli incentivi e ad organizzare la mobilità del lavoro.

²²⁰ Con la conseguente individuazione di «una pluralità di centri decisionali articolati su un taglio più orizzontale delle competenze, più tecnicizzati e dotati di ampia capacità di autonoma iniziativa»; così G. NEGRO, *Art. 1. Commento alla legge n. 675 del 1977*, 614.

²²¹ Fanno parte del CIPI il Ministro per il tesoro, per l'industria, per il commercio e l'artigianato, per le partecipazioni statali, per il lavoro e la previdenza sociale, per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (art. 1, c. 2, legge n. 675/1977). Il richiamo all'art. 16 della legge n. 48/1967 vale, tra l'altro, a rendere la sua composizione elastica al pari del CIPE. Alle riunioni del CIPI assiste il segretario generale della programmazione e possono esservi invitati il governatore della Banca d'Italia e il presidente dell'Istituto centrale di statistica (art. 1, c. 6). Cfr. G. NEGRO, *Art. 1. Commento alla legge n. 675 del 1977*, 615.

²²² Con le Regioni, attraverso la commissione interregionale prevista dall'art. 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281; con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori presenti in seno al CNEL; con le organizzazioni imprenditoriali delle aziende a prevalente partecipazione statale (art. 1, c. 7, legge n. 675/1977). Queste forme di partecipazione non sono affatto novità e la legge esprime così un indirizzo «corrente» nelle procedure che disciplinano la formazione delle volontà degli organi collegiali di governo; cfr. E. D'ANIELLO, *Modalità di determinazione degli indirizzi di politica industriale e sistema di governo delle agevolazioni finanziarie nella legge n. 675 del 1977*, 947.

²²³ Art. 2, c. 1, legge n. 675/1977. «Concetto, questo, difficilmente circoscrivibile e che le disposizioni normative non concorrono a chiarire»; così G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, 388.

²²⁴ Cfr., più ampiamente, D'ANIELLO, *Modalità di determinazione degli indirizzi di politica industriale e sistema di governo delle agevolazioni finanziarie nella legge n. 675 del 1977*, 942 ss., che sottolinea come il CIPI

direttive che quest'ultimo intenda adottare nell'esercizio delle funzioni e dei poteri ad esso demandati»²²⁵. Spicca il carattere eventuale delle direttive che il CIPE può adottare nei confronti del Comitato neoistituito²²⁶, oltre al fatto che si viene ad instaurare una contitolarità dei poteri di direttiva dei due organi in materia di politica industriale, «pur temperata da una posizione sovraordinata del primo comitato rispetto al secondo»²²⁷.

In definitiva, rispetto a quanto avveniva in passato con il CIPE, si assiste ad una concentrazione nel CIPI delle decisioni su tutti gli investimenti di maggiore entità ovunque localizzati e, per gli investimenti minori promossi da piccole e medie imprese, delle decisioni sulle agevolazioni creditizie finalizzate alla ristrutturazione e riconversione²²⁸.

Tuttavia occorre osservare che la programmazione settoriale ha raggiunto «il suo apogeo, ma anche l'inizio del suo declino» proprio con l'approvazione della legge n. 675/1977²²⁹. Sul piano dei risultati concreti conseguiti dalla legge e dal nuovo organo, infatti, la valutazione «non può che essere negativa»²³⁰, a causa della

sia titolare di una gamma di funzioni che vanno dall'indirizzo politico, all'indirizzo politico-amministrativo, sino a funzioni di alta amministrazione e amministrazione diretta; v. anche G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, 390 ss. Il CIPI, fra l'altro, accerta periodicamente le condizioni dell'industria e dell'occupazione industriale, anche sotto l'aspetto territoriale, nonché lo stato di attuazione e le disponibilità finanziarie delle leggi di incentivazione industriale (art. 2, c. 2, lett. a, legge n. 675/1977); contestualmente, provvede a fissare le direttive per la riorganizzazione e lo sviluppo del sistema industriale nel suo complesso, per la crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno e per la difesa dei livelli di occupazione (art. 2, c. 2, lett. b); approva un programma annuale di ripartizione del «Fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale», istituito dall'art. 3 presso il Ministero dell'industria e commercio (art. 2, c. 3); approva i programmi finalizzati per ciascuno dei settori economici che assumano interesse nell'area di applicazione della legge n. 675/1977 (art. 2, c. 4); approva, su proposta del Ministro per le partecipazioni statali, i programmi pluriennali di intervento per le imprese a partecipazione statale, da valere quale parametro per la fissazione della misura dei conferimenti da assegnare poi con legge ai singoli enti di gestione (art. 12); determina le direttive per l'attività della G.E.P.I. s.p.a., sia per quanto concerne la gestione delle partecipazioni già acquisite, sia per quanto si riferisce all'assunzione di nuovi interventi (art. 2, c. 7). In particolare, v. A. MASSERA, *La politica industriale*, 48 ss., per alcune criticità manifestate dai «piani di settore».

²²⁵ Art. 1, c. 5, legge n. 675/1977. Si pensi, fra le competenze più rilevanti, al sistema delle autorizzazioni agli investimenti industriali di cui al d.l. 30 aprile 1976, n. 156, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 maggio 1976, n. 350; sul punto, cfr. ampiamente, anche per un'indagine casistica delle delibere adottate da CIPE e CIPI, S. STRAZZULLA, *L'autorizzazione degli investimenti industriali*, 176 ss.

²²⁶ G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, 389. Osserva P. MARCONI, *Gli interventi nei settori industriali*, 331, come effettivamente tale prerogativa sia stata esercitata scarsamente nel quindicennio successivo.

²²⁷ G. NEGRO, *Art. 1*, 617.

²²⁸ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 28.

²²⁹ Così V. VALLI, *Politica economica*, 295 s.

²³⁰ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 240 s., che pone in luce, tra l'altro, l'insufficienza del finanziamento pubblico a fungere da unico strumento d'intervento nel settore della politica industriale e la confusione creatasi tra gli strumenti programmatori messi a disposizione dalla legislazione di settore.

scarsa capacità di indirizzo delle decisioni adottate dal CIPI²³¹, ma soprattutto dei ritardi accumulati nel garantire operatività agli strumenti messi a disposizione dalla stessa legge n. 675/1977²³².

Il processo di progressivo “svuotamento” del CIPE, condotto attraverso il distacco di interi settori precedentemente attribuiti alla sua competenza, proseguiva poi con l’istituzione del Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES), ad opera della legge 24 maggio 1977, n. 227 (c.d. legge Ossola)²³³.

La necessità di un Comitato di Ministri nasceva dall’esigenza di coordinare i soggetti e gli interessi pubblici legati agli sviluppo equilibrato della circolazione di beni e servizi da e verso Paesi esteri, come presupposto per l’espansione del sistema economico²³⁴.

²³¹ Il grado di effettivo indirizzo espresso dal CIPI (ed anche dal CIPE) in sede di approvazione di programmi e direttive è stato complessivamente blando, a dispetto di un aumento dell’attività di amministrazione attiva, come rilevato a conclusione dell’indagine sulle delibere adottate da CIPE e CIPI di P. MARCONI, *Gli interventi nei settori industriali*, 327 ss., con qualche eccezione nei settori della chimica e dell’aeronautica. Alcune competenze, poi, come quelle relative al risanamento economico e finanziario delle imprese, sono state esercitate per un periodo limitato di tempo, in concomitanza con il superamento della crisi economica degli anni ’70 (cfr. G. PALOCCI, *Il risanamento finanziario*, 258), mentre altre, come quelle in rapporto alle partecipazioni statali, ai sensi del citato art. 12 della legge n. 675/1977, sono state quasi del tutto cadute in disuso (cfr. E. DEL CASALE, *Le partecipazioni statali*, 272).

²³² Si pensi che la legge ha cominciato ad operare dopo circa due anni e mezzo dalla sua approvazione, erogando finanziamenti prevalentemente a favore delle grandi imprese e, fra queste, soprattutto di quelle a prevalente partecipazione statale, portando ad un fallimento quasi completo che ha ridotto di molto la fiducia nella programmazione settoriale; cfr. il bilancio presentato da A. MASSERA, *La politica industriale*, 45 ss. e le considerazioni di V. VALLI, *Politica economica*, 296. Se è pur vero, inoltre, che alcune operazioni di ristrutturazione in settori industriali strategici per il sistema italiano, come quelli dell’automobile, della chimica, dell’aeronautica, della siderurgia, non avrebbero potuto realizzarsi a prescindere dagli strumenti messi a disposizione da questa legge, la concentrazione degli interventi agevolativi in questi settori e verso le strutture industriali preesistenti è andata a detrimento delle piccole e medie imprese e dei settori più innovativi; in questo senso, sulla base dell’indagine casistica svolta sulle delibere adottate dal CIPI nel settore, G. PALOCCI, *La ristrutturazione e la riconversione industriale*, 245 ss.

²³³ Dal titolo “Disposizioni sull’assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni di merci e servizi, all’esecuzione di lavori all’estero nonché alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale”.

²³⁴ Si pensi solo ad altri interessi concorrenti quali quelli legati alla disciplina dei regolamenti valutari con l’estero, alla politica dei dazi doganali, alla particolare natura del bene oggetto dello scambio con l’estero, agli strumenti di finanziamento e di assicurazione dei crediti all’esportazione; cfr., più ampiamente, A. MASSERA, *Il commercio estero*, 594 ss. Tra i motivi di ordine economico e politico-sociale che hanno determinato la nascita di questo Comitato, e che in definitiva ne hanno condizionato il successivo funzionamento, vi è inoltre il clima entro cui la legge istitutiva è stata approvata, ovvero l’intensa crisi interna dovuta all’influenza combinata dell’inflazione e della recessione, come rilevato da C. LIGUORI, *I comitati interministeriali con funzioni d’indirizzo socio-economico tra innovazione e conservazione*, 95; G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, 398.

Anche il CIPES è presieduto dal Presidente del Consiglio o, su sua delega, dal Ministro per il bilancio e la programmazione economica, e presenta una composizione più ristretta del CIPE²³⁵.

La missione affidatagli è quella di «definire e coordinare le linee generali della politica del commercio estero, delle assicurazioni e dei crediti all'esportazione, della politica di cooperazione internazionale, con particolare riguardo per i Paesi in via di sviluppo, della politica degli approvvigionamenti e di ogni altra attività economica dell'Italia nei confronti dell'estero». Il CIPES si presenta unicamente come organo di indirizzo, non essendogli stata affidata alcuna competenza di amministrazione attiva²³⁶. La legge, infatti, istituiva presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) la «Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione - SACE»²³⁷, che opera tramite un comitato di gestione sottoposto alle «direttive impartite dal CIPES»²³⁸. Si tratta, questa, dell'unica forma di raccordo tra CIPES e SACE e che sostanzialmente esaurisce le funzioni del Comitato²³⁹.

Le attribuzioni assegnate al CIPES dalla legge difettavano per una notevole genericità, con riguardo sia alla politica «generale» del commercio con l'estero²⁴⁰, sia con riguardo alla definizione del quadro normativo specifico per le attività di assicurazione e finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni e all'esecuzione di lavori all'estero²⁴¹. Ulteriori fattori di incertezza, inoltre, sono derivati dalla frammentazione delle competenze e dei centri decisionali tra una molteplicità di Ministeri.

A stretto giro, infatti, la disciplina di riferimento per le attività del CIPES è stata modificata tramite la legge 9 febbraio 1979, n. 38, recante la disciplina della «Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo». Quanto alle competenze, quest'ultima legge ha attribuito al Comitato il compito di formulare e verificare gli indirizzi della cooperazione allo sviluppo²⁴². Quanto alla composizione, la legge ha stabilito che il Comitato dovesse essere presieduto dal Ministro degli affari esteri «quando i problemi all'esame investano le linee di politica estera e cooperazione

²³⁵ Vi fanno parte assieme i Ministri per gli affari esteri, per il tesoro, per l'agricoltura e le foreste, per l'industria, il commercio e l'artigianato, per il commercio con l'estero (art. 1, cc. 2 e 3, legge n. 227/1977). Vi hanno fatto anche parte il Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie, in forza della successiva legge 16 aprile 1987, n. 183, ed il Ministro dell'università e della ricerca scientifica, in forza della legge 9 maggio 1989, n. 168.

²³⁶ G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, 398.

²³⁷ Art. 2, legge n. 227/1977. La SACE è autorizzata ad assumere in assicurazione le garanzie su una serie di tipologie di rischio cui sono esposti gli operatori nazionali nella loro attività con l'estero, oltre che a concludere accordi con enti o imprese italiane o estere aventi la stessa finalità (art. 3).

²³⁸ Artt. 7 e 8, legge n. 227/1977.

²³⁹ Cfr. G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, 400.

²⁴⁰ Cfr. A. MASSERA, *Il commercio estero*, 596.

²⁴¹ Cfr. O. ROSELLI, *Il governo della valuta*, 1106 ss.

²⁴² V. art. 3, legge n. 38/1979.

economica internazionale, con particolare riguardo per i Paesi in via di sviluppo»²⁴³. Si è venuta così a creare una sorta di “diarchia” tra Ministro del bilancio e degli esteri, cui è corrisposta una frammentazione organizzativa e funzionale interna tra i due Ministeri²⁴⁴. Le dinamiche di rivendicazione che ne sono nate ha impedito di individuare una posizione unitaria di comando nel settore e non hanno certo giovato al Comitato²⁴⁵.

La confusione nel governo del settore, poi, è stata alimentata dalla circostanza che quasi tutte le attività del comitato di gestione venivano «sottoposte per la approvazione al Ministro per il tesoro»²⁴⁶, e quindi assoggettate ai pesanti condizionamenti di quest'ultimo. L'istituzione del CIPES, inoltre, ha riaperto la disputa circa la «regolazione dei confini»²⁴⁷ fra amministrazione degli affari esteri e amministrazione del commercio con l'estero, che si sono contese la vicepresidenza del Comitato e sono arrivate al punto di proporre uno “sdoppiamento” del Comitato stesso²⁴⁸.

Infine, si consideri come la 26 febbraio 1987, n. 49, recante la disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, ha collocato il Ministero degli esteri in una posizione di preminenza, sia attribuendogli la competenza nella politica della cooperazione allo sviluppo, sia istituendo il nuovo Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), la cui presidenza è stata affidata a tale Ministro²⁴⁹, con conseguente erosione delle attribuzioni proprie del CIPES²⁵⁰.

L'esiguità dei poteri e la conflittualità accesa tra amministrazioni sono tra le cause che hanno portato a determinare la caduta in desuetudine dell'organo²⁵¹.

Infine, nello stesso anno in cui sono stati istituiti il CIPI e il CIPES, occorre fare riferimento anche alla nascita del Comitato interministeriale per la politica a-

²⁴³ V. art. 3, c. 1, legge n. 38/1979.

²⁴⁴ Cfr., più ampiamente, A. MASSERA, *Il commercio estero*, 586 ss., ove si fa riferimento anche al d.P.R. 1 luglio 1980, n. 968, con cui venivano disciplinati i servizi di segreteria del CIPES, che erano affidati, in generale, al Ministero del bilancio, mentre per quanto riguarda le funzioni inerenti alle materie di cui alla legge n. 38/1979, al Ministero degli esteri.

²⁴⁵ Per una panoramica sui responsabili del governo del settore, cfr. A. MASSERA, *L'ordinamento sezionale del commercio con l'estero. Teoria e norme*, 81 ss.

²⁴⁶ Art. 8, c. 2, legge n. 227/1977.

²⁴⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 243 s.

²⁴⁸ Effettivamente in parte avvenuta ad opera del d.P.C.M. 8 novembre 1978, con la costituzione di un nuovo Comitato di Ministri competente per il «controllo dell'utilizzazione delle risorse finanziarie della Comunità economica europea all'Italia».

²⁴⁹ Presidenza affidata per delega del Presidente del Consiglio (art. 3, legge n. 49/1987).

²⁵⁰ Il CICS, operante nell'ambito del CIPE, era composto anche dai Ministri del bilancio e della programmazione economica, del tesoro e del commercio con l'estero; cfr. *infra* Cap. II, par. 9.

²⁵¹ Cfr. A. MASSERA, *Il commercio estero*, 591 ss., il quale, in base ad un'analisi delle delibere concretamente assunte dal CIPES, osserva come vi sia stata una progressiva amministrativizzazione dell'organo e come più della metà delle delibere adottate dal Comitato sino agli anni '90 si siano concentrate nel triennio 1983-1985.

gricola e alimentare (CIPAA), introdotto dalla legge 27 dicembre 1977, n. 984 (c.d. legge quadrifoglio)²⁵².

L'istituzione del CIPAA viene vista non solo come una «necessaria e razionale risposta a gravosi e antichi problemi riguardanti la nostra agricoltura»²⁵³, ma è anche legata ad esigenze di sistema nuove rispetto alla nascita del CIPI e del CIPES, ovvero alla costruzione di un nuovo assetto di competenze conseguente alla nascita delle Regioni, quali soggetti votati all'esercizio di funzioni di programmazione e indirizzo²⁵⁴, responsabili degli interventi agevolativi nel settore agricolo²⁵⁵. A questo proposito, il CIPAA rappresenta la prima esperienza con cui si è cercato di attivare un procedimento di programmazione contraddistinto dalla partecipazione delle nuove realtà regionali, pur con tutti i limiti che si vedranno.

Anche questo Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro per il bilancio e la programmazione economica, e presenta una composizione più ristretta del CIPE²⁵⁶.

Con formula tralattizia si stabilisce che, fatte salve «le competenze del Consiglio dei Ministri e del CIPE in ordine agli indirizzi della politica economica generale», il CIPAA esercita, nei limiti previsti dalla legge, le funzioni attribuite al CIPE in

²⁵² Intitolata «Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani».

²⁵³ G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPES, CIPAA*, 400.

²⁵⁴ Sottolinea di recente A. SIMONCINI, *La "rivoluzione promessa": le Regioni tra nuovi diritti e pluralismo sociale*, 124 ss., come, nelle intenzioni originarie dei Padri costituenti, attraverso le Regioni si sarebbe dovuto sperimentare ed instaurare un nuovo modello di pubblica amministrazione, in netta discontinuità rispetto alla precedente esperienza liberale. Nelle parole dello stesso C. Mortati si evince l'obiettivo insito nella creazione delle Regioni, ossia l'avvicinamento dell'amministrazione agli interessi locali, al duplice scopo dell'educazione politica dei cittadini e dell'adattamento alle esigenze locali. Secondo quest'ultimo Autore, occorre «evitare un accentramento regionale che sarebbe più pericoloso dell'accentramento burocratico statale; bisogna, cioè, che alla regione competano prevalentemente funzioni direttive, normative, mentre il compito dell'esecuzione dovrebbe essere lasciato agli enti locali minori» (C. MORTATI, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, 875 s.). Nelle stesse disposizioni dell'originario art. 118, c. 3, Cost. si intuiva questa impostazione: con la previsione che le Regioni dovessero esercitare «normalmente» le proprie funzioni mediante delega o avallimento degli uffici degli enti locali, si inferiva come i nuovi enti regionali si sarebbero dovuti caratterizzare alla stregua di enti di indirizzo, programmazione e controllo, dotati di una amministrazione snella; cfr. L. VANDELLI, *Art. 118, 2° e 3° comma*, 267 ss. Sui primi interrogativi e problemi emersi alla fine degli anni '60 nel rapporto Stato-Regioni durante il tentativo di avviare una programmazione globale, cfr. F. BASSANINI, B. TOMAI, *Procedure di programmazione, poteri del Parlamento, competenze delle Regioni*; L. PALADIN, *Programmazione economica statale e ordinamento regionale*, 5 ss. Per alcune considerazioni di sintesi sul rapporto centro-periferia nella programmazione dei decenni successivi, cfr. M. CARABBA, *Programmazione economica*, 1143 ss.

²⁵⁵ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 28.

²⁵⁶ Fanno parte del CIPAA i Ministri per l'agricoltura e le foreste, per il tesoro, per le partecipazioni statali, per l'industria il commercio e l'artigianato, per i lavori pubblici, nonché il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (art. 2, c. 2, legge n. 984/1977).

materia di politica agricolo-alimentare²⁵⁷. Il CIPAA, inoltre, dovrebbe operare nello specifico settore dell'agricoltura come momento di raccordo tra apparati centrali di governo ed articolazioni di governo regionali, nelle rispettive attività di programmazione²⁵⁸.

Col senno di poi, pare evidente come l'istituzione del CIPAA e la programmazione settoriale non potesse di per sé sola risolvere i problemi inerenti all'intervento pubblico in agricoltura, e che anzi postulasse «ulteriori interventi di riforma istituzionale, la cui realizzazione appare strettamente collegata e concretamente sollecitata dallo stesso effettivo svolgersi della dinamica istituzionale delineata ai fini del processo programmatico»²⁵⁹. Negli anni successivi all'emanazione della «legge quadrifoglio», infatti, l'intervento pubblico nel settore agricolo ha registrato una sostanziale continuità rispetto all'attivismo del Ministro per l'agricoltura²⁶⁰.

Fra le critiche che potrebbero essere mosse al complesso impianto della legge n. 294/1977, potrebbe citarsi l'aver mantenuto il Parlamento in una posizione sostanzialmente marginale rispetto al processo decisionale di programmazione; l'aver meramente costituito il CIPAA in seno al CIPE, senza prevedere significative forme di raccordo fra i due; l'aver predisposto un procedimento di programmazione molto macchinoso. Infine, non pare sia stata mostrata particolare preoccupazione rispetto alla possibilità che le forme di programmazione previste potessero ledere l'autonomia regionale costituzionalmente garantita²⁶¹.

²⁵⁷ Art. 2, c. 3, legge n. 984/1977. Più specificatamente, l'art. 1, c. 1, della legge inserisce il CIPAA tra gli organi cui spetta fissare gli indirizzi generali, gli obiettivi, nonché coordinare gli interventi pubblici nei settori «della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, ivi comprese le colture ai fini di trasformazione industriale, della forestazione, dell'irrigazione, delle colture arboree mediterranee con particolare riguardo alla olivicoltura, della vitivicoltura, nonché della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani».

²⁵⁸ Tra i compiti principali, infatti, vi è quello predisporre, in raccordo con le Regioni ed altri soggetti coinvolti, uno «schema di piano nazionale» nei settori citati, da presentare al Consiglio dei Ministri per la relativa approvazione (artt. 3 e 4, legge n. 984/1977). Quanto alle Regioni, inoltre, spetta ad esse, successivamente all'approvazione del piano nazionale, di adottare propri «programmi regionali» (art. 5). Al CIPAA, infine, spetta di coordinare gli interventi di competenza nazionale e di vigilare sullo stato di attuazione del piano nazionale e dei programmi regionali, relazionando annualmente al Parlamento (art. 6).

²⁵⁹ C. DESIDERI, *I piani di settore in agricoltura*, 235.

²⁶⁰ S. CHIARI, *Gli interventi nel settore agricolo*, 100. Vari fattori, come le prime funzioni attribuite alle Regioni ex d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, l'espandersi delle politiche comunitarie e l'attuazione del piano agricolo nazionale, se da un lato sembrano attenuare il ruolo del Ministro come apparato, dall'altro ne accrescono le funzioni in quanto gli conferiscono la possibilità di «giocare su più tavoli», potendo negoziare direttamente con le Regioni l'ammontare dei fondi da trasferire e partecipare, in sede comunitaria, all'elaborazione della politica comune. Cfr. S. CASSESE, *Le due vite dell'agricoltura italiana: separazione e integrazione dell'organizzazione agricola pubblica*, 138.

²⁶¹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 246. Cfr. G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPE, CIPAA*, 402, che parlano di «coordinamento marcatamente unidirezionale»: V. inoltre, S. BARTOLE, *Rilievi sul testo finale della legge «Quadrifoglio»*, 266, dove si esprime l'opinione che il testo presentato dal CIPAA al Consiglio dei Ministri per l'approvazione

Nel corso degli anni anche il CIPAA sarebbe andato incontro ad una progressiva emarginazione, seppur mantenendo una maggior propensione alla funzione di indirizzo rispetto al CIPE. Quest'ultimo, nel settore agricolo, è stato invece incaricato dalla legislazione successiva soprattutto del compito di ripartire fondi alle Regioni, con una quasi totale subordinazione rispetto alle proposte ministeriali²⁶².

Il CIPAA è stato successivamente soppresso dalla legge 8 novembre 1986, n. 752, "Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura", adottata come tentativo di porre rimedio al fallimento dell'esperienza della precedente legge n. 984/1977. L'art. 2 della nuova legge ne ha trasferito le funzioni direttamente in capo al CIPE.

Conclusivamente, volendo spendere alcune considerazioni sulla tornata dei Comitati interministeriali del 1977, potrebbe osservarsi che le problematiche emerse nei rapporti tra Comitati nel periodo 1967-68 siano uscite tutt'altro che ridimensionate.

Quanto alle esigenze di funzionalità, non si va certo nella direzione dello «snellimento dei procedimenti di assunzione delle decisioni governative»²⁶³. Soprattutto con riguardo alla legge di riconversione e ristrutturazione industriale, la presenza di tre istanze collegiali di governo, quali Consiglio dei Ministri, CIPE e CIPI, «non può non apparire pletorica, nonostante la logica sia quelle di svalutare il ruolo del C.I.P.E. a favore dei più ristretti Comitati settoriali»²⁶⁴.

«non rappresenta più un atto di mero coordinamento (sulla base di indirizzi generali previamente enunciati) dei programmi di azione autonomamente determinati dalle regioni e dalle amministrazioni ed enti rispettivamente competenti. Vuole invece essere il frutto di una diretta assunzione di responsabilità da parte del Governo alla cui determinazione altri enti ed amministrazioni sembrano destinati a dare un apporto solo consultivo o propositivo».

²⁶² Per un'attenta analisi nella prassi delle delibere dei due Comitati, cfr. S. CHIARI, *Gli interventi nel settore agricolo*, 103 ss. Quanto alle funzioni di indirizzo del CIPE in questo settore, vi è stata una trasformazione per la quale, se nei primi anni di attività il Comitato rappresentava la sede di discussione, e le relative decisioni esprimevano gli indirizzi e le direttive conseguenti, con il passare degli anni le delibere hanno assunto una forma sempre più complessa ma, al tempo stesso, assai meno rilevante. Questo fenomeno può trovare spiegazione tanto a causa del progressivo sedimentarsi di nuove competenze in capo al CIPE, spesso di carattere minuto, quanto nella resistenza del Ministro di settore a "cedere" quote di competenze a favore delle sedi collegiali, tendendo, viceversa, a maturare autonomamente le decisioni più significative (141).

²⁶³ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 233.

²⁶⁴ G. ENDRICI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPE, CIPAA*, 389. Cfr. P. CALANDRA, *Problemi e proposte sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, 36, che osserva come si sia costruito un'articolazione «solo formalmente piramidale», imperniata sul rapporto Consiglio dei Ministri – CIPE – Comitati, nella quale si realizza una fuga crescente non solo dal Consiglio dei Ministri, ma dallo stesso CIPE, cui oramai i Comitati successivi tributano «un omaggio puramente formale» esercitando competenze direttamente attribuite ad essi dalla legge, pur essendo costituiti in seno al primo, come nel caso del CIPI, o raccordandosi sistematicamente in modo diretto al Consiglio dei Ministri, come nel caso del CIPAA.

Quanto ai problemi di costituzionalità, si accentuano ulteriormente le incertezze in ordine alla responsabilità dei Ministri – spesso i medesimi – componenti i diversi Comitati²⁶⁵. L'adozione di un sistema di Comitati «a cascata», infatti, sembrerebbe l'ideale per nascondere la responsabilità dell'uno dietro a quella dell'altro, secondo schemi ormai largamente collaudati²⁶⁶. Problemi analoghi rispetto al passato emergono anche con riguardo all'obbligo a carico del Ministro di osservare le direttive impartite da altri Ministri membri del Comitato, specie se il destinatario non ha preso parte alle decisioni o se le direttive cascano nel settore di competenza del proprio dicastero²⁶⁷.

Nella prassi, il ruolo di «Supercomitato» progettato per il CIPE ha finito per mantenersi su di un piano meramente formale²⁶⁸, sia a causa della mancata adozione delle direttive di propria competenza, sia a causa della genericità di quelle poche adottate²⁶⁹. Inoltre, non sembra che ai nuovi Comitati sia stato affidato «uno spazio di qualche rilievo nella concreta attività di governo» (come nel caso del CIPES), e quando, potenzialmente, tale spazio era stato riconosciuto (come per il CIPI), i «gravissimi ritardi verificatisi sul piano dell'adozione degli strumenti amministrativi necessari all'attuazione della legge hanno provveduto a cancellare anche questa eventualità»²⁷⁰.

Questi nuovi Comitati, infine, si sono rilevati scarsamente ricordati non solo con il CIPE, ma anche «con tutto il complesso della politica economica governativa e con gli altri soggetti politici coinvolti nelle azioni programmatiche, come ad esempio il Parlamento e le Regioni»²⁷¹. Le procedure adottate, peraltro, hanno favorito, anziché evitare, la concentrazione dell'indirizzo politico presso i Ministri di settore (Industria e Agricoltura), i quali, viceversa, avrebbero dovuto solamente attuarlo²⁷².

²⁶⁵ Su questa problematica, più in generale, v. *infra* Cap. III, par. 7.

²⁶⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 233.

²⁶⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 233. Sul punto, più approfonditamente, v. *infra* Cap. III, par. 3.3.

²⁶⁸ Cfr. D. SERRANI, *L'organizzazione per ministeri*, 55, secondo cui «C.I.P.A.A., C.I.P.I. e C.I.P.E.S. non sono che la traduzione organizzativa di un processo di sfaldamento del ruolo del C.I.P.E. che rimane un guscio sostanzialmente vuoto».

²⁶⁹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 234.

²⁷⁰ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 234 s.

²⁷¹ Così C. LIGUORI, *I comitati interministeriali con funzioni d'indirizzo socio-economico tra innovazione e conservazione*, 92. Cfr. anche P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 234, ove si ritiene che sarebbe stato più opportuno istituire un numero relativamente circoscritto di Comitati e raccordare la loro attività e il loro funzionamento, senza inutili mediazioni, direttamente al Consiglio dei Ministri: «è infatti il Consiglio dei Ministri a porsi come il loro naturale interlocutore, dal momento che i Comitati operano in diretta esecuzione degli indirizzi politici da esso predeterminati».

²⁷² Cfr. C. LIGUORI, *I comitati interministeriali con funzioni d'indirizzo socio-economico tra innovazione e conservazione*, 92. Di «rafforzamento del “Ministro in Comitato”», al quale, col cappello collegiale, vengono attribuiti poteri di indirizzo ben più vasti di quanto normalmente gli spetterebbe o esigerebbe

5. *La terza fase degli anni '80: nuove esigenze e tentativi di riforma del sistema dei Comitati*

Anche gli anni '80 sono caratterizzati da alcune linee evolutive che coinvolgono il CIPE e che riguardano sia il modo stesso di concepire la programmazione economica, sia gli assetti istituzionali con i quali devono esprimersi le decisioni di politica economica.

È opportuno, innanzitutto, dar conto di un primo mutamento nell'impostazione della programmazione economica, legato più strettamente all'orizzonte temporale delle decisioni.

Da un primo punto di vista, il fallimento dei piani annuali e settoriali²⁷³, unito all'incapacità del Governo di ridurre l'instabilità economica, l'inflazione, oltre che affrontare i tradizionali problemi strutturali dell'economia, hanno indotto a ripercorrere nuovamente la strada dei programmi pluriennali²⁷⁴. In questa fase storica, tuttavia, la programmazione è stata calibrata limitatamente al medio periodo, facendo ricorso a piani di durata triennale, da rivedere anno per anno. Si è trattato della proposizione di un disegno programmatico differente sia rispetto all'esperienza rigidamente settoriale degli anni '70, sia rispetto a quella "onnicomprensiva" degli anni '60; i vari documenti, infatti, si sono limitati ad esprimere delle mere compatibilità macrofinanziarie e macroeconomiche²⁷⁵.

L'atto programmatico che, forse più significativamente di altri²⁷⁶, riflette questa nuova concezione della programmazione può essere identificato nel "Piano a medio termine 1981-1983", formulato nel corso della VIII legislatura, dopo la seconda crisi petrolifera di fine anni '70, sotto la responsabilità di Giorgio La Malfa, Ministro del bilancio del Governo Forlani²⁷⁷.

L'esercizio delle proprie funzioni in modo coordinato, parla P. CALANDRA, *Problemi e proposte sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, 36.

²⁷³ Oltre alla programmazione settoriale nell'industria, agricoltura, commercio estero, cui si è fatto riferimento *retro*, la programmazione settoriale si è sviluppata anche in ambito chimico, elettromeccanico, zootecnico; cfr. V. VALLI, *Politica economica*, 293 ss., ma anche CAMERA DEI DEPUTATI, VI legislatura, Indagini conoscitive, n. 14, *Problemi della spesa e della contabilità pubblica*, 1972, per un resoconto delle leggi pluriennali di spesa costituite, talvolta, da semplici sommatorie di stanziamenti.

²⁷⁴ V. VALLI, *Politica economica*, 296 ss.

²⁷⁵ A. BRANCASI, *L'orientamento della politica economica*, 46.

²⁷⁶ Il primo documento rispondente alla nuova impostazione che può essere individuato in questa fase risale alla VII legislatura ed è il "Piano triennale 1979-1981", presentato dal Ministro del tesoro Pandolfi nel gennaio 1979, durante il Governo Andreotti IV; cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, VII legislatura, DOC. XXVI, n. 1, *Piano triennale 1979-1981*. Per i relativi contenuti, in prospettiva economica, cfr. V. VALLI, *Politica economica*, 296 ss. Per una critica al "Piano Pandolfi" riferita alla mancata capacità di collegamento tra le linee generali di *fiscal policy* ad indirizzi e scelte programmatiche, cfr. M. CARABBA, *Programmazione per settori e sistema politico*, 65 s.

²⁷⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, VII legislatura, DOC. XVI, n. 1, *Piano a medio termine 1981-1983*, presentato il 30 aprile 1981. Sui suoi contenuti, sempre in prospettiva economica, anche per una comparazione col precedente "Piano Pandolfi", cfr. V. VALLI, *Politica economica*, 230 ss.

Il “Piano 1981-83” ricomprende un insieme di piani settoriali²⁷⁸, per la cui attuazione erano previste diverse fasi, nelle quali il coinvolgimento del CIPE e del Consiglio dei Ministri rappresentava il momento di massima valutazione politica²⁷⁹. Nonostante ciò, anche in questa fase della programmazione il CIPE ha ricoperto un ruolo marginale, limitandosi solamente ad una mera presa d’atto del “Piano 1981-83”, senza neppure adottare una formale delibera al riguardo e senza che siano rinvenibili pronunce su singoli piani settoriali²⁸⁰.

Al di là del tentativo di proporre una nuova politica di programmazione di durata triennale, gli anni '80 si caratterizzano per alcune riforme che incidono maggiormente sul ruolo del CIPE. Si tratta, più precisamente, di ulteriori innovazioni riguardanti il modo di concepire la programmazione economica, per l’esplicitarsi di una sempre maggiore interdipendenza con le politiche di bilancio, e dirette ad operare un più generale riassetto dell’intero Governo o di alcuni dei suoi organi; profili rispetto ai quali occorrerà riservare specifica attenzione²⁸¹.

5.1. *Il CIPE nella nuova programmazione di bilancio*

Quanto al primo dei fattori indicati, occorre osservare che con l’allargamento dei complessi organizzativi e l’ampliamento delle funzioni degli organi dello Stato è progressivamente emersa la mutua correlazione tra programmazione e bilancio²⁸²: da una parte, l’impostazione di un bilancio finanziario non può prescindere da un processo – sia pure implicito – di programmazione, dovendosi necessariamente fa-

²⁷⁸ Più precisamente, il “Piano 1981-83” ricomprende «un insieme di piani settoriali e di politiche di bilancio e dei fattori di produzione operanti entro un quadro di lotta all’inflazione», che si prefigge «l’obiettivo politico dell’aumento dell’occupazione e dell’allargamento della base produttiva del Mezzogiorno» (CAMERA DEI DEPUTATI, VII legislatura, DOC. XVI, n. 1, *Piano a medio termine 1981-1983*, 4). Sulle novità nell’assetto istituzionale che dovrebbe supportare la politica economica di programmazione, v. E. GRILLI, G. LA MALFA, P. SAVONA, *L’Italia al bivio. Ristagno o sviluppo*, 135 ss.

²⁷⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, VII legislatura, DOC. XVI, n. 1, *Piano a medio termine 1981-1983*, 64. Le cinque fasi consistono in: riformulazione degli interventi in vista del raggiungimento degli obiettivi del Piano; valutazione tecnica da parte del Nucleo Valutazione Piani; valutazione politica da parte del CIPE e del Consiglio dei Ministri; approvazione delle spese a carico del bilancio da parte delle Camere; realizzazione dell’intervento. Critico sull’estromissione del Parlamento dal procedimento decisionale e sulla connotazione “tecnocratica” che questo “metodo della programmazione” affiderebbe all’Esecutivo, tramite il Nucleo di Valutazione dei Piani, E. D’ANIELLO, *Un disegno di legge sugli organi della programmazione*, 99.

²⁸⁰ A. BRANCASI, *L’orientamento della politica economica*, 46.

²⁸¹ Sulla rilevanza dell’operare congiunto di entrambi gli elementi, cfr. M. CARABBA, *Programmazione per settori e sistema politico*, 64 ss. ed E. D’ANIELLO, *L’esperienza dei Comitati economici interministeriali dall’istituzione del Cipe ad oggi*, 29.

²⁸² Sul punto, anche prima della riforma del bilancio del 1978, cfr. R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, 4 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, 67 ss.; V. SICA, *Programmazione economica e bilancio dello Stato*, 88 ss.

re riferimento ad una valutazione in prospettiva dell'azione da svolgere per stabilire la distribuzione e l'entità dei mezzi finanziari occorrenti per il raggiungimento degli obiettivi prefissati; reciprocamente, nessun programma può esser realisticamente impostato senza tener conto dell'entità delle risorse finanziarie sulle quali si può fare affidamento e, quindi, sulla possibile distribuzione di queste risorse tra le varie alternative possibili dell'azione da svolgere²⁸³.

Già in passato erano state colte le potenzialità insite nel nesso fra programmazione economica generale e struttura del bilancio dello Stato²⁸⁴, ma le difficoltà emerse nell'operare concretamente un simile collegamento si sono dimostrate molteplici²⁸⁵. Benché l'idea di una programmazione economica nazionale era stata accantonata, la realtà del bilancio statale non poteva continuare a muoversi in maniera avulsa da una politica di programmazione²⁸⁶. Si è deciso, dunque, di affidare il conseguimento di uno sviluppo stabile e armonioso del sistema economico alla programmazione finanziaria, cioè «alla razionalizzazione delle scelte di spesa pubblica e dei bilanci statali»²⁸⁷.

Tuttavia, se il dibattito sul metodo della programmazione era nato in una prospettiva culturale che la identificava come l'organizzazione delle scelte politiche per le quali utilizzare sempre nuove e maggiori risorse rispetto al passato, la programmazione di bilancio nasce allo scopo inverso di controllare e stabilizzare gli andamenti crescenti della spesa e del disavanzo del bilancio pubblico²⁸⁸. Il discorso sulla programmazione è stato dunque ripreso in termini nuovi²⁸⁹: programmazione non più “generale”, né per “obiettivi”, ma “finanziaria di bilancio”²⁹⁰.

²⁸³ In Italia, l'esperienza programmatica non può certo inquadarsi in termini autoritativi: il raggiungimento degli obiettivi è stato sostanzialmente affidato ad incentivi, freni e strumenti indiretti finalizzati a modificare le scelte degli operatori economici, mentre alla pubblica amministrazione sarebbe spettato il ruolo non solo di impulso e realizzazione, ma anche di intervento finanziario diretto. In tutto ciò, la politica di bilancio, soprattutto dello Stato, assume carattere preminente nel governo della spesa pubblica e nella sua capacità di freno e di stimolo dell'attività economica generale. Cfr. R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, 109 ss.

²⁸⁴ I collegamenti fra programmazione e politiche di bilancio, prima della riforma del 1978, erano stati prevalentemente realizzati dalla legge 1 marzo 1964, n. 62, sulla quale v. su tutti R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, 110 ss.; G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia. Origine ed analisi di una riforma*, 8 s.; M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, 95 ss.

²⁸⁵ Cfr. G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia*, 15 ss.

²⁸⁶ G. FAZIO, *Il bilancio dello Stato. La funzione e la gestione del bilancio nel sistema giuridico ed economico*, 120.

²⁸⁷ Così G. ZACCARIA, *Il bilancio e la sua gestione dopo la riforma del 1978*, 129.

²⁸⁸ G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia*, 35. È nella programmazione di bilancio che si coniugano le ineludibili sfide derivanti dal quadro macroeconomico globale e i limiti di contenuto che esigono una razionalizzazione-riduzione della domanda sociale, come sottolineato da M. CARABBA, *Programmazione economica*, 1130; G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, 3.

²⁸⁹ Cfr. G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia*, 7 ss., il quale sottolinea come dalla necessità di «conoscere e controllare» alla proposta di «programmare e coordinare» il passo fu breve.

²⁹⁰ Riprendendo la chiara distinzione in categorie operata da P. SARACENO, *Il programma quinquennale non è forse uno strumento superato?*, 21 s.

Non a caso – come visto nel paragrafo precedente – negli ultimi anni '70 alcuni esempi di legislazione di spesa avevano assunto connotazioni particolari, ponendosi sì in termini di “programmazione di settore”, ma slegati da qualsiasi forma di coordinamento o, tanto più, di programmazione complessiva²⁹¹. Non stupisce che, in concomitanza con l'introduzione della programmazione settoriale, costituita da una sommatoria di interventi che eludeva il rispetto di qualunque obiettivo complessivo, veniva adottata una programmazione finanziaria di bilancio, capace di guidare le grandezze finanziarie pubbliche all'interno di compatibilità economiche predeterminate²⁹².

La riforma organica con cui si dà avvio ad una politica strutturale di “programmazione di bilancio” giunge con la legge 5 agosto 1978, n. 468²⁹³. Obiettivo è stato quello di trasformare il bilancio in uno strumento efficiente di politica economica, tramite, fra l'altro, l'adozione di un bilancio di cassa a fianco a quello di competenza; l'introduzione della legge finanziaria, per ovviare all'inconveniente della rigidità della spesa nel bilancio dello Stato²⁹⁴; l'introduzione del bilancio pluriennale programmatico²⁹⁵, per offrire il necessario supporto al collegamento tra bilancio annuale e politica economica governativa di medio termine, come una sorta di «programma di spesa del Governo» che definisca le grandezze desiderate dei flussi di entrata e di spesa tramite le quali guidare l'attività legislativa futura²⁹⁶. In aggiunta, fra i documenti espositivi che il Governo deve presentare al Parlamento, al fine di fornire la più ampia conoscenza della situazione economica e finanziaria del Paese, va menzionata anche la “Relazione previsionale e programmatica”, ovvero il documento che espone le prevedibili prospettive della programmazione economica in corso di attuazione riferite all'intero sistema economico nazionale, che rappresenta lo strumento di raccordo fra la programmazione economica generale e

²⁹¹ Cfr. M. CARABBA, *Programmazione per settori e sistema politico*, 62 s., e G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia*, 30 ss., a proposito delle leggi citate nel paragrafo precedente che si accompagnavano, perlopiù, con l'istituzione di Commissioni parlamentari di controllo, nuovi Comitato interministeriali, il rafforzamento dei poteri di programmazione e coordinamento del Ministro di settore, l'istituzione di organi composti da rappresentanti regionali e il coinvolgimento delle Regioni sia nella fase ascendente che discendente della programmazione, procedure di consultazione con le rappresentanze dei lavoratori e degli imprenditori.

²⁹² V. G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia*, 33 ss.

²⁹³ Sulle novità della riforma e sui nuovi strumenti di previsione finanziaria statale introdotti dalla legge n. 468/1978, cfr. G. ZACCARIA, *Il bilancio e la sua gestione dopo la riforma del 1978*, 18 ss.; G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia*, 42 ss.; E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, 155 ss.; P.F. LOTTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, 17 ss.; G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, 4. Sull'istituto della legge finanziaria nel contesto della disciplina costituzionale di bilancio, v. approfonditamente A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, 475 ss.

²⁹⁴ V. art. 11, legge n. 468/1978.

²⁹⁵ V. art. 4, legge n. 468/1978.

²⁹⁶ Circa il bilancio pluriennale, di «utile strumento di supporto ai vari tentativi di programmazione economica nazionale, mai, finora, realizzati» parla G. FAZIO, *Il bilancio dello Stato*, 40.

le previsioni annuali e pluriennali di bilancio, come premessa delle statuizioni della legge finanziaria e dei bilanci annuali e pluriennali²⁹⁷.

Per valutare l'impatto della riforma e della nuova concezione delle politiche di programmazione finanziaria sulla posizione del CIPE occorre guardare, nello specifico, al procedimento di formazione del bilancio preventivo²⁹⁸. In particolare, l'art. 34 della legge n. 468/1978, disponeva che entro il mese di luglio il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, trasmettesse alla Commissione interregionale di cui alla legge n. 281/1970 e presentasse al CIPE lo schema delle linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale, allegandovi le relazioni programmatiche di settore. Entro il 15 settembre il CIPE avrebbe dovuto approvare la "Relazione previsionale e programmatica", le "Relazioni programmatiche di settore" e le "Linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale", con i relativi allegati²⁹⁹. Il progetto di bilancio, infine, sarebbe stato sottoposto a deliberazione del Consiglio dei Ministri, con la quale il vertice collegiale del Governo si sarebbe assunto la responsabilità politica del progetto stesso, quale atto fondamentale di indirizzo politico³⁰⁰.

Nel complesso, quindi, si può sostenere come le novità della riforma del bilancio segnassero un'ulteriore marginalizzazione del CIPE, cui venivano ulteriormente sottratti poteri di indirizzo in ordine alle politiche di programmazione³⁰¹. Rispetto a quanto accennato, la concertazione delle Regioni, ma soprattutto l'approvazione da parte del CIPE, apparivano un'azione «meccanica e ratificatoria delle scelte di partenza»³⁰². La stessa tempistica prevista dalla legge, infatti, non consentiva che correzioni marginali, tanto che, più che di una vera e propria istanza decisionale, l'intervento del CIPE assumeva la valenza di un «adempimento procedurale di rito», limitato allo spostamento di fondi da un destinatario all'altro e, in definitiva, alla «apposizione di un visto»³⁰³. Occorre qui anticipare, inoltre, come le modifiche legislative che sono successivamente intervenute non hanno attribuito

²⁹⁷ Art. 15, cc. 3 e 4, legge n. 468/1978. Cfr. G. ZACCARIA, *Il bilancio e la sua gestione dopo la riforma del 1978*, 26 s.

²⁹⁸ Su cui, in generale, v. G. ZACCARIA, *Il bilancio e la sua gestione dopo la riforma del 1978*, 21 ss.; G. FAZIO, *Il bilancio dello Stato*, 57 ss.

²⁹⁹ Per le delibere del CIPE di approvazione della relazione previsionale e programmatica, v. *infra* Cap. II, par. 2.

³⁰⁰ Con l'art. 4 della legge n. 62/1964 e l'art. 15 della l. 468/1978, inoltre, si prevedeva che i due suddetti Ministri presentassero al Parlamento la Relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo.

³⁰¹ Cfr. E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 29 ss.

³⁰² Cfr. G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia*, 91.

³⁰³ Così D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, 190.

ulteriori o significative funzioni al CIPE³⁰⁴, né hanno mutato la condizione di marginalità cui è stato relegato il Comitato nel circuito della decisione di bilancio³⁰⁵.

5.2. *Il CIPE nella nuova disciplina sul Governo*

Come anticipato, gli anni '80 si sono anche caratterizzati – come noto – per una serie di tentativi di riforma dell'apparato governativo che, da ultimo, sono sfociati nell'adozione della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

Per comprendere la portata di questo intervento normativo e l'impatto che esso ha prodotto sulla realtà dei Comitati interministeriali e del CIPE può essere utile richiamare brevemente le tappe salienti e le riflessioni che hanno accompagnato un percorso che si è dipanato per un decennio³⁰⁶.

Punto di avvio può essere considerato, nel novembre del 1979, il “Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato”, predisposto dal Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini, con cui si sottolineava come la pubblica amministrazione fosse un fattore determinante di qualsiasi politica pubblica e, corrispondentemente, si individuavano alcune linee di riforma³⁰⁷. Queste ultime sono state fatte proprie dall'ordine del giorno approvato dal Senato il 10 luglio 1980, con cui, fra l'altro, si impegnava il Governo a presentare disegni di legge

³⁰⁴ Salvo che per il “Documento di programmazione economico-finanziaria”, su cui v. *infra* Cap. II, par. 2.

³⁰⁵ Così nel caso della legge 23 agosto 1988, n. 362, in risposta alla prassi delle finanziarie “omnibus” e alla necessità di rendere più tassativo il rispetto dei principi costituzionali esistenti in materia di copertura finanziaria, su cui cfr. D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato*, 76 ss. e 110 ss.; P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, 47 ss.; P. DE IOANNA, *Dalla legge 468 del 1978 alla legge 362 del 1988: note sul primo decennio di approvazione della legge finanziaria*, 205 ss.; nella legge 3 aprile 1997, n. 94, che mirava ad una maggiore responsabilizzazione della pubblica amministrazione e una semplificazione dei capitoli di bilancio in favore di una razionalizzazione della gestione finanziaria, in vista anche dell'adesione delle procedure finanziarie alle richieste comunitarie, su cui R. PEREZ, *La riforma della finanza pubblica e la legge n. 94 del 1997*, 910 ss.; nella legge 25 giugno 1999, n. 208, in risposta alle esigenze di adeguamento rispetto ai processi europei di integrazione economica e monetaria e in ragione dei nuovi vincoli introdotti con il Patto di stabilità e crescita, su cui A. PALANZA, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, 635 ss.; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, 41 ss. Per la più recente disciplina e la successiva integrazione delle sedi istituzionali europee nel circuito decisionale di bilancio, v. *infra* Cap. II, par. 2.

³⁰⁶ Cfr. C. FUSARO, *La legge sulla Presidenza del Consiglio approvata dalla Camera: un passo avanti verso l'attuazione dell'art. 95 della Costituzione*, 321 ss.; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 119 ss.

³⁰⁷ Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, 501 ss.

di attuazione dell'art. 95 della Costituzione, rimasto fino ad allora privo di una legislazione organica di riferimento³⁰⁸.

Il Governo Forlani, nel corso dell'VIII legislatura, aveva poi istituito varie commissioni di studio allo scopo di sviluppare i temi messi a fuoco dal Rapporto di Giannini³⁰⁹, fra le quali occorre ricordare quelle presiedute, rispettivamente, da Giuliano Amato, avente come oggetto la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e da Franco Piga, sulla riforma dei ministeri. Tra le formulazioni della "Commissione per la ristrutturazione dei poteri centrali" (c.d. Commissione Piga), si proponeva una serie di soluzioni, in connessione con le contestuali ipotesi di riforma ministeriali, per porre rimedio allo stato di inefficienza cui versava il governo dell'economia in alcuni settori e, più in generale, il sistema dei Comitati interministeriali³¹⁰. Più nello specifico, si auspicava di ricondurre in capo al Consiglio dei Ministri, a corrispondente discapito dei Comitati, i poteri collegiali di indirizzo in materia di politica economica, sia generali che particolari, in virtù anche di una riduzione del numero dei Ministri e della realizzazione di un assetto più agile ed efficiente del vertice consiliare del Governo³¹¹. Avanzava, così, l'idea che la riforma del sistema dei Comitati dovesse andare di pari passo con una riforma complessiva dell'intero organo Governo e dell'amministrazione ministeriale, nella direzione del rafforzamento del ruolo decisionale del Consiglio dei Ministri e dell'omogeneità d'indirizzo e coordinamento, a garanzia dei quali si poneva il Presidente del Consiglio³¹²; un *leitmotiv* che sostanzialmente caratterizzerà tutte le principali proposte sino all'adozione della legge n. 400/1988.

Nel corso delle successive legislature si è succeduta l'istituzione di varie commissioni e la presentazione di diversi progetti di legge, come avvenuto per la "Commissione Giannini-Amato"³¹³ e la "Commissione Manzella-Cheli"³¹⁴ nella

³⁰⁸ Sulle tormentate vicende delle proposte nelle prime legislature, basti rinviare ai progetti richiamati da M.P. VIVIANI SCHLEIN, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: storia di un fallimento*, 2740 ss.

³⁰⁹ Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, 506 ss. per l'elenco completo delle Commissioni.

³¹⁰ In generale, sul risultato dei lavori di tale Commissione, cfr. D. SORACE, *Ipotesi sull'ordinamento dei ministeri*, 53 ss.

³¹¹ Per tali organi si ipotizzava la riconduzione delle loro funzioni alla istruzione e alla attuazione delle decisioni del Consiglio dei Ministri. Venivano fatti salvi il CICR e il CIP, seppure riformati, mentre si ponevano in evidenza le problematiche legate al rapporto CIPE – Consiglio dei Ministri quanto a definizione degli indirizzi generali e particolari.

³¹² E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 30.

³¹³ Tra le proposte cui hanno condotto i lavori della "Commissione Giannini-Amato" si pensi alla bozza di progetto sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio denominata "Forlani-Darida" (dal nome del Presidente del Consiglio e del Ministro per la funzione pubblica del tempo), mai neppure presentata in Consiglio dei Ministri. Cfr. S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, 7 ss., e P. CALANDRA, *Problemi e proposte sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, 33 ss., che, in particolare, sottolinea come il Progetto "Forlani-Darida" affronti la questione dei Comitati interministeriali «in modo del tutto ricognitivo» (34 ss.).

VIII legislatura, o il disegno di legge presentato dal Governo Craxi nella IX legislatura e approvato dalla Camera dei Deputati³¹⁵. A causa della prematura fine della legislatura e la decadenza di quest'ultimo d.d.l., nella successiva X legislatura è stata presentata una proposta di legge che riproduceva il testo precedentemente deliberato da un ramo del Parlamento³¹⁶. Tale testo veniva definitivamente approvato e diveniva legge 23 agosto 1988, n. 400, in stretta continuità con i progetti di legge Spadolini e Craxi³¹⁷ e con un'ampia convergenza tra i principali gruppi politici, anche esterni all'area di governo, sulle soluzioni organizzative da essa proposte³¹⁸.

La legge riguardante l'organizzazione e il funzionamento del Governo giungeva finalmente alla luce dopo un quarantennio di assenza di una disciplina sistematica. Vengono così colmate parte delle lacune sul Governo e si pone rimedio alle incertezze legate all'integrazione tra una disciplina prerепubblicana e fonti non scritte, giuridiche ed extragiuridiche, quali consuetudini, convenzioni, prassi e norme di correttezza costituzionale³¹⁹. Per quanto qui di maggiore interesse, la legge n.

³¹⁴ La "Commissione Manzella-Cheli", entro cui sono state raccolte ed integrate le proposte emerse dalla "Commissione Giannini-Amato", è stata istituita con i medesimi compiti dal Governo Spadolini, pervenendo così alla stesura del d.d.l. presentato alla Camera il 13 maggio 1982 (A.C. 3403), ma non giunto ad approvazione definitiva. Quanto ai Comitati interministeriali, il progetto stabiliva, in aggiunta al precedente, come essi dovessero tempestivamente comunicare alla Presidenza del Consiglio l'ordine del giorno delle sedute, anche al fine di consentire al Presidente l'esercizio della facoltà di deferimento della questione al Consiglio, che «può deliberare in luogo del Comitato, se nel caso in deroga alle norme attributive del Comitato stesso» (art. 4).

³¹⁵ Il disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati dal Governo Craxi nel luglio 1984 (A.C. 1911), per molti versi riprendeva i contenuti di quello presentato dal precedente Governo Spadolini. Quali novità rispetto al passato, si prevedeva la possibilità per il Presidente del Consiglio di istituire un particolare "Comitato di Ministri" denominato «Consiglio di Gabinetto» (art. 6), si prevedeva una delega per il Governo allo scopo di operare un riordino complessivo dei Comitati (art. 14), mentre parzialmente diversa risultava la previsione per cui il Presidente del Consiglio, nell'ambito dei propri poteri *ex art. 95, c. 1, Cost.*, poteva «convocare, in Comitato, i ministri preposti ai Ministeri titolari delle competenze implicate» nell'elaborazione di uno schema di atto normativo, per operarne una valutazione prima di porlo all'o.d.g. del Consiglio dei Ministri (art. 5, c. 3, lett. i). Cfr. anche C. FUSARO, *La legge sulla Presidenza del Consiglio approvata dalla Camera: un passo avanti verso l'attuazione dell'art. 95 della Costituzione*, 331 ss.

³¹⁶ Questa proposta di legge, presentata nel luglio del 1987, recava come primo firmatario Labriola (A.C. n. 38). Per i relativi contenuti v. S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, 247 ss.

³¹⁷ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 3.

³¹⁸ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 120.

³¹⁹ Come noto, prima dell'approvazione della legge n. 400/1988, le fonti normative principali ove sarebbe stato possibile ricavare la disciplina del Governo, oltre che nelle scarse disposizioni della Costituzione, venivano principalmente identificate nel r.d. 14 novembre 1901, n. 466 (c.d. decreto Zanardelli) – se si accoglie l'opinione secondo cui la legge n. 2263/1925 non avrebbe caducato integralmente tale atto e quest'ultima sia, a sua volta, totalmente decaduta – e, soprattutto, nelle fonti non scritte; sul punto, con i richiami bibliografici indicati, cfr. ampiamente L. PALADIN, *Governo italiano*, 676 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 2; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 117 ss.; P. CIARLO, *Art. 95*, 331 ss.; J. BUCCISANO, *Premesse per uno studio sul Presidente del Consiglio dei Ministri*, 31 ss.

400/1988, tra i suoi diversi contenuti³²⁰, scioglie anche la riserva in ordine all'ammissibilità degli organi del Governo non costituzionalizzati, dedicando diverse disposizioni ai Comitati interministeriali.

Sotto questo specifico profilo, tale intervento legislativo va incontro ad una esigenza di "razionalizzazione" della situazione esistente tramite diverse previsioni³²¹. In particolare, si stabilisce il potere del Presidente del Consiglio, nell'ambito delle prerogative accordate dall'art. 95, c. 1, Cost., di disporre con decreto «l'istituzione di particolari Comitati di Ministri, con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei Ministri, eventualmente avvalendosi anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione»³²². Si obbliga, inoltre, i «Comitati di Ministri e quelli interministeriali istituiti per legge» a comunicare tempestivamente al Presidente del Consiglio «l'ordine del giorno delle riunioni», e si conferisce allo stesso Presidente del Consiglio il potere di «deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi»³²³. Su tali disposizioni ci si soffermerà più avanti, nel momento in cui si cercherà di evidenziarne i riflessi in termini di rafforzamento, rispettivamente, del principio monocratico e del principio collegiale-consiliare nell'organizzazione del Governo³²⁴. A questo punto della trattazione, invece, è opportuno porre l'accento su altre due previsioni contenute nella legge che sono rivelatrici del modo di intendere, in questa fase, la realtà dei Comitati interministeriali.

Innanzitutto, la legge del 1988 arricchisce formalmente l'organo Governo con una nuova sede collegiale, già menzionata dai precedenti disegni di legge. Si tratta del "Consiglio di Gabinetto", che può essere eventualmente istituito allo scopo di "coadiuvare" il Presidente del Consiglio «nello svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione»³²⁵. Senza soffermarsi approfonditamente sulla storia e sulle dinamiche politiche che giustificano l'esistenza di que-

³²⁰ Su cui cfr. su tutti S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, 32 ss. Sul rapporto tra la Costituzione e le varie parti della legge n. 400/1988, specie quanto a forza attiva e passiva, cfr. su tutti S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, 171 ss.

³²¹ Così P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 4. Di «razionalizzazione del lavoro collegiale» parla G. DE VERGOTTINI, *Per una razionalizzazione della collegialità nel Governo*, 324, a proposito della disciplina del Consiglio dei Ministri, dei Comitati interministeriali, del Consiglio di Gabinetto e della Conferenza Stato-Regioni nel testo presentato dal Governo Craxi, ma con considerazioni estendibili anche alla legge n. 400/1988; tale esigenza, secondo l'A., viene sempre più avvertita per cause patologiche riconducibili alla posizione paritaria dei Ministri, alla struttura pletorica delle compagini governative, alla debolezza del ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio.

³²² Art. 5, c. 2, lett. h, legge n. 400/1988.

³²³ Art. 6, c. 3, legge n. 400/1988.

³²⁴ Cfr. *infra* Cap. III, par. 3.

³²⁵ Art. 6, c. 1, legge n. 400/1988.

sto organo³²⁶ – il quale ha esercitato un peso politico considerevole, sebbene le sue competenze siano legate a quelle del Presidente del Consiglio e sia privo di rilevanza esterna al Governo –, è utile qui sottolineare come non abbiano destato eccessiva preoccupazione i potenziali rischi che il Consiglio di Gabinetto potesse interferire con le competenze di indirizzo e di direttiva generale sull'economia originariamente affidate al CIPE. Il Consiglio di Gabinetto, dunque, rappresenta certamente l'espressione di una diversa sensibilità politica e di un'esigenza di collegialità all'interno del Governo che si manifesta in forme differenti dalle sedi tradizionali, come il CIPE.

Per quanto riguarda più direttamente i Comitati interministeriali, la legge 400 conferiva al Governo una delega, da esercitare entro un anno dalla sua entrata in vigore, allo scopo di «ridurre e riordinare i Comitati di ministri, compresi quelli non istituiti con legge, ed i Comitati interministeriali previsti dalle leggi vigenti», fatta eccezione del CICR³²⁷.

La delega, sebbene prorogata³²⁸, non è stata esercitata dal Governo. È andata così sprecata la possibilità, offerta dalla legge n. 400/1988, di «pervenire ad un assetto snello ed elastico del sistema dei Comitati» e di creare un sistema decisionale all'interno del Governo costruito, ove necessario, sul principio della collegialità, ma «di una collegialità efficace (in quanto non consegnata ad organi pletorici) e sulla prevalenza del collegio coordinante (Comitato) sull'attività dei soggetti coordinati (singoli ministri)»³²⁹. Si comprende quindi come non fosse facile che il provvedi-

³²⁶ Sul Consiglio dei Gabinetto, cfr. G.U. RESCIGNO, *Consiglio dei Gabinetto*, 239 ss.; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, 111 ss.; F. BAGNAI, *Il consiglio di gabinetto: problemi di compatibilità con la Costituzione, analogie e differenze con i comitati di ministri ed i comitati interministeriali*, 227 ss.; P. DEL VESCOVO, *Il Consiglio di Gabinetto. Un tentativo di rafforzamento del Governo*, 900 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il Consiglio di Gabinetto nel Governo italiano*, 639 ss.; e la bibliografia ivi citata. Peraltro, sebbene nell'esperienza concreta i Consigli di Gabinetto abbiano comunque espresso indirizzi esorbitanti le prerogative del Presidente del Consiglio in senso stretto, viene comunque assicurata la preminenza del Consiglio dei Ministri, visto che quest'ultimo in alcuni casi deve fare proprie, e comunque può sempre rovesciare le decisioni del collegio più ristretto (G.U. RESCIGNO, *Consiglio dei Gabinetto*, 242). Osserva inoltre C. FUSARO, *La legge sulla Presidenza del Consiglio approvata dalla Camera: un passo avanti verso l'attuazione dell'art. 95 della Costituzione*, 329, come, al di là delle dispute dottrinali, la contestabilità o meno dell'organo fosse di natura politica in senso stretto: favorevoli all'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto risultavano socialisti e repubblicani, i quali erano convinti dell'utilità di un organo a collegialità ristretta che rafforzasse l'omogeneità di indirizzo del Governo e, soprattutto, il ruolo del Presidente del Consiglio; cauti risultavano i difensori dell'autonomia di ogni singolo Ministro, come i democristiani, attenti a che non si creassero disparità fra Ministri all'interno del Consiglio di Gabinetto e Ministri esterni; contrari i comunisti e i rappresentanti della Sinistra indipendente, sostenitori di una collegialità che doveva esprimersi solamente in Consiglio dei Ministri, senza organi che ne potessero esautorare le competenze costituzionalmente previste.

³²⁷ Art. 7, c. 1, legge n. 400/1988.

³²⁸ L'art. 6-ter, c. 4, del d.l. 30 giugno 1989, n. 245, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 288, aveva infatti prorogato al 31 dicembre 1989 detto termine.

³²⁹ E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 37.

mento delegato giungesse ad approvazione³³⁰, anche in ragione degli equilibri tra presenze ministeriali che si sarebbe andati a toccare, «con implicazioni di natura non solo procedurale», ma profondamente politica³³¹. Gli intenti razionalizzatori espressi dalla legge n. 400/1988, dunque, non hanno avuto concreto sviluppo, né si sono rivelati di per sé sufficienti a porre un argine all'espansione del numero dei Comitati interministeriali³³².

Alla fine degli anni '80 il bilancio sull'esperienza dei Comitati interministeriali – e in particolare del CIPE – non poteva dirsi chiaramente positivo. Se il tema dei Comitati interministeriali poteva definirsi certamente «importante»³³³ per comprendere la storia dell'organizzazione del Governo e la conduzione di numerose politiche pubbliche, in questo periodo i Comitati vivono un momento di «stanca»³³⁴, con il perpetrarsi di quei fenomeni disfunzionali già osservati negli anni precedenti. A giudizio di autorevoli osservatori, non poteva dirsi esaurita né quella tendenza che vedeva l'attività dei Comitati assorbita da adempimenti molto minuti e spesso corrispondenti a funzioni di amministrazione meramente esecutiva, né si poteva negare che il contenuto delle loro decisioni fosse «nella grande maggioranza

³³⁰ Dello schema di decreto legislativo si conosce troppo poco, perché non approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri e fatto oggetto solamente di circolazione riservata (E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, 37). A quanto riporta C. LIGUORI, *I comitati interministeriali con funzioni d'indirizzo socio-economico tra innovazione e conservazione*, 85 s., più che ad una meccanica riduzione dei Comitati, il progetto sembrava mirasse al conseguimento di un obiettivo di “riordino” della materia «capace di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e di impedire per l'avvenire fenomeni di proliferazione».

³³¹ Così, criticamente, C. LIGUORI, *I comitati interministeriali con funzioni d'indirizzo socio-economico tra innovazione e conservazione*, 85.

³³² A questo proposito merita ricordare l'introduzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET), ad opera della legge 4 giugno 1991, n. 186. Anche il CIPET viene istituito «nell'ambito del CIPE» e, per quanto non diversamente previsto, la sua attività è disciplinata ai sensi dell'art. 7, c. 3, della legge n. 400/1988, e, «in via transitoria, secondo le norme vigenti per gli altri Comitati interministeriali operanti nell'ambito del CIPE» (art. 1. c. 1). Un rinvio, quest'ultimo, che testimonia come la legge 400 tenti formalmente di dettare una disciplina di ordine generale e di porsi quale punto di riferimento anche per il legislatore successivo, ma sostanzialmente non riesca a limitare la proliferazione dei Comitati settoriali. Quanto alle competenze dell'organo, il CIPET «esercita funzioni di informazione, programmazione e coordinamento delle diverse attività nel settore del trasporto», sempre – secondo quanto accade per i Comitati analoghi e in ossequio alla struttura “piramidale” del sistema dei Comitati – nel rispetto «delle competenze attribuite dalla legge al Consiglio dei Ministri e al CIPE in ordine agli indirizzi della politica economica generale». La funzione prevalente del CIPET è quella di emanare direttive, specie di ordine generale «per coordinare la programmazione nel settore del trasporto» in relazione al Piano generale dei trasporti (su cui v. *infra* Cap. II, par. 10.2). Le autonomie territoriali divengono destinatarie delle direttive, in relazione soprattutto all'attuazione del Piano generale dei trasporti, e vengono coinvolte nei procedimenti di programmazione (art. 2, c. 1, lett. h, i, l).

³³³ S. MERLINI, *Il governo*, 436.

³³⁴ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 223.

dei casi preconstituito» in altre sedi³³⁵. Il CIPE, da parte sua, era divenuto sempre più un «Comitato *omnibus*», dotato di innumerevoli competenze amministrative ma di scarsa propensione all'indirizzo economico generale³³⁶. La sua posizione nel sistema costituzionale e di governo, dunque, era sempre più distante rispetto al modello ipotizzato negli anni '60, senza essere ancora riuscito a trovare una chiara collocazione.

6. *La quarta fase degli anni '90: il punto di arrivo delle riforme*

Le politiche istituzionali che, nel corso della storia repubblicana, hanno interessato il sistema dei Comitati hanno seguito un andamento ciclico, alternando momenti in cui veniva privilegiata la centralità del CIPE a momenti meno favorevoli per quest'ultimo. Una nuova fase di riaffermazione del CIPE è registrabile nei primi anni '90, quando si è venuta a creare una coincidenza di situazioni che ha prodotto un interesse per l'amministrazione quale mai si era registrato nella storia repubblicana³³⁷. In questo frangente, il CIPE ha vissuto un momento di riforma coincidente con una fase di svolta per l'intera pubblica amministrazione³³⁸.

Come efficacemente è stato osservato, dall'idea originaria delle «riforme amministrative» si è passati in quegli anni all'idea delle «riforme dell'amministrazione», ovvero si è cercato di realizzare interventi per settori entro una politica globale volta a considerare le trasformazioni nel loro complesso³³⁹. In questo contesto occorre segnalare come, nel corso della XI legislatura, il Governo Ciampi, sotto la spinta del Ministro per la funzione pubblica Sabino Cassese, ha dato avvio ad un importante sforzo di riforma della pubblica amministrazione che si è specifi-

³³⁵ D. SORACE, *Introduzione*, 17.

³³⁶ S. MERLINI, *Il governo*, 437.

³³⁷ Cfr. S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, 189 ss., che individua tra i fattori scatenanti la «crisi fiscale» dello Stato, a fronte delle funzioni assunte nell'ultimo secolo, e la corrispondente «lotta per le risorse»; in risposta all'insoddisfazione con cui venivano percepiti il rendimento dei servizi e delle funzioni pubbliche, si fanno sempre più pressanti le nuove richieste nei confronti degli apparati pubblici, che portano alla ribalta del dibattito pubblico il problema della modernizzazione dell'amministrazione, il ripensamento delle funzioni, il taglio delle risorse, la lotta agli sprechi, la semplificazione ordinamentale, la razionalizzazione organizzativa, la gestione manageriale, la modernizzazione del sistema legale.

³³⁸ Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, 527 ss., secondo cui «il 1990 viene percepito come l'anno del «big bang» delle riforme amministrative in Italia».

³³⁹ C. FRANCHINI, *La riforma dell'amministrazione pubblica*, 229 ss., con riferimento alle riforme intervenute sul piano organizzativo, nel settore del pubblico impiego, dei procedimenti, al ricorso agli istituti propri del diritto privato e alle conseguenze derivanti dall'impatto con l'ordinamento comunitario.

catamente concretizzato in un momento di analisi critica e in una serie di proposte di intervento³⁴⁰.

Nell'ambito di un complesso di misure di più ampio raggio³⁴¹, è stata adottata la legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante "Interventi correttivi di finanza pubblica", che costituisce uno fra i principali tentativi di riforma globale della pubblica amministrazione dello scorso venticinquennio, prevedendo nel complesso interventi in materia di funzioni, di organizzazione, di personale, di finanza e di procedimenti³⁴². Interessa qui segnalare come con tale riforma di sistema siano stati soppressi una serie di Comitati interministeriali allora operanti, fra i quali il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI), il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES), il Comitato interministeriale prezzi (CIP), nonché gli altri Comitati interministeriali «che prevedano per legge la partecipazione di più Ministri o di loro delegati»³⁴³. Si decide invece per il mantenimento in vita, fra l'altro, del CIPE e del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR)³⁴⁴.

Con regolamenti di delegificazione viene disposto che si proceda «a definire le funzioni dei soppressi Comitati e a riordinare organicamente la disciplina della normativa nelle relative materie»³⁴⁵. La volontà di valorizzare nuovamente il ruolo del CIPE viene suffragata non soltanto dall'eliminazione di molti dei Comitati che avevano perso la loro carica innovativa e forza propulsiva, con un conseguente riaccentramento nel CIPE delle funzioni di programmazione, ma anche dal passaggio di molte attività amministrative specifiche ai singoli Ministeri, dimostrando anche per questa via come al CIPE dovessero essere riservate soltanto funzioni di indirizzo generale³⁴⁶.

³⁴⁰ Le analisi sono confluite in un "Rapporto sulle condizioni della pubblica amministrazione", contenente un inventario dei principali problemi delle pubbliche amministrazioni, mentre le proposte sono state raccolte in un documento di studio recante "Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche" (C. FRANCHINI, *La riforma dell'amministrazione pubblica*, 235).

³⁴¹ Cfr. S. CASSESE, *Aggiornamento sulla riforma amministrativa nel 1993-1994*, 240 ss.

³⁴² C. FRANCHINI, *La riforma dell'amministrazione pubblica*, 236.

³⁴³ Art. 1, c. 21, della legge n. 537/1993. Vengono altresì soppressi il Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET), il Comitato interministeriale per la cinematografia, il Comitato interministeriale per la protezione civile, il Comitato interministeriale per l'emigrazione (CIEM), il Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento, il Comitato interministeriale per la lotta all'AIDS, il Comitato interministeriale per gli scambi di materiali di armamento per la difesa (CISD), il Comitato interministeriale gestione fondo interventi educazione e informazione sanitaria. Cfr. anche E. PICOZZA, *Diritto dell'economia: disciplina pubblica*, 100 s.

³⁴⁴ Assieme al Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, il Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, il Comitato interministeriale per l'indirizzo, il coordinamento e il controllo degli interventi per la salvaguardia di Venezia.

³⁴⁵ Art. 1, c. 24, della legge n. 537/1993.

³⁴⁶ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, 15. Tra i «criteri e principi» indicati vi è: attribuzione al CIPE «delle funzioni in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di co-

La legge, inoltre, prevede l'adozione di un ulteriore regolamento di delegificazione con cui definire, fra l'altro, «l'organizzazione e le funzioni del CIPE»³⁴⁷.

In attuazione delle previsioni sul riordino dei Comitati è stato adottato il d.P.R. 20 aprile 1994, n. 373, con cui, fra l'altro, vengono ripartite le funzioni una volta appartenenti a CIPI, CIPES e CIP³⁴⁸, distinguendo rispettivamente tra le funzioni spettanti al CIPE e quelle destinate ai Ministri di settore³⁴⁹. Alla Conferenza Stato-Regioni, invece, vengono devolute «le funzioni dei soppressi comitati interministeriali concernenti la ripartizione di fondi a carattere interregionale», con l'obbligo di riferire periodicamente al CIPE «sullo stato di attuazione da parte delle regioni degli obiettivi previsti da disposizioni statali»³⁵⁰.

In sostanza, ad uno sguardo complessivo emerge un disegno unitario in cui i Ministri assorbono le funzioni di amministrazione attiva in senso proprio; questi ultimi divengono titolari anche di altre funzioni di indirizzo con riferimento ad attività specifiche, sotto forma di autorizzazione e di approvazione, spettando però al CIPE le funzioni di indirizzo generale e relative ad obiettivi programmati; si instaurano nuovi rapporti tra CIPE e Ministri, i quali sono spesso chiamati a presentare al Comitato relazioni sull'attività svolta³⁵¹.

Alla nuova definizione delle funzioni e dell'organizzazione del CIPE, però, non si è provveduto con regolamento di delegificazione, secondo le modalità stabilite dalla legge n. 537/1993. A questo proposito è successivamente intervenuta la legge 3 aprile 1997, n. 94, che ha disposto l'accorpamento del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica in un'unica amministrazione, delegando il Governo a riordinare le competenze e la organizzazione del nuovo Ministero³⁵². Tra i principi e criteri direttivi – per quanto qui di maggiore

ordinamento della politica economica nazionale con le politiche economiche comunitarie»; utilizzazione della Conferenza Stato-Regioni «a fini di coordinamento delle attività regionali»; attribuzione «alla responsabilità individuale dei Ministri con competenza prevalente delle funzioni e dei compiti settoriali»; attribuzione alle Regioni «della potestà legislativa o regolamentare nelle materie esercitate dai soppressi Comitati, che rientrino nella sfera di competenza delle Regioni stesse».

³⁴⁷ Art. 1, cc. 25 e 26, della legge n. 537/1993.

³⁴⁸ Rispettivamente artt. 2, 4 e 5 del d.P.R. n. 373/1994, «Regolamento recante definizione delle funzioni dei Comitati interministeriali soppressi e per il riordino della relativa disciplina».

³⁴⁹ Art. 13, c. 1, d.P.R. n. 373/1994. Quale norma di chiusura, viene disposto che spettano in ogni caso al CIPE «tutte le funzioni in materia di programmazione, di politica economica nazionale e di coordinamento di quest'ultima con le politiche economiche comunitarie, già attribuite ai comitati interministeriali soppressi e concernenti direttive, indirizzi, criteri generali, piani e programmi e ripartizioni di fondi a carattere intersettoriale, nonché i criteri per la ripartizione di fondi a carattere interregionale».

³⁵⁰ Art. 13, c. 3, d.P.R. n. 373/1994.

³⁵¹ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, 16.

³⁵² Art. 7, legge n. 94/1997. Su tale riforma e le vicende successive all'accorpamento dei Ministeri, v. G. VETRITTO, *La riforma dell'organizzazione dei Ministeri. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dopo la riorganizzazione del 1997/1999*, 860 ss.

interesse – viene demandata la «ridefinizione» delle attribuzioni del CIPE, con eliminazione dei compiti prettamente gestionali³⁵³.

Tale delega è stata esercitata con il d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, che ha dato corso a quella riunificazione scritta «nel codice generico» dei due dicasteri rimasti sino ad allora separati³⁵⁴. In particolare, l'articolo 1, rubricato “Attribuzioni del CIPE”, rappresenta ad oggi la tappa finale della lunga evoluzione legislativa partita dalla lontana legge n. 48/1967, alla quale, in combinato disposto, bisogna ancora fare riferimento per individuare le principali coordinate normative di rango primario sull'organizzazione e il funzionamento del CIPE.

Viene previsto che «nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo», il CIPE, sulla base «di proposte delle amministrazioni competenti per materia», svolge «funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie»³⁵⁵. In parallelo si stabilisce – ancora una volta – che sia un regolamento di delegificazione a trasferire alle amministrazioni competenti le funzioni gestionali³⁵⁶, destano così perplessità in ordine al rapporto con il precedente d.P.R. n. 373/1994, il quale avrebbe già dovuto sostanzialmente esaurire tali operazioni di trasferimento³⁵⁷.

³⁵³ Art. 7, c. 2, lett. e, legge n. 94/1997. Più precisamente, si prevede «eliminazione dei compiti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa ed attribuzione degli stessi alle competenti amministrazioni, nonché riordino, con eventuale unificazione o soppressione, degli attuali organi della programmazione economica».

³⁵⁴ Così, e più approfonditamente, D. MARCHETTA, *L'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della Programmazione economica*, 505 ss.

³⁵⁵ Art. 1, c. 1, d.lgs. n. 430/1997. Il CIPE provvede, in particolare, a: definire le linee di politica economica da perseguire in ambito nazionale, comunitario ed internazionale, individuando indirizzi e obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale, delineando le azioni necessarie per il loro conseguimento, emanando le conseguenti direttive per la loro attuazione e la verifica dei risultati (lett. a); definire gli indirizzi generali di politica economica per la valorizzazione dei processi di sviluppo delle diverse aree del Paese, con particolare riguardo alle aree depresse, e verificarne l'attuazione, attraverso una stretta cooperazione con gli enti territoriali interessati, secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 281/1997. A tale fine approva, fra l'altro, piani e programmi di intervento settoriale e ripartisce, su proposta delle amministrazioni interessate, le risorse statali da destinare allo sviluppo territoriale (lett. b); svolgere funzioni di coordinamento e indirizzo generale in materia di strumenti di programmazione negoziata (lett. c); rideterminare periodicamente obiettivi e indirizzi sulla base di valutazioni sull'efficacia degli interventi, riallocando, ove necessario, le risorse finanziarie assegnate e non adeguatamente utilizzate e prospettando se del caso al Presidente del Consiglio le opportune iniziative, anche legislative (lett. d); definire le linee guida e i principi comuni per le amministrazioni che esercitano funzioni in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, ferme restando le competenze delle autorità di settore (lett. e).

³⁵⁶ Art. 1, c. 2, d.lgs. n. 430/1997. A decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto regolamento devono considerarsi abrogate tutte le norme che attribuiscono al CIPE «poteri di autorizzazione, revoca, concessione di contributi e, in genere, competenze tecniche, amministrative o gestionali».

³⁵⁷ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, 16.

La legge 17 maggio 1999, n. 144, nel frattempo, ha modificato le parti del d.lgs. n. 430/1997 che dispongono una delegificazione delle competenze del CIPE, demandando tale compito non più ad un regolamento del Governo, bensì ad una delibera del Comitato stesso, da adottare previo parere della Conferenza Stato-Regioni e delle competenti Commissioni parlamentari permanenti³⁵⁸. Viene introdotta, quindi, una ipotesi di delegificazione assolutamente atipica, ben lontana dal figurino di cui all'art. 17 della legge n. 400/1988³⁵⁹, e per giunta a favore dello stesso soggetto destinatario delle attribuzioni in questione.

In attuazione di tale disposto, il CIPE ha adottato la delibera 6 agosto 1999, n. 141³⁶⁰. Il Comitato, mentre devolve alle amministrazioni competenti per materia un elenco di funzioni di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria, trattiene presso di sé una serie di prerogative di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e di valutazione in materia economico-finanziaria e nelle politiche comunitarie³⁶¹. Il CIPE, inoltre, si riserva di adottare successive deliberazioni con cui determinare la titolarità di proprie funzioni non espressamente previste con la prima pronuncia³⁶².

Questo nuovo processo di riduzione e riunificazione dei Comitati interministeriali segue direttive ben diverse rispetto a quelle di programmazione settoriale avviato negli anni '70. Le riforme degli anni '90 rispondono, innanzitutto, all'esigenza di condurre politiche economiche e finanziarie in un più generale contesto di riassetto della finanza pubblica e della revisione della istituzione dell'economia mista; non è casuale, infatti, che sia un collegato alle legge finanziaria del 1994 a cambiare il volto dell'amministrazione pubblica³⁶³ e ad avviare il piano di riaccorpamento delle funzioni dei Comitati soppressi intorno al CIPE³⁶⁴.

Altro fattore che sta alla base di questa svolta è, senza dubbio, il sempre più marcato processo di integrazione comunitaria che, nel condizionare le politiche e-

³⁵⁸ L'art. 3, c. 1, della legge n. 144/1999.

³⁵⁹ Il fenomeno di "fuga" dal modello di delegificazione che in quegli anni si stava verificando è stato oggetto di attenta analisi, anche nei suoi profili teorici generali; cfr., a tal proposito, G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, spec. 125 ss.

³⁶⁰ Menzionata anche da A. RAVALLI, *I Comitati interministeriali*, 37.

³⁶¹ Si tratta di funzioni quali: la definizione delle linee generali di politica economico-finanziaria per la predisposizione degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio e dei documenti programmatici; l'approvazione della relazione previsionale e programmatica; l'elaborazione degli indirizzi generali da adottare per l'azione italiana in sede comunitaria e per il raccordo della politica economica nazionale con le politiche comunitarie; il coordinamento, nell'ambito delle linee generali di cui sopra, delle diverse politiche di settore e dei relativi piani e programmi; la valutazione degli obiettivi conseguiti e dei risultati raggiunti da tali piani e programmi, in particolare da quelli finanziati dal Comitato stesso; l'esame, su proposta del Ministro competente, delle altre questioni ritenute meritevoli di valutazione collegiale; ogni altra funzione prevista da leggi o regolamenti (v. art. 1, delibera CIPE n. 14/1999).

³⁶² Art. 14, delibera CIPE n. 14/1999.

³⁶³ Così si esprime S. SEPE, *Amministrazione e storia*, 270.

³⁶⁴ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, 15.

conomiche degli Stati membri dell'Unione europea, ha limitato i margini per un intervento pubblico nell'economia, rendendo anche necessario un ridimensionamento della relativa organizzazione statale e rendendo meno giustificabile la presenza di buona parte dei Comitati interministeriali economici³⁶⁵.

Ancora, l'esigenza di una riduzione delle sedi collegiali di governo rappresenta il riflesso delle condizioni politico-istituzionali dei primi anni '90. L'evoluzione della forma di governo e le riforme elettorali in senso maggioritario – di cui si tratterà più ampiamente in seguito³⁶⁶ – hanno tentato di rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio e di ridimensionare il principio dell'indipendenza dei singoli Ministri all'interno del Governo, tanto da rendere meno sostenibile la richiesta da parte di ciascun Ministro di istituire un "proprio" Comitato da presiedere. Inoltre, si consideri anche che la riduzione del numero dei Ministeri ha consentito di accorpate le competenze prima distribuite tra molteplici Dicasteri, attenuando la necessità di istituire organi all'interno dei quali comporre i vari interessi in gioco³⁶⁷.

Infine, la tendenza alla progressiva cessione delle competenze di amministrazione attiva dei Comitati a favore dei singoli Ministeri può trovare una spiegazione, più generale, nel nuovo modo di concepire i rapporti tra politica e amministrazione. Si assiste, infatti, ad un tentativo di ridefinizione dei compiti da attribuire alla politica e alla burocrazia, assegnando alla prima – della quale i Comitati interministeriali sono espressione – funzioni di indirizzo e controllo, e alla seconda la concreta gestione finanziaria, tecnica e amministrativa³⁶⁸.

In conclusione di questo *excursus* storico-giuridico è possibile osservare come, nel momento attuale, il CIPE possa dirsi ancora collocato nella quarta fase della sua lunga evoluzione istituzionale. Occorre però notare che, dopo gli ultimi interventi normativi di sistema che hanno interessato il complesso dei Comitati interministeriali, il legislatore ha trascurato di adeguare espressamente – e neppure la dottrina ha fatto oggetto di approfondita considerazione – la fisionomia e la missione del CIPE ad alcuni dei principali processi evolutivi che più di recente hanno interessato il sistema costituzionale. Basti pensare a quanto accaduto nell'ultimo ventennio alla forma di governo, oppure ai rapporti con i livelli di governo sub-statale e sovranazionale, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V conclusasi nel 2001, o degli ultimi Trattati che hanno impresso una sensibile accelerazione al processo di integrazione europea. Per quanto riguarda il CIPE, tale adattamento è

³⁶⁵ Sul punto, in quegli stessi anni, cfr. ampiamente R. CARANTA, *Intervento pubblico nell'economia*, 371 ss.; D. SORACE, *Il governo dell'economia*, 118 ss. e 143 ss.

³⁶⁶ Cfr. *infra* Cap. III, par. 3.

³⁶⁷ Cfr. D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, 120.

³⁶⁸ Cfr. le considerazioni di A. RAVALLI, *I Comitati interministeriali*, 28 ss. Più ampiamente, sul rapporto fra politica e amministrazione dopo la riforma di cui al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, con particolare riguardo alla dirigenza pubblica, cfr., su tutti, M. CLARICH, D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, 102 ss.; C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica ed amministrazione?*, 151 ss., ed i richiami ivi contenuti, spec. 169 ss.

avvenuto o in via di prassi, o per mezzo di una legislazione minuta che nel tempo si è stratificata al di fuori di qualsiasi disegno unitario. Risulta quindi difficile scorgere i termini effettivi con cui il CIPE è venuto a collocarsi negli equilibri all'interno dell'organo Governo o la sua posizione nel contesto costituzionale. A questo proposito, occorrerà impegnarsi nella ricostruzione di questa legislazione estremamente frammentata e delle prassi inerenti le funzioni esercitate dal Comitato allo scopo di completare il quadro evolutivo e tentare di rispondere agli interrogativi che muovono la presente indagine.

6.1. *L'attuale assetto dell'organizzazione interna del CIPE*

Prima di operare una compiuta panoramica della complessa normativa che attualmente definisce le funzioni e il ruolo del CIPE, cui è riservato l'intero Capitolo successivo, occorre ricostruire l'assetto dell'organizzazione interna e il procedimento decisionale attraverso cui il Comitato si esprime.

Quanto al primo aspetto, è l'art. 1 del d.lgs. n. 430/1997 che, come già anticipato, concorre a ridefinire le attribuzioni esercitate dal CIPE. Per quanto riguarda la sua organizzazione interna, si stabilisce che il CIPE «si avvale di una segreteria presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che provvede ai compiti operativi e di amministrazione ed alle esigenze di coordinamento e di supporto tecnico delle istruttorie»³⁶⁹. La disciplina sull'organizzazione di tale struttura viene affidata a decreti ministeriali, stabilendo che debba essere istituita nell'ambito di una struttura dipartimentale del medesimo Ministero³⁷⁰.

Il successivo d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, concernente l'attribuzione dei Dipartimenti del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, e più nello specifico il successivo d.m. 8 giugno 1999, hanno istituito e disciplinato il Servizio centrale di segreteria del CIPE presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Fino al 2006, dunque, le strutture di supporto del CIPE hanno operato presso quello che sarebbe poi divenuto il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), incardinate presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione. Con l'avvio della XV legislatura, tuttavia, è stato realizzato il più importante cambiamento nell'assetto organizzativo del CIPE, che segnatamente ha determinato il passaggio del Comitato dall'orbita di influenza del MEF a quella del Presidente del Consiglio.

Infatti, uno dei primi atti adottati dal Governo allora appena entrato in carica è stato quello di modificare, mediante decretazione d'urgenza, il d.lgs. n. 300/1999 e

³⁶⁹ Art. 1, c. 6, d.lgs. n. 430/1997.

³⁷⁰ Art. 2, c. 2, d.lgs. n. 430/1997.

l'assetto organizzativo dell'Esecutivo³⁷¹. Nel quadro della più ampia riforma delle attribuzioni del Ministero dello sviluppo economico – per quanto qui di più prossimo interesse – il d.l. n. 181/2006 ha trasferito presso tale Ministero un complesso di funzioni prima spettanti al MEF, fra le quali rientra anche la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e di coesione e le funzioni di segreteria del CIPE. Queste ultime, assieme ad alcune strutture tecniche³⁷², vengono invece trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri³⁷³.

Un'altra tappa fondamentale nell'evoluzione dell'assetto organizzativo del CIPE è segnata dall'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE)³⁷⁴. Con due decreti del Presidente del Consiglio del 21 giugno 2007, è stato rispettivamente istituito il DIPE e ne è stata disci-

³⁷¹ Cfr. *infra* Cap. III, par. 3.2.

³⁷² Si tratta del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e dell'Unità tecnica – finanza di progetto (UTPF). Il NARS è un organismo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPE in materia tariffaria e di regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica autorità di settore, istituito con delibera n. 81/1996 presso la Segreteria del Comitato, in attuazione del punto 20 della delibera n. 65/1996, recante "Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità" (v. *infra* Cap. II, par. 11). L'UTFP è una struttura istituita presso il CIPE dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144, ed avente il compito di «promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati» e di fornire supporto al CIPE «su materie inerenti al finanziamento delle infrastrutture» (c. 2). Su questi due organi v. anche *infra* nota 378. Come precisato dal successivo d.P.C.M. attuativo del 31 gennaio 2007, vengono trasferite alla Presidenza del Consiglio le strutture del Servizio centrale di segreteria del CIPE, previste dal d.m. 8 giugno 1999, i citati NARS e UTPF di cui all'art. 7 della legge n. 144/1999 e la Segreteria tecnica della Cabina di regia nazionale. Quanto a quest'ultima struttura, basti qui rilevare che la Cabina di regia nazionale è stata istituita presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica dall'art. 6 del d.l. 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, quale «struttura di riferimento nazionale per il coordinamento e la promozione di iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari» (c. 1). In attuazione di quanto stabilito dall'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 430/1997, l'art. 6 del D.P.R. 9 febbraio 1999, n. 61, "Regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Cabina di regia nazionale", ha disciplinato anche l'organizzazione interna della Segreteria tecnica. Successivamente, con d.P.R. 14 maggio 2007, n. 114, recante "Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'economia e delle finanze", la Cabina di regia nazionale è stata soppressa.

³⁷³ Su tale passaggio cfr. C. MARTINI, *La «nuova» riforma dei ministeri*, 552 s., secondo cui «avvicinando alla sede di indirizzo politico per eccellenza l'apparato chiamato a provvedere ai compiti operativi e di supporto tecnico delle istruttorie del Comitato, che è il luogo in cui si predispone il contenuto della decisione politica, si intende dotare la Presidenza del Consiglio di uno strumento idoneo a garantire lo svolgimento effettivo delle funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale». Cfr. anche D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, 132.

³⁷⁴ Cfr. C. MARTINI, *Il dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica*, 844 ss.

plinata l'organizzazione interna³⁷⁵. Più precisamente, è stato istituito un nuovo e specifico Dipartimento preposto ai compiti di segreteria del CIPE, i quali comprendono «lo svolgimento di compiti operativi, di amministrazione, di coordinamento e di supporto per il CIPE [...] effettuando a tal fine attività di raccordo con le altre amministrazioni», oltre ad una serie di funzioni ulteriori³⁷⁶.

A questi due primi provvedimenti hanno fatto seguito numerosi altri decreti del Presidente del Consiglio, a modifica della disciplina relativa alle strutture generali della Presidenza del Consiglio concernente il DIPE³⁷⁷, anche con riguardo alle strutture tecniche di supporto³⁷⁸.

³⁷⁵ Sui due decreti, cfr. F. SPROVIERI, *La riforma del Cipe, Comitato interministeriale per la programmazione economica. I decreti 21 giugno 2007 del Presidente del Consiglio dei Ministri*, 603 ss.

³⁷⁶ Più in particolare, ai sensi dell'originario art. 2, c. 1, del d.P.C.M. 21 giugno 2007, oltre alle funzioni di segreteria, vi sono anche quelle di «regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica autorità di settore; coordinamento e monitoraggio degli investimenti pubblici; gestione e cura dei rapporti istituzionali»; «analisi e valutazioni in materia di andamenti micro-economici, macro-economici e relativi interventi di politica economica e finanziaria, a livello nazionale, comunitario e internazionale; monitoraggio degli sviluppi economici correnti e prospettici del Paese nonché di specifici settori produttivi e mercati».

³⁷⁷ D.P.C.M. 15 ottobre 2008, d.P.C.M. 25 novembre 2008, d.P.C.M. 5 agosto 2010, poi abrogato da d.P.C.M. 1 marzo 2011, che è stato a sua volta abrogato, salvo poche parti, dal d.P.C.M. 1 ottobre 2012, modificato dal d.P.C.M. 21 ottobre 2015. Da ultimo, l'art. 1, c. 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ha disposto l'abrogazione dell'UTPF, trasferendone funzioni e competenze al DIPE. Attualmente, dunque, il DIPE è disciplinato dal d.P.C.M. 1 ottobre 2012, come modificato dal d.P.C.M. 21 ottobre 2015, secondo cui il DIPE «svolge le funzioni di segretariato» del CIPE «e di istruttoria per l'esame da parte del Comitato delle proposte di deliberazione presentate dalle Amministrazioni componenti, secondo quanto previsto dal regolamento interno del Comitato» (art. 20).

³⁷⁸ Il d.P.C.M. 21 giugno 2007, istitutivo del DIPE, ha affidato a successivi decreti del Presidente del Consiglio la riorganizzazione del NARS, del UTPF e della Segreteria tecnica della Cabina di regia nazionale. In attuazione di tale disposizione, il NARS è stato riorganizzato dal d.P.C.M. 25 novembre 2008, con il compito di predisporre le linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, promuoverne l'applicazione omogenea nei contratti di programma, di servizio, nelle convenzioni ovvero negli atti, comunque denominati, sottoposti al suo esame, nonché esprimere pareri e proposte in materia tariffaria e di regolamentazione economica dei settori di pubblica utilità e degli obblighi di servizio pubblico (art. 1, c. 1). La disciplina dell'UTPF è stata riformata con d.P.C.M. 22 luglio 2008, ai sensi del quale esso principalmente svolge «servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria a favore delle pubbliche amministrazioni interessate all'avvio di progetti di investimento in regime di finanza di progetto; assistenza alle amministrazioni e soggetti aggiudicatari e nella predisposizione dei bandi di gara nelle procedure di aggiudicazione e nella individuazione dei criteri di valutazione delle offerte ricevute» (art. 2, c. 2), ed offre «supporto in ordine alla valutazione di opere infrastrutturali finanziate con ricorso al capitale privato» oggetto di valutazione da parte del CIPE (art. 2, c. 4). Da ultimo, come anticipato, l'art. 1, c. 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ha disposto l'abrogazione dell'UTPF, trasferendone funzioni e competenze al DIPE, cui ha fatto seguito il d.P.C.M. 8 agosto 2016. Quanto alla Segreteria tecnica della Cabina di regia nazionale, essa è stata riorganizzata dapprima con il d.P.C.M. 22 luglio 2008, che all'art. 2 stabilisce che essa assume la denominazione di «Segreteria tecnica per la programmazione economica» e svolge «funzioni di supporto tecnico del CIPE allo scopo di assicurarne la funzionalità nonché compiti di collaborazione e supporto al Dipartimento in materie giuridiche ed economiche». Con d.P.C.M. 21 maggio 2013 tale ufficio

6.2. *L'attuale assetto del procedimento decisionale del CIPE*

La disciplina sul procedimento decisionale del CIPE viene riservata ad un regolamento interno, la cui formulazione è rimessa al Comitato stesso, a salvaguardia delle esigenze di flessibilità che informano le strutture e i procedimenti decisionali della Presidenza del Consiglio e, in particolare, del CIPE stesso.

Quanto al procedimento di adozione di tale regolamento, l'art. 1, c. 5, del d.lgs. n. 430/1997, nella prospettiva di riforma organica del Comitato, dispone che il CIPE provveda, su proposta del Presidente e «sentita» la Conferenza Stato-Regioni, ad «adeguare il proprio regolamento interno», al fine di assicurare che «la partecipazione alle riunioni collegiali sia riservata ai Ministri interessati, limitando a casi eccezionali la possibilità di delega»; che il procedimento di formazione delle proposte di delibera sia riordinato in coerenza con il d.lgs. n. 281/1997, e in modo da consentire la partecipazione della Conferenza Stato-Regioni e delle Regioni interessate all'elaborazione delle proposte «sin dalla fase iniziale»; che le proposte delle amministrazioni competenti, sulla base delle quali il CIPE è chiamato a deliberare, «siano corredate dalle opportune valutazioni tecniche, economiche e finanziarie».

Il regolamento interno del CIPE è stato modificato più volte, procedendo sempre tramite la tecnica della novazione³⁷⁹. È interessante notare, però, come vi sia una sostanziale continuità nei contenuti delle delibere che di volta in volta hanno approvato il Regolamento interno e che si sono succedute dal 1998 al 2012. Le principali novità riguardano le modifiche testuali conseguenti al trasferimento della Segreteria tecnica, alla successiva istituzione del DIPE nel 2007, ma, soprattutto – come si darà conto più nel dettaglio a breve – alla fase dell'istruttoria interna.

Occorre osservare, inoltre, che nel procedimento di adozione del regolamento interno, il parere della Conferenza Stato-Regioni *ex* art. 5, c. 1, d.lgs. n. 430/1997, sia stato richiesto solamente per la prima delibera e non per le successive decisioni che ne hanno modificato i contenuti, creando qualche perplessità in punto di rispetto del principio di legalità.

ha infine assunto la denominazione di «Nucleo tecnico per il coordinamento della politica economica», con compiti «di supporto tecnico all'attività di impulso e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia economico-finanziaria, con particolare riguardo alle tematiche di maggiore rilievo ai fini della realizzazione del programma di politica economica del Governo». Infine, occorre considerare il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV) di cui all'art. 1, c. 1, della legge n. 144/1999, disciplinato dal d.P.C.M. 25 novembre 2008 e da ultimo con d.P.C.M. 15 luglio 2009, con il compito di offrire supporto alle attività di valutazione inerenti programmi e progetti di investimenti pubblici e di valutazione dei provvedimenti normativi che implicano effetti in termini di investimenti pubblici.

³⁷⁹ Si tratta, nello specifico, della delibera 13 luglio 1993, n. 57, in materia di disposizioni organizzative relative alle attività dei Comitati interministeriali; delibere 26 giugno 1996, n. 101; 9 luglio 1998, n. 63; 6 novembre 2009, n. 94; 13 maggio 2010, n. 58; 30 aprile 2012, n. 62; concernenti ciascuna il regolamento interno del CIPE. La delibera 5 agosto 1998, n. 79, e successive modifiche e integrazioni, ha istituito e regolato le commissioni interne del CIPE.

Venendo propriamente all'organizzazione interna dei lavori, si prevede che il Comitato si riunisce, almeno due volte l'anno, in occasione della presentazione del Documento di economia e finanza e dell'allegato "Programma strategico infrastrutture" predisposto ai sensi dell'art. 1, c. 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443. Per prassi non è prevista la formazione di alcun calendario delle sedute; in media, il CIPE si riunisce all'incirca una volta ogni uno o due mesi, salvo gli ultimi anni in cui le sedute si sono maggiormente diradate³⁸⁰. Tradizionalmente è al Presidente del Consiglio, eventualmente su proposta del Segretario, che spetta convocare le sedute, vista la sua responsabilità – come si dirà – nella decisione sull'ordine del giorno.

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio o, in caso di impedimento, dal Ministro dell'economia e delle finanze in qualità di vicepresidente del Comitato³⁸¹. Nella maggioranza dei casi, comunque, è il Presidente del Consiglio che presiede l'organo³⁸². In alcune ipotesi, inoltre, il Comitato deve essere presieduto in maniera «non delegabile» dal Presidente del Consiglio, segnatamente qualora all'ordine del giorno della seduta siano inclusi argomenti per i quali la legge dispone in tal senso³⁸³. Quando la seduta del Comitato è presieduta dal Ministro dell'economia e delle finanze, vi partecipa un viceministro o un sottosegretario in rappresentanza dello stesso Ministero³⁸⁴.

Quanto ai soggetti che possono partecipare alle sedute del CIPE, nel rispetto dell'art. 5, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 430/1997, il regolamento interno stabilisce che «alle sedute del Comitato partecipano i Ministri previsti dalla normativa vigente»³⁸⁵. Un'importante e recente novità è stata introdotta dalla legge 24 giugno 2013, n. 71,

³⁸⁰ Si consideri che nel 2016 le sedute del CIPE sono state 4, durante le quali sono state adottate 73 delibere; nel 2015 sono state 7 per 124 delibere; nel 2014 sono state 7 per 67 delibere; nel 2013 sono state 13 per 98 delibere; nel 2012 sono state 8 per 156 delibere; nel 2011 sono state 7 per 93 delibere; nel 2010 sono state 7 per 108 delibere; nel 2009 sono state 9 per 123 delibere; nel 2008 sono state 11 per 121 delibere; nel 2007 sono state 19 per 169 delibere; nel 2006 sono state 7 per 212 delibere; nel 2005 sono state 8 per 171 delibere; nel 2004 sono state 9 per 214 delibere; nel 2003 sono state 13 per 134 delibere; nel 2002 sono state 13 per 144 delibere; nel 2001 sono state 9 per 126 delibere; nel 2000 sono state 11 per 156 delibere; nel 1999 sono state 12 per 229 delibere. Dati disponibili sul sito internet istituzionale del CIPE.

³⁸¹ Art. 1, c. 3, della delibera CIPE n. 62/2012, conformemente all'art. 16, c. 2, legge n. 48/1967.

³⁸² Circa i dati sulle presidenze delle sedute, nel 2016, 3 sedute su 4 sono state presiedute dal Presidente del Consiglio; nel 2015, 6 sedute su 7; nel 2014, 7 sedute su 7; nel 2014, 8 sedute su 10; nel 2012, 7 sedute su 8; nel 2011, 4 sedute su 7. Dati disponibili sul sito internet istituzionale del CIPE.

³⁸³ Art. 1, c. 3, delibera CIPE n. 62/2012. Così, ad esempio, per la diversa allocazione delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate ex art. 60, c. 1, legge n. 289/2002, su cui v. *infra* Cap. II, par. 6. Per prassi si ritiene che il CIPE debba essere presieduto dal Presidente del Consiglio solamente per l'adozione delle delibere con le quali si ripartiscono fondi, non per quelle che semplicemente interessano le materie di pertinenza dei fondi (es. approvazione di linee guida).

³⁸⁴ Art. 1, c. 3, delibera CIPE n. 62/2012.

³⁸⁵ Art. 1, c. 2, delibera CIPE n. 62/2012.

che ha sostituito parte delle disposizioni della legge n. 48/1967 sulla composizione del CIPE. Ad oggi il Comitato «è costituito in via permanente dal Ministro dell'economia e delle finanze, che ne è vice presidente, e dai Ministri degli affari esteri, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei beni e delle attività culturali e del turismo e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché dai Ministri delegati per gli affari europei, per la coesione territoriale», e dal Ministro per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza Stato-Regioni, e dal presidente della Conferenza delle Regioni, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa³⁸⁶. A questo proposito, sarà forse necessario modificare la corrispondente parte del regolamento interno per adeguarla al quadro legislativo.

Sempre a livello legislativo si prevede che ai Ministri sopra indicati debbano aggiungersi, come di consueto nella storia del CIPE, ulteriori soggetti di volta in volta invitati. Fra essi vi sono, innanzitutto, i Ministri di regola esclusi, qualora «vengano trattate questioni riguardanti i settori di rispettiva competenza», e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, qualora «vengano trattati problemi che interessino i rispettivi Enti»³⁸⁷.

Il regolamento interno dispone che alle sedute possano anche partecipare, su invito del Presidente, il Governatore o il Direttore generale della Banca d'Italia e il Presidente dell'Istituto statistico nazionale, ricalcando così sostanzialmente quanto previsto dall'art. 16, c. 11, della legge n. 48/1967³⁸⁸. Il regolamento, tuttavia, non si limita a disporre quanto previsto a livello legislativo, poiché aggiunge che «il Presidente può altresì invitare rappresentanti degli Enti locali e Presidenti di altri Enti o Istituti pubblici quando siano iscritti all'ordine del giorno argomenti che interessino i rispettivi Enti e Istituti o in ragione di specifiche competenze settoriali»³⁸⁹.

³⁸⁶ Così l'art. 1, c. 9, lett. a), della legge n. 24 giugno 2013, n. 71, che ha sostituito l'art. 16, c. 2, della legge n. 48/1967.

³⁸⁷ Art. 16, c. 9, legge n. 48/1967. Sebbene sia stata espunta la precedente previsione regolamentare che espressamente contemplava la possibilità di invitare Ministri «in ragione delle materie oggetto di trattazione» e la partecipazione «del Ministro per i rapporti con le regioni in qualità di presidente della Conferenza Stato-Regioni» (art. 1, c. 2, delibera CIPE n. 58/2010), tutt'oggi la composizione deve essere ritenuta flessibile anche in base all'art. 2, legge 17 maggio 1999, n. 144, secondo cui «partecipano alle singole riunioni del CIPE, con diritto di voto, anche i Ministri, non appartenenti al CIPE, nelle cui competenze sono comprese le materie oggetto delle deliberazioni», nonché alla normativa di rango primario a carattere settoriale e istitutiva dei singoli Ministeri. Di recente l'art. 10, c. 2, lett. i, d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, ha previsto che si aggiungano anche i Presidenti delle autorità portuali competenti ove siano all'ordine del giorno decisioni strategiche per il sistema portuale.

³⁸⁸ Art. 1, c. 7, primo periodo, delibera CIPE n. 62/2012. Secondo cui «alle sedute del Comitato interministeriale per la programmazione economica possono essere invitati ad intervenire il Governatore della banca d'Italia, il Presidente dell'Istituto centrale di statistica, il segretario della programmazione»

³⁸⁹ Art. 1, c. 7, secondo periodo, delibera CIPE n. 62/2012. Questi ultimi invitati, però, «non possono delegare la partecipazione alla seduta».

Infine, una novità di rilievo introdotta recentemente è la previsione che non solo alle riunioni pre-CIPE (come stabilito fin dal regolamento interno del 1998³⁹⁰), ma anche alle sedute del Comitato (secondo il regolamento interno del 2010³⁹¹), debba assistere un Ragioniere generale dello Stato, o un funzionario da lui delegato, «con compiti di supporto tecnico ai partecipanti, in relazione agli effetti sulla finanza pubblica dei provvedimenti sottoposti all'esame del Comitato»³⁹².

Il regolamento interno, poi, ammette anche la possibilità che i membri del CIPE si facciano sostituire in caso di assenza. Viene stabilito che «ove un Ministro si trovi nell'impossibilità di partecipare alla seduta, comunica la circostanza al Segretario del Comitato e può delegare per iscritto un Vice Ministro o un Sottosegretario di Stato»³⁹³.

Ben più problematica, tuttavia, è la circostanza che la seduta possa svolgersi anche in assenza di uno dei partecipanti. Secondo il regolamento interno, «in caso di assenza di un Ministro o del suo delegato, il Presidente del Comitato [...] può disporre il rinvio della trattazione della materia o, in relazione alla particolare rilevanza dell'argomento o alla imminente scadenza di termini normativi, la sua discussione anche in assenza del rappresentante dell'amministrazione il cui Ministro è impossibilitato a intervenire»³⁹⁴. Per prassi, anche qualora sia assente il rappresentante di un'amministrazione, il Presidente del CIPE dispone che il collegio deliberi comunque; non accade praticamente mai, quindi, che si rinvii una questione per assenza di un componente. La stessa prassi, tuttavia, attesta anche che i rappresentanti partecipino con alta frequenza alle sedute. Nonostante ciò, va messo in conto che un Ministro debba comunque ritenersi vincolato ad una decisione del CIPE quand'anche non vi abbia concorso alla formazione.

Il regolamento interno vigente stabilisce che le funzioni di segretario siano svolte da un Ministro senza portafoglio o un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, nominato dal Presidente del Consiglio, in assenza del quale sono svolte dal componente più giovane di età presente alla seduta³⁹⁵.

Attualmente, tuttavia, a seguito delle modifiche introdotte dalla già richiamata legge 24 giugno 2013, n. 71, la legge n. 48/1967 stabilisce che «partecipa alle riunioni del Comitato, con funzioni di segretario, un Ministro o un Sottosegretario di Stato, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri»³⁹⁶. È stato quindi eliminato il vincolo che imponeva che il ruolo di segretario del CIPE dovesse essere ricoperto da una figura incardinata presso la Presidenza del Consiglio. Se ciò, da una parte, scioglie lo stretto legame tra Presidente del Consiglio, CIPE e

³⁹⁰ Art. 3, c. 2, delibera CIPE n. 63/1998.

³⁹¹ Art. 1, c. 7, delibera CIPE n. 58/2010.

³⁹² Ora art. 1, c. 8, delibera CIPE n. 62/2012.

³⁹³ Art. 1, c. 5, primo periodo, delibera CIPE n. 62/2012.

³⁹⁴ Art. 1, c. 5, secondo periodo, delibera CIPE n. 62/2012.

³⁹⁵ Art. 1, c. 4, delibera CIPE n. 62/2012.

³⁹⁶ L'art. 16, c. 10, della legge n. 48/1967.

segretario del CIPE, dall'altra rischia di creare commistioni improprie tra Ministro proponente della delibera CIPE, responsabile dell'istruttoria e segretario del CIPE, dal momento che – come si capirà meglio in seguito, quando si chiarirà il ruolo di tali figure nell'*iter* decisionale – ciascuna di queste tre figure potrà essere ricoperta da soggetti provenienti dallo stesso Dicastero. Con l'inizio della XVII legislatura, nel corso del Governo Letta, la carica di Segretario del CIPE è stata ricoperta da un Sottosegretario al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Questo Ministero, come si vedrà, occupa una parte di indubbio protagonismo in seno al CIPE, sia per la quantità di decisioni assunte dal Comitato nel settore di riferimento per le quali il Ministro è proponente, sia per la quantità di risorse movimentate. In definitiva, con questa modifica alla disciplina sul segretario del CIPE, in apparenza marginale, si rischia di mettere in pericolo l'"equidistanza" dell'organo collegiale dalle sue singole componenti ministeriali³⁹⁷.

Venendo propriamente all'*iter* decisionale, occorre osservare come l'attività istruttoria e preparatoria alle riunioni del CIPE svolga un ruolo fondamentale.

Innanzitutto il regolamento interno, in attuazione dell'art. 1, c. 3, del d.lgs. n. 430/1997, stabilisce che per l'esercizio di pressoché tutte le attribuzioni del CIPE «riferite a questioni di particolare rilevanza generale e intersettoriale» è possibile costituire «Commissioni o Gruppi di lavoro per lo studio, la valutazione e la formulazione di proposte su specifici argomenti, con sede presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri»³⁹⁸. Viene fatta salva la previsione all'art. 1, c. 4, del d.lgs. n. 430/1997, secondo cui «il Presidente del CIPE può richiedere, anche su proposta di amministrazioni statali o regionali, la trattazione collegiale di questioni che incidono sull'azione di politica economica del Governo».

Protagonista di questa fase, come anticipato nel paragrafo precedente, è il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio (DIPE), che «assicura il necessario supporto alle sedute del Comitato e alle riunioni preparatorie»³⁹⁹.

Il procedimento decisionale del Comitato comincia con un impulso da parte di un organo politico, ovvero la proposta di un Ministro o dei Capi di Gabinetto. Le proposte, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 5, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 430/1997, devono essere inviate al DIPE corredate da tutta la documentazione preparatoria necessaria ai fini della decisione⁴⁰⁰. L'importanza della presentazione dei documenti

³⁹⁷ Nel corso della XVII legislatura, i successivi Governi Renzi e Gentiloni Silveri hanno nominato come segretario del CIPE un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

³⁹⁸ Art. 2, c. 1, delibera CIPE n. 62/2012.

³⁹⁹ Art. 1, c. 10, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴⁰⁰ Art. 2, c. 2, delibera CIPE n. 62/2012. Si tratta di una «scheda di valutazione tecnica, economica e finanziaria e sul rispetto dei vincoli comunitari, nonché dei concerti, intese e pareri necessari, unitamente a una sintesi a cura dell'amministrazione proponente, finalizzata a rendere chiare e trasparenti le valutazioni contenute nei medesimi pareri, rilevanti ai fini delle determinazioni del Comitato».

istruttori e delle correlate valutazioni costituisce una vera e propria condizione di procedibilità, tanto che la loro incompletezza «impedisce l'iscrizione della proposta all'ordine del giorno della convocazione della riunione preparatoria». I compiti istruttori del DIPE, dunque, sono differenti da quelli svolti dal Dicastero proponente e si sostanziano in una verifica della regolarità dell'istruttoria realizzata a livello ministeriale. A questo controllo "esterno", però, possono eventualmente aggiungersi "osservazioni" che torneranno utili durante le successive sedute pre-CIPE per superare eventuali criticità riscontrate.

L'attuale assetto organizzativo interno e, in particolare, la disciplina delle strutture preposte all'istruttoria rappresenta una grossa novità rispetto a quanto si stabiliva fino alla precedente versione del regolamento interno. In passato, l'attività istruttoria veniva affidata a speciali commissioni, indicate dal regolamento e istituite con delibera CIPE⁴⁰¹. Ciascuna delibera istitutiva ne disciplinava composizione e modalità di funzionamento⁴⁰². Esse avevano sede presso la Presidenza del Consiglio ed erano composte dai Sottosegretari delle amministrazioni interessate dalle questioni di volta in volta affrontate e, per ciascuna commissione, da un Sottosegretario designato dal presidente della Conferenza Stato-Regioni, con l'intento di assicurare costantemente il raccordo con le istituzioni regionali⁴⁰³. La delibera istitutiva, inoltre, prevedeva come l'attività della commissione fosse supportata da una struttura interministeriale permanente⁴⁰⁴. Le commissioni venivano di norma presiedute dal Sottosegretario dell'amministrazione con competenza prevalente nell'affare assegnato alla commissione, congiuntamente al Segretario del CIPE. In passato, dunque, vi era un forte coinvolgimento concertato dalle amministrazioni ministeriali e una loro responsabilizzazione collegiale sin dalla fase istruttoria⁴⁰⁵.

Quanto al procedimento decisionale, sempre in base alla disciplina precedente al regolamento interno vigente, spettava al Segretario del CIPE di assegnare alla

⁴⁰¹ L'art. 2, c. 1, delibera CIPE n. 58/2010 elencava: la commissione per il coordinamento delle politiche economiche nazionali con le politiche comunitarie; la commissione per l'occupazione e il sostegno e lo sviluppo delle attività produttive; la commissione per le infrastrutture; la commissione per la ricerca e la formazione; la commissione per il commercio estero; la commissione per lo sviluppo sostenibile. L'attività della commissione per il commercio estero rimane disciplinata secondo quanto previsto dall'art. 24 del d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 143. Il successivo c. 2, inoltre, confermava le attribuzioni del NARS e del Comitato per la montagna di cui alla delibera CIPE 13 aprile 1994 (quest'ultimo non più previsto dal regolamento di cui alla delibera CIPE n. 62/2012).

⁴⁰² Art. 2, c. 5, delibera CIPE n. 58/2010.

⁴⁰³ Art. 2, c. 6, delibera CIPE n. 58/2010. Sempre al medesimo scopo, qualora fossero state affrontate questioni di interesse regionale generale o particolare, si assicurava la partecipazione, rispettivamente, del presidente della Conferenza delle Regioni o del Presidente della Regione interessata.

⁴⁰⁴ A seconda della questione trattata, all'atto di assegnazione dell'affare la struttura di supporto poteva essere anche integrata da altri rappresentanti dei Ministeri interessati, nonché da esperti anche estranei alla pubblica amministrazione (art. 2, c. 5, delibera 58/2010).

⁴⁰⁵ Al DIPE, e più precisamente al Capo Dipartimento, veniva invece affidato «il collegamento fra le attività delle commissioni ed il relativo coordinamento tecnico», con la condizione che almeno un funzionario del DIPE fosse componente di ciascuna struttura di supporto interministeriale.

commissione competente, con l'accordo del Ministro proponente, l'istruttoria delle questioni o provvedimenti di particolare rilevanza generale e intersettoriale⁴⁰⁶. La relazione prodotta veniva poi trasmessa al DIPE che predisponendo, su tale base, lo schema di deliberazione e curava l'iscrizione dell'argomento all'ordine del giorno della successiva seduta⁴⁰⁷.

Le ragioni per cui l'istruttoria non viene più affidata a commissioni interne risiedono nelle concrete esigenze decisionali del Comitato. Già da tempo, infatti, si avvertiva l'esigenza di rendere più snello il procedimento decisionale, tanto che da alcuni anni le commissioni non venivano più convocate. Di contro, la progressiva riduzione delle competenze del CIPE aveva reso troppo "pesante" questa modalità di istruttoria. Si è deciso, dunque, di eliminare il momento concertativo affidato a soggetti politici, ovvero i sottosegretari partecipanti alle commissioni, per favorire uno scambio a livello amministrativo tra CIPE e singoli Dicasteri. Se tanto risulta sufficiente per assicurare la comunicazione fra CIPE e amministrazioni, bisogna ammettere che il Comitato ha – almeno in parte – perso in capacità di elaborare politiche autonome rispetto ai singoli Ministri, sui cui apparati di riferimento è oggi costretto ad appoggiarsi per istruire le questioni.

Sebbene l'istruttoria non venga più affidata al sistema delle commissioni, in base alla disciplina attuale le proposte presentate al DIPE vengono esaminate in una riunione preparatoria chiamata "pre-CIPE", avente il ruolo fondamentale di "filtro" rispetto alle questioni che giungono di fronte al Comitato. Questo momento preparatorio, innanzitutto, ha espressamente il compito di «assicurare, ove possibile, la completa definizione degli argomenti da sottoporre all'esame del Comitato stesso, approfondendone anche le eventuali implicazioni di carattere politico»⁴⁰⁸. Ma la funzione di "filtro" affidata al pre-CIPE si apprezza ancor più poiché, salvo casi eccezionali, «gli argomenti possono essere inseriti all'ordine del giorno delle sedute del Comitato soltanto se esaminati nella riunione preparatoria»⁴⁰⁹. Spetta dunque al DIPE, su indicazione del presidente del Comitato e sulla base delle proposte già esaminate nel corso della riunione preparatoria, predisporre l'ordine del giorno delle sedute CIPE⁴¹⁰. A questa fase, quindi, si riconosce un ruolo che non è semplicemente limitato alla mera istruttoria materiale, ma è anche quello di trattare, risolvere, oppure anche eventualmente rinviare nel tempo questioni di carattere politico ancor prima che vengano affrontate dal CIPE stesso.

⁴⁰⁶ Art. 2, c. 4, delibera 58/2010. In difetto di accordo, il Presidente del CIPE determinava l'affidamento dell'istruzione alle commissioni o al DIPE.

⁴⁰⁷ Art. 2, c. 7, delibera CIPE n. 58/2010. Su richiesta del Ministro proponente, inoltre, era possibile saltare la fase istruttoria in commissione, trasmettendo al DIPE tutta la documentazione che attualmente viene richiesta come condizione di procedibilità affinché una questione possa essere valutata ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno delle sedute CIPE.

⁴⁰⁸ Art. 3, c. 1, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴⁰⁹ Art. 3, c. 5, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴¹⁰ Art. 4, c. 2, delibera CIPE n. 62/2012.

A queste sedute partecipano, per le amministrazioni interessate, i Sottosegretari di Stato, eventualmente coadiuvati da un funzionario delegato dall'amministrazione, oppure il Capo di Gabinetto o il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)⁴¹¹. In passato era previsto che alle riunioni pre-CIPE partecipasse anche il presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome, qualora fossero in esame questioni di interesse generale per le Regioni⁴¹². Questa previsione è stata successivamente soppressa e ciò potrebbe creare problemi di compatibilità con il disposto all'art. 1, c. 5, lett. b), del d.lgs. n. 430/1997, che, come detto, esige la partecipazione della Conferenza Stato-Regioni e delle Regioni interessate «all'elaborazione delle proposte sin dalla fase iniziale». Anche su questo punto, però, la prassi attesta il sostanziale rispetto della previsione legislativa, dal momento che l'istruttoria viene integrata con frequenti contatti informali con le autonomie territoriali, mentre i rappresentanti delle Regioni, ove necessario, vengono sistematicamente invitati a partecipare alle sedute del Comitato.

Le riunioni preparatorie vengono coordinate dal Segretario del CIPE, mentre le funzioni di segretario delle relative sedute vengono svolte dal Capo del DIPE.

L'ordine del giorno delle riunioni pre-CIPE viene predisposto dal DIPE su indicazione del Segretario e sulla base delle proposte inoltrate al Comitato e corredate dalla documentazione necessaria⁴¹³. Contestualmente alla convocazione della riunione preparatoria, il DIPE rende disponibile alle amministrazioni interessate la documentazione presentata, consentendo così ad esse di formulare eventuali osservazioni sulle questioni da affrontare⁴¹⁴. In occasione della riunione pre-CIPE, inoltre, il DIPE predispone un documento contenente la descrizione sintetica dell'istruttoria sulle proposte iscritte all'ordine del giorno e che saranno affrontate⁴¹⁵.

In esito alle sedute pre-CIPE viene redatto un processo verbale nel quale si riassume sinteticamente le risultanze della discussione per ciascun argomento⁴¹⁶.

Come anticipato, i singoli argomenti possono essere iscritti all'ordine del giorno delle sedute CIPE solo se esaminati nelle sedute pre-CIPE, salvo che «il Presidente ravvisi la non differibilità della relativa trattazione»⁴¹⁷. Il Presidente, inoltre, ove ne ravvisi l'indifferibilità, può decidere la trattazione di un argomento non in-

⁴¹¹ Art. 3, c. 3, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴¹² Art. 3, c. 3, delibera CIPE n. 58/2010.

⁴¹³ Art. 3, c. 1, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴¹⁴ Art. 3, c. 2, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴¹⁵ Art. 3, c. 4, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴¹⁶ Art. 3, c. 1, delibera CIPE n. 62/2012. In passato poteva accadere che vi fosse disaccordo sugli atti istruiti dalle commissioni interne e dunque si prevedeva la possibilità che, in tali ipotesi, durante le sedute pre-CIPE, il Segretario del CIPE potesse disporre «da restituzione alla commissione per ulteriori approfondimenti o la discussione dell'affare in sede CIPE» (art. 3, c. 1, delibera CIPE n. 58/2010). In quest'ultimo caso, era possibile saltare la fase dell'esame in commissione.

⁴¹⁷ Art. 4, c. 2, delibera CIPE n. 62/2012.

serito all'ordine del giorno in «casi di particolare urgenza» e qualora «vi sia l'unanimità dei membri effettivi presenti»⁴¹⁸.

A partire dal 2011 è stata adottata la prassi di porre alla base della seduta del CIPE una “nota congiunta” del DIPE e del Ministero dell'economia e delle finanze, contenente «l'oggetto delle decisioni e le osservazioni e le prescrizioni relative ai singoli punti all'ordine del giorno, alla luce degli esiti dell'istruttoria e della riunione preparatoria»⁴¹⁹. Tale nota viene assunta come base di lavoro, con l'evidente intento di semplificare le questioni che gli organi politici partecipanti alle sedute si trovano ad affrontare, ma anche di porre alcuni punti fermi su questioni che, verosimilmente, non verranno smentite nel corso della seduta.

Il presidente del CIPE esercita le funzioni che ordinariamente spettano ai presidenti dei collegi, tra cui rientrano: il potere di convocare il Comitato; aprire e chiudere le sedute; verificare la presenza e, ove specificamente richiesto, la permanenza del quorum costitutivo; dirigere i lavori; porre ai voti le deliberazioni dichiarandone l'esito; modificare la successione degli argomenti da esaminare e riunire la discussione dei punti all'ordine del giorno; curare che gli interventi siano svolti in modo sintetico, eventualmente limitando il tempo per l'esposizione e il numero degli interventi di ciascun componente⁴²⁰.

È previsto un quorum costitutivo per le sedute del CIPE della metà più uno dei componenti. Essendo un organo a composizione variabile, il quorum può variare di seduta in seduta.

Il regolamento interno prevede che le decisioni del CIPE siano assunte mediante votazione. I partecipanti alle sedute che dissentano da una decisione presa a maggioranza e abbiano espresso voto contrario devono «chiedere che ne sia dato atto nel processo verbale, dandone succinta motivazione», con l'avvertenza che «non è consentita la comunicazione o la divulgazione dell'opinione dissidente»⁴²¹. La prassi, tuttavia, attesta che, al pari di quanto avviene all'interno di molti organi collegiali del Governo, si tende ad assumere decisioni senza giungere ad una votazione formale, bensì approvando i singoli punti con un consenso unanime. Anche il regolamento interno, in fin dei conti, sembrerebbe favorire questa tendenza, ove stabilisce che «spetta, in ogni caso, al Presidente decidere il rinvio della discussione o della adozione di deliberazioni su singoli punti all'ordine del giorno»⁴²². Il presidente, dunque, ha la possibilità di ricomporre eventuali fratture che possono verificarsi all'interno del collegio e che possono avere rilevanti conseguenze non solo politiche, ma anche giuridico-istituzionali.

Solitamente, se il Ministro proponente una specifica delibera o il suo rappresentante non sono presenti in seduta, si provvede al rinvio della discussione. Un

⁴¹⁸ Art. 4, c. 3, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴¹⁹ Art. 6, c. 6, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴²⁰ Art. 5, art. 6, cc. 1 e 2, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴²¹ Art. 6, c. 4, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴²² Art. 6, c. 5, delibera CIPE n. 62/2012.

eventuale rinvio, come anticipato, non è detto avvenga nel caso in cui a mancare sia l'esponente di un'amministrazione differente da quella proponente, che si troverà comunque vincolato agli esiti della decisione.

Una volta assunta la decisione in esito alle sedute CIPE, il DIPE redige materialmente il testo definitivo dei provvedimenti approvati in seduta in conformità a quanto deliberato.

Entro quattordici giorni lavorativi dalla data della seduta, lo schema viene trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze per le verifiche degli effetti sulla finanza pubblica. La Ragioneria generale dello Stato, dunque, interviene in molteplici fasi del procedimento, per lo più in forza delle previsioni regolamentari interne: nella riunione pre-CIPE, con la redazione della nota congiunta DIPE-MEF, con la presenza nella seduta CIPE, nella verifica *ex post*.

Gli esiti delle verifiche sono nuovamente inviati al DIPE entro otto giorni lavorativi dalla data di ricezione degli schemi di delibera. Infine, al DIPE spetta il compito di trasmettere le delibere al Presidente del Consiglio perché questi ponga la sua firma entro trenta giorni decorrenti dalla seduta in cui le stesse sono state assunte, ai sensi dell'art. 41, c. 4, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201⁴²³. La delibera viene così perfezionata con la firma dei responsabili politici, ovvero Presidente del Consiglio e Segretario del CIPE.

In esito alla seduta, inoltre, viene redatto processo verbale da parte del Segretario della seduta con l'ausilio del DIPE⁴²⁴. Il verbale, che rimane atto riservato, viene anch'esso sottoscritto dal Segretario e dal Presidente del Consiglio e si considera approvato con la firma di quest'ultimo, salvo che ne venga rimessa l'approvazione al Comitato⁴²⁵.

A questo punto la delibera viene inviata alla Corte dei Conti per l'esercizio del controllo di legittimità *ex art.* 3 della legge n. 20/1994, come da ultimo modificato dall'art. 41, c. 5, d.l. n. 201/2011, unitamente agli esiti dei controlli effettuati dal MEF⁴²⁶. Una volta registrata dall'organo contabile, la delibera viene infine pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale⁴²⁷.

⁴²³ Art. 6, c. 7, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴²⁴ Art. 10, c. 1, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴²⁵ Art. 10, delibera CIPE n. 62/2012. Quanto al contenuto del processo verbale, esso riporta per ciascuna seduta: luogo, data, ora di apertura e di chiusura della seduta; ordine del giorno, con specifica indicazione delle questioni di particolare urgenza per le quali viene proposta la trattazione direttamente in seduta; elenco dei presenti, con l'indicazione di chi ha presieduto la seduta e di chi ha svolto le funzioni di Segretario; constatazione espressa della verifica del numero legale; succinto resoconto della discussione distinto per argomento, con il risultato delle eventuali votazioni senza indicazione nominativa dei voti espressi, salvo l'esplicita richiesta dei componenti in tal senso; testo integrale delle deliberazioni, anche mediante rinvio ad allegati (art. 9, delibera CIPE n. 62/2012).

⁴²⁶ Art. 11, c. 1, delibera CIPE n. 62/2012.

⁴²⁷ Art. 11, c. 1, delibera CIPE n. 62/2012.

CAPITOLO II

IL COMPLESSO DELLE FUNZIONI E DELLE COMPETENZE ATTUALMENTE ESERCITATE DAL CIPE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio. – 3. Dall'intervento nel Mezzogiorno all'intervento nelle aree depresse del Paese. – 4. La programmazione negoziata. – 5. La programmazione integrata dei fondi europei a finalità strutturale tra i livelli territoriali di governo. – 5.1. L'esperienza del CIPE durante lo scorso ciclo di programmazione 2007-2013. – 5.2. La programmazione dei fondi strutturali alla prova della crisi economico-finanziaria. – 5.3. Il CIPE nella programmazione dei fondi strutturali durante il ciclo 2014-2020 attualmente in corso. – 6. Le politiche di sviluppo regionale. – 6.1. Dalle politiche rivolte alle "aree sottoutilizzate" alle politiche di coesione regionale integrate. – 6.2. La programmazione dei fondi per lo sviluppo e la coesione regionale alla prova della crisi economico-finanziaria. – 7. Il sostegno alle imprese, le politiche a favore del lavoro e della formazione. – 8. Il commercio con l'estero. – 9. La cooperazione allo sviluppo. – 10. La programmazione delle infrastrutture strategiche. – 10.1. Il Programma infrastrutture strategiche (PIS). – 10.2. La diversa programmazione infrastrutturale connessa al PIS. – 10.3. La programmazione infrastrutturale parallela al PIS. – 11. Le tariffe e i servizi di pubblica utilità. – 11.1. I servizi ferroviari. – 11.2. I servizi postali. – 11.3. I servizi idrici. – 11.4. I servizi autostradali. – 11.5. I servizi aeroportuali. – 12. Il controllo sulle opere pubbliche. – 13. La sanità. – 14. L'agricoltura, la pesca e l'industria. – 15. La montagna. – 16. L'ambiente. – 17. La ricerca scientifica e tecnologica. – 18. I servizi statistici. – 19. Spunti conclusivi.

1. *Premessa*

Per cogliere a pieno i termini con cui il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) si colloca all'interno del Governo e, più in generale, nel sistema costituzionale e nelle dinamiche che lo muovono non è sufficiente ripercorrere le evoluzioni – e le involuzioni – che hanno segnato la storia di questo organo, come è emerso dal Capitolo precedente. Né è sufficiente limitarsi a descrivere, pur nel dettaglio, gli assetti organizzativi e strutturali che al momento presentano lo caratterizzano. In continuità alle analisi svolte, occorre adesso verificare come il CIPE si sia incardinato nell'ordinamento a partire dal complesso delle funzioni e delle attività che concretamente lo impegnano.

Il CIPE, infatti, è stato istituito entro un determinato contesto politico-istituzionale e sotto una determinata concezione di programmazione economica; mutate profondamente queste coordinate di riferimento, si tratta adesso di capire da un punto di vista prettamente descrittivo – riservando al Capitolo successivo le considerazioni sulla compatibilità con il quadro costituzionale e le relative ricadute teoriche – quale sia la fisionomia che il CIPE è andato progressivamente assumendo nel corso degli ultimi anni a partire dalle prerogative che gli sono state concretamente attribuite.

Prima però di offrire una panoramica delle funzioni e delle competenze che il CIPE attualmente svolge, è necessario formulare alcune premesse metodologiche.

Innanzitutto, occorre precisare cosa significhi “attuale”, ovvero giustificare il confine temporale assunto per definire il conteso di analisi. Il ragionamento verrà sviluppato in continuità con l'esposizione del precedente Capitolo e coerentemente con la suddivisione nelle diverse fasi storiche scandite dagli interventi normativi più organici che hanno interessato il sistema dei Comitati interministeriali.

Il punto di partenza può essere identificato con l'attuazione data alle disposizioni del d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, che, come visto precedentemente, nell'ambito del più ampio riordino del sistema dei Comitati e di redistribuzione delle funzioni ai Ministri di settore, ha ridefinito le attribuzioni del CIPE¹. In particolare, il discrimine può essere individuato nella delibera 6 agosto 1999, n. 141, la quale ha cercato di sistematizzare le attribuzioni del Comitato in coerenza con i più recenti indirizzi formulati espressamente a livello legislativo: devoluzione alle amministrazioni competenti per materia delle funzioni di gestione; trattenimento da parte del Comitato delle principali funzioni di programmazione e indirizzo generale. Ovviamente si tratta di un discrimine temporale che non impone nette soluzioni di continuità. Come si vedrà, nel periodo preso in esame il CIPE ha continuato ad esercitare competenze attribuitegli da normative anteriori a tale delibera, oppure si è trovato investito di nuove competenze che hanno contribuito a modellarne il ruolo anche a distanza di tempo dal confine temporale prescelto.

Per impostare un'analisi in questi termini, inoltre, è possibile adottare una molteplicità di parametri e chiavi di lettura, ciascuna delle quali offre vantaggi e presenta anche limiti².

Innanzitutto, l'attività del CIPE può essere studiata a partire dal dato normativo astratto, basandosi su quello che si potrebbe definire un criterio “storico”. Tra i vantaggi, vi è senza dubbio quello di poter individuare chiaramente il momento in cui una determinata funzione è stata attribuita, per poter tentare anche di risalire alle specifiche ragioni dettate dal contesto politico-istituzionale. Tra i consistenti svantaggi di questa impostazione, però, vi è quello di offrire una analisi che rischia

¹ Cfr. *retro* Cap. I, par. 6.

² Cfr., al riguardo, le considerazioni di E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all'attività*, 298 ss.

di essere eccessivamente astratta, poiché non è detto che un determinato potere, anche se attribuito, venga poi effettivamente esercitato dal Comitato o esercitato con continuità. Inoltre, l'esercizio di certe prerogative può colorirsi di nuove e diverse valenze con il sommarsi di nuove competenze o il mutare dei fattori di contesto.

Un diverso criterio che si potrebbe adottare è quello di partire dalle procedure nelle quali si inserisce il CIPE, in rapporto alle diverse *decision making policies*. Questo criterio consentirebbe di cogliere maggiormente alcuni aspetti funzionali dell'attività del Comitato, ovvero di comprendere quale sia il peso effettivo di ciascuno dei soggetti – compreso il CIPE – che partecipano ad un determinato procedimento decisionale, al di là delle imputazioni formali a livello normativo. Tuttavia, impostando l'analisi in questa direzione si rischia di aderire a canoni politologici che svalutano eccessivamente il dato normativo e che guardano a fenomeni che non sono pienamente accessibili al giurista, o che addirittura non sono comprensibili fino in fondo *tout court*, dal momento che buona parte di essi si svolgono in via informale all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Ancora, sarebbe possibile impostare l'analisi assumendo come punto di riferimento i destinatari degli atti del CIPE³. Se, da una parte, questo criterio offre il vantaggio della facilità di descrizione e aiuta a mettere in luce altri aspetti, come la possibile lesione di situazioni giuridiche soggettive dei destinatari, dall'altra, tale metodo pare troppo appiattito su obiettivi puramente descrittivi, senza mostrare la capacità di penetrare i caratteri delle attività del Comitato.

Il criterio che si presenta come il più congegnale ed efficace per procedere all'analisi che ci si prefigge è invece quello di partire dagli atti concretamente adottati dal CIPE, per risalire poi al complesso delle funzioni esercitate e dei poteri spesi⁴. Conviene infatti partire dalla prassi, cioè dal prodotto delle funzioni esercitate, se si vuole rimanere aderenti alla realtà concreta delle attività del Comitato senza incorrere in eccessi di astrazione. Se l'obiettivo, poi, è anche quello di costruire una base di partenza ricognitiva su cui impostare la riflessione teorica più ampia che

³ Come sembra fare E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 93 ss.

⁴ A sua volta, i singoli atti potrebbero essere classificati a partire dalle categorie elaborate dalla scienza del diritto amministrativo e costituzionale, come preferisce E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) con particolare riferimento all'attività*, 300 ss. In questo caso, però, non sarebbe possibile guardare all'*iter* decisionale che porta al concreto esercizio del potere, né cogliere il peso specifico dei soggetti che vi prendono parte. Il parametro in sé, inoltre, presenta dei rilevanti margini di incertezza che possono ripercuotersi sugli stessi risultati della ricerca; come si vedrà meglio nel Cap. III, par. 5.2, non vi è affatto concordia all'interno della stessa comunità scientifica su quali siano i confini tra atti politici o di governo, di indirizzo politico o amministrativo, di alta amministrazione o di amministrazione concreta.

verrà svolta nel Capitolo successivo, allora la prassi potrà essere sistematizzata combinando e contaminando alcuni dei criteri suesposti⁵.

Le pronunce del CIPE, dunque, verranno analizzate cercando di esplicitare: quale sia il settore di intervento; quale normativa conferisce la specifica funzione, con l'intento anche di illuminare il contesto di riferimento; quale sia il contenuto della pronuncia stessa e quali i possibili destinatari⁶. Al di là di questi elementi, tuttavia, sarà anche necessario tentare di ricostruire, a grandi linee, il complessivo procedimento di adozione delle pronunce e il concreto apporto dei soggetti che vi partecipano, così da comprendere in capo a chi sostanzialmente ricada il potere decisionale. A questo proposito, elementi utilissimi si ricavano dal preambolo delle singole pronunce, dove spesso viene esplicitamente ripercorsa l'istruttoria complessivamente svolta e le principali prassi che informano i processi decisionali⁷.

È bene inoltre ribadire e precisare come il quadro ricostruttivo che emerge dal presente Capitolo si presta a rilievi di asistematicità. La legislazione che è stata adottata e le prassi che sono sorte si sono mosse al di fuori di una chiara linea di sviluppo, finendo per interessare una grande varietà di settori materiali e tipologie di competenze. Talvolta si spazia da funzioni che rappresentano un "residuo storico" rispetto ad una legislazione oramai molto risalente nel tempo, i cui effetti vanno oramai esaurendosi, a funzioni che si sono consolidate nel tempo e che oramai rappresentano un tratto caratteristico della *mission* del CIPE, sino a quelle di più recente attribuzione per le quali occorrerà attendere del tempo per verificare se siano

⁵ La suddivisione che ne emerge, dunque, non è finalizzata alla costruzione di precise classificazioni, ma assolve ad una finalità meramente espositiva. Di conseguenza, i paragrafi che seguono non presentano natura omogenea, ma concentrano filoni di attività del CIPE autonomamente identificabili per il loro rilievo qualitativo e quantitativo. In base a questa logica si è deciso, dunque, di impostare una suddivisione che privilegia criteri variabili di volta in volta, riferendosi, ad esempio, al settore materiale, alla programmazione delle risorse di uno specifico fondo, al soggetto cui sono rivolti gli indirizzi, a seconda di quale sia il criterio che si rivelerà più efficace. Si pensi, ad esempio, alla trattazione congiunta delle politiche di intervento nel Mezzogiorno, che a prima vista rappresentano semplicemente una congerie di interventi accomunati dai destinatari materiali, ma che in realtà costituiscono un complesso di politiche caratterizzato da logiche ed obiettivi contigui. Esse assumono una valenza trasversale in numerosi settori materiali e sono tutte accomunate dalla stessa logica di promozione e di sviluppo territoriale di aree depresse entro una specifica zona del Paese. Oppure, si pensi alla suddivisione – per diversi aspetti, meramente convenzionale – delle competenze che ruotano attorno al Programma infrastrutture strategiche, che intercettano, ad esempio, le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate o che condizionano i contratti di programma con RFI S.p.a. e ANAS S.p.a. Ancora, si è deciso di dedicare un paragrafo *ad hoc* al Fondo per le aree sottoutilizzate, facendo dunque riferimento al fondo cui vengono attinte le risorse e non ai settori interessati dagli interventi, che nel caso specifico sono molteplici.

⁶ Secondo il metodo in parte seguito nella ricerca i cui risultati sono esposti in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*.

⁷ Le considerazioni emerse sono state confortate anche da un confronto diretto con i funzionari incardinati presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio (DIPE), cui va uno sentito ringraziamento.

in grado effettivamente di “attecchire”. In alcuni casi la disciplina legislativa che attribuisce una competenza può dirsi in vigore e pienamente efficace, mentre in altri casi tale disciplina, pur essendo tutt’ora vigente, dimostra di aver esaurito i propri effetti, poiché ad esempio non è stata prevista la destinazione di ulteriori risorse a rifinanziamento dei relativi interventi. Si varia poi da funzioni minute di amministrazione attiva, oppure vincolata a rigidi parametri normativi che escludono l’esercizio di qualsivoglia discrezionalità, a competenze attraverso le quali il CIPE adotta decisioni a contenuto programmatico con riferimento ad obiettivi, mezzi, risorse, tempistiche, disciplina connessa. Si ha a che fare con delibere programmatiche, assegnazione di risorse, pareri, intese, concerti, approvazione dei più disparati atti, entro ambiti materiali che coprono buona parte dell’intervento pubblico dello Stato nell’economia. Infine, vi sono situazioni in cui il Comitato viene investito di nuove competenze per sopperire ad esigenze prettamente politiche, ovvero conferire il “crisma della programmaticità” a decisioni che in realtà si vogliono semplicemente caricare di un maggiore peso politico attraverso l’intervento del CIPE, mentre vi sono competenze che effettivamente esigono un disegno di lungo periodo cui bisogna mantenersi coerenti se si vuole realizzare determinate politiche di governo.

Un panorama così ampio può creare un qualche senso di smarrimento nell’interprete, che si trova innanzi ad una gran quantità di competenze stratificate e intrecciate tra loro. Tuttavia, la ricostruzione che si vuole offrire – e che, a quanto consta, non è mai stata realizzata da altri – con il grado di dettaglio che occorrerà raggiungere, non risulta affatto fine a se stessa, ma appare tanto più giustificata in quanto consentirà di vagliare, con cognizione di causa, la effettiva tenuta dei profili teorici che vengono in gioco sul piano costituzionale e che si considerano pacificamente consolidati, come verrà esplicitato nel Capitolo successivo.

2. *Gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio*

Quale eco delle originarie funzioni relative alla programmazione economica generale, il CIPE – nel lasso temporale preso qui in esame – ha esercitato specifiche competenze in ordine ad alcuni di quelli che venivano definiti «strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio» dello Stato⁸.

La prima competenza ruota attorno al c.d. Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF). Prima delle più recenti modifiche, veniva previsto che «[...] ogni anno, il Governo presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, il documento di programmazione economico-finanziaria che definisce

⁸ Così come definiti dall’art. 1-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362. Per i fattori che hanno progressivamente indotto all’introduzione di altri istituti, accanto alla legge di bilancio, in grado di favorire disegni di programmazione finanziaria di più ampio respiro, v. *retro* Cap. I, par. 5.1.

la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale⁹. In tale documento erano definiti sia gli indirizzi e gli obiettivi della manovra di finanza pubblica, sia i criteri e i parametri per la formazione del bilancio annuale a legislazione vigente, del bilancio pluriennale e della legge finanziaria¹⁰.

Si articolava, così, un procedimento che coinvolgeva reciprocamente Governo e Camere parlamentari¹¹, nel quale il primo veniva incaricato di predisporre lo strumento di programmazione, mentre alle seconde, successivamente, spettava di prendere posizione assumendo propri atti di indirizzo politico¹². Con il DPEF, dunque, data la sua valenza di atto politico di indirizzo¹³, veniva ad instaurarsi tra Governo e Parlamento un reciproco vincolo rispetto al mantenimento di determinati obiettivi in termini di conti pubblici¹⁴.

Nel corso dell'evoluzione legislativa che ha caratterizzato il sistema della contabilità pubblica, il documento programmatico che, dal 1988, veniva denominato DPEF, ha assunto per breve tempo il *nomen* e le funzioni della "Decisione di finanza pubblica" (DFP), in forza della legge 31 dicembre 2009, n. 196¹⁵. Infine, a seguito delle modifiche apportate dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, di cui si darà conto

⁹ Art. 3 della legge n. 468/1978, come sostituito dall'art. 3, c. 1, della legge n. 362/1988.

¹⁰ Cfr. D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato*, 88 ss.; P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato*, 43 ss.; A. MONORCHIO, N. QUIRINO, *Economia della finanza pubblica*, 124 ss. Più specificatamente, il DPEF recava in primo luogo una parte descrittiva contenente un'analisi della evoluzione economico-finanziaria europea e internazionale, con particolare riferimento all'Ue, e l'indicazione degli obiettivi macroeconomici. In una seconda parte, di carattere prescrittivo, il DPEF stabiliva gli obiettivi fondamentali della politica di bilancio per il periodo di riferimento. Cfr. G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, 10. Sui contenuti del DPEF e sul relativo grado di vincolatività politica e giuridica, cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, 208 ss.

¹¹ Per i caratteri complessivi della procedura di esame parlamentare, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3^a ed., 344 ss.; G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, 292 ss.; T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 369 s.

¹² Così T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 364.

¹³ Insiste su questo profilo A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, 54 ss.

¹⁴ Vincolo che, per molti versi, «rinviava al rapporto fiduciario instaurato ex art. 94 Cost., prevedendone una sorta di rinnovo, a cadenza annuale, nei contenuti programmatici di politica economica»; così G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, 294. Della medesima opinione anche G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, 11.

¹⁵ Art. 10, legge n. 196/2009, "Legge di contabilità e finanza pubblica". Cfr. G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, 198 ss. L'art. 7, c. 2, lett. g), della legge, inoltre, ha esplicitamente indicato l'aggiornamento del Programma di Stabilità (PS) tra gli strumenti della programmazione finanziaria e previsto che il Governo presenti l'aggiornamento del PS agli organismi dell'Ue secondo il calendario concordato in quella sede. Il Governo deve inoltre presentare alle Camere il PS e, entro quindici giorni dalla presentazione concordata in sede europea dell'aggiornamento del PS, uno schema del PS che indichi il quadro delle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito dell'Ue.

meglio a breve, l'evoluzione ultima del DPEF va riconosciuta nel "Documento di economia e finanza" (DEF)¹⁶.

Venendo propriamente al CIPE, l'art. 1 del d.lgs. n. 430/1997, demanda al Comitato funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale e, in particolare, la definizione delle linee generali di politica economico-finanziaria per la predisposizione degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio e dei documenti programmatici.

Nella cornice di queste competenze generali, il CIPE ha contribuito non tanto alla definizione del DEF¹⁷, quanto all'elaborazione di due suoi allegati concernenti, rispettivamente, le politiche di sviluppo territoriale condotte mediante il Fondo a-ree sottoutilizzate (ora Fondo per lo sviluppo e la coesione)¹⁸, e il Programma infrastrutture strategiche¹⁹. Queste competenze pongono il Comitato in rapporto con le Camere parlamentari, le quali adottano risoluzioni che interessano anche i menzionati allegati ed impegnano politicamente il Governo stesso.

Un ulteriore "strumento di programmazione finanziaria e di bilancio" che ha impegnato direttamente il CIPE è la "Relazione previsionale e programmatica", introdotta dall'art. 15 dalla legge n. 362/1988 e – è bene anticipare – oramai abrogata. Si trattava di un documento che forniva uno sviluppo più analitico dei dati contenuti nel DPEF, con una funzione esclusivamente conoscitiva, perché presentata alle Camere senza però che fosse sottoposta a votazione, nonostante che gli strumenti parlamentari di indirizzo al Governo, quali mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno, potessero benissimo farvi riferimento nei loro contenuti²⁰.

Quanto al procedimento di adozione, si prevede che «il CIPE approva la relazione previsionale e programmatica, le relazioni programmatiche di settore e le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale», per essere poi presentata al Parlamento²¹.

Il CIPE ha esercitato questa competenza con cadenza regolare, approvando le Relazioni previsionali e programmatiche²² e gli eventuali documenti allegati²³, per

¹⁶ Cfr. AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, 49 ss.

¹⁷ Il CIPE si è pronunciato direttamente sul DPEF stesso, a quanto dato sapere, solamente in un caso, con un parere che ha valutato positivamente lo schema trasmessogli dal Ministro dell'economia e delle finanze; si tratta della delibera 15 luglio 2005, n. 78, resa sullo schema di DPEF per gli anni 2006-2009.

¹⁸ Su cui v. *infra* par. 6.

¹⁹ Su cui v. *infra* par. 10.

²⁰ A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, 212. Sui contenuti, cfr. più ampiamente D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato*, 85 ss.

²¹ V. art. 16, c. 5, della legge n. 48/1967, modificato dalla legge n. 468/1978.

²² Documenti approvati sulla base della relazione interna svolta dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Governatore della Banca d'Italia (cfr. delibere n. 165/1999, n. 107/2000, n. 87/2001, n. 79/2002, n. 69/2003, n. 18/2004) e successivamente solamente con il contributo del primo dei due (cfr. delibere n. 121/2005, n. 133/2006, n. 104/2007, n. 90/2008, n. 80/2009).

poi venirne autorizzata la trasmissione al Parlamento. Questa competenza del CIPE è stata infine eliminata con la soppressione della Relazione previsionale e programmatica da parte della legge n. 196/2009.

La progressiva evoluzione nella legislazione contabile, inoltre, può essere concepita solamente alla luce del fenomeno di sempre più spinta integrazione europea²⁴. A questo proposito, si è progressivamente assistito ad una sostanziale attrazione di “quote” rilevanti dell’indirizzo finanziario in favore dell’Unione europea, in forza di un processo di unificazione economico-finanziaria che ha finito per predeterminare una serie di vincoli esterni al governo dei conti pubblici²⁵. I caratteri portanti della Costituzione economica sarebbero oramai ridefiniti da questo processo di integrazione delle norme sulla finanza pubblica²⁶, e la portata dei vincoli europei al potere di bilancio degli Stati membri è tale da ritenere che vi sia stata una cessione della sovranità economica all’ordinamento sovranazionale²⁷.

A questo riguardo, non è mancato chi si è espresso apertamente denunciando il contrasto tra l’impianto dei Trattati, da una parte, e il complesso dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili garantiti dall’ordinamento italiano a livello costituzionale, dall’altra²⁸. Adottando posizioni più concilianti, invece, è possibile sostenere che le norme della “Costituzione economica europea” determinino un’interpretazione evolutiva delle norme costituzionali sul governo dell’economia e dei conti pubblici, perché non soltanto collocate nella prospettiva della compressione

²³ Fra le altre, prima delle relative soppressioni, la «relazione sullo stato dell’industria aeronautica» ex art. 2 della legge 24 dicembre 1985, n. 808; la «relazione sull’attività e sul funzionamento del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici» ex art. 6 della legge 17 dicembre 1986, n. 878; le «relazioni programmatiche di settore» e le «relazioni sulle leggi pluriennali di spesa» ex art. 9 della legge 23 agosto 1988, n. 362; il «Programma di sviluppo del Mezzogiorno» ex art. 16 del d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96; la relazione sulle opere ex art. 4 della legge 25 giugno 1999, n. 208.

²⁴ Cfr. anche *infra* Cap. III, parr. 5.4 ss.

²⁵ Cfr. G. RIVOCCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, 15. Per alcune prime considerazioni derivanti dall’istituzione della moneta unica, dal divieto di disavanzi eccessivi, dall’imposizione degli obiettivi di convergenza dei risultati economici e dal c.d. Patto di stabilità e crescita, cfr. A. BRANCASI, *L’ordinamento contabile*, 101 ss.

²⁶ I. BORRELLO, E. CASSESE, E. CHITI, *Il mercato interno e le politiche dell’Unione europea*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, 37 ss. Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, 20, che, privilegiando una prospettiva monista, parla di disciplina costituzionale «mista», vale a dire in parte sovranazionale e in parte nazionale.

²⁷ In questo senso si esprime, già da tempo, G. GUARINO, *L’atto unico europeo e la dinamica del processo di integrazione comunitaria*, 197 ss. Cfr. anche G. DELLA CANANEA, *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, 1148 ss.

²⁸ G. FERRARA, *I diritti politici nell’ordinamento europeo*, 480 ss. Sui rischi cui sono esposte le Costituzioni e le democrazie contemporanee a causa dei mercati e dei vincoli internazionali al governo dell’economia, cfr. M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, spec. 161 ss.

dell'indirizzo della spesa, ma perché ricollocate nello spettro dei diritti e dei valori comuni dell'Unione europea²⁹.

È nell'ultimo periodo, però, che l'assetto interno si è intrecciato inestricabilmente con una disciplina europea sempre più incisiva, tanto sul piano quantitativo quanto su quello procedurale³⁰. Nel 2011, in particolare, si è assistito al passaggio alla strategia di sviluppo "Europa 2020" e all'istituzione del "semestre europeo" di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio. La legge 7 aprile 2011, n. 39, ha così modificato la precedente legge n. 196/2009, rivedendo struttura e tempistica dei documenti programmatici con l'obiettivo di conseguire la piena integrazione tra il ciclo di programmazione nazionale e il nuovo semestre europeo.

L'avvio del ciclo è stato anticipato al primo semestre dell'anno, con la presentazione del Documento di economia e finanza (DEF), sostitutivo della Decisione di finanza pubblica (DFP) e contenente l'aggiornamento del Programma di stabilità (PS) e del Programma nazionale di riforma (PNR)³¹. La manovra di finanza pubblica, intesa ancora come legge di stabilità e legge di bilancio, è invece rimasta stabilita per ottobre.

Il rafforzamento degli strumenti di coordinamento e di valutazione delle politiche economiche e di bilancio, avviato con il c.d. "Six Pack", ha subito poi un'accelerazione con il c.d. "Two Pack" del 2013, che ha inciso anche sul ciclo di programmazione economico finanziaria nazionale³². È stato introdotto, così, un nuovo processo di valutazione dei progetti di bilancio nazionali, con un calendario comune secondo cui i Paesi dell'Area Euro inviano alla Commissione europea e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre di ciascun anno, un Documento Programmatico di Bilancio (DPB) contenente l'aggiornamento delle stime indicate nel prece-

²⁹ Cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio, L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiornamento*, 10 ss. ed i riferimenti ivi indicati. Di «polisemia» dei fondamenti giuridici degli assetti di governo dell'economia in Europa parla G. RIVOSACCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, 72, a proposito dell'intento di formalizzare i principi dell'economia di mercato come presupposto della stessa unione economico-monetaria, prima, e politica, poi.

³⁰ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 251 ss.

³¹ Il ciclo della programmazione inizia con la presentazione, entro il 10 aprile di ogni anno, del DEF, che contiene in separate sezioni l'aggiornamento del *Programma di stabilità (PS)* e del *Programma nazionale di riforma (PNR)*, a sua volta introdotto con la Strategia di Lisbona (Lisbona II) sempre nella prospettiva di favorire un approccio integrato al processo di coordinamento della politica economica ed occupazionale a livello europeo e nazionale, quali documenti triennali che indicano gli obiettivi a livello dei singoli Stati. Il DEF è inviato dal Governo alle Camere, ove vengono formulate le risoluzioni di approvazione, per poi essere comunicato entro il 30 aprile alle istituzioni europee. Entro il successivo 20 settembre il Governo invia alle Camere la Nota di aggiornamento del DEF, con cui aggiorna le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e gli obiettivi programmatici, per recepire le eventuali osservazioni del Consiglio dell'Ue.

³² Regolamenti (UE) nn. 472 e 473/2013. Sul punto cfr. P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, 55 ss.; M. MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*.

dente Programma di Stabilità (PS) ed il proprio progetto di bilancio per l'anno successivo³³.

Questo processo di integrazione ha dato luogo anche all'importante revisione costituzionale di cui alla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", la quale – in risposta a quanto richiesto in sede europea, prima dal "patto Europlus" e poi dal "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria" (c.d. Fiscal compact)³⁴ – ha riscritto integralmente l'art. 81 Cost. e modificato gli artt. 97, 117 e 119 Cost.³⁵

Da ultimo, per effetto delle modifiche normative intervenute con la legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa del nuovo art. 81 Cost., e della legge 4 agosto 2016, n. 163, modificativa della legge n. 196/2009, è stata eliminata la legge di stabilità, mentre la legge di bilancio ha contestualmente assunto natura di legge sostanziale.

L'evoluzione di cui si è dato brevemente conto produce un significativo impatto sulla forma di governo, perché «contribuisce a determinare un riequilibrio nei rapporti fra Parlamento e Governo nell'ambito della decisione di bilancio»: da una parte, esaltando il ruolo di quest'ultimo, e dall'altra, con una conseguente perdita di centralità della dimensione parlamentare, «sia con riferimento alla programmazione di finanza pubblica sia con riferimento all'adozione delle puntuali decisioni di attuazione degli obiettivi finanziari generali»³⁶.

Quanto al CIPE, gli sviluppi della legislazione di bilancio hanno determinato una sua progressiva emarginazione dal circuito di definizione dell'indirizzo politico-economico, in controtendenza rispetto all'*original intent* legata alla sua prima istituzione e ad appannaggio di altri soggetti, come il Ministro dell'economia e delle finanze, anche in ragione della sua partecipazione diretta ad organi sovranazionali (Consiglio di Economia e Finanza) o della presenza capillare delle sue strutture nei centri di controllo di spesa (Ragioneria generale e Ragionerie territoriali dello Stato), o il Consiglio dei Ministri (attraverso le deliberazioni sugli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio e la proposta della legge di bilancio).

³³ In particolare, il DBP contiene l'obiettivo di saldo di bilancio e le proiezioni delle entrate e delle spese, spiega la motivazione di eventuali differenze rispetto alle stime del PS presentato nel mese di aprile, illustra i provvedimenti della manovra di finanza pubblica proposta dal Governo per il conseguimento degli obiettivi programmatici e l'impatto sui conti pubblici e sulla crescita economica. Entro il 30 novembre, la Commissione europea presenta all'Eurogruppo un parere sui DPB in cui è valutata la conformità dei programmi di bilancio alle raccomandazioni formulate nell'ambito del semestre europeo, nonché la congruità della manovra rispetto agli obiettivi programmatici indicati dallo Stato membro.

³⁴ Su cui, cfr. F. DONATI, *Crisi dell'euro, "governance" economica e democrazia dell'Unione europea*, 337 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, 9 ss.

³⁵ Sulla citata riforma costituzionale, cfr., su tutti, A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*.

³⁶ T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 367.

Tuttavia, se il CIPE viene sostanzialmente estromesso dalle decisioni direttamente legate ai documenti di finanza pubblica, occorre però considerare come l'espressione dell'indirizzo della finanza pubblica non si esaurisca solamente nell'approvazione di questi ultimi³⁷. È difficile, infatti, trovare soluzioni di continuità fra la predisposizione del bilancio e la sua attuazione, poiché la stessa gestione della spesa tende a configurarsi come una continuazione delle decisioni finanziarie³⁸. Questa considerazione, dunque, sembra suffragare una concezione ampia di indirizzo politico-amministrativo in ambito economico, e diviene quindi necessario analizzare attentamente il complesso di ulteriori competenze e funzioni attribuite al CIPE, tali da impegnarlo proprio nella determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo in una molteplicità di settori.

3. *Dall'intervento nel Mezzogiorno all'intervento nelle aree depresse del Paese*

Con riguardo alle politiche di sviluppo territoriale il CIPE esercita un complesso eterogeneo di funzioni che hanno un'origine risalente, a causa dello stratificarsi della legislazione che, sin dalle prime legislature della storia repubblicana, è stata adottata per predisporre l'intervento pubblico nei territori del Mezzogiorno.

Avendo già accennato all'origine negli anni '50 della Cassa per il Mezzogiorno e del Comitato dei Ministri responsabile degli strumenti programmatori³⁹, è sufficiente qui ricordare come nel corso del tempo la legislazione sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno ha conosciuto progressivi e costanti modifiche, che ne hanno mutato – o, secondo alcuni, snaturato – il disegno originario, allo scopo, tra l'altro, di assicurare un maggiore coordinamento tra l'azione ordinaria di competenza delle amministrazioni statali e l'azione straordinaria affidata alla Cassa, oltre che per garantire il maggiore coinvolgimento del Parlamento e delle nuove realtà regionali nelle politiche di intervento⁴⁰.

Quanto ai soggetti coinvolti nelle politiche per il meridione, si ricorda che il Comitato di Ministri responsabile della programmazione degli interventi nel Mezzogiorno è stato soppresso e le rispettive funzioni sono state ricondotte diretta-

³⁷ O alle leggi di bilancio, come rileva G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, 198 ss.

³⁸ G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, 213. Nelle decisioni che definiscono l'indirizzo politico economico, infine, bisogna anche attestare una certa difficoltà nel distinguere la funzione di «governo dell'economia» vera e propria, che interessa le linee orientative della politica economica, e le «funzioni amministrative relative all'economia», quali misure di attuazione delle scelte economiche, come osserva F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, 133 s.

³⁹ Cfr. *retro* Cap. I, par. 2.

⁴⁰ Sul punto, cfr. M. ANNESI, C. MODICA, *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, 17 ss.; V.M. SBRESCIA, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, 1313 ss.

mente al CIPE⁴¹, il quale ha visto accrescere i propri compiti anche in forza della legislazione successiva⁴². Progressivamente, dunque, il CIPE ha assunto un ruolo di primaria importanza, quale organo collegiale preposto alla adozione di programmi, linee generali, indirizzi e direttive rivolte ad un complesso di organi – ministeriali e non – coinvolti nelle politiche per il Mezzogiorno⁴³.

Un autentico punto di svolta nelle politiche di sviluppo è avvenuto quando il d.P.R. 6 agosto 1984 ha provveduto alla soppressione e alla liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno, dopo più di un trentennio dalla sua istituzione. Ciò, tuttavia, non ha decretato la fine delle politiche rivolte al meridione, come attestato dalla legge 1 marzo 1986, n. 64, che ha fissato nuovi obiettivi e introdotto un nuovo modello organizzativo per l'intervento straordinario. Contestualmente, infatti, veniva istituita l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (AGENSUD), che può essere considerata la diretta erede della Cassa per il Mezzogiorno e con cui si è aperta la fase finale dell'intervento straordinario⁴⁴.

All'inizio degli anni '90 si è cercato, infine, di superare definitivamente il modello dell'intervento "straordinario" nel Mezzogiorno a favore di un modello "ordinario" di interventi pubblici nelle aree meridionali ed esteso a tutto il territorio nazionale⁴⁵. Punto di arrivo di questo processo evolutivo è il d.lgs. 3 aprile 1993, n.

⁴¹ Il Comitato di Ministri responsabile della programmazione degli interventi nel Mezzogiorno è stato dapprima ricondotto in seno al CIPE dal d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, recante "Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno", per poi essere definitivamente soppresso dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853.

⁴² Sull'attività deliberatoria svolta dal CIPE, assieme al CIPI, nel perseguimento della triplice finalità propria dell'intervento straordinario, ovvero l'infrastrutturazione, l'incentivazione finanziaria e la promozione, cfr. S. STRAZZULLA, *L'intervento straordinario per il Mezzogiorno*, 214 ss. e 225 ss.

⁴³ Cfr. L. ROMANI, *Le funzioni del C.I.P.E. in ordine all'Intervento straordinario nel Mezzogiorno ed alla contrattazione programmata introdotta dalla legge n. 64 del 1986*, 66 ss.; M. ANNESI, C. MODICA, *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, 32 ss.

⁴⁴ Per alcune considerazioni su di un bilancio dell'attività dell'AGENSUD, v. V.M. SBRESCIA, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, 1325 s.

⁴⁵ Tale passaggio è stato innescato – in maniera non del tutto indolore – dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, la quale rappresenta uno dei più significativi strumenti di sostegno allo sviluppo delle imprese collocate nelle aree depresse, sia per le risorse stanziare che per gli investimenti finanziati, su cui v. E. PUCCIARELLI, *L'evoluzione delle agevolazioni per investimenti nelle aree depresse nel mutato contesto istituzionale*, 502 ss. Da una parte, il d.l. 22 ottobre 1992, n. 415, rifece gli incentivi alle attività produttive di cui alla legge n. 64/1986, e dall'altra la legge di conversione n. 488/1992 dispone la soppressione del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e delega il Governo a disciplinare il trasferimento delle competenze di predetti organi; cfr. M. ANNESI, *La disciplina del «sistema degli interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale»*, 620. Pur ponendosi formalmente in linea di continuità rispetto al passato, tale intervento ha decretato la fine della concessione "a pioggia" degli incentivi per il Sud e li ha estesi a tutto il territorio nazionale. Cfr. più ampiamente C. SAPPINO, *La soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ed il passaggio delle competenze nel settore degli incentivi alle attività produttive*, 319 ss. La legge n. 488/1992, inoltre, ha inaugurato un nuovo modello di sviluppo, fondato sulla concertazione tra soggetti pubblici e privati tramite un approccio nuovo, di tipo com-

96, che oltre a trasferire le competenze delle soppresse strutture per l'intervento straordinario⁴⁶, istituisce un "sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale"⁴⁷.

Come si intuisce da questi brevi richiami, la complessiva disciplina degli interventi nelle aree depresse ha avuto un percorso lungo e tortuoso. L'instabilità del quadro normativo, inoltre, sconta anche l'incertezza di una disciplina che è stata introdotta tramite decreti-legge, più volte reiterati, giunti da ultimo a conversione con la legge 30 giugno 1998, n. 208. Quest'ultima è divenuta il riferimento per la legislazione successiva, intervenuta a titolo di rifinanziamento per assicurare la prosecuzione degli interventi nelle aree depresse, oltre a costituire la base legale a partire dalla quale il CIPE ha iniziato a deliberare sul riparto delle risorse stanziare.

In forza di tale disposto, il CIPE è intervenuto con una serie di delibere "principali" attraverso le quali, a seguito delle autorizzazioni di spesa disposte dalle leggi finanziarie, le risorse sono state ripartite in diversi settori e strumenti di intervento, a seconda delle diverse amministrazioni centrali o regionali competenti⁴⁸. A partire da queste delibere principali, poi, il CIPE ha provveduto ad adottare decisioni di definanziamento⁴⁹ o di modifica delle decisioni precedenti⁵⁰, oppure decisioni di tipo "specificativo" con cui, ad esempio, parte di tali risorse sono state ripartite a livello regionale⁵¹. Queste ultime delibere di "secondo livello", in alcune ipotesi, sono state oggetto di ulteriore implementazione⁵².

partecipativo; cfr. V.M. SBRESCIA, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, 1329 ss.

⁴⁶ Cfr. M. ANNESI, *La disciplina del «sistema degli interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale»*, 619 ss., cui si rinvia anche per un quadro organizzativo, operativo e delle finalità del nuovo "sistema", specie con riguardo al ruolo del CIPE.

⁴⁷ Come si desume dalla rubrica del suo art. 1. Per la disciplina e le innovazioni contenute nel d.lgs. n. 96/1993, cfr. C. SAPPINO, *La soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ed il passaggio delle competenze nel settore degli incentivi alle attività produttive*, 307 ss.

⁴⁸ Nel periodo considerato nel presente Capitolo, la prima delibera di interesse è stata la 15 febbraio 2000, n. 14, che, a partire dalle risorse stanziare legge finanziaria 2000, provvede ad assegnazioni in diversi settori e strumenti, per il successivo triennio 2000-2002, finalizzate alla prosecuzione degli interventi nelle aree depresse. Questa, come le ulteriori decisioni sono state quasi sempre adottate su iniziativa del Ministro dell'economia e delle finanze, con il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni.

⁴⁹ Si veda le delibere n. 7/2003 e n. 38/2004, con le quali si definanziano gli studi di fattibilità disposti dalla delibera n. 70/1998 e n. 106/1999.

⁵⁰ Ad esempio, v. delibera n. 84/2000, che modifica la delibera n. 14/2000.

⁵¹ Così, ad esempio, la delibera n. 52/1999, che ripartisce alle Regioni del Mezzogiorno parte delle risorse destinate dalla delibera n. 70/1998 alle intese istituzionali di programma; oppure la delibera n. 142/1999, che ha ad oggetto la riserva di risorse stanziare dalla legge finanziaria n. 449/1998 e disposta con delibera n. 4/1999 per le infrastrutture ricomprese nelle intese di programma, con i relativi indirizzi per l'utilizzo; v. anche le delibere nn. 106, 135/1999, nn. 11, 89/2002.

⁵² Cfr. delibera n. 92/2003, che assegna alle intese istituzionali di programma risorse corrispondenti ai residui 2001 dell'accantonamento previsto dalla delibera n. 142/1999 per i premi all'efficienza

Il governo delle risorse in questa fase ha raggiunto il suo punto d'arrivo nella delibera 3 maggio 2002, n. 36. Tale decisione assume un'importanza fondamentale in quanto non solo il CIPE ripartisce le risorse stanziata dalla legge finanziaria 2002 per assegnarle alle amministrazioni centrali e regionali, ma detta anche nuove regole sulla programmazione e sulla gestione delle risorse per le aree depresse basate su logiche innovative, che si riflettono in maniera considerevole sulla programmazione degli enti regionali⁵³. Tale pronuncia, inoltre, rappresenta l'ultima delibera "cardine" adottata prima della riforma del finanziamento degli interventi nelle aree depresse tramite l'introduzione del "Fondo aree sottoutilizzate", della quale, fra l'altro, anticipa in parte i contenuti.

Come accennato in precedenza, però, non è possibile distinguere una rigida periodizzazione nelle diverse fasi di attività del CIPE. Sempre nell'ambito degli interventi per le aree depresse, infatti, anche a distanza di tempo dalla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno sono state stanziata dalle leggi finanziarie ulteriori risorse per la prosecuzione e il completamento delle iniziative avviate a carico della legge n. 64/1986. Sulla base di tali disposti, il CIPE ha provveduto alle assegnazioni per finalità di vario tipo, coinvolgendo amministrazioni statali e regionali⁵⁴. Parimenti, il Comitato ha continuato ad esercitare un complesso di funzioni legate al regime transitorio successivo alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno⁵⁵. Inoltre, accanto alle funzioni svolte transitoriamente con

e all'efficacia dei programmi infrastrutture; oppure la delibera n. 96/2003, che definizia interventi previsti dalle delibere nn. 52 e 135/1999.

⁵³ Le Regioni, tuttavia, si trovano a dover reagire ad un cambiamento di regole sostanzialmente imposto dal livello istituzionale centrale; cfr. S. BARTOLI, *La programmazione degli investimenti pubblici come strumento di cambiamento: il caso del fondo per le aree sottoutilizzate*, 76.

⁵⁴ Si tratta, ad esempio, di decisioni adottate su proposta del MEF, al quale si rivolgono i vari Dicasteri per rappresentare le proprie esigenze integrative di finanziamento a carico del Fondo *ex art.* 19, del d.lgs. n. 96/1993, poi confluito nel Fondo aree sottoutilizzate (v. delibere nn. 208/1999, 155/2000, 66/2001, 22 e 60/2002, 4/2006); altre delibere sono state adottate per il finanziamento dei prestiti obbligazionari emessi per il finanziamento di attività produttive e di infrastrutture nel Mezzogiorno concessi dal MEF, sulla base dell'art. 10 della legge n. 64/1986 (v. delibere n. 161/2007 e n. 37/2008); il CIPE ha continuato a disporre assegnazioni per il pagamento dei compensi annuali del Commissario *ad acta* per la gestione delle attività *ex* AGENSUD e dei consulenti giuridici (fra le più recenti, v. le delibere n. 37/2008 e n. 31/2011). Anche le singole Regioni, da parte loro, sono state assegnatarie di risorse dal Fondo *ex art.* 19, del d.lgs. n. 96/1993, per il completamento di singole opere o di programmi già avviati sotto il regime dell'intervento straordinario (v. delibere nn. 86 e 111/2003, 1/2004).

⁵⁵ A questo ambito è da ricondurre la previsione dell'art. 8 del d.lgs. n. 96/1993, come modificata dal d.l. n. 32/1995, che disciplina la prosecuzione e il completamento degli interventi ricompresi in specifici strumenti programmatori, il cui finanziamento veniva regolato da apposite convenzioni stipulate tra l'AGENSUD (liquidata in base all'art. 19 del medesimo decreto legislativo) ed i soggetti attuatori. Al CIPE viene assegnato il compito di revocare i relativi finanziamenti per le opere non completate, oppure di pronunciarsi sulle varianti progettuali. In molteplici occasioni il CIPE ha dovuto revocare i finanziamenti regolati dalle convenzioni stipulate tra la predetta Agenzia e le Regioni

la cessazione dell'intervento straordinario, il CIPE ha continuato ad esercitare competenze in ordine a programmi precedentemente avviati in parallelo all'intervento straordinario e non ancora portati definitivamente a compimento, come ad esempio il programma generale di metanizzazione rivolto ai Comuni del Mezzogiorno⁵⁶.

A seguito della cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno – come si vedrà meglio in seguito – due forme di intervento sono state prevalentemente utilizzate a favore delle aree depresse del Paese, con una loro progressiva convergenza: la politica di coesione comunitaria, finanziata con i fondi strutturali, e la politica regionale nazionale, finanziata a regime con il Fondo aree sottoutilizzate, ora Fondo per lo sviluppo e la coesione⁵⁷. Tuttavia, occorre ricordare che il CIPE ha di pari passo contribuito a sviluppare una serie di politiche che, pur avendo come obiettivo lo sviluppo di specifici ambiti territoriali, non sono state condotte direttamente mediante i due strumenti citati.

Si pensi alle misure che mantengono come diretti ed esclusivi destinatari i territori del Mezzogiorno, rispetto alle quali il CIPE ha mantenuto un potere di approvazione delle opere infrastrutturali e dei piani di riparto delle risorse⁵⁸.

attuatrici (v. delibera n. 83/2001), oppure trasferire le convenzioni alla Cassa depositi e prestiti (v. delibera n. 36/2000).

⁵⁶ Previsto dalla legge 28 novembre 1980, n. 784, il CIPE esercita un potere di approvazione, oltre a funzioni di direttiva nel corso dell'istruttoria. La legge n. 144/1999, inoltre, demanda al CIPE il compito di stabilire le procedure per la concessione dei contributi e la ripartizione delle somme da destinare ai contributi stessi. Il CIPE, dunque, è intervenuto non solo per finalizzare le risorse stanziare dalla legge n. 266/1997 al completamento del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno, ma ha anche destinato le singole quote a specifici impieghi e definito le modalità di assegnazione ed erogazione dei contributi ai Comuni, Consorzi, o concessionari per la costruzione e gestione delle opere di metanizzazione. Nel frattempo, il programma di metanizzazione è stato parzialmente esteso anche ai Comuni del centro-nord e alle Comunità montane, ex d.l. n. 8/1993, convertito, con modificazioni, nella legge n. 68/1993. Di conseguenza, il CIPE ha approvato i criteri e le modalità per la concessione dei mutui ai Comuni interessati per la realizzazione delle reti di metanizzazione, nonché il riparto tra le Regioni e le Province autonome delle annualità di cui alle disposizioni citate da ultimo (v. delibera n. 120/2000). Successivamente, si sono succedute varie leggi finanziarie a confermare le somme previste con gli impegni precedenti e a stanziare nuove risorse per detto programma di metanizzazione, in grave ritardo di attuazione, cui hanno fatto seguito le delibere del CIPE di riparto delle risorse (v. delibere n. 26/2001, n. 19/2003, o da ultimo n. 5/2015).

⁵⁷ V. *infra* par. 6.

⁵⁸ Come accaduto con i rilevanti interventi nel settore infrastrutturale che sono stati previsti dall'art. 4 del d.l. n. 244/1995, convertito dalla legge n. 341/1995, che affida al CIPE l'approvazione di grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse, nonché i successivi provvedimenti legislativi connessi alle disposizioni citate, fra cui il d.l. n. 344/1996, reiterato sino alla legge di conversione n. 641/1996, che demanda al CIPE di procedere al riparto degli importi derivanti dall'accensione dei mutui per la realizzazione di iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico nelle aree depresse; da ultimo, v. le delibere n. 75/2000 e 45/2001, adottate previo parere della Conferenza Stato-Regioni, circa i programmi di interventi di manutenzione e completamento delle reti viarie provin-

Oppure è possibile ricordare le funzioni che il CIPE esercita nei confronti delle “Zone franche urbane” (ZFU), istituite dalla legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), in termini di cofinanziamento ai programmi regionali di intervento nelle predette aree⁵⁹. Al CIPE, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e sentite le Regioni interessate, spetta, in prima battuta, definire i criteri per l’allocazione delle risorse e per l’individuazione e la selezione delle ZFU, e, successivamente, di perimetrare le singole ZFU e concedere i finanziamenti in favore dei programmi di intervento.

Il CIPE, in particolare, ha definito i criteri, gli indicatori e la disciplina procedimentale per l’individuazione e la delimitazione delle ZFU, articolando un procedimento complesso che coinvolge le amministrazioni comunali, le Regioni, il Ministero dello sviluppo economico (MISE) e, ovviamente, il Comitato stesso⁶⁰.

Successivamente il CIPE ha stabilito l’individuazione, la perimetrazione delle ZFU e la definizione delle modalità di assegnazione delle risorse finanziarie, prevedendo, inoltre, un sistema di monitoraggio e valutazione e una eventuale procedura di riprogrammazione delle risorse nei casi di mancato utilizzo delle stesse⁶¹.

Quello delle Zone franche urbane rappresenta un esempio paradigmatico, al pari di numerose altre competenze esercitate nelle politiche di intervento nelle zone depresse, che chiarisce la posizione del CIPE all’interno dell’ordinamento. Il Comitato non viene identificato solamente come centro decisionale per la pro-

ciali, comprendenti l’elenco delle opere, i relativi finanziamenti da assegnare alle Province e le modalità operative.

⁵⁹ L’art. 1, c. 340, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, stabilisce che per favorire lo sviluppo economico e sociale di aree degradate nelle città del Mezzogiorno, identificate quali Zone franche urbane, istituisce un apposito fondo per il cofinanziamento di programmi regionali di intervento nelle predette aree. Successivamente il quadro normativo relativo alle ZFU è stato modificato dall’art. 2, cc. 561, 562 e 563, della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), che ha attribuito al CIPE le specifiche competenze.

⁶⁰ Così con la prima delibera n. 5/2008. In particolare sono coinvolte: le amministrazioni comunali, in fase di iniziativa; le Regioni, in fase di raccolta e raccordo delle proposte; il MISE, nella valutazione di ammissibilità secondo criteri fissati dallo stesso CIPE; il MISE in collaborazione con le Regioni, nella formulazione della proposta al CIPE per l’ammissione a finanziamento; una nuova decisione del CIPE al riguardo, con cui si provvede a stabilire le modalità di allocazione finanziaria delle risorse; il MISE, nella definizione delle procedure di presentazione delle proposte da parte delle amministrazioni coinvolte, nel monitoraggio e nella valutazione dei programmi regionali.

⁶¹ Delibera n. 14/2009, adottata previo parere della Conferenza Unificata. Infine occorre segnalare che l’art. 10 del d.l. n. 39/2009, aggiunto dalla legge di conversione n. 77/2009, ha stabilito che, nell’ambito degli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nell’aprile 2009, il CIPE, su proposta del MISE, sentita la Regione Abruzzo, provveda all’individuazione e alla perimetrazione di ZFU nell’ambito dei territori comunali colpiti dal sisma, in deroga ai requisiti demografici previsti, rispetto alle quali si applicano le disposizioni di cui all’art. 1, cc. 340-343, della legge n. 296/2007. Ne ha fatto seguito la delibera n. 39/2010, con cui il CIPE ha provveduto alla perimetrazione della Zona franca urbana ammessa al beneficio, all’allocazione delle risorse finanziarie e alla predisposizione del sistema di monitoraggio, valutazione e riprogrammazione delle risorse.

grammazione delle risorse, ma, nell'esercizio delle prerogative che gli vengono riconosciute a livello legislativo, è anche capace di modellare circuiti decisionali che coinvolgono tutti i livelli territoriali di governo.

4. *La programmazione negoziata*

Il CIPE esplica le proprie funzioni di governo e programmazione anche nel settore della c.d. programmazione negoziata, entro cui l'azione amministrativa viene esercitata in termini differenti da quelli tradizionali.

Si è sostenuto, infatti, come l'affermarsi della programmazione negoziata segni il passaggio, nelle politiche pubbliche, «da una impostazione unilaterale (procedimento e programmazione per atti unilaterali) ad un'impostazione negoziale»⁶². Si tratta di nuove forme di programmazione poste in essere da enti pubblici per fini e scopi differenziati, ma con il comune intento di canalizzare presso un solo centro di governo e di amministrazione risorse economiche, mezzi, strumenti e competenze imputabili ad una più ampia cerchia di soggetti pubblici e privati, in vista del perseguimento di un obiettivo comune⁶³.

La programmazione negoziata, dunque, può coinvolgere sia soggetti pubblici e privati, sia solamente soggetti pubblici, secondo un modello di azione che assume ancor più rilievo nel progressivo affermarsi del principio di leale collaborazione e sussidiarietà⁶⁴.

⁶² Così G. DI GASPARÈ, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, 5 ss. Tra i motivi alla base di questo fenomeno vi è, senza dubbio, la consistente perdita di contenuto "garantistico" del procedimento, che ha fatto sempre più propendere verso moduli negoziali formalizzati, ovvero capaci di ridare trasparenza e controllabilità al confronto e alla decisione. Ulteriormente, si potrebbe sostenere che la programmazione negoziata sia figlia della crisi della programmazione autoritativa delle attività economiche e della visione di "Stato regolatore" sottesa all'art. 41 della Costituzione; cfr. R. FERRARA, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, 433 ss. Cfr., inoltre, G. D'AURIA, *Interventi per l'occupazione e programmazione negoziata*, 83, che identifica, altresì, fra le cause di affermazione della programmazione negoziata anche le difficoltà di introdurre nel corpo dell'amministrazione modelli operativi non burocratici per la cura degli interessi pubblici mediante procedimenti a struttura convenzionale fra operatori pubblici e privati; il processo di trasformazione dell'organizzazione amministrativa e dei suoi modi di gestione; la tendenza a sperimentare, a partire dagli anni '80, forme più evolute di quelle percorse in precedenza per lo sviluppo delle aree depresse del Paese.

⁶³ A fronte di questa frammentazione di competenze, di risorse economiche e di mezzi, quindi, il concetto di "concertazione" diviene quasi un sinonimo di "programmazione"; così F. COCOZZA, *La programmazione negoziata e il nuovo impulso al regionalismo economico*, 435.

⁶⁴ La programmazione negoziata, infatti, risponde bene alle esigenze delineate dal nuovo sistema di organizzazione dei pubblici poteri, improntato ai principi di decentramento, valorizzazione delle autonomie locali, sussidiarietà e leale collaborazione. Nella prospettiva dei rapporti tra Regioni ed enti locali, v. G. MARCHETTI, *Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed Enti locali*, 78 ss.

Anche in questo ambito, il CIPE ha mutato la portata e le forme del proprio intervento con il variare degli strumenti messi a disposizione dal quadro legislativo⁶⁵.

L'archetipo degli strumenti negoziali per la promozione delle iniziative imprenditoriali è il contratto di programma⁶⁶. Questo strumento è stato introdotto con delibera del Comitato interministeriale per coordinamento della politica industriale (CIPI) del 16 luglio 1986, definito come lo strumento attraverso cui garantire il coinvolgimento dei grandi gruppi industriali nazionali o internazionali nella realizzazione di programmi concernenti il riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno⁶⁷.

Altro strumento che trae origine dal coacervo dell'intervento ordinario nel Mezzogiorno è l'accordo di programma, da utilizzare per gli interventi che richiedono «l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e amministrazioni statali»⁶⁸.

Infine, bisogna ricordare anche il contratto di impresa, introdotto con delibera CIPI del 2 febbraio 1990, grazie al quale queste forme negoziali sono state aperte anche a singole imprese operanti al di fuori di gruppi industriali, attraverso cui promuovere iniziative integrate in settori ad elevato contenuto tecnologico⁶⁹.

La soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno – di cui si è già riferito⁷⁰ – ha posto in stretto legame questi istituti negoziali e gli incentivi agli investimenti in attività produttive. È cominciata così a farsi strada una nuova concezione di quella che era definita come “contrattazione programmata”, da strumento-quadro per definire i rapporti dello Stato con l'imprenditoria privata a una pluralità di strumenti atti a definire i rapporti dello Stato con soggetti pubblici e privati, anche contestualmente: si assiste, cioè, al passaggio dalla “contrattazione programmata” a quella che sarà definita la vera e propria “programmazione negoziata”⁷¹.

A consacrare a livello normativo questa evoluzione è stato dapprima il d.l. 8 febbraio 1995, n. 32, poi la legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante “Misure di ra-

⁶⁵ Per un'agile ricostruzione generale degli strumenti di programmazione negoziata, v. F. GRANATA, *Gli strumenti della programmazione negoziata*.

⁶⁶ R. GALLIA, *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, 355 ss.

⁶⁷ Cfr. G. DI GASPARÈ, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, 11; S. STRAZZULLA, *La contrattazione programmata*, 153 ss. La prima decisione del CIPI è stata poi superata da numerose altre delibere CIPE dal contenuto normativo, come la 21 marzo 1997.

⁶⁸ Cfr. S. STAIANO, *L'accordo di programma nelle leggi 64/1986 e 142/1990*, 997 ss. Sul piano normativo v. l'art. 27 della legge n. 142/1990, che ha disciplinato più puntualmente i soggetti proponenti, i contenuti, le procedure e gli effetti dell'accordo di programma. Su tali previsioni v. in generale G. GRECO, *Art. 27*, 379 ss.

⁶⁹ G. DI GASPARÈ, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, 24.

⁷⁰ V. *retro* par. 3.

⁷¹ R. GALLIA, *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, 360

zionalizzazione della finanza pubblica”, che ha modificato la normativa previgente in materia di programmazione negoziata e, perseguendo il contestuale obiettivo del risanamento della finanza pubblica ed utilizzo più razionale delle risorse pubbliche, ha ridefinito in maniera complessiva le diverse tipologie di accordi relativi alla programmazione degli interventi.

Tale legge ha fornito una definizione di “programmazione negoziata”⁷² e ha sviluppato la disciplina degli strumenti che vi sono ricompresi.

Innanzitutto, è stata introdotta l’“intesa istituzionale di programma”, rimessa alla approvazione del CIPE, quale nuovo strumento cardine della programmazione negoziata e momento di raccordo delle varie tipologie negoziali, definita come l’accordo tra amministrazione centrale e regionale «con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d’interesse comune o funzionalmente collegati»⁷³.

L’intesa istituzionale di programma fornisce poi la cornice per la stipulazione degli “accordi di programma quadro” (APQ), ovvero l’accordo promosso dalle medesime amministrazioni pubbliche coinvolte nell’intesa istituzionale di programma con enti locali e altri soggetti pubblici e privati, in attuazione della stessa, per la «definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati»⁷⁴.

Ad essi si aggiunge il “patto territoriale”, da intendersi come l’accordo, promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici e privati, con i contenuti specifici dell’APQ, «relativo all’attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale»⁷⁵.

⁷² Da intendersi come «la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l’attuazione di interventi diversi, riferiti ad un’unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza»; art. 2, c. 203, lett. a, legge n. 662/1996.

⁷³ Art. 2, c. 203, lett. b, legge n. 662/1996. L’approvazione delle singole intese istituzionali di programma viene rimessa al CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni, con deliberazione adottata su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica (art. 2, c. 205). Con tale strumento si crea tra il Governo centrale e le giunte regionali un rapporto nuovo e paritario, in cui le decisioni di investimento vengono assunte di comune accordo attraverso una procedura di concertazione e codecisione pensata per comporre i dissensi e quindi realizzare obiettivi di massima efficienza; così A. SARTORE (a cura di), *Riforma del bilancio e programmazione negoziata*, 15.

⁷⁴ Art. 2, c. 203, lett. c, legge n. 662/1996. L’accordo di programma quadro indica, fra l’altro: le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; i soggetti responsabili dell’attuazione delle singole attività ed interventi; le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

⁷⁵ Art. 2, c. 203, lett. d, legge n. 662/1996. Cfr., in generale, G. RIVOCCHI, *Patti territoriali*, 579 ss.; P. MAGNATTI, *Il quadro normativo e le procedure*, 25 ss.; S.G. SELVAROLO, *I patti territoriali nella pro-*

Altro strumento è il “contratto di programma” ovvero «il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata»⁷⁶.

Viene infine introdotta la figura del “contratto di area”, definito come «lo strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti»⁷⁷.

La disciplina menzionata accorda al CIPE funzioni normative e un importante ruolo nella programmazione degli interventi e delle risorse.

A differenza di quanto avveniva in precedenza, il Comitato è innanzitutto responsabile solamente dell'approvazione delle intese istituzionali di programma, ovvero il punto di riferimento programmatico per lo sviluppo del territorio. Al CIPE spetta anche definire, fra l'altro, le modalità di approvazione dei contratti di programma, dei patti territoriali e dei contratti di area e gli eventuali finanziamenti limitatamente ai territori delle aree depresse⁷⁸.

Al Comitato, inoltre, viene riconosciuta la possibilità di introdurre ulteriori tipologie di contrattazione programmata, disciplinandone le modalità di proposta, di approvazione, di attuazione, di verifica e controllo⁷⁹. Si tratta, quest'ultima, di una rilevante funzione di delegificazione che rende più flessibile tutto il quadro regolatorio e che, in astratto, consentirebbe al CIPE di introdurre nuovi strumenti in base alle dinamiche ed esigenze di sviluppo emergenti dalle realtà territoriali.

Venendo al rendimento dei citati strumenti di programmazione è possibile osservare come il CIPE abbia innanzitutto adottato alcune delibere concernenti gli strumenti negoziali sottoposti ancora alla disciplina previgente le innovazioni di cui alla legge n. 662/1996⁸⁰.

Quanto agli istituti successivamente introdotti, il CIPE ha approvato, in attuazione dell'art. 2, c. 205, della legge n. 662/1996, numerose intese istituzionali di

grammazione negoziata, 31 ss. La nuova definizione, differentemente dalla precedente recata dal d.l. n. 123/1995, estende l'area di intervento a tutto il territorio nazionale.

⁷⁶ Art. 2, c. 203, lett. e, legge n. 662/1996. Per la regolamentazione di patti territoriali e contratti di programma si dispone un generico rinvio alle previsioni concernenti gli APQ (c. 204).

⁷⁷ Art. 2, c. 203, lett. f, legge n. 662/1996.

⁷⁸ Art. 2, c. 206, legge n. 662/1996. In sede di riparto delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo delle aree depresse, il CIPE determina le quote da riservare per i contratti di area e per i patti territoriali (c. 207).

⁷⁹ Art. 2, c. 206, legge n. 662/1996.

⁸⁰ Così, ad esempio, le delibere n. 68/2001 e n. 126/2001, con cui viene più volte prorogato il termine per la presentazione dell'assetto finale relativo ai piani progettuali di natura industriale inseriti in alcuni Accordi di programma.

programma tra Governo e Giunte di Regioni e Province autonome⁸¹, e ha provveduto a finanziare i patti territoriali già approvati⁸². Nel frattempo si è giunti all'approvazione delle norme sui patti territoriali e sui contratti d'area, in esito ad un faticoso processo di definizione, mentre il contratto di programma ha mantenuto sostanzialmente inalterato il precedente impianto sulle procedure di attuazione⁸³.

Tuttavia, l'attuazione degli strumenti della programmazione negoziata non ha avuto il tempo di entrare a regime che si sono andati delineando nuovi scenari. Con l'adozione del d.P.R. 26 marzo 2001, n. 175, e l'attribuzione al Ministero delle attività produttive delle competenze relative ai contratti di programma, ai patti territoriali e ai contratti d'area, da una parte, e con l'avvio del processo di regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale, dall'altra, si è innescata la ricerca di una ulteriore definizione e specializzazione dei moduli convenzionali nelle politiche di sviluppo⁸⁴.

In particolare, con la regionalizzazione dei patti territoriali arriva a definizione la regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale. Tale procedimento ha avuto formale avvio con l'accordo del 15 aprile 2003 raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni, a partire dal quale le Regioni hanno assunto la responsabilità del coordinamento, della programmazione e, ove ne facciano richiesta, della gestione dei patti territoriali. Contestualmente, alle Regioni sono state trasferite tutte le competenze che le precedenti disposizioni normative attribuivano alle amministrazioni centrali. Tale accordo è stato poi recepito dalla delibera CIPE 25 luglio 2003, n. 26, con cui sono state formalmente disciplinate le procedure di regionalizzazione dei patti, i meccanismi di finanziamento e i nuovi "contratti di programma a valenza strategica".

Contestualmente, bisogna ricordare come la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), ha innovato il modello di finanziamento degli interventi nelle aree depresse, istituendo – come si vedrà meglio nel prosieguo – il "Fondo per le aree sottoutilizzate" (FAS) e affidando al CIPE, fra l'altro, la competenza

⁸¹ Cfr., su tutte le delibere di approvazione degli schemi di intese istituzionali di programma, le delibere n. 144/1999 con la Regione Siciliana, n. 170/1999 con la Calabria, n. 197/1999 con la Basilicata, n. 198/1999 con il Molise, n. 3/2000 con la Campania, n. 4/2000 con l'Abruzzo, n. 5/2000 con la Puglia, n. 32/2000 con il Lazio, n. 33/2000 con il Piemonte, n. 34/2000 con l'Emilia-Romagna, n. 35/2000 con la Liguria, n. 30/2001 con la Provincia autonoma di Trento, n. 31/2001 con la Provincia autonoma di Bolzano, n. 70/2001 con la Regione Friuli-Venezia Giulia, n. 71/2001 con la Valle d'Aosta.

⁸² V., su tutti, delibera n. 90/1997, con la quale si approva il patto territoriale della provincia di Vibo Valentia, e la successiva delibera n. 122/2001, adottata previa nota del Presidente della Regione Calabria inviata al Ministro delle attività produttive proponente, con cui vengono disposte integrazioni al finanziamento del predetto patto territoriale.

⁸³ Più nel dettaglio, v. R. GALLIA, *La nuova regolamentazione dei contratti di programma*, 1184, anche per i successivi sviluppi.

⁸⁴ R. GALLIA, *La nuova regolamentazione dei contratti di programma*, 1185.

nell'allocazione delle risorse tra varie forme di intervento, fra cui gli istituti di programmazione negoziata⁸⁵.

L'evoluzione degli strumenti della programmazione negoziata ha nel frattempo portato all'abbandono del contratto d'area, che, esaurita la propria finalità di strumento di intervento nelle aree di crisi produttiva ed occupazionale, è stato di fatto sostituito dal "contratto di localizzazione", sotto la responsabilità della società Sviluppo Italia S.p.a.⁸⁶ Il contratto di localizzazione consiste in una forma più avanzata di APQ e rappresenta una nuova modalità di attrazione di investimenti privati nelle aree sottoutilizzate del Paese⁸⁷. Tale nuovo strumento è assistito da un *iter* di adozione più veloce, in quanto non viene previsto il passaggio in CIPE per l'approvazione e la gestione del contratto medesimo.

Quanto invece ai contratti di programma, occorre osservare che, diversamente dagli altri strumenti di programmazione negoziata, il CIPE ha adottato numerose pronunce al riguardo. Benché si sia registrato una sorta di "deterioramento" dell'efficacia di questi strumenti nel corso della XIV legislatura⁸⁸, esso rimane lo strumento più flessibile per definire accordi fra lo Stato e le imprese nelle politiche per lo sviluppo.

La prima disciplina a livello procedimentale è stata formulata dal CIPE⁸⁹, al quale, in particolare, viene affidata l'approvazione del contratto di programma e del relativo piano progettuale⁹⁰. La legislazione successiva, tuttavia, ha affidato ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare la nuova disciplina di settore, in sostituzione sia della disciplina legislativa che di quella previamente stabilita dal CIPE⁹¹. Quanto all'intervento del Comitato, esso si concentra soprattutto nella fase deliberativa di approvazione delle proposte di contratto di programma ritenute

⁸⁵ V. *infra* par. 6.

⁸⁶ Cfr. R. GALLIA, *La nuova regolamentazione dei contratti di programma*, 1183.

⁸⁷ I contratti di localizzazione vengono introdotti con le delibere CIPE 19 dicembre 2002, n. 130, e 9 maggio 2003, n. 16, le quali finanziano il "Programma operativo pluriennale di marketing territoriale per l'attrazione degli investimenti esteri", affidato a Sviluppo Italia S.p.a.

⁸⁸ Come osservato da R. GALLIA, *Il Fondo per la competitività e lo sviluppo*, 269 ss., a cui si rinvia anche per gli sviluppi della prassi di questo istituto.

⁸⁹ Tale disciplina si rinviene nelle delibere n. 10/1994 e nelle successive delibere nn. 29/1997 e 127/1998, integrata nei profili più specifici da alcuni regolamenti ministeriali.

⁹⁰ Ai sensi della delibera n. 10/1994 e successive modificazioni.

⁹¹ Così l'art. 8-*bis*, c. 3, del d.l. 17 luglio 2007, n. 81, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2007, n. 127, operando quindi una delegificazione rispetto a quanto precedentemente previsto dall'art. 2, c. 203, lett. d), e) e f), della legge n. 662/1996. In ottemperanza è stato adottato il d.m. 24 gennaio 2008, con cui sono state così riformate tutte le procedure per giungere alla sottoscrizione dei contratti di programma e per la relativa gestione, inquadrando i ruoli e le diverse forme di intervento dei soggetti pubblici che vi prendono parte, ovvero l'Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a., il Ministero dello sviluppo economico e le Regioni nei cui territori sono interessati dalla realizzazione dei programmi di investimento, oltre all'obbligo di notifica alla Commissione europea per la valutazione della compatibilità con la disciplina dell'Ue sugli aiuti di Stato.

finanziabili⁹², determinando l'importo complessivo delle agevolazioni da concedere in favore di ogni singolo programma ed individuando il termine entro il quale provvedere alla sottoscrizione del contratto⁹³.

Nella prassi è frequente che il Comitato non si limiti solamente ad approvare lo schema di contratto di programma, ma può accadere che vengano indicate al Ministro competente una serie di "condizioni" da rispettare per la stipula del contratto, sintomo di un'attività del Comitato che non si presenta come meramente ratificatoria⁹⁴.

Al di là del contenuto tipico, però, il CIPE viene interpellato anche per pronunciarsi su numerosi profili minuti dei contenuti contrattuali che possono variare nel corso del tempo, contribuendo quindi a disperdere risorse e energie del Comitato. Si ha riguardo, perlopiù, a competenze minuziose, quali la proroga del termine ultimo per realizzare gli investimenti⁹⁵, l'aggiornamento del piano progettuale⁹⁶, rettifiche⁹⁷, revoche⁹⁸, l'approvazione dell'assetto finale⁹⁹, l'accantonamento programmatico¹⁰⁰.

L'evoluzione normativa sui contratti di programma, infine, sembra aver trovato un punto di arrivo con il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha introdotto il "contratto di sviluppo", con cui concedere agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati finalizzato a favorire la realizzazione di progetti di sviluppo rilevanti per il Paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno. La relativa disciplina ministeriale

⁹² Proposte presentate dal Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Quanto al contenuto tipico delle delibere con cui si approvano gli schemi di contratto di programma, il CIPE si esprime solitamente su: il piano progettuale e gli interventi ammessi; l'ammontare degli investimenti; la quantificazione delle agevolazioni concedibili e la disposizione delle erogazioni per annualità; il termine ultimo per la stipula del contratto ed il termine di ultimazione degli investimenti; il numero delle unità lavorative annue da realizzare in termini di incremento occupazionale; l'eventuale trasmissione della delibera alla Commissione europea per mera informazione, qualora il programma non comporti l'obbligo di notifica individuale; l'obbligo di trasmissione al CIPE di copia del contratto di programma una volta sottoscritto dalle parti.

⁹³ Art. 10, d.m. 24 gennaio 2008. Su tutte, v. delibere nn. 152/2012; 66, 29, 28, 27/2011; 100/2010; 57, 15/2008; 211, 210, 209, 208, 190/2006; 53, 23/2002; 82, 41/2001. In base all'art. 11, c. 1, d.m. 24 gennaio 2008, entro i termini stabiliti dal CIPE, nonché a seguito delle decisioni della Commissione europea in relazione ai programmi di investimento soggetti a notifica, il Ministero dello sviluppo economico, il soggetto proponente e i soggetti beneficiari, oltre alle eventuali altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel finanziamento, sottoscrivono il contratto, anche «tenendo conto di eventuali specifiche condizioni indicate dalla delibera di approvazione del CIPE».

⁹⁴ Secondo anche quanto previsto dal citato art. 11, c. 1, del d.m. 24 gennaio 2008.

⁹⁵ Su tutte, v. delibere nn. 77/2013; 38, 37, 36, 35/2011; 17/2009; 21/2007; 173/2006.

⁹⁶ Su tutte, v. delibere nn. 96/2013; 34, 33, 32, 31/2011; 88, 30, 31/2009; 169, 168, 132, 128/2007.

⁹⁷ Su tutte, v. delibere nn. 184, 172, 18/2006; 35/2007.

⁹⁸ Su tutte, v. delibere nn. 87, 9/2009; 45, 44/2008; 28, 20, 19/2007; 171/2006.

⁹⁹ Su tutte, v. delibere nn. 63/2009; 46/2008; 27/2007; 15/2006.

¹⁰⁰ Cfr. delibera n. 212/2006.

di attuazione, avente natura non regolamentare, non ha previsto l'intervento del CIPE nella procedura ivi disciplinata; pertanto, l'impegno del Comitato su questo fronte deve ritenersi ad esaurimento¹⁰¹, salvo i profili legati al rifinanziamento¹⁰². Da ultimo, le disposizioni su contratti di programma e contratti d'area di cui alla legge n. 662/1996, sono state abrogate dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, che ha introdotto un nuovo Fondo per la crescita sostenibile, prevedendo nuove finalità, strumenti e confermando la centralità decisionale dei soli Ministri di settore.

Se dunque la vena dei contratti di programma, che a lungo hanno impegnato il CIPE, è andata progressivamente esaurendosi, per le intese istituzionali di programma e gli accordi di programma quadro è invece maturata l'esigenza di una modifica delle relative procedure¹⁰³. Progressivamente, inoltre, la programmazione delle risorse per gli interventi nelle aree sottoutilizzate è andata sempre più integrandosi con quella inerente le politiche strutturali europee, riflettendosi nell'introduzione di modifiche agli strumenti tradizionalmente utilizzati, quali, ad esempio, gli "accordi di programma quadro interregionali"¹⁰⁴, oppure gli "accordi di programma quadro rinforzati"¹⁰⁵.

Quanto agli altri strumenti di programmazione negoziata, invece, accanto ai patti territoriali previsti dalla normativa interna si sono progressivamente affermati anche i "patti territoriali per l'occupazione", di origine comunitaria¹⁰⁶.

A livello interno anche questi patti territoriali per l'occupazione, al pari degli altri strumenti di programmazione negoziata, sono sottoposti ai molteplici profili di competenza del CIPE, ai quali si aggiungono le funzioni esercitate dal Comitato in

¹⁰¹ V. d.m. 24 settembre 2010 e successivamente d.m. 9 dicembre 2014.

¹⁰² V. delibera CIPE n. 33/2015.

¹⁰³ Come espresso già con le delibere n. 20/2004, n. 35/2005, n. 14/2006, con cui è stata modificata la delibera CIPE n. 29/1997, contenente la disciplina previgente. v. *infra* par. 6.

¹⁰⁴ V. la delibera CIPE n. 166/2007, recante "attuazione del Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013. Programmazione del fondo per le aree sottoutilizzate", su cui v. *infra* par. 5.

¹⁰⁵ Cfr. le delibere CIPE nn. 41/2012 e 78/2012, recanti le modalità di riprogrammazione delle risorse regionali per i cicli 2000-2006 e 2007-2013, circa lo strumento del "contratto istituzionale di sviluppo" e dell'APQ "rinforzato".

¹⁰⁶ In virtù dell'allora art. 158 del Trattato CE, le istituzioni comunitarie hanno dato avvio a varie forme di politiche di coesione economica e sociale, fra le quali rientrano anche quelle condotte mediante programmazione negoziata. I patti territoriali per l'occupazione sono stati formalmente introdotti con la Comunicazione della Commissione europea del 10 giugno 1997 (CSE 97/3 def.), relativa all'attuazione del progetto pilota "patti territoriali per l'occupazione", contenente l'elenco di progetti di iniziativa locale in Europa accolti tra quelli presentati dagli Stati membri. In attuazione, il Governo italiano ha formulato il Programma Operativo Multiregionale (POM) "patti territoriali per l'occupazione". Per un'analisi degli indirizzi e delle decisioni comunitarie che hanno portato alla formalizzazione dell'istituto, per la disciplina comunitaria del contenuto, delle modalità di applicazione e del procedimento di formazione dei "patti comunitari", v. G. RIVOSECCHI, *Patti territoriali*, 591.

materia di programmazione dei fondi strutturali europei e delle politiche di coesione¹⁰⁷.

In definitiva, i patti territoriali per l'occupazione hanno avuto l'importante compito di anticipare alcuni dei caratteri fondamentali dei patti territoriali nazionali di cui si è dato conto in precedenza, essendo basati sul partenariato tra pubblico e privato, sulla selezione dei progetti e su sistemi di sviluppo dell'economia caratterizzati da integrazione ed innovazione¹⁰⁸.

Da ultimo, occorre ricordare come la medesima legge n. 289/2002 (finanziaria 2003), che come si vedrà ha istituito il Fondo per le aree sottoutilizzate, ha introdotto anche un nuovo strumento di programmazione negoziata denominato "contratto di filiera", «al fine di favorire l'integrazione di filiera del sistema agricolo e agroalimentare e il rafforzamento dei distretti agroalimentari nelle aree sottoutilizzate»¹⁰⁹. Tale figura negoziale, analoga al contratto di programma¹¹⁰, viene promossa nel limite finanziario complessivo fissato dal CIPE in sede di riparto del Fondo per le aree sottoutilizzate e secondo i criteri di riparto territoriale stabiliti dallo stesso, mentre al Ministro delle politiche agricole e forestali spetta la relativa stipula¹¹¹.

¹⁰⁷ V. *infra* par. 5 e 6. Con la prima delibera concernente il finanziamento dei patti territoriali per l'occupazione, ovvero la n. 71/1998, il CIPE ha stabilito che per l'attivazione dei patti territoriali compresi nel citato POM debbano essere seguite le medesime procedure previste per i patti territoriali "interni" di cui alla delibera 21 marzo 1997, ad eccezione delle modalità di finanziamento. Nel periodo successivo hanno fatto seguito numerose decisioni concernenti il finanziamento dei patti territoriali per l'occupazione (cfr., su tutte, le delibere n. 128/2003, n. 83/2002, nn. 14 e 31/2000) e decisioni rese necessarie per prorogare i termini per la chiusura del Programma aggiuntivo, adottato con delibera n. 71/1998, in attuazione dei patti territoriali per l'occupazione compresi nel POM (v. delibere n. 36/2008, n. 57/2005, n. 104/2001, n. 206/1999).

¹⁰⁸ Si vedano le considerazioni di G. RIVISECCHI, *Patti territoriali*, 591. I patti territoriali per l'occupazione, inoltre, si sono prestati a selezionare progetti e reperire finanziamenti nell'ambito di piani di azione prodromici alla stipula di veri e propri patti territoriali, svolgendo così un'importante ed ulteriore funzione di congiunzione tra la programmazione negoziata e la programmazione dei fondi strutturali; cfr. G.M. CAIMI, *Il ruolo della Programmazione negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche dei fondi strutturali dell'Unione europea*, 37.

¹⁰⁹ Art. 66, c. 1, della legge n. 289/2002.

¹¹⁰ Il contratto di filiera, sia per gli investimenti che ammette a contributo, sia per i livelli di intensità di aiuto, risulta quindi del tutto analogo ai contenuti del contratto di programma, dal quale si discosta sostanzialmente nel non prevedere la nuova occupazione aggiuntiva che gli investimenti sono obbligatoriamente chiamati a generare. Così R. GALLIA, *I contratti di filiera e la programmazione negoziata in agricoltura*, 326.

¹¹¹ Con d.m. 1 agosto 2003, e successive modifiche, sono stati stabiliti criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera, assicurando la partecipazione delle Regioni interessate. In particolare, quanto all'approvazione, viene stabilito che il Ministero delle politiche agricole e forestali, terminate le fasi di valutazione, in caso di esito positivo e di conseguente ammissione al finanziamento «propone al CIPE per l'approvazione il contratto di filiera». Dopo l'approvazione del CIPE, il Ministero provvede alla stipula dei relativi contratti. Le competenze del CIPE sono state successivamente confermate dal successivo d.m. 22 novembre 2007, come successivamente modificato.

I primi contratti di filiera sono stati approvati dal CIPE solo nel 2005¹¹², cui hanno fatto seguito delibere con le quali si è provveduto ad aggiornamenti successivi e rimodulazioni¹¹³, a mere rettifiche¹¹⁴ o a revoche¹¹⁵. Dopo che la legge n. 4/2011, ha esteso tali strumenti negoziali a tutto il territorio nazionale, e il d.l. n. 1/2012 ha provveduto alla “attivazione [di] nuovi contratti di filiera”¹¹⁶, il CIPE ha approvato una nuova tornata di contratti secondo la nuova disciplina¹¹⁷.

In definitiva, i contratti di filiera, sebbene debbano riguardare investimenti interregionali in un unico settore produttivo, di fatto si sono affermati come strumento alternativo al contratto di programma nel settore agricolo e agroalimentare¹¹⁸.

5. *La programmazione integrata dei fondi europei a finalità strutturale tra i livelli territoriali di governo*

Tra i principali ambiti nei quali il CIPE esercita una rilevante attività programmatoria vi è senza dubbio quello delle politiche di coesione economica e sociale e di programmazione dei fondi strutturali europei.

I fondi strutturali – come noto – costituiscono lo strumento operativo e finanziario che, all’interno delle politiche di coesione dell’Unione europea, è volto a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali esistenti tra i diversi Paesi membri e tra le diverse regioni economiche¹¹⁹. Il profilo su cui merita qui soffermare l’attenzione, e che si dimostra centrale per comprendere il ruolo del CIPE in questo ambito, attiene all’adozione e all’attuazione degli atti previsti dalla normati-

¹¹² Si vedano le delibere nn. 125, 124, 123, 122, 80, 41, 40, 37, 36/2005; 26, 25, 24, 23/2006; 157, 156, 155/2007.

¹¹³ Si vedano le delibere nn. 116/2012; 13, 12, 11, 10/2010; 152, 151, 150, 149, 148, 147/2007.

¹¹⁴ Si vedano le delibere nn. 49/2011.

¹¹⁵ Si vedano le delibere nn. 43/2010; 153, 5/2007.

¹¹⁶ Secondo la rubrica dell’art. 63 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

¹¹⁷ Cfr. delibere nn. 5-11 e 58-64/2014. Con delibere nn. 46-51/2015 sono stati riapprovati una serie di contratti con le relative rimodulazioni.

¹¹⁸ Così R. GALLIA, *I contratti di filiera e la programmazione negoziata in agricoltura*, 335.

¹¹⁹ L’originario fondamento nei Trattati europei, infatti, può essere ricondotto all’espressa previsione dell’articolo 159 del Trattato istitutivo della Comunità Europea e all’obiettivo di «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali» (art. 158, comma 2 TCE). L’inserimento delle citate disposizioni all’interno del Trattato ha sancito il passaggio da una versione dell’economia sociale di mercato in cui la dimensione dell’eterocompensazione è solamente accennata, ad una in cui si rendono indispensabili le politiche redistributive a vantaggio delle Regioni più deboli per garantire il processo di integrazione; cfr. A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali compendio e metafora*, 29 ss. Più in generale, sulle politiche di coesione, cfr. su tutti V. BONCINELLI, P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, 1999 ss.; F. CARUSO, *Coesione economica e sociale*, 844 ss., e la bibliografia ivi indicata.

va europea per la programmazione dei fondi strutturali. Tale programmazione, infatti, avviene entro cicli pluriennali e sulla base di atti normativi il cui ambito di operatività è limitato alla disciplina delle azioni finanziate nell'arco temporale di riferimento. Ai fini della presente analisi, per avere il polso delle attività svolte dal CIPE basterà fare riferimento al ciclo di programmazione che più di recente si è concluso (2007-2013), il quale offre un campo di indagine sufficientemente delimitato per trarre alcune conclusioni, e al ciclo attualmente in corso (2014-2020), per comprendere in quale direzione si stia muovendo l'ordinamento¹²⁰.

5.1. *L'esperienza del CIPE durante lo scorso ciclo di programmazione 2007-2013*

Quanto al primo dei due cicli, il riferimento va al regolamento (CE) n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006, recante "disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999"¹²¹. Tale atto normativo – che, è bene anticipare, è stato abrogato con l'avvio del nuovo ciclo 2014-2020 – è intervenuto per riscrivere, assieme ad altri quattro regolamenti settoriali relativi alla disciplina dei singoli strumenti finanziari, le linee generali e di sistema della politica europea di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013¹²². Questo pacchetto normativo propone un modello semplificato e coerente di disciplina sulla coesione territoriale comunitaria e sulle relative azioni di finanziamento, con l'individuazione di

¹²⁰ Verrà quindi trascurato il ciclo precedente (1999-2005), che pure ricadrebbe nel periodo di analisi considerato ma che svierebbe troppo la trattazione; su quest'ultimo ci si limiterà a pochi accenni nelle note.

¹²¹ Cfr. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, 715 ss. Per un'analisi di tipo economico, cfr. G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, 194 ss.; F. MASTRONARDI, G. VALERIANI, *La politica di coesione nell'Europa a 27: le risorse comunitarie per il periodo 2007-2013*. Sulla nuova funzionalizzazione delle risorse e degli strumenti della politica regionale europea – tra i quali i Fondi strutturali – alle priorità di crescita ed occupazione stabilite nell'agenda rinnovata di Lisbona, di cui alla comunicazione del Presidente Barroso «*Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona*», COM/2005/24 def., del 2 febbraio 2005, cfr. F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, 853 ss.

¹²² Si tratta del Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 1783/1999; del Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 1784/1999; del Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT); del Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, che istituisce un Fondo di coesione e abroga il Regolamento (CE) n. 1164/94.

tre obiettivi prioritari¹²³, cui si affiancano altrettanti strumenti finanziari (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione), entro un quadro istituzionale-amministrativo ordinato a canoni di trasparenza, sussidiarietà e concertazione. A livello procedimentale, inoltre, viene riconosciuto un ruolo di primo piano all'attività di programmazione di obiettivi e indirizzi strategici, impiego delle risorse e strumenti attuativi, ed è su questo profilo che occorrerà concentrare l'attenzione.

La fase centrale del complesso procedimento di programmazione dei fondi strutturali prende forma nella elaborazione di un documento "politico" interno di carattere unitario, che nel nostro Paese assume il nome di Quadro strategico nazionale (QSN)¹²⁴. Con esso si realizza la pianificazione generale delle priorità di intervento delle politiche di coesione nazionali, ed il CIPE, in raccordo con le istituzioni europee¹²⁵, ha una responsabilità di primo piano nella sua elaborazione, analogamente a quanto avveniva nella pregressa disciplina di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999¹²⁶.

Il primo dato da mettere in luce è che il CIPE esercita le proprie competenze rispetto al QSN sulla base di un fondamento legislativo che, se a livello europeo attribuisce agli organi di governo ampi margini, a livello interno riconosce al Comitato una pressoché completa discrezionalità.

Il regolamento (CE) n. 1083/2006, infatti, demanda la specifica disciplina dello strumento programmatico alla normativa nazionale, di modo che «il quadro di

¹²³ Obiettivi denominati "convergenza", per le Regioni in ritardo di sviluppo (c.d. Obiettivo 1), "competitività regionale e occupazione", per le Regioni fuori dall'Obiettivo 1 (c.d. Obiettivo 2), e, su base facoltativa, "cooperazione territoriale europea", per le aree di cooperazione transfrontaliera e transnazionale (c.d. Obiettivo 3) (rispettivamente, considerando n. 17, 18 e 19 del regolamento (CE) n. 1083/2006). Per un confronto tra gli obiettivi fissati dalla precedente normativa e quanto stabilito dal regolamento (CE) n. 1083/2006, v. L. ROMANI, M. MURGIA, *La recente riprogrammazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in funzione anticiclica e sue ripercussioni sul quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, 4 ss., ove si parla di modifiche non solamente nominali, ma sostanziali e tali da incidere sulla mappa delle aree ammissibili ai finanziamenti.

¹²⁴ V. art. 27 del regolamento (CE) n. 1083/2006. Sul QSN, cfr. L. DEL PEZZO, *La programmazione 2007-2013 a livello nazionale*, 99 ss.

¹²⁵ Rispetto alla programmazione dei finanziamenti di politica regionale, cfr. A. PREDIERI, *Euro-peità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, 65 ss., che parla di «procedimento di procedimenti integrato» a «carattere interordinamentale».

¹²⁶ Nella pregressa disciplina del regolamento CE n. 1260/1999, il momento autenticamente programmatico del procedimento era integrato dalla predisposizione concertata (tra autorità statali e comunitarie) di due atti distinti, ovvero il «Piano di Sviluppo» ed il «Quadro Comunitario di Sostegno» (QCS) (art. 9, par. 1, lett. b e d). Sul QCS e sull'evoluzione delle politiche regionali in Europa, cfr. R. LEONARDI, R. NANETTI, *L'innovazione dei Qcs: il processo interattivo tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, 325 ss. Più in generale, sul punto, cfr. D. FLORIDIA, *Il processo di programmazione degli interventi dei fondi strutturali nel Regolamento del Consiglio n. 1260/99*, 105 ss.

riferimento strategico nazionale è preparato dallo Stato membro [...] mediante la procedura che considera più appropriata e in base al proprio ordinamento»¹²⁷.

La normativa interna, dal canto suo, non attribuisce specificatamente ed organicamente competenze al CIPE in ordine al QSN. Bisogna perciò fare riferimento alla legge 16 aprile 1987, n. 183, ove si enunciano le competenze del Comitato in tema di coordinamento delle politiche comunitarie¹²⁸, e al d.lgs. n. 430/1997, che affida al CIPE – per quanto qui di più prossimo interesse – le funzioni di «coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie», nonché il compito di definire le linee generali di politica economica per la valorizzazione dei processi di sviluppo delle diverse aree del Paese, con particolare riguardo alle aree depresse¹²⁹. Si tratta, dunque, di un fondamento legislativo affatto stringente, che ricollega sostanzialmente al CIPE il potere di concorrere alla definizione dell'indirizzo politico all'interno delle politiche di coesione¹³⁰.

Rispetto alle competenze gestionali in ordine ai fondi strutturali durante il ciclo preso qui in esame, è il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPSC) dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che – secondo la normativa allora vigente, successivamente abrogata¹³¹ – ha il compito di provvedere alle iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, secondo le direttive generali del CIPE, e di coordinare le varie fasi istruttorie che concorrono alla stesura della proposta del QSN.

¹²⁷ Art. 28, par. 1, regolamento (CE) n. 1083/2006.

¹²⁸ L'art. 2, c. 1, e l'art. 5 ss., della legge n. 183/1987, demandano rispettivamente al CIPE, tra l'altro, nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo, l'elaborazione «degli indirizzi generali da adottare per l'azione italiana in sede comunitaria per il coordinamento delle iniziative delle amministrazioni a essa interessate», l'adozione «di direttive generali per il proficuo utilizzo dei flussi finanziari, sia comunitari che nazionali», nonché le decisioni in ordine all'erogazione dell'apposito Fondo di rotazione. In forza di tale disposto e della gestione del Fondo di rotazione, il CIPE ha contribuito alla programmazione delle risorse interne per il cofinanziamento di una molteplicità di programmi comunitari, anche nel periodo di programmazione 2000-2006. Solamente a titolo di esempio, si vedano le delibere nn. 13, 22, 23, 89/2000, n. 187/1999.

¹²⁹ Art. 1, c. 1, del d.lgs. n. 430/1997.

¹³⁰ L'attualità di tali previsioni è anche confermata dalla recente legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», che all'art. 23, c. 3, stabilisce che «il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei riferisce al Comitato interministeriale per la programmazione economica per gli aspetti di competenza di cui all'articolo 2 della legge 16 aprile 1987, n. 183».

¹³¹ D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38. Tale Dipartimento è stato successivamente trasferito presso il Ministero dello sviluppo economico con il già citato d.l. n. 181/2006 ed è stato poi denominato Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), sino alle più recenti riforme che hanno sottratto ad esso le citate competenze. Attualmente le competenze sulla programmazione e gestione dei fondi di coesione, sia nazionali che europei, ricadono sul Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per la coesione territoriale, su cui v. *infra* par. 6.2.

Venendo poi alla prassi legata al QSN e, in particolare, al suo procedimento di approvazione, è necessario subito premettere come la fase propria della “programmazione” degli interventi strutturali comunitari, sfociata nell’adozione del QSN con delibera CIPE 22 dicembre 2006, n. 174, è strutturata su di un procedimento concertato che coinvolge sia la Commissione europea, sia gli Stati membri, comprese le forze sociali e i molteplici livelli territoriali di governo al loro interno¹³².

Quanto ai raccordi con le istituzioni europee, in linea generale, l’art. 28 del regolamento (CE) n. 1083/2006, dispone che «lo Stato membro elabora il quadro di riferimento strategico nazionale in dialogo con la Commissione, al fine di garantire un approccio comune» (par. 1), in coerenza con gli “orientamenti strategici” forniti dalla Commissione stessa, la quale poi «prende atto della strategia nazionale e dei temi prioritari prescelti per l’intervento dei Fondi e formula le osservazioni che ritiene opportune» (par. 2).

Quanto al coinvolgimento degli organi interni, l’art. 28, par. 1, stabilisce che il QSN deve essere adottato «previa consultazione con i pertinenti partner», ovvero autonomie territoriali e parti economiche e sociali. Tale disposto si è concretizzato il 3 febbraio 2005 con l’approvazione da parte della Conferenza Unificata di apposite “Linee guida”¹³³.

Tramite queste “Linee guida” l’Italia ha ulteriormente specificato il contenuto del QSN, le modalità e il procedimento di adozione, articolando il relativo *iter* in diverse fasi¹³⁴. Ed è proprio tale documento che prevede come, prima dell’inoltro formale alla Commissione europea per l’avvio del negoziato ufficiale, il QSN debba essere approvato dal CIPE, sentita la Conferenza Unificata. È dunque ai sensi di un’intesa realizzata in Conferenza Unificata che il CIPE vede espressamente riconosciute le proprie competenze in ordine al Quadro strategico nazionale.

Al raggiungimento della richiamata intesa in Conferenza Unificata ha fatto seguito la delibera CIPE 15 luglio 2005, n. 77, con cui vengono ulteriormente esplicitati i contenuti delle precedenti “Linee guida”, soprattutto quanto al procedimento di definizione del QSN, sul presupposto della predisposizione di documenti intermedi di Stato e Regioni¹³⁵.

¹³² Cfr. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, 720 ss., che parla di un «tentativo assai delicato e complesso di “omologazione” dei metodi e modelli dell’azione comunitaria e di quella nazionale di sostegno allo sviluppo territoriale entro un sistema unitario e coerente di gestione amministrativa e finanziaria delle politiche regionali».

¹³³ Cfr. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, 722.

¹³⁴ Vengono individuate le tre fasi di “estrapolazione e visione strategica” delle Regioni e del Centro, di “confronto strategico Centro-Regioni” e di “stesura del Quadro strategico nazionale”.

¹³⁵ Tale delibera è stata adottata su proposta del MEF e del Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale e previo parere Conferenza Unificata. Circa la prima fase, viene espressa l’esigenza che ciascuna Regione e il complesso delle amministrazioni centrali interessate alle politiche di coesione

La bozza di QSN è stata dunque definita nell'ambito dell'ampio processo di cooperazione interistituzionale, esteso informalmente anche agli uffici della Commissione europea, ed infine è stata approvata con delibera CIPE 22 dicembre 2006, n. 174, adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico e previo parere della Conferenza Unificata¹³⁶.

Rispetto ai contenuti, il QSN definisce in modo unitario gli obiettivi, le priorità, le risorse e le regole della politica regionale 2007-2013, individuando un percorso di programmazione comune tra livelli istituzionali basato sull'utilizzo integrato delle risorse e l'adozione condivisa di principi e regole comuni nell'attuazione delle politiche di coesione.

La politica regionale unitaria dispone di risorse dei fondi strutturali, del relativo cofinanziamento nazionale e di risorse aggiuntive nazionali derivanti dal Fondo aree sottoutilizzate (FAS) e specificamente dirette allo sviluppo territoriale. Al cofinanziamento nazionale concorrono sia la quota statale che quella regionale e locale, la prima delle quali è assicurata per il tramite del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987, secondo i criteri stabiliti con delibere del CIPE¹³⁷.

Scopo precipuo della nuova disciplina regolamentare è stato anche quello di semplificare e meglio finalizzare lo stadio preliminare della programmazione dei fondi comunitari rispetto al sistema definito dal precedente regolamento (CE) n. 1260/1999, distinguendo il momento "politico" di definizione generale delle strategie di intervento, con la successiva e complementare fase di attuazione delle azioni programmate¹³⁸. Di conseguenza, l'approccio che è stato garantito nel momento iniziale della c.d. programmazione strategica, entro la quale rientra l'adozione del QSN, deve essere assicurato anche nell'ulteriore momento della programmazione c.d. operativa, rispetto alla quale pure il CIPE svolge importanti funzioni regolative e di gestione delle risorse.

Questa impostazione di metodo vale soprattutto per i "Programmi operativi", strumenti di gestione nazionali che fanno seguito agli atti generali di orientamento

elaborino un proprio "Documento strategico", che descriva e motivi i profili strategici da articolare distintamente per ciascuno dei tre "obiettivi" di cui al regolamento (CE) n. 1083/2006. La successiva fase di confronto strategico Centro-Regioni ha individuato gli indirizzi strategici integrati fra politica regionale comunitaria e nazionale. Nella terza ed ultima fase l'obiettivo è stato di pervenire alla definizione e all'inoltro formale alla Commissione europea della proposta di QSN, come presupposto anche per il contemporaneo invio dei Programmi operativi previsti dallo stesso atto.

¹³⁶ La proposta di QSN è stata successivamente inviata alla Commissione europea e, all'esito di un processo di interlocuzione informale, ha fatto seguito la "presa d'atto" della Commissione senza che siano state formulate osservazioni formali, valutando «accettabile» il QSN presentato dall'Italia e indicando l'ammontare delle risorse di cui beneficiano i "temi prioritari" indicati.

¹³⁷ Cfr. delibera n. 36/2007, adottata su proposta del MEF e previo parere della Conferenza Stato-Regioni.

¹³⁸ Sul punto cfr. A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, 716.

costituiti dagli “orientamenti strategici” del Consiglio e dal QSN¹³⁹. Secondo la disciplina europea tali Programmi operativi vengono “redatti” da ciascuno Stato membro, con il contributo di autonomie territoriali, parti economiche e sociali, ed eventualmente presentato contestualmente al quadro di riferimento strategico nazionale¹⁴⁰. La decisione finale sul Programma operativo spetta alla Commissione, che lo «adotta» all’esito di una valutazione di compatibilità rispetto alla realizzazione delle finalità e delle priorità del quadro di riferimento strategico nazionale e degli orientamenti strategici comunitari per la coesione¹⁴¹.

La già citata delibera CIPE n. 174/2006, di approvazione del QSN, conferma tale impostazione e il procedimento concertato di coinvolgimento delle autonomie territoriali, specificando ulteriormente che il QSN debba essere attuato con Programmi Operativi Regionali (POR), Programmi Operativi Nazionali (PON) e Programmi Operativi Interregionali (POI), il cui finanziamento di quota nazionale ricade sulle risorse del FAS e del Fondo di rotazione *ex art.* 5, l. n. 183/1987, in relazione alle quali il CIPE esercita funzioni di gestione¹⁴².

La stessa delibera CIPE di adozione del QSN, inoltre, si è posta come provvedimento “capo-fila” che ha innescato un processo di attuazione “a cascata”, con l’adozione di delibere programmatiche successive secondo il medesimo *iter* e con il coinvolgimento dei medesimi soggetti istituzionali¹⁴³.

I provvedimenti interni che hanno fatto seguito all’adozione del Quadro strategico nazionale hanno progressivamente rafforzato la gestione integrata delle politiche di coesione, attraverso la programmazione congiunta della “politica regionale comunitaria” (finanziata con i fondi strutturali e con le risorse nazionali di cofinanziamento), con quella della “politica regionale nazionale” (finanziata con il FAS),

¹³⁹ Anche il regolamento (CE) n. 1260/1999 prevedeva i Programmi operativi quali strumenti attuativi del QCS (v. art. 15, par. 4, sul procedimento di adozione). Il CIPE esercitava già importanti competenze nella gestione delle risorse: cfr., su tutte, le delibere nn. 60 e 88/2000.

¹⁴⁰ V. art. 32 e 28 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

¹⁴¹ Così l’art. 32, par. 5, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

¹⁴² Cfr. delibera CIPE 6 novembre 2009, n. 11, per un ampliamento delle competenze nella gestione dei flussi di risorse nazionali da parte del Fondo.

A differenza del precedente ciclo di programmazione, scompaiono i Documenti Unici di Programmazione (DOCUP) ed i Complementi di Programmazione (CdP) che definivano in maniera capillare il contenuto dei programmi operativi, alleggerendo così la gestione dei fondi strutturali e dando ai programmi operativi una valenza strategica e gestionale; cfr. L. ROMANI, M. MURGIA, *La recente ri-programmazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in funzione anticiclica e sue ripercussioni sul quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, 11 ss.

¹⁴³ Così è accaduto, ad esempio, per la delibera CIPE n. 158/2007, “Attuazione del QSN 2007-2013. Progetto di cooperazione territoriale europea”, e la delibera n. 82/2007, “QSN 2007-2013 - Definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del meccanismo premiale collegato agli “obiettivi di servizio””.

marcando così ulteriormente il peso decisionale del CIPE nella programmazione di obiettivi e risorse¹⁴⁴.

A sostegno di tale indirizzo di fondo è intervenuta la delibera 21 dicembre 2007, n. 166, con cui il CIPE ha implementato il sistema delle politiche di coesione territoriale¹⁴⁵. Con tale decisione si è disposto che l'attuazione degli interventi della politica nazionale aggiuntiva finanziati dal FAS sia realizzata attraverso la definizione di documenti di "programmazione attuativa", da parte delle amministrazioni regionali (PAR FAS) e centrali (PAN FAS), che affiancheranno i Programmi operativi, con gli stessi obiettivi e la stessa durata. L'approvazione dei Programmi attuativi FAS spetta al CIPE¹⁴⁶. Sempre a livello attuativo, spetta poi agli strumenti di programmazione negoziata garantire il coinvolgimento più ampio possibile degli attori istituzionali interessati¹⁴⁷.

5.2. *La programmazione dei fondi strutturali alla prova della crisi economico-finanziaria*

Come noto, la crisi finanziaria ed economica globale ha inciso pesantemente sull'ammontare delle risorse disponibili per le politiche di coesione territoriale. La Commissione europea ha adottato una serie di provvedimenti per aiutare le Regioni europee e gli Stati membri a far fronte alle sfide generate dalla crisi, attraverso il sostegno agli investimenti nelle infrastrutture, nelle imprese e nell'occupazione, ed

¹⁴⁴ Un'importante conferma in tal senso proviene dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007). Oltre ad incrementare il FAS, con l'art. 1, cc. 863 e seguenti, il QSN è stato eletto a sede di attuazione della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive nazionali ed europee, realizzando dunque una più stretta finalizzazione del FAS agli obiettivi e alle strategie contenute nel QSN. Per l'evoluzione della disciplina del Fondo aree sottoutilizzate in rapporto al QSN, v. *infra* par. 6.

¹⁴⁵ Con delibera n. 166/2007, recante "attuazione del Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013. Programmazione del fondo per le aree sottoutilizzate", adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico, previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, sono state fornite indicazioni generali sull'intera politica regionale unitaria ed è stata disposta la programmazione pluriennale delle risorse del FAS stanziato con la citata legge finanziaria 2007, definendo le relative procedure tecnico-amministrative e finanziarie. Rispetto ai profili più propriamente appartenenti alla programmazione operativa, le amministrazioni regionali e centrali che partecipano all'attuazione del QSN devono stabilire la loro strategia territoriale unitaria, che sarà a carattere territoriale per le Regioni, attraverso i DUP (Documenti unici di programmazione), e a carattere settoriale per le amministrazioni centrali, attraverso i DUSS (Documenti Unitari Strategia Specifica).

¹⁴⁶ Quanto al procedimento di adozione dei Programmi attuativi FAS, la delibera CIPE n. 166/2007 stabilisce che essi sono inviati dalle amministrazioni responsabili al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del MISE per la verifica di coerenza ed efficacia programmatica e attuativa. In esito alle istruttorie, i Programmi attuativi FAS sono trasmessi al CIPE per la conseguente approvazione, e solamente in esito a quest'ultima è autorizzato l'utilizzo delle risorse FAS.

¹⁴⁷ Nella specie, mediante le intese istituzionali di programma fra Stato e Regioni, attuate mediante accordi di programma quadro (APQ Stato-Regione e interregionali) o strumenti di attuazione diretta. Per ulteriori riferimenti alla programmazione negoziata, cfr. *retro* par. 4.

accelerando l'implementazione dei programmi della politica europea di coesione per il periodo 2007-2013¹⁴⁸. A livello di politica regionale europea, inoltre, sono state adottate misure per consentire un uso più flessibile dei fondi strutturali, quali proroghe dei programmi operativi o maggior flessibilità nell'assegnazione dei finanziamenti per le varie priorità. Nel nostro ordinamento, dal 2008 in poi i contenuti strategici e di *policy* del QSN sono stati ricalibrati secondo principi indicati dal Governo in sede di impostazione della manovra finanziaria, a partire dal DPEF 2009-2013 e dal citato d.l. n. 112/2012, così che, fermo restando la definizione e la dotazione della programmazione comunitaria, gli impegni finanziari di fonte nazionale sono stati molto ridimensionati¹⁴⁹.

Si sono perciò verificati ritardi nella programmazione delle risorse del QSN 2007-2013, a fronte non solo di una riduzione dei finanziamenti, ma anche della continua sottrazione delle dotazioni FAS per finalità diverse¹⁵⁰. Il Governo, infatti, prevalentemente in relazione al manifestarsi della crisi finanziaria, ha deciso di promuovere l'utilizzo delle risorse del FAS in funzione "anti-crisi", adottando una serie di provvedimenti, perlopiù tramite decretazione d'urgenza, che hanno determinato una riduzione delle disponibilità del FAS nel perseguimento di finalità non strettamente riconducibili alle politiche di coesione o comunque al di fuori della pregressa programmazione¹⁵¹. Ciò ha messo a repentaglio la programmazione e il rispetto dell'originario vincolo di ripartizione, incidendo fortemente sulle politiche

¹⁴⁸ Per una breve sintesi sulla questione, si veda L. ROMANI, M. MURGIA, *La recente riprogrammazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in funzione anticiclica e sue ripercussioni sul quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, 24 ss. Sull'uso dei fondi strutturali nell'azione di contenimento della crisi economica, in particolare mediante il Piano europeo di ripresa economica, approvato dalla Commissione europea il 26 novembre 2008, e per un quadro più generale, si veda anche F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, 851 ss. Osservano R.L. BUBBICO, A.C. RUBIANES, *L'impatto della crisi sugli investimenti pubblici in Europa. Il ruolo dei Fondi Strutturali nel sostegno dei potenziali di crescita regionali*, 37 ss., come in mancanza di ripresa economica, i tentativi di ridurre i deficit di bilancio si sono generalmente tradotti in una riduzione della spesa pubblica; conseguentemente, soprattutto nel 2013, gli investimenti fissi delle amministrazioni in Europa hanno raggiunto il minimo storico. In molti Paesi, quindi, è solo grazie ai fondi strutturali che è stato possibile sostenere gli investimenti, impedendo il collasso della spesa pubblica in conto capitale. Sulla normativa europea più recente inerente agli aiuti di Stato ed il sostegno alle imprese, adottata a partire dal periodo della crisi economica, ritenuta meglio in grado di contemperare le logiche della concorrenza con quelle dell'economia sociale di mercato, cfr. G. LUCHENA, *Gli aiuti di Stato e il consolidamento della governance duale nella crisi economica: elementi di innovazione e di continuità*, 225 ss.

¹⁴⁹ Cfr. L. ROMANI, M. MURGIA, *La recente riprogrammazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in funzione anticiclica e sue ripercussioni sul quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, 28 ss.

¹⁵⁰ Così F. SPROVIERI, *Le risorse del QSN per lo sviluppo del Mezzogiorno: attuazione e ritardi*, 39 ss. Si tratta, però, di un fenomeno rilevabile anche a livello europeo. Più in generale, sulla mobilitazione dei fondi strutturali per finalità diverse dalla politica di coesione, come ad esempio politiche relative ai cambiamenti climatici e all'efficienza energetica, cfr. F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, 856 ss.

¹⁵¹ Più in generale, sull'utilizzo della decretazione d'urgenza nel periodo della crisi economica, cfr. C. DOMENICALI, *Le politiche nazionali di bilancio negli anni della crisi*, 119 ss.

di sviluppo. Le decisioni assunte dal Governo nel periodo 2008-2009, a metà percorso della programmazione del QSN, non hanno dunque permesso di realizzare gli interventi previsti dalla programmazione nazionale e hanno sostanzialmente bloccato l'approvazione della programmazione regionale¹⁵².

In conseguenza delle prime decisioni adottate per affrontare la situazione emergenziale e della derivante riduzione delle dotazioni, il CIPE è stato costretto a rimodulare le risorse del FAS, con importanti ricadute sui Programmi attuativi¹⁵³.

In un contesto di progressiva riduzione delle risorse, accompagnato dal susseguirsi di numerosi provvedimenti legislativi di carattere emergenziale¹⁵⁴, il CIPE ha inoltre continuato a governare la programmazione e la gestione delle risorse FAS avviando meccanismi di disimpegno automatico delle risorse e dando vita a frequenti riprogrammazioni¹⁵⁵.

Il Comitato ha così provveduto alla “presa d’atto”, ai sensi della delibera n. 166/2007, di diversi Programmi attuativi nazionali e interregionali FAS¹⁵⁶, nonché di numerosi Programmi attuativi regionali FAS presentati dalle rispettive Regioni al Ministero dello sviluppo economico per il relativo esame¹⁵⁷. La successiva “presa

¹⁵² Cfr. F. SPROVIERI, *Lo sviluppo senza risorse. La riprogrammazione con altre finalità*, 1254.

¹⁵³ Si pensi alla delibera 18 dicembre 2008, n. 112, adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico e previo parere favorevole della Conferenza Unificata, con cui il CIPE ha ridefinito la dotazione complessiva del FAS per il periodo 2007-2013, a seguito delle riduzioni apportate dai provvedimenti legislativi successivi alla delibera n. 166/2007; oppure alla delibera 6 marzo 2009, n. 1, con cui il CIPE ha riprogrammato le assegnazioni ai Programmi attuativi FAS, di fatto azzerando le risorse precedentemente assegnate ai PAN FAS e riducendo quelle dei PAR FAS.

¹⁵⁴ Fenomeno che non si realizza solamente ad opera di previsioni di rango legislativo, ma che interessa in maniera considerevole anche il susseguirsi delle ordinanze di protezione civile dirette a fronteggiare emergenze che, attingendo dalle risorse regionali 2007-2013 (PAR e PAIN), disponibili per le Regioni del Mezzogiorno, derogano alle procedure per la realizzazione degli interventi previsti nei rispettivi Programmi attuativi. In dottrina, per una recente e approfondita analisi teorica e della prassi legata al fenomeno delle ordinanze di protezione civile, si veda su tutti A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, e A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, 133 ss.

¹⁵⁵ Per le quali v. *infra* par. 6.2. Ciò non toglie che si siano continuati a finanziare i POR relativi al ciclo 2000-2006: si veda, ad esempio, le delibere CIPE nn. 116 e 123/2009, con cui si dispongono integrazioni del cofinanziamento statale in favore dei programmi operativi.

¹⁵⁶ V. le delibere concernenti l'approvazione, con prescrizioni, del PAN FAS “Ricerca e competitività Mezzogiorno e Centro-nord” (delibera n. 63/2008); PAN FAS “Governance” (delibera n. 64/2008); PAN FAS “Competitività dei sistemi agricoli e rurali” per le Regioni del Mezzogiorno e del Centro-nord (delibera n. 65/2008); PAIN FAS “Energia rinnovabile e risparmio energetico” (delibera n. 66/2008).

¹⁵⁷ Si vedano la delibera n. 11/2009, concernente la presa d’atto dei PAR presentati dal Ministero dello sviluppo economico dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d’Aosta e dalla Provincia autonoma di Bolzano, cui segue la riprogrammazione dei PAR Liguria (delibere n. 32/2014, n. 30/2015, n. 31/2016), Piemonte (delibera n. 71/2015), Toscana (delibera n. 104/2015), Marche (delibera n. 30/2016); la delibera n. 66/2009, concernente il PAR della Regione Siciliana, cui segue la delibera n. 95/2013; la delibera n. 63/2011 sul PAR Molise,

d'atto" del CIPE, su proposta prima del Ministero dello sviluppo economico, poi del Ministro delegato per la politica di coesione¹⁵⁸, è stata accompagnata da numerose "prescrizioni" e "osservazioni" rivolte al Ministro competente, indice di un'attività valutativa svolta dal CIPE che non si è certo limitata alla mera certificazione o ratifica dei documenti proposti¹⁵⁹.

Questa ricalibratura della programmazione si giustifica anche se si considera che la gestione delle risorse FAS non sempre è stata condotta nel rispetto della previa programmazione. Se in alcune ipotesi si è reso necessario un anticipo per la realizzazione di singole opere di particolare rilevanza¹⁶⁰, in altri casi sono stati perseguiti scopi non riconducibili alle finalità concertate con il CIPE in sede di programmazione regionale, bensì direttamente stabiliti in via legislativa¹⁶¹, con la conseguenza di distrarre risorse dai Programmi attuativi e mettere a rischio – come già accennato – il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Infine occorre ricordare che, avvicinandosi lo scadere del settennio di programmazione 2007-2013 e registrando diversi ritardi nell'attuazione concreta degli obiettivi programmati, a partire dal 2011 sono state intraprese, di intesa con la Commissione europea, azioni per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013, sulla base di quanto stabilito dalla delibera CIPE n. 1/2011¹⁶². Tali azioni hanno portato, sempre allo scopo di consolidare e completare questo percorso, alla predisposizione nel novembre 2011 del c.d. "Piano di azione coesione: risultati attesi e azioni da intraprendere"¹⁶³, che ha progressiva-

e la riprogrammazione alla delibera n. 68/2015; la delibera n. 79/2011, concernente il PAR Abruzzo e la riprogrammazione alla delibera n. 103/2015; la delibera n. 9/2012 sul PAR Veneto, cui segue la riprogrammazione alla delibera n. 41/2015; la delibera n. 10/2012 sul PAR Friuli-Venezia Giulia; la delibera n. 11/2012 sul PAP Trento, cui segue la n. 70/2013.

¹⁵⁸ Ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88. A tale Ministro, inoltre, vengono attribuite numerose competenze in ordine alla gestione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (*ex* Fondo aree sottoutilizzate); cfr. *infra* par. 6.

¹⁵⁹ Quanto alle prime, si ha riguardo ad adempimenti istruttori (valutazione di impatto strategica, pareri, approvazione del DUSS). Quanto alle seconde, ci si riferisce, fra l'altro, ad una più chiara individuazione delle complementarità e delle sinergie alla programmazione dei fondi strutturali, la tempistica, le modalità attuative, gli indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto e valori target, la copertura finanziaria, la concentrazione strategica di cui all'art. 6-*quinquies*, c. 3, del d.l. n. 112/2008.

¹⁶⁰ Così, ad esempio, le delibere CIPE nn. 64 e 81/2011, adottate su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, a titolo di anticipazione sui PAR FAS 2007-2013.

¹⁶¹ Come quanto accaduto con le autorizzazioni al ripiano dei disavanzi sanitari delle Regioni in difficoltà, secondo quanto consentito dall'art. 2, c. 90, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria 2010), su richiesta delle singole Regioni interessate al Ministro per la coesione territoriale; cfr. delibere n. 12/2012, n. 82/2011, n. 77/2011, n. 3/2011, rispettivamente sui disavanzi sanitari del Molise, Regione Siciliana, Abruzzo, Campania e Lazio.

¹⁶² Per un'analisi dei ritardi verificatisi nell'attuazione operativa e finanziaria dei programmi che hanno spinto il CIPE ad adottare simile misura, cfr. E. DOMORENOK, *Le sfide della politica di coesione europea: la "governance" multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, 555 ss.

¹⁶³ Inviato il 15 novembre 2011 dall'allora Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale al Commissario europeo per la politica regionale, tale documento è stato successiva-

mente assunto una funzione strategica di orientamento e attuazione dell'insieme della politica di coesione, fino ad anticipare nelle finalità, metodi, contenuti e regole, l'impostazione programmatica tracciata per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020. Da qui si giustifica l'avvenuta "presa d'atto" da parte del CIPE di tali documenti, attraverso i quali si è realizzata la revisione e il riorientamento della programmazione comunitaria 2007/2013¹⁶⁴. Occorre notare, peraltro, che la stessa riprogrammazione operata dal Piano di azione coesione ha subito, dopo breve, ulteriori aggiustamenti ad opera delle successive leggi di stabilità, che ne hanno a loro volta distratto le risorse a beneficio di misure statali di sostegno all'occupazione, a discapito della programmazione propriamente regionale¹⁶⁵.

5.3. *Il CIPE nella programmazione dei fondi strutturali durante il ciclo 2014-2020 attualmente in corso*

Anche il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 è stato avviato con la redazione di un rinnovato corpo di norme volto a disciplinare gli obiettivi e l'azione dei fondi strutturali, secondo priorità e forme di intervento che paiono modulati in funzione delle emergenze politico-istituzionali e finanziarie dell'Ue e degli Stati membri¹⁶⁶. Di qui il nuovo "pacchetto" finanziario e normativo presentato dalla Commissione europea tra il giugno e l'ottobre 2011 per la programmazione pluriennale 2014-2020, in attuazione degli obiettivi individuati dalla Commissione per il rilancio del sistema economico europeo definito nella strategia *Europa 2020*¹⁶⁷. La nuova base normativa è rinvenibile nel regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che, diversamente dalla pre-

mente fatto oggetto di tre atti di "Aggiornamento" nel febbraio 2012, nel maggio 2012 e nel dicembre 2012.

¹⁶⁴ Cfr. delibera 3 agosto 2012, n. 96, concernente "Presa d'atto del Piano di azione coesione", adottata su proposta del Ministro per la coesione territoriale, e la successiva delibera 26 ottobre 2012, n. 113.

¹⁶⁵ Con la conseguenza di dare adito ad un conflitto di costituzionalità risolto dalla Corte costituzionale con sentt. n. 155/2016 e 143/2017, le quali hanno sostanzialmente rigettato le censure regionali sul presupposto dell'assenza di un vincolo giuridico di territorialità nella destinazione dei fondi strutturali e della mancata necessità di alcun passaggio collaborativo da parte dello Stato nei confronti delle Regioni nel disporre una diversa destinazione di tali fondi. Cfr. più approfonditamente G. RIVOLTA, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, 333 ss.

¹⁶⁶ Per una rassegna delle relative proposte normative, cfr. A. DI STEFANO, *Sul futuro della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea: note a margine delle proposte di Regolamento per il periodo 2014-2020*, 1177 ss.

¹⁶⁷ Cfr. la Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def., e la decisione del Consiglio 2010/707/UE del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione. La Commissione ha così posto le basi per la politica economica del successivo decennio, con una strategia basata sui tre assi della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

cedente normativa del 2006, armonizza e coordina la disciplina in un unico quadro regolatorio per tutti i fondi¹⁶⁸, cui si aggiunge il pacchetto di regolamenti che ha sostituito la precedente disciplina di settore¹⁶⁹.

La regolamentazione recentemente entrata in vigore si basa su nuovi strumenti programmatori dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) disciplinati nel Titolo II, agli artt. 9 ss., con una nuova impostazione che integra i tradizionali fondi strutturali con quelli di investimento¹⁷⁰. Anche rispetto ai nuovi fondi SIE il CIPE esercita alcune competenze che trovano conferma interna nella più volte menzionata legge n. 183/1987, richiamata, fra l'altro, anche dalla legge di stabilità 2014¹⁷¹.

Il primo atto di indirizzo che ha dato avvio alla programmazione può essere considerato il documento denominato "Position Paper" sulla preparazione dell'"Accordo di partenariato e dei programmi in Italia per il periodo 2014-2020", del 9 novembre 2012, adottato prima dell'entrata in vigore dello stesso regolamento. Tale strumento preliminare – che costituisce una novità rispetto al precedente ciclo programmatico – esamina la situazione socio-economica dell'Italia e declina, per il nostro Paese, gli obiettivi tematici e le priorità di finanziamento necessarie per superare le criticità individuate. Così, mentre nelle precedenti programmazioni la Commissione esaminava le singole strategie proposte dagli Stati membri, nel

¹⁶⁸ Per l'impianto generale di tale regolamento, cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, 563 ss.; G.P. BOSCARIOL, *Politiche di coesione 2014-2020 e "governance"*, 193 ss.

¹⁶⁹ Ovvero i regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio approvati il 17 dicembre 2013: n. 1299/2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea; n. 1300/2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio; n. 1301/2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006; n. 1302/2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi; n. 1304/2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio; n. 1305/2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

¹⁷⁰ Ossia i tradizionali fondi strutturali, quali il Fondo di Coesione, FESR, CTE, FSE, risorse destinate all'iniziativa Garanzia Giovani, da una parte, con quelli di investimento europei, ossia FEASR e FEAMP, dall'altra.

¹⁷¹ L'art. 1, c. 240, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, stabilisce che, alla copertura degli oneri relativi alla quota di cofinanziamento nazionale pubblica relativa agli interventi cofinanziati dall'Ue per il periodo di programmazione 2014-2020, concorre il Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987.

nuovo ciclo è direttamente quest'ultima che propone una propria visione della strategia nazionale prima ancora che questa venga elaborata¹⁷².

Il secondo documento, che prende il posto degli "orientamenti strategici" e getta le basi della programmazione strategica unitaria, è il "Quadro strategico comune" (QSC), indicato in allegato al regolamento stesso e perciò valido per ogni Paese membro¹⁷³.

Il QSC deve poi essere implementato mediante documenti programmatici preparati dagli Stati membri, ossia gli "Accordi di partenariato", che nel caso dell'Italia succedono al QSN, e i "Programmi operativi" nazionali e regionali, da stendere in parallelo al citato Accordo e da presentare alla Commissione¹⁷⁴. Nei Programmi operativi vengono definite tutte le azioni, gli strumenti e i soggetti necessari per il raggiungimento degli obiettivi prefissati nell'Accordo stesso.

Il procedimento seguito per giungere all'approvazione dell'Accordo di partenariato deve essere caratterizzato da una cooperazione con le autorità pubbliche territoriali, le parti economiche e sociali, oltre ad uno stretto dialogo con la Commissione. Nel nostro Paese tale percorso di confronto è stato avviato sin dal dicembre 2012¹⁷⁵. Dopo un'istruttoria che, invero, si è svolta con una tempistica relativamente breve¹⁷⁶ e l'intesa sancita il 16 aprile 2014 in sede di Conferenza Unificata, il CIPE ha infine adottato la delibera 18 aprile 2014, n. 18, con cui è stata approvata la proposta di Accordo di partenariato concernente la programmazione dei Fondi SIE per il negoziato formale con la Commissione europea. La delibera, inoltre, stabilisce che, dopo l'approvazione definitiva da parte della Commissione eu-

¹⁷² Cfr. G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, 516, che osserva come la Commissione assuma così un ruolo di maggior indirizzo e coordinamento delle azioni da porre in essere nei singoli Stati.

¹⁷³ Il QSC contiene gli orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Ue nel quadro dei fondi SIE e con altre politiche e altri strumenti pertinenti dell'Unione. Nel QSC, inoltre, si può riscontrare un migliore allineamento con la strategia *Europa 2020*, oltre a rappresentare l'unico quadro di riferimento per tutti i cinque Fondi nella programmazione 2014-2020. Cfr. G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, 516.

¹⁷⁴ Artt. 14 ss. e artt. 26 ss. del regolamento (UE) n. 1303/2013.

¹⁷⁵ Alla luce del citato "Position Paper", il Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole alimentari e forestali, ha predisposto il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020", presentato in Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2013, con cui è stato aperto un confronto pubblico in vista della stesura del citato Accordo; successivamente è stato definitivamente formulato il "Quadro strategico comune 2014-2020: proposta di percorso di programmazione", a partire dalle risultanze del negoziato istituzionale comunitario e dagli orientamenti assunti in sede nazionale. Successivamente il Ministro per la coesione ha dato atto degli accordi intervenuti tra le Regioni e in Conferenza Stato-Regioni sul riparto dei fondi.

¹⁷⁶ La documentazione istruttoria è stata trasmessa al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) dal DPS solo in data 8 aprile 2014.

ropea, l'Accordo di partenariato venga sottoposto ad un nuovo esame del CIPE per la relativa presa d'atto¹⁷⁷.

Nello specifico, l'Accordo di partenariato stabilisce la strategia di impiego dei Fondi SIE attraverso l'indicazione delle priorità di investimento, sempre sulla base degli orientamenti individuati nell'ambito del QSC¹⁷⁸. L'obiettivo è quello di concentrare le risorse su pochi obiettivi ben definiti entro una cornice più rigida, in modo da ridurre la frammentazione che in passato ha limitato l'impatto degli interventi finanziati a livello europeo¹⁷⁹.

Ai sensi dell'art. 26 del reg. UE n. 1303/2013, poi, è previsto che i fondi SIE vengano attuati mediante "programmi operativi" conformemente all'Accordo di partenariato, elaborati dagli Stati membri o da un'autorità da essi designata. Tali programmi selezionano i risultati attesi tra quelli individuati dall'Accordo di partenariato, correlati dagli indicatori pertinenti, ed esplicitano le singole azioni da finanziare¹⁸⁰.

Successivamente, in forza delle citate competenze relative al cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei, il CIPE ha definito l'ammontare delle risorse, i criteri per il cofinanziamento e le relative regole di monitoraggio, forte anche dell'appoggio della Conferenza Unificata¹⁸¹.

Con tale delibera sono state puntualizzate le regole per l'approvazione dei c.d. "programmi di azione e coesione", che, a partire dall'Accordo di partenariato, assumono una valenza complementare rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi

¹⁷⁷ Giunta con delibera 28 gennaio 2015, n. 5.

¹⁷⁸ Le priorità di investimento sono declinate in undici obiettivi tematici (OT), previsti dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, ovvero, per ciascun obiettivo tematico, i risultati attesi, il quadro motivazionale delle priorità e delle azioni correlate, i metodi di intervento, le missioni specifiche di ciascun fondo.

¹⁷⁹ Osserva C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, 566, come in questo modo si realizzi una "programmazione blindata", che unita ai nuovi meccanismi di condizionalità *ex ante*, cui sono subordinati l'approvazione dell'Accordo e i Programmi operativi, mirano ad impegnare l'Italia a utilizzare i fondi ed evitare disimpegni. La ripartizione delle risorse all'interno dello Stato, poi, avviene tra differenti categorie di Regioni, suddivise in Regioni "più sviluppate", "meno sviluppate", secondo la classificazione tradizionale, cui si aggiungono le Regioni "in transizione": obiettivo è seguire una logica di assegnazione fondata su una serie di indicatori oggettivi e di dati aggiornati, per cercare di ridurre i livelli di discrezionalità nell'assegnazione delle risorse; cfr. G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, 521.

¹⁸⁰ C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, 567. Per un quadro dei 51 Programmi operativi approvati (di cui 39 Programmi Regionali e 12 Programmi Operativi Nazionali), cfr. G. CENTURELLI, *L'attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, 78 ss.

¹⁸¹ Delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 10. Il parere della Conferenza Unificata sulla proposta di delibera CIPE era stato acquisito il 13 novembre 2014. Il CIPE, con delibera n. 9, adottata lo stesso giorno, ha approvato gli indirizzi operativi della Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, come definita nell'Accordo di Partenariato. Con delibera n. 43/2016 sono state invece ripartire le risorse destinate dalla legge di stabilità 2015.

SIE e vengono finanziati a valere sul fondo di rotazione alla legge n. 183/1987. Tali programmi sono adottati dallo stesso Comitato, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta dell'amministrazione centrale avente il coordinamento dei Fondi SIE di riferimento, in partenariato con le Regioni interessate, e d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze¹⁸². Il CIPE ha quindi avviato l'approvazione dei Programmi operativi complementari di azione e coesione, sia regionali¹⁸³ che nazionali¹⁸⁴.

Conclusivamente, è possibile osservare come la normativa adottata a livello europeo riconosce nella programmazione nazionale – tramite il Quadro strategico nazionale, per il ciclo 2007-2013, e l'Accordo di partenariato, per il ciclo 2014-2020 – strumenti decisivi all'interno della definizione delle politiche di sviluppo territoriale, tanto nella decisione degli obiettivi strategici da perseguire, quanto nell'utilizzo delle risorse disponibili, così da condizionare lo sviluppo di intere zone dei Paesi membri. In tutto ciò, come visto, il CIPE ricopre un ruolo fondamentale, nella definizione come nell'attuazione programmatica di tali atti, in virtù di un fondamento legislativo rinvenibile in previsioni formulate genericamente o di intese raggiunte in Conferenza Unificata, tali da rimettere al Comitato ampi margini di discrezionalità, in raccordo con la Commissione europea. Questi rilevanti poteri di indirizzo politico vengono esercitati all'interno di un complesso procedimento di programmazione che, sotto molteplici aspetti, è strutturato “a cascata”: sia nella programmazione strategica e in quella operativa realizzata con le risorse nazionali, ove delibere di

¹⁸² Cfr. art. 1, c. 242, della legge n. 147/2013. La stessa delibera CIPE n. 10/2015 prevede che appositi programmi di azione e coesione a titolarità di amministrazioni centrali dello Stato siano adottati per la messa in opera di interventi di assistenza tecnica finalizzati all'attivazione di adeguati sistemi di gestione e controllo dei programmi comunitari 2014-2020; cfr. la delibera n. 114/2015, che approva il Programma complementare di azione e coesione per la *governance* dei sistemi di gestione e controllo 2014-2020. L'art. 1, c. 804, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), prevede inoltre che, al fine di assicurare il completamento dei progetti inseriti nella programmazione dei fondi strutturali europei 2007-2013, il Dipartimento per le politiche di coesione, di concerto con il MEF, sentita l'Agenzia per la coesione territoriale, presentino al CIPE una proposta di utilizzo delle risorse previste per l'attuazione dei programmi di azione e coesione, complementari alla programmazione europea; cfr. delibere CIPE nn. 12, 27/2016.

¹⁸³ Cfr. delibera CIPE n. 94/2015 e n. 52/2017, sul Programma complementare della Regione Siciliana; delibera n. 11/2016 e n. 56/2017, sul Programma complementare della Campania; delibera n. 7/2017, sul Programma complementare della Calabria.

¹⁸⁴ Cfr. anche Programma nazionale complementare di azione e coesione «Imprese e Competitività» 2014-2020 (delibera CIPE n. 10/2016); Programma complementare al PON «Ricerca ed Innovazione» 2014-2020 (delibera CIPE n. 44/2016); Programma complementare al PON «cultura e sviluppo» (FESR) 2014-2020 (delibera CIPE n. 45/2016); Programma complementare al PON «Città Metropolitane 2014-2020» (delibera CIPE n. 46/2016); Programma complementare al PON «Governance e capacità istituzionale 2014-2020» (delibera CIPE n. 47/2016); Programma complementare al PON «Infrastrutture e reti» (delibera CIPE n. 58/2016); Programma complementare al PON «Legalità 2014-2020» (delibera CIPE n. 6/2017); Programma complementare al PON «Imprese e competitività» (delibera CIPE n. 54/2017); Programma complementare «Governance dei programmi nazionali dell'obiettivo cooperazione territoriale europea 2014-2020» (delibera CIPE n. 53/2017).

programmazione del CIPE vengono implementate con ulteriori delibere programmatiche adottate dallo stesso organo; sia nel coinvolgimento delle autonomie regionali, per quanto riguarda la programmazione attuativa o complementare. Il CIPE rappresenta, dunque, lo snodo centrale di un circuito decisionale che si articola tra la Commissione a livello europeo, i vari Dicasteri a livello statale (Ministro dello sviluppo economico per quanto concerne le decisioni più strettamente legate al QSN o l'Accordo di partenariato, il Ministro della coesione territoriale, nell'ultimo periodo, per quelle legate – come si vedrà nel prossimo paragrafo – al Fondo sviluppo e coesione), e la Conferenza Stato-Regioni o le singole Regioni, a livello regionale.

6. *Le politiche di sviluppo regionale*

6.1. *Dalle politiche rivolte alle “aree sottoutilizzate” alle politiche di coesione regionale integrate*

La disciplina sul complesso degli interventi nelle aree depresse del Paese ha conosciuto un momento di svolta – come più volte anticipato – con l'adozione della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), tramite la quale, a partire dalla previgente normativa, sono state introdotte modifiche che hanno informato gli interventi nel settore ad una nuova logica. Si tratta di un'impostazione mantenuta fino al 2006, ovvero – come si è già dato conto¹⁸⁵ – fino alla riforma della disciplina comunitaria dei fondi strutturali e l'avvio di politiche di coesione integrate tra livello nazionale ed europeo.

Con gli artt. 60 e 61 della legge n. 289/2002 vengono dunque disciplinati il nuovo “Fondo per le aree sottoutilizzate” (FAS) e le modalità per il finanziamento degli interventi per lo sviluppo¹⁸⁶. Più nello specifico, in tale Fondo si concentra e si dà unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi, a finanziamento nazionale, rivolti al riequilibrio economico e sociale fra aree del Paese, in attuazione dell'art. 119, c. 5, Cost.¹⁸⁷

La logica che muove la nuova disciplina per contribuire allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, dunque, è stata quella di favorire la spesa per investimenti pubblici *ex lege* n. 208/1998, a fronte della progressiva diminuzione di risorse aggiunti-

¹⁸⁵ V. *retro* par. 5.

¹⁸⁶ Le aree di intervento sono definite dallo stesso art. 61, nel quale si precisa che il loro ambito territoriale «coincide» con quello delle aree depresse precedentemente individuate con la citata legge n. 104/1995, a proposito della programmazione negoziata. V. *retro* par. 4.

¹⁸⁷ Tali sono il “Fondo per le aree sottoutilizzate”, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, e il fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero delle attività produttive.

ve destinate agli incentivi¹⁸⁸. Contestualmente, sono state introdotte diverse novità nel quadro normativo di riferimento per l'attribuzione di risorse agli interventi per lo sviluppo, principalmente rivolte alla semplificazione e all'introduzione di una maggiore flessibilità dei meccanismi di finanziamento¹⁸⁹. Ed è in questo senso che sono orientate le attribuzioni del CIPE in merito alla programmazione e alla gestione delle risorse del FAS. Il CIPE, infatti, oltre a rendere attuativo il Fondo, è il responsabile per le decisioni riguardanti l'allocazione delle risorse e il loro riparto fra i vari strumenti nell'arco del triennio¹⁹⁰. A ciò si aggiunga la previsione normativa di cui all'art. 60, c. 1, della legge n. 289/2002, che consente al CIPE, «presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri in maniera non delegabile», di determinare una diversa ripartizione delle risorse disponibili fra le singole misure di incentivazione¹⁹¹.

Al CIPE, dunque, spetta il compito di rendere effettivo il FAS attraverso deliberare con le quali vengono programmate prevalentemente le risorse stanziare annualmente dalla legge finanziaria, attraverso la loro allocazione triennale tra i vari strumenti di intervento richiamati dalla stessa legge n. 289/2002, e di informare il Parlamento sull'effettivo stato di attuazione delle spese e interventi previsti¹⁹².

Il sistema degli interventi finanziati dal FAS ha preso avvio con la delibera 9 maggio 2003, n. 16, contenente l'allocazione triennale delle risorse rese disponibili dalla stessa legge finanziaria 2003. Essa rappresenta la prima di una serie di successive decisioni analoghe, assunte con cadenza annuale¹⁹³.

Con questa prima pronuncia vengono innanzitutto allocate le risorse disponibili tra il complesso dei vari strumenti previsti¹⁹⁴. Benché la legge n. 289/2002 non

¹⁸⁸ Cfr. S. BARTOLI, *La programmazione degli investimenti pubblici come strumento di cambiamento: il caso del fondo per le aree sottoutilizzate*, 81.

¹⁸⁹ Cfr. F. SPROVIERI, *Il riparto dei Fondi per le aree sottoutilizzate: le deliberazioni CIPE n. 16 e n. 17 del 9 maggio 2003*, 638 ss.

¹⁹⁰ Art. 61, c. 3, legge n. 289/2002. Tale competenza viene esercitata dal CIPE esclusivamente tra gli strumenti elencati in capo ai due Dicasteri considerati, tenendo conto del criterio della destinazione territoriale, della rispondenza ai fabbisogni (nel caso degli incentivi), della coerenza programmatica, dell'avanzamento progettuale e della premialità (nel caso degli investimenti pubblici).

¹⁹¹ Viene creato così un sistema di fondi intercomunicanti che si compendiano in un unico Fondo per le aree sottoutilizzate.

¹⁹² In attuazione all'art. 60, c. 2, della legge finanziaria 2003, i soggetti attuatori, in quanto gestori dei finanziamenti previsti nei due fondi (MAP e MEF), dovranno periodicamente presentare al CIPE una relazione sull'effettivo stato di attuazione della spesa delle risorse ivi confluite, per consentire al Comitato stesso di informare il Parlamento. Viene inoltre previsto che il CIPE effettui un monitoraggio delle diverse forme di intervento, per ciascuna delle quali i soggetti gestori devono comunicare i dati sugli interventi effettuati.

¹⁹³ Rispettivamente, delibera n. 19/2004, per il quadriennio 2004-2007; delibera n. 34/2005, per il quadriennio 2005-2008; delibera n. 2/2006, per il periodo 2006-2009.

¹⁹⁴ Oltre alla parte più propriamente programmatica, la delibera n. 16/2003 contiene anche una parte normativa (punto 3), in cui si esplicitano le regole concernenti i nuovi contratti di programma denominati "contratti di localizzazione", da promuovere da parte della società Sviluppo Italia, allo

accennasse nulla in tal senso, si prevede che a stretto giro venga adottata una ulteriore delibera, sentita la Conferenza Stato-Regioni, con cui ripartire nel dettaglio le risorse destinate al rifinanziamento degli investimenti pubblici di cui alla legge n. 208/1998¹⁹⁵. Tale rinvio si è reso necessario per la complessità specifica della decisione da assumere¹⁹⁶, inaugurando un metodo che è stato poi seguito fino al 2006, quando sono sopraggiunte ulteriori novità¹⁹⁷.

La gestione delle risorse FAS prima di tale svolta, però, non si è esaurita solamente nell'allocazione programmatica e nella ripartizione tra i vari strumenti disponibili. Queste prime due tipologie di delibere rappresentano una sorta di “decisioni madri”, cui fanno seguito molteplici altre delibere poste in diverso rapporto con esse. Più nel dettaglio, il CIPE ha assunto numerose pronunce con cui sono state in qualche modo “specificate” le precedenti delibere, ad esempio, integrandone il contenuto o ripartendo risorse che previamente sono state solamente assegnate¹⁹⁸. Nella maggior parte dei casi sono le stesse “delibere madri” a fare rinvio e-

scopo di assicurare l'avvio del Programma pluriennale per l'attrazione degli investimenti nel Mezzogiorno, su cui v. *retro* par. 3.

¹⁹⁵ Nel corso della medesima seduta durante la quale è stata adottata la delibera n. 16/2003 è stata approvata la delibera n. 17/2003, con cui sono state ripartite le risorse destinate al rifinanziamento degli investimenti pubblici per la prosecuzione degli interventi nelle aree depresse. Quale contenuto principale della decisione, si provvede al riparto delle risorse in base a Programmi regionali e nazionali, con indicazione delle relative amministrazioni destinatarie, confermando l'importanza dello strumento attuativo dell'accordo di programma quadro (APQ), nell'ambito delle intese istituzionali di programma; cfr. S. BARTOLI, *La programmazione degli investimenti pubblici come strumento di cambiamento: il caso del fondo per le aree sottoutilizzate*, 81 ss.

¹⁹⁶ Quanto all'*iter* di adozione, nel corso della fase istruttoria le amministrazioni centrali hanno presentato le rispettive richieste per il finanziamento di interventi, programmi o progetti di ricerca. La decisione è stata infine assunta su proposta del MEF, previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni.

¹⁹⁷ Sebbene le successive delibere di allocazione delle risorse, diversamente dalla n. 16/2003, non hanno più rinviato espressamente ad ulteriori delibere di ripartizione. Si tratta della delibera n. 20/2004, per il periodo 2004-2007 (legge finanziaria 2004); n. 35/2005, per il periodo 2005-2008 (legge finanziaria 2005); n. 3/2006, per il periodo 2006-2009 (legge finanziaria 2006).

¹⁹⁸ Per citarne solamente alcune, si pensi al punto 1 della delibera n. 17/2003, ove si quantificano le risorse destinate agli interventi nazionali, senza però predeterminare la chiave di riparto fra le amministrazioni centrali; a questo scopo si è provveduto con delibera n. 83/2003. Oppure v. il punto 4.1.2.b, della stessa delibera n. 17/2003, con cui si destinano in via programmatica risorse al rafforzamento della società dell'informazione nelle Regioni del Mezzogiorno, attraverso il finanziamento di interventi da individuare in partenariato fra le Regioni; risorse poi assegnate definitivamente con delibera n. 8/2004. Quest'ultima ha inoltre previsto che il Programma definitivo degli interventi, comprendente i singoli Piani regionali, venga successivamente sottoposto all'approvazione del Comitato, anche ai fini del loro inserimento nei relativi APQ di ciascuna Regione meridionale concernenti la società dell'informazione; Programma poi approvato con delibera n. 14/2005. Ancora, si veda la delibera n. 36/2002, che ha destinato risorse alla costituzione di un Fondo di premialità, da attribuire alle Regioni e alle Province autonome, per il consolidamento della rete dei Nuclei regionali “Conti pubblici territoriali”, secondo appositi criteri già concordati in sede di Conferenza Stato-Regioni, definendo altresì i criteri e i meccanismi di riparto delle risorse e di attribuzione articolato in più fasi; ri-

spressamente o implicitamente ad ulteriori decisioni, cui spetta, per citare l'ipotesi più frequente, di destinare gli accantonamenti¹⁹⁹. In ipotesi diverse, invece, il CIPE interviene a sostanziale modifica di precedenti delibere attraverso la riprogrammazione delle risorse; tanto per la gestione programmatica delle risorse da parte di amministrazioni centrali e regionali, su richiesta delle amministrazioni competenti²⁰⁰, quanto per fini "sanzionatori"²⁰¹.

Spesso le delibere "attuative" non vengono approvate seguendo i medesimi procedimenti previsti per le delibere che ne prevedono l'adozione, o mediante il coinvolgimento dei medesimi soggetti: si pensi alle ipotesi in cui non viene previsto il parere della Conferenza Stato-Regioni²⁰². Tutta questa complessa attività del Comitato, perlopiù non prevista dettagliatamente dalla legislazione che ne prevede l'adozione, conferma un ampio margine a disposizione dell'organo per la scelta dei procedimenti decisionali.

Ma è con l'avvio della XV legislatura che si verificano due fondamentali cambiamenti nelle politiche di programmazione condotte con il FAS e nell'assetto organizzativo dei soggetti che ne sono responsabili.

Innanzitutto – come anticipato²⁰³ – a partire dal 2006 le politiche di sviluppo nazionali sono state integrate sistematicamente con le politiche di coesione regio-

sorse assegnate in una prima *tranche* con delibere n. 134/2003 e n. 6/2006, mentre con successive delibere n. 1/2006 e n. 19/2008 è stata incentivata la definitiva messa a regime del sistema, assegnando risorse che sono state ripartite alle Regioni in più *tranches* con delibere, fra l'altro, nn. 79/2007, 42 e 80/2012, 19/2013.

¹⁹⁹ Si veda, su tutti, il caso delle risorse accantonate dal punto 2 della delibera n. 19/2004, reintegrate a favore del Ministero delle attività produttive con delibera n. 97/2004; analogamente delibera n. 19/2005 per le risorse accantonate alla delibera n. 19/2004, delibera n. 7/2005 per le risorse alla delibera n. 83/2003, delibere n. 162/2006 e n. 44/2007 per le risorse alla delibera n. 20/2004.

²⁰⁰ Quanto alle prime, si pensi alla delibera n. 136/2006, ove si provvede, allo scopo di fronteggiare la situazione emergenziale concernente lo smaltimento dei rifiuti in Campania, alla riprogrammazione di risorse di cui alla delibera n. 1/2006. Oppure, ancora, la delibera n. 85/2007, con la quale le risorse assegnate in favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio dalla delibera CIPE n. 20/2004 sono riprogrammate in favore di interventi di riqualificazione ambientale. Quanto alle seconde, v. delibera n. 83/2007, con cui si riprogrammano risorse per il finanziamento di interventi per la Regione Campania; delibera n. 18/2008, con cui si dispone la riprogrammazione di risorse a favore della Regione Molise; infine, v. la delibera n. 87/2008, con cui, a valere sulla riserva di programmazione per le Regioni del Centro-Nord alla delibera n. 166/2007, sono assegnate al Dipartimento della protezione civile risorse per finanziare interventi di messa in sicurezza e di ripristino delle infrastrutture danneggiate dagli eventi alluvionali nelle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta.

²⁰¹ Così la delibera n. 17/2003, che al punto 6.4 stabilisce che le risorse assegnate e non impegnate entro il 31 dicembre 2005, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti saranno riprogrammate; risorse disimpegnate con delibera n. 179/2006, successivamente parzialmente riassegnate con delibera n. 50/2007.

²⁰² Si pensi solo alle già citate delibere n. 83/2003 e n. 97/2004, adottate senza aver consultato la Conferenza Stato-Regioni, a differenza di quanto accaduto, rispettivamente, per la delibera n. 17/2003 e la delibera n. 19/2004.

²⁰³ V. *retro* par. 5.

nale a livello europeo²⁰⁴. Si è dato vita a strumenti, come il Quadro strategico nazionale (QSN), per elaborare strategie unitarie nella programmazione settennale²⁰⁵. Come già riferito, per l'implementazione del QSN vengono previsti i "Programmi attuativi", di livello nazionale, regionale ed interregionale, delineando così un modello non più fondato tanto sulla gestione delle risorse "dall'alto", bensì strutturato in modo da meglio favorire una programmazione "a cascata", con un maggior coinvolgimento diretto dei livelli territoriali di governo.

Un'altra importante novità giunta con l'inizio della XV legislatura riguarda l'organizzazione e l'attribuzione amministrativa delle competenze nella gestione del FAS. Come si è già dato conto²⁰⁶, il d.l. 8 maggio 2006, n. 181, adottato subito dopo l'entrata in carica del Governo Prodi II, ha modificato gli assetti dicasteriali e, in particolare, ha trasferito dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione e una serie di funzioni, fra cui la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate²⁰⁷. Dopo breve, tuttavia, le competenze gestionali del FAS sono state diversamente riallocate, accentrandole a favore della Presidenza del Consiglio²⁰⁸.

In questo contesto, gli strumenti e gli assetti organizzativi delle politiche di sviluppo territoriale sono stati ulteriormente riadattati in occasione della riforma sul c.d. federalismo fiscale, avviata con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42²⁰⁹. L'art. 16 ha delegato il Governo a dare specifica attuazione alle disposizioni di cui all'art. 119, c. 5, Cost., portando all'adozione del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, che ha innovato le politiche di programmazione sia sul piano metodologico-funzionale che su quello organizzativo-procedurale²¹⁰.

²⁰⁴ Nella stessa delibera n. 3/2006, l'ultima ad essere adottata per ripartire le risorse tra gli strumenti previsti dalla legge n. 208/1998, si preannuncia un cambiamento nel modello di programmazione del FAS, conseguente all'integrazione delle politiche di coesione territoriale connesse alla gestione dei FAS e della programmazione dei Fondi strutturali europei.

²⁰⁵ Ed è infatti la stessa delibera n. 166/2007, attuativa del QSN, a provvedere alla ripartizione delle risorse stanziata dalla legge finanziaria alle Regioni in rapporto ai vari programmi.

²⁰⁶ V. *retro* Cap. I, par. 6.1.

²⁰⁷ Art. 1, c. 2, d.l. n. 181/2006.

²⁰⁸ Il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, ha infatti attribuito al Presidente del Consiglio la gestione del FAS, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e coesione, prevedendo che lo stesso Presidente del Consiglio, o il Ministro delegato, si avvalgano per la gestione del citato Fondo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica precedentemente trasferito al Ministero dello sviluppo economico.

²⁰⁹ Sui tentativi di riforma concernenti il c.d. federalismo fiscale, v. *infra* par. 13.

²¹⁰ L'adozione del d.lgs. n. 88/2011, recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali", avrebbe dovuto legarsi ad un più ampio processo di rilancio economico e di sviluppo delle Regioni del Mezzogiorno, attraverso il c.d. "Piano nazionale per il Sud" (PNS). A livello attuativo, in particolare, il PNS affidava al CIPE la definizione delle modalità specifiche (programmi, linee di intervento, progetti) attraverso le quali conseguire gli obiettivi per ogni priorità ed il relativo cronogramma, i risultati attesi, il sistema di responsabilità istituzionale, il quadro finanziario. Il PNS è stato definitivamente abbandonato e soppiantato,

Innanzitutto, sul piano metodologico, merita dar conto di come tanto la legge delega quanto il decreto delegato abbiano fatto proprio il criterio della programmazione e uno stretto raccordo con le politiche condotte a livello europeo, confermando così quanto già avviato con il QSN per il ciclo 2007-2013²¹¹.

Con una modifica che non risulta limitata al solo piano nominalistico, l'art. 4 del decreto legislativo in parola dispone che il FAS assuma la denominazione di "Fondo per lo sviluppo e la coesione" (FSC), con l'obiettivo di dare «unità programmatica e finanziaria»²¹² a tutti gli interventi di riequilibrio economico e sociale nel Paese e porre rimedio alla scarsa efficacia della politica di coesione, dipesa in parte dalla dispersione e frammentazione in una eccessiva molteplicità di interventi²¹³.

Il raccordo con le politiche di coesione europee viene inoltre sancito anche sul piano competenziale, tramite il rafforzamento del Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale²¹⁴.

Inoltre, rispetto ai rapporti con le autonomie territoriali, si stabilisce che gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stabiliti dallo Stato «sono oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria»²¹⁵, imponendo così una stretta forma di raccordo tra livelli di governo²¹⁶.

Venendo alle competenze del CIPE, l'art. 5 del d.lgs. n. 88/2011, rubricato "Programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione", confermava nella sua originaria formulazione il ruolo del Comitato nei momenti fondamentali del procedimento decisionale e nell'approvazione degli strumenti attraverso cui impostare le future politiche di programmazione del FSC. Tale disciplina, che chiarisce il ruolo del Documento di economia e finanza (DEF)²¹⁷, della legge di stabilità²¹⁸ e discipli-

pur con significativi elementi di continuità, dal già citato "Piano di Azione coesione" del Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca, su cui v. *retro* par. 5.2. Sul legame fra d.lgs. n. 88/2011 e PNS, v. G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, 212 ss.

²¹¹ Art. 16, c. 1, lett. a), della legge n. 42/2009.

²¹² Art. 4, c. 1, d.lgs. n. 88/2011.

²¹³ Così G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, 232.

²¹⁴ Ministro che «cura il coordinamento di tale politica e dei relativi fondi a finalità strutturale dell'Unione Europea, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, e assicura i relativi rapporti con i competenti organi dell'Unione» (art. 3, c. 1, d.lgs. n. 88/2011).

²¹⁵ Così l'art. 16, c. 1, lett. e), della legge n. 42/2009.

²¹⁶ Giudicata forse anche troppo vincolante per lo Stato; cfr. G.M. SALERNO, *Art. 16*, 145. Sul coinvolgimento delle Regioni nella programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione si dirà fra breve.

²¹⁷ Art. 5, c. 1, del d.lgs. n. 88/2011.

²¹⁸ Art. 5, c. 2, del d.lgs. n. 88/2011.

na il “contratto istituzionale di sviluppo”²¹⁹, introduceva anche il “Documento di indirizzo strategico”, quale strumento attraverso cui il CIPE avrebbe attuato la politica di riequilibrio territoriale finanziata dal FSC, e regolava l’approvazione degli interventi e dei programmi da finanziare²²⁰.

Di lì a breve, tuttavia, il procedimento decisionale appena citato e l’intera *governance* sul FSC era destinata ad essere rimodellata dalla legislazione che sarebbe intervenuta²²¹.

La legge di stabilità 2012, innanzitutto, si è limitata a riconfermare le competenze del CIPE in merito alla programmazione del FSC, stabilendo che le risorse «sono assegnate dal CIPE con indicazione delle relative quote annuali»²²². In attuazione di tale disposto il CIPE ha provveduto a riprogrammare le risorse FSC per il finanziamento di numerosi interventi strategici²²³.

Importanti modifiche negli assetti organizzativi, invece, sono state apportate dal d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Tale intervento ha disposto, innanzitutto, il trasferimento del FSC dallo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico a quello del Ministero dell’economia e delle finanze, rafforzando così la posizione di quest’ultimo²²⁴.

Il d.l. n. 101/2013, inoltre, ha ripartito le competenze precedentemente in capo al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico, tra la Presidenza del Consiglio, nel nuovo Dipartimento per

²¹⁹ L’art. 6 del d.lgs. n. 88/2011, disciplina lo strumento del “contratto istituzionale di sviluppo”, già anticipato in precedenza sul piano politico all’interno del “Piano per il Sud” ed ora utilizzato anche nel Piano di azione coesione, che richiama grossomodo la “intesa istituzionale di programma”. Al CIPE spetta assegnare le risorse (c. 1) e definire i criteri di ammissibilità per le categorie di intervento o programmi (c. 2). Ad es., il successivo d.l. 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, ha previsto che l’attuazione degli interventi funzionali a risolvere le situazioni di criticità ambientale, socio-economica e di riqualificazione urbana della città e dell’area di Taranto, sia disciplinata da uno specifico contratto istituzionale di sviluppo, su cui v. delibera CIPE n. 100/2015.

²²⁰ Art. 5, cc. 4 e 5, del d.lgs. n. 88/2011.

²²¹ Per una ricostruzione cronologica degli adempimenti previsti per mettere a regime la *governance* organizzativa sulla programmazione del FSC, compresa l’attività deliberativa del CIPE, e un’analisi contabile delle risorse movimentate, cfr. G.P. BOSCARIOL, *Programmazione e assegnazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020*, 21 ss.

²²² Art. 33, c. 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

²²³ Così le delibere n. 78/2011 e n. 7/2012, che fanno propria l’esigenza, anche in attuazione del d.lgs. n. 88/2011, di concentrare su interventi infrastrutturali di rilevanza strategica le risorse del FSC. Si veda anche la delibera n. 83/2011, attuativa dell’art. 33, c. 3, della legge di stabilità 2012, con cui è stato assegnato uno stanziamento aggiuntivo al FSC per il periodo di programmazione 2014-2020, da destinare prioritariamente alla prosecuzione di «interventi indifferibili infrastrutturali, nonché per la messa in sicurezza di edifici scolastici, per l’edilizia sanitaria, per il dissesto idrogeologico e per interventi a favore delle imprese», già previsti nell’ambito dei programmi nazionali per il periodo 2007-2013.

²²⁴ Art. 10, c. 8, d.l. n. 101/2013.

le politiche di coesione²²⁵, e una nuova struttura denominata “Agenzia per la coesione territoriale”, istituita dallo stesso decreto-legge ma già prefigurata nel *Position Paper* che ha dato avvio al nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei SIE²²⁶.

In particolare, tale Agenzia è posta sotto la diretta vigilanza del Presidente del Consiglio o del Ministro delegato, in modo da assicurare maggiore unitarietà alla relativa azione, ha poteri di proposta e costituisce uno snodo nei rapporti tra livelli dell’ordinamento per la programmazione e gestione dei fondi di coesione, sia nazionali che europei²²⁷.

Dopo breve, inoltre, legge di stabilità 2015 ha abrogato proprio quelle parti del d.lgs. n. 88/2011 che avevano introdotto la nuova disciplina sul “Documento di indirizzo strategico” e l’approvazione degli interventi e dei programmi da finanziare, rimettendo così agli organi interessati la decisione circa la forma dello strumento di programmazione da utilizzare²²⁸.

Con quest’ultimo intervento legislativo si prevede, innanzitutto, che il FSC venga impiegato «per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali», anche con riferimento ai lavori preparatori per la stesura dell’Accordo di partenariato con l’Italia²²⁹. Tali aree tematiche ed obiettivi strategici devono essere individuati dal Ministro o Sottosegretario di Stato delegato per la coesione territoriale, che assume la denominazione di “Autorità politica per la coesione”, in esito ad un processo articolato nel quale il CIPE dispone la ripartizione della dotazione finanziaria del FSC tra le diverse aree tematiche nazionali²³⁰.

Quale momento attuativo e concertativo fra le amministrazioni centrali e regionali interessate, si prevede che venga istituita una “Cabina di regia” incaricata di definire specifici “piani operativi” per ciascuna area tematica nazionale. I piani operativi così progressivamente definiti sono trasmessi alle Camere, per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, per poi essere proposti singolarmente

²²⁵ Cfr. d.P.C.M. 15 dicembre 2014.

²²⁶ V. *retro* par. 5.3. L’allegato al “Position paper” contiene una serie di raccomandazioni rivolte all’Italia, fra cui la necessità di «attivare un forte centro di coordinamento per migliorare l’applicazione della strategia di sviluppo».

²²⁷ L’Agenzia svolge compiti di monitoraggio sull’uso dei fondi, sostegno e assistenza tecnica alle amministrazioni interessate alla gestione dei programmi, con la possibilità di operare una gestione diretta dei progetti o esercitare poteri sostitutivi in caso di ritardi (art. 10, c. 2, lett. a, b, f-ter, c. 3, lett. b-bis, c, del d.l. n. 101/2013). Cfr. più ampiamente A. FLORA, *L’Agenzia per la coesione territoriale: quale approccio, compiti, politiche?*, 531 ss.

²²⁸ Nello specifico, la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ha abrogato i commi 4 e 5 dell’art. 5 del d.lgs. n. 88/2011. Il richiamo all’art. 5, c. 5, del d.lgs. n. 88/2011, era stato riproposto anche dall’art. 1, c. 8, della successiva legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

²²⁹ Cfr. *retro* par. 5.3.

²³⁰ Art. 1, c. 703, lett. b, c, legge n. 190/2014. L’Autorità politica per la coesione decide in collaborazione con le amministrazioni interessate, sentita la Conferenza Stato-Regioni, da comunicare alle competenti Commissioni parlamentari.

dall'Autorità politica per la coesione al CIPE, per la relativa approvazione²³¹. Nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dell'adozione dei piani operativi, l'Autorità politica per la coesione può sottoporre all'approvazione del CIPE piani "stralcio" per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori, che poi confluiscono nei piani operativi in coerenza con le aree tematiche cui afferiscono²³².

Pur in ritardo rispetto alle tempistiche preventivate, si è giunti alla istituzione della Cabina di Regia²³³ ed il CIPE ha potuto prima definire le aree tematiche e la relativa dotazione finanziaria²³⁴, poi cominciare ad approvare i Piani operativi²³⁵.

6.2. *La programmazione dei fondi per lo sviluppo e la coesione regionale alla prova della crisi economico-finanziaria*

Il contesto nel quale si sono verificati questi importanti cambiamenti è stato fortemente condizionato – come già anticipato da una diversa prospettiva²³⁶ – dalla

²³¹ Così art. 1, c. 703, lett. c, legge n. 190/2014.

²³² Così art. 1, c. 703, lett. d, legge n. 190/2014. Si veda, al riguardo, il piano stralcio «ricerca e innovazione 2015-2017», integrativo del programma nazionale per la ricerca (PNR) 2015-2020, approvato con delibera CIPE n. 1/2016; il Piano stralcio «Cultura e Turismo», approvato con delibera CIPE n. 3/2016; la garanzia dell'avvio immediato dell'esame delle istruttorie rimaste in sospeso concernenti le misure agevolative in favore dell'autoimpiego di cui al d.lgs. n. 185/2000 (delibera n. 4/2016).

²³³ La Cabina di regia è stata istituita con d.P.C.M. del 25 febbraio 2016 e risulta composta, oltre che dall'Autorità politica per la coesione che la presiede, dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del CIPE, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro delegato per l'attuazione del programma di Governo, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da un Presidente di Città metropolitana designato dall'ANCI, da tre Presidenti di Regione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (incluso il Presidente della stessa Conferenza), di cui due rappresentanti delle Regioni «meno sviluppate e in transizione» e un rappresentante delle Regioni «più sviluppate».

²³⁴ Cfr. delibera CIPE 10 agosto 2016, n. 25. La successiva delibera n. 26 ha destinato una grossa quota delle risorse a Regioni e Città metropolitane del Mezzogiorno (o Comuni capoluogo dell'area metropolitana) per l'attuazione di interventi da realizzarsi mediante appositi accordi interistituzionali a livello politico denominati «Patti per il sud», tra Governo e amministrazioni territoriali. Con delibera n. 56/2016 sono state invece assegnate le risorse per la realizzazione dei "patti" stipulati con le Regioni Lazio e Lombardia, e con le Città metropolitane di Firenze, Milano, Genova e Venezia. Ciascuna delibera presenta inoltre contenuti normativi riguardanti, ad esempio, i contenuti dei "patti" e dei piani operativi, le modalità attuative, di sorveglianza, monitoraggio, di modifica.

²³⁵ In attuazione dell'art. 1, c. 703, lett. c, legge n. 190/2014, sono stati approvati il Piano operativo imprese e competitività FSC 2014-2020 (delibera n. 52/2016), il Piano operativo agricoltura (delibera n. 53/2016), il Piano operativo infrastrutture (delibera n. 54/2016), il Piano operativo ambiente (delibera n. 55/2016), il Piano operativo della Città metropolitana di Bologna (delibera n. 75/2017) e della Regione Emilia-Romagna (delibera n. 76/2017).

²³⁶ Cfr. *retro* par. 5.2.

crisi economico-finanziaria globale che, soprattutto a partire dal 2008, ha indotto le istituzioni dell'Unione europea ad intervenire con misure *ad hoc*. A livello nazionale, con riguardo al FAS, se da una parte si è registrata una considerevole riduzione delle risorse disponibili, dall'altra si è assistito ad un più generale uso in funzione "anti-crisi" delle risorse preventivamente destinate allo sviluppo territoriale.

A testimonianza di questo indirizzo risulta molto esplicito il dirottamento delle risorse FAS avvenuto attraverso la creazione di alcuni fondi che hanno concentrato le risorse su obiettivi specifici considerati prioritari per il rilancio dell'economia, distraendole così dalla originaria programmazione²³⁷. Tra questi fondi merita qui spendere alcune considerazioni più specifiche sul "Fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale", istituito presso la Presidenza del Consiglio dall'art. 7-*quinquies*, commi 10 e 11, del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33²³⁸. L'analisi della prassi, infatti, fa emergere alcuni elementi paradigmatici della gestione delle risorse FAS, inizialmente indirizzate verso determinate finalità e successivamente dirette verso i più disparati interventi, oltre che dei processi decisionali, modellati a seconda delle specifiche esigenze, e delle competenze esercitate dal CIPE nel quadro della congiuntura avversa.

In virtù delle disposizioni istitutive, spetta al CIPE, «presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio dei Ministri», assegnare una quota delle risorse del FAS al nuovo Fondo strategico. Conseguentemente, è stata adottata la delibera 6 marzo 2009, n. 4, sulla base di un accordo siglato tra il Governo e Regioni²³⁹, con la quale si è deciso di disporre una riserva di programmazione a favore della Presidenza del Consiglio quale dotazione iniziale del richiamato Fondo strategico, allo scopo precipuo «di poter corrispondere con urgenza alle esigenze di intervento volte a fronteggiare la difficile situazione economica che attraversa il Paese»²⁴⁰.

²³⁷ Si pensi all'art. 6-*quinquies* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, introdotto in sede di conversione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico un fondo per il finanziamento, in via prioritaria, di «interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche, di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese»; oppure l'art. 18, c. 1, lett. a), del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, che ha istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche il «Fondo sociale per occupazione e formazione», al quale affluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione. Per un'analisi contabile sui relativi fondi, cfr. G.P. BOSCARIOL, *L'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate del ciclo di programmazione 2007-2013 ovvero «Tanto rumore per nulla»*, 275 ss.

²³⁸ Degli altri Fondi se ne tratterà più nello specifico in rapporto agli specifici settori materiali che interessano gli interventi finanziati; rispettivamente *infra* parr. 10.2 e 7.

²³⁹ Accordo siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome il 12 febbraio 2009, cui ha fatto seguito la presa d'atto della Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009.

²⁴⁰ Così recita il preambolo della delibera CIPE n. 4/2009, adottata su proposta formale del Ministro dello sviluppo economico.

A fianco a questa dichiarazione generale, però, è stato previsto che, a valere su detta riserva, venisse assegnata una quota di risorse per «interventi urgenti» individuati dalla delibera stessa o individuati «con una o più ordinanze del Presidente del Consiglio» di protezione civile. Viene disciplinato, inoltre, un diverso procedimento per la definitiva assegnazione delle risorse, disposta con ulteriore delibera CIPE²⁴¹.

Alla creazione del Fondo strategico e alla effettiva assegnazione di risorse, poi, ha fatto seguito il d.l. n. 39/2009, adottato per fronteggiare gli eventi sismici che hanno colpito la Regione Abruzzo nell'aprile 2009, il quale prevede tra l'altro che il CIPE assegni una quota di risorse a valere sul Fondo strategico per il finanziamento degli interventi di ricostruzione e delle altre misure di cui al medesimo decreto-legge²⁴².

Contestualmente, il Fondo strategico è stato utilizzato per il finanziamento di ulteriori interventi di natura segnatamente emergenziale e scollegati da qualsivoglia indirizzo unitario²⁴³.

La gestione del “Fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale”, dunque, dimostra emblematicamente la tendenza all'uso delle risorse FAS per le finalità più eterogenee, affatto legate allo sviluppo territoriale e che, con l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria, rischiano di compromettere la programmazione pluriennale e il raggiungimento degli obiettivi prefissati; non è un caso che a tal proposito si sia parlato di “fondo bancomat”²⁴⁴. Inoltre, il CIPE si trova ad avviare processi decisionali che si protraggono nel tempo e che vengono strutturati “a cascata”, secondo una tendenza pure rilevata in altri settori e consistente nell'assunzione di una molteplicità di delibere sempre più specifiche, che diluiscono nel tempo i processi decisionali e rischiano di disperdere gli indirizzi cui dovrebbero

²⁴¹ Delibera da adottare «previo parere della Conferenza Stato-regioni, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, tenuto conto delle istanze presentate dalle Amministrazioni centrali competenti» (punto 3 della delibera CIPE n. 4/2009).

²⁴² Art. 14, c. 1, d.l. 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, nella legge 24 giugno 2009, n. 77. Tale assegnazione è avvenuta con delibera del 26 giugno 2009, n. 35, adottata su proposta del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con cui si è stabilito che debbano essere delibere successive a definire l'articolazione pluriennale di tale assegnazione. In attuazione a tale disposto è stata conseguentemente adottata la delibera 6 novembre 2009, n. 95.

²⁴³ Si pensi alla prosecuzione degli interventi e delle opere di ricostruzione nei territori del Molise e della Provincia di Foggia colpiti dagli eventi sismici verificatisi nell'ottobre 2002, il finanziamento del programma “Tetra” nella Regione Sardegna per il G8, la realizzazione del collegamento stradale Olbia-Sassari (rispettivamente delibere n. 68/2009, n. 86/2009, n. 120/2009, adottate su proposta del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e rispetto alle quali, per ragioni di urgenza, il parere della Conferenza Stato-Regioni viene richiesto successivamente all'adozione delle delibere stesse), finanche il finanziamento di alcuni adempimenti derivanti da una sentenza di condanna del giudice amministrativo a favore di istituti di ricerca (delibera n. 67/2009).

²⁴⁴ G.P. BOSCARIOL, *L'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate del ciclo di programmazione 2007-2013 ovvero «Tanto rumore per nulla»*, 267.

essere improntati²⁴⁵. Se con ciò, da una parte, si potrebbe ritenere che aumenti la discrezionalità del Comitato nell'assumere decisioni, dall'altra, viceversa, va osservato come tale margine di manovra si trovi invece ad essere compresso dal convergere di istanze che compromettono l'unitarietà degli indirizzi, dal sopraggiungere di atti eterogenei che impongono determinati criteri con cui assumere le decisioni, dal coinvolgimento di una molteplicità di soggetti che mettono alla prova la coerenza della programmazione.

La crisi economica, però, oltre a favorire l'emersione di questa serie di elementi che potrebbero definirsi patologici, ha anche offerto l'occasione per sperimentare buone pratiche che hanno cercato di porre un freno ad atteggiamenti di mala amministrazione delle risorse. In un contesto di scarsità di risorse, infatti, si è cercato di favorire e valorizzare la corretta gestione – o, quanto meno, il mero impiego – delle risorse da parte delle amministrazioni centrali e regionali anche attraverso meccanismi “sanzionatori” di disimpegno e riprogrammazione, accentuando così quanto di analogo era già stato previsto in passato²⁴⁶.

In esito alla ricognizione portata a termine con delibera 30 luglio 2010, n. 79²⁴⁷, il CIPE ha ricostruito il quadro delle risorse non programmate e non impegnate attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti. Con questa pronuncia, cui hanno fatto seguito diverse altre decisioni secondo la medesima logica²⁴⁸, si è stabilito che tali risorse debbano essere oggetto di riprogrammazione, con conseguente definanziamento dei rispettivi programmi²⁴⁹. Queste ultime decisioni, in un conte-

²⁴⁵ V. *retro par.* 6.

²⁴⁶ «Al fine di rafforzare la concentrazione su interventi di rilevanza strategica nazionale delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate», l'art. 6-*quater* del più volte citato d.l. n. 112/2008, come modificato dalla legge di conversione n. 133/2008, ha disposto la revoca delle assegnazioni effettuate dal CIPE per il periodo 2000-2006 in favore di amministrazioni centrali, relativamente alle risorse non impegnate, e ha demandato altresì allo stesso Comitato la definizione, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse che si rendono così disponibili, estendendo tale previsione, in via di principio, alle analoghe risorse assegnate a Regioni e Province autonome.

²⁴⁷ Rubricata “Ricognizione, per il periodo 2000-2006, dello stato di attuazione degli interventi finanziati dal fondo per le aree sottoutilizzate e delle risorse liberate nell'ambito dei programmi comunitari (Ob. 1)”.

²⁴⁸ Cfr., fra le altre, la delibera n. 80/2011, “Definanziamento degli interventi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) 2000-2006. Rapporto intermedio sulle verifiche svolte in attuazione della delibera CIPE n. 79/2010”, e la delibera n. 40/2012, “Fondo per lo sviluppo e la coesione. Applicazione dei disimpegni automatici ed individuazione delle risorse regionali disponibili per nuovi impieghi. Periodo di programmazione 2000-2006”.

²⁴⁹ Il punto 2 della delibera CIPE n. 79/2010 dispone anche che gli interventi finanziati con risorse FAS il cui stato di avanzamento rilevato dal monitoraggio evidenzia la presenza di criticità saranno oggetto di un apposito programma di verifiche da parte dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica presso il Ministero dello sviluppo economico. Le amministrazioni titolari dovranno valutare l'eventuale definanziamento ovvero l'assunzione di azioni correttive; in mancanza, sarà l'UVER a proporre al CIPE la riduzione delle pregresse assegnazioni. Fra le successive delibere con le quali si prende atto dell'esito dei rapporti

sto di scarsità di risorse, hanno quindi assunto un peso politicamente rilevante per lo sviluppo dell'intero sistema regionale.

Il principale esempio di quest'ultimo tipo di misure è costituito dalla delibera 11 gennaio 2011, n. 1²⁵⁰, con cui il CIPE ha definito obiettivi, criteri e modalità per la programmazione delle risorse emerse dalla ricognizione di cui alla delibera n. 79/2010²⁵¹. In ragione di tale decisione, come delle ulteriori con cui è stata disposta la riprogrammazione delle risorse²⁵², diverse Regioni hanno richiesto una rimodulazione delle proprie disponibilità FSC. Di conseguenza, hanno fatto seguito numerose delibere del CIPE, adottate su proposta del Ministro per la coesione territoriale, destinatario delle richieste delle Regioni interessate e responsabile dei procedimenti istruttori, con le quali è stata operata una riprogrammazione generale delle risorse per ciascuna Regione²⁵³, oppure sono stati individuati gli interventi da finanziare sulla base delle risorse residue, entro specifici settori materiali, e da attuare

UVER, si vedano le nn. 89/2011, 35/2012, 61/2012. Per un esempio di richiesta da parte dell'amministrazione responsabile di poter continuare ad utilizzare le risorse per il completamento di progetti non conclusi, evitandone la riprogrammazione, v. delibera n. 112/2012.

²⁵⁰ Delibera adottata su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale e previo parere della Conferenza Stato-Regioni, in attuazione delle previsioni dei citati articoli 6-*quater*, 6-*quinqies* e 6-*sexies* del d.l. n. 112/2008, nonché al fine di garantire il consolidamento della ripresa economica.

²⁵¹ La delibera n. 1/2011 ha anche definito i criteri per la selezione e l'attuazione degli investimenti finanziati con le risorse del FAS 2007-2013; ha imposto una riduzione delle assegnazioni FAS; ha altresì stabilito indirizzi e orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013, con la conseguente riprogrammazione dei Programmi operativi, anche al fine di evitare il disimpegno automatico. Questa delibera, inoltre, assume particolare importanza perché anticipa i contenuti del citato d.lgs. n. 88/2011, allora in fase di adozione, e indica i requisiti per l'individuazione e le modalità di selezione degli interventi giudicati "strategici". Anche la delibera n. 1/2011 è stata oggetto di attuazione da parte di ulteriori delibere programmatiche, fra le quali la n. 62/2011.

²⁵² Si pensi anche alla successiva delibera n. 41/2012, o le n. 78/2012, n. 94/2013 e la conseguente riprogrammazione delle risorse alla delibera n. 21/2014, modificata dalla delibera n. 57/2016, per il finanziamento del c.d. «Piano Scuola».

²⁵³ Cfr., fra le altre: delibera n. 95/2012 per la programmazione delle residue risorse 2000-2006 da parte della Regione Umbria, e analogamente n. 89/2012 per la Calabria; delibera n. 94/2012 per la programmazione delle residue risorse 2007-2013 da parte della Regione Siciliana, e analogamente delibere n. 90/2012 per la Campania, n. 88/2012 e n. 29/2015 per la Basilicata, n. 108/2012 per le Marche, n. 133/2012 per la Toscana; delibera n. 93/2012 per la programmazione delle residue risorse 2000-2006 e 2007-2013 da parte della Regione Sardegna, cui fanno seguito le nn. 31 e 96/2015, n. 4/2017 sul Piano per il Sulcis, e analogamente n. 92/2012 per la Puglia, n. 91/2012 per il Molise. In attuazione delle sottrazioni disposte dalla citata delibera n. 21/2014, con riguardo a progetti cantierabili dalle Regioni meridionali, sono state adottate le delibere n. 24/2015 per la Puglia; nn. 25 e 70/2015 per la Campania; nn. 26, 93/2015 e 8/2016 per la Regione Siciliana; nn. 27 e 95/2015 per la Sardegna; nn. 28/2015 e 7/2016 per la Basilicata; n. 40/2015 per il Veneto; n. 67/2015 per la Calabria.

mediante gli strumenti di programmazione negoziata ridisciplinati dalle ultime delibere di riprogrammazione²⁵⁴.

Sono questi, dunque, i più recenti meccanismi che informano le politiche di programmazione delle risorse FSC e che sempre più, in un contesto di carenza di risorse, si accompagnano alle forme di intervento “ordinarie” di destinazione di risorse ad interventi o programmi specifici di portata nazionale²⁵⁵ o locale²⁵⁶.

Al termine di questo *excursus* è possibile affermare come le decisioni programmatiche del CIPE nelle politiche di sviluppo regionale assumano una diversa valenza nella definizione dello stesso indirizzo politico complessivamente espresso dal Governo, variando dalla mera destinazione delle risorse a singole opere o programmi strettamente settoriali, a decisioni di indirizzo e direzione rivolte a specifici soggetti, come accade con la società Sviluppo Italia S.p.a.²⁵⁷, sino alle ben più deci-

²⁵⁴ Cfr. delibera n. 87/2012, in materia ambientale e per la manutenzione straordinaria del territorio”; delibera n. 60/2013, circa la depurazione delle acque e la bonifica di discariche; delibera n. 38/2012, nel settore dei beni e delle attività culturali; delibera n. 8/2012, sul contrasto del rischio idrogeologico, modificata dalla delibera n. 14/2014; delibera n. 49/2014, per il finanziamento di iniziative connesse alla realizzazione di Expo 2015.

²⁵⁵ Sugli interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, e la riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale, v. delibere CIPE nn. 40, 46, 47/2014. Tra gli interventi politicamente più rilevanti e più recenti si pensi, invece, al piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga, approvato con delibera CIPE n. 65/2015, modificata con delibera n. 6/2016 e attuata con delibera n. 71/2017; alle misure di riqualificazione e decoro degli edifici scolastici statali, di cui alla delibera CIPE n. 73/2015; al finanziamento delle iniziative legate alle Capitali italiane della cultura, di cui alla delibera CIPE n. 49/2017 e n. 97/2015; al programma «Sensi Contemporanei: lo sviluppo dell'industria audiovisiva», relativo alla Regione Toscana, di cui alla delibera n. 98/2015; al «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie» e al «Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate», ai sensi dell'art. 1 cc. 141 e 143, legge 11 dicembre 2016, n. 232 (bilancio 2017), di cui alle delibere nn. 2, 72/2017 e n. 73/2017.

²⁵⁶ Come ad esempio la realizzazione di un piano di interventi per la sicurezza urbana di Roma, su cui v. delibera CIPE n. 101/2015.

²⁵⁷ “Sviluppo Italia” è stata istituita ai sensi del d.lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, quale società per azioni con il compito di svolgere funzioni di coordinamento, riordino, indirizzo e controllo delle attività di promozione dello sviluppo industriale e dell'occupazione nelle aree depresse del Paese, nonché di attrazione degli investimenti. La missione principale e originaria era quella di provvedere al riordino e all'accorpamento delle attività e delle strutture di alcune società per azioni in mano pubblica aventi finalità di promozione in specifici settori dell'economia, con il compito di ricollocarle in una o più società operative da essa direttamente o indirettamente controllate, subentrando poi nella gestione di tutti gli interventi che precedentemente erano di competenza delle varie società in essa confluite. Il Presidente del Consiglio ha il potere di indicare indirizzi e priorità ai quali Sviluppo Italia deve attecchire, mediante direttive da adottare su proposta del CIPE (art. 1, c. 3, d.lgs. n. 1/1999), e al Comitato spetta anche di finanziare nuovi programmi di promozione imprenditoriale presentati da Sviluppo Italia tramite il riparto delle risorse di cui alla legge n. 208/1998 e le risorse destinate agli interventi nelle zone depresse (art. 2, c. 4). Più approfonditamente, cfr. G.P. MANZELLA, *Sviluppo Italia: profili organizzativi e criteri di indirizzo*, 1151 ss. La legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) ha disposto che Sviluppo Italia assuma la denominazione di “Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo

sive delibere di programmazione generale e pluriennale di più ampio respiro. Una riprova di questo legame con gli obiettivi di governo è data dal fatto che, ad esempio, il contenuto delle delibere del CIPE venga successivamente ricalcato dai documenti di finanza pubblica formulati negli anni seguenti²⁵⁸, o, viceversa, come sia ravvisabile uno stretto rapporto di “attuazione” tra questi ultimi e le decisioni del Comitato²⁵⁹.

Quanto ai rapporti con le autonomie territoriali, occorre osservare come gli ultimi sviluppi imposti dalla crisi economica e i provvedimenti legislativi che sono progressivamente intervenuti a condizionare l'utilizzo delle risorse FSC, oltre a ridurre l'ammontare²⁶⁰, hanno reso palese, e forse accentuato, il peso politico delle decisioni del CIPE nelle logiche dei rapporti fra livelli di governo. Le delibere di definanziamento, riprogrammazione e di indirizzo, in un contesto di scarsità di risorse, hanno finito così per condizionare ancor più l'autonomia delle Regioni

sviluppo d'impresa S.p.a.” (Invitalia), prevedendo un nuovo piano di dismissione a vantaggio delle Regioni, con ciò cambiando parzialmente la *mission* dell'ente (art. 1, cc. 460 ss.). Da parte sua, il CIPE ha continuato ad adottare delibere con le quali vengono disposte assegnazioni a favore dell'Agenzia al fine di garantire l'operatività degli interventi di cui al d.lgs. n. 185/2000, in attesa del completamento del processo di regionalizzazione delle partecipazioni societarie (cfr. *ex multis* delibere nn. 19/2004, 34/2005, 2/2006, 50/2007, 35/2008, 36/2012).

²⁵⁸ Ad esempio, si vedano le priorità individuate dalla delibera n. 17/2003 e il rilievo strategico che il Governo, già in sede di DPEF 2001-2004 (punto III.2) e DPEF 2002-2006 (punto III.2.2), ha attribuito ai campi della ricerca e della società dell'informazione.

²⁵⁹ Molteplici gli esempi sul punto: si pensi all'impegno assunto dal CIPE con le delibere di riparto del FAS per gli anni 2003, 2004 e 2005, in attuazione degli indirizzi contenuti nel DPEF 2005-2008 (punto III.1) e nel DPEF 2006-2009 (punto III.2), di riequilibrare progressivamente la spesa in conto capitale fra investimenti pubblici in infrastrutture materiali ed immateriali e incentivi. Per il ciclo di programmazione avviato nel 2006, si veda, più di recente, la delibera n. 87/2012 di “Programmazione regionale delle residue risorse del FSC a favore del settore ambiente per la manutenzione straordinaria del territorio”, in espressa attuazione del DEF 2012 – Piano nazionale di riforma (punto IV.7). Oppure, si veda il più volte citato Piano nazionale per il Sud, rispetto al quale il CIPE impone coerenza in fase di riprogrammazione delle risorse (delibera n. 1/2011), oppure provvede all'individuazione e al finanziamento delle infrastrutture strategiche previste in attuazione di tale Documento (delibere n. 62/2011 e n. 78/2011).

²⁶⁰ Si veda, fra le più recenti, la delibera n. 6/2012, modificata dalla n. 132/2012, con la quale è stata aggiornata la dotazione complessiva del FSC per i periodi di programmazione nazionale 2007-2013, 2000-2006 e precedente al 2000, al netto delle riduzioni di spesa disposte dai numerosissimi provvedimenti legislativi indicati in premessa, ai quali si rinvia. Oppure si considerino le numerose previsioni della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) che impongono al CIPE di assegnare quote del FSC a singole opere, come (art. 1, c. 12) la messa in sicurezza e la bonifica dell'area del sito di interesse nazionale di Brindisi (delibera CIPE n. 66/2015), oppure (art. 1, c. 181) interventi urgenti ed immediatamente attivabili relativi a nuove sedi per uffici giudiziari (delibera CIPE nn. 7, 72, 102/2015); oppure (art. 1, c. 319) al fine di fronteggiare la grave situazione socio-economica nell'Isola di Lampedusa dovuta all'eccezionale afflusso di immigrati (delibera CIPE n. 39/2015); oppure (art. 1, c. 43) a favore degli istituti italiani per gli studi storici e filosofici di Napoli (delibera CIPE n. 9/2016).

nell'impiego delle risorse e la loro concreta capacità di programmare politiche territoriali.

7. *Il sostegno alle imprese, le politiche a favore del lavoro e della formazione*

Un altro fronte sul quale il CIPE svolge le proprie funzioni sia attraverso una molteplicità di strumenti comuni ad altri settori²⁶¹, sia attraverso atti di programmazione a ciò appositamente dedicati, è quello delle politiche per il sostegno alle imprese, per favorire il lavoro e la formazione lavorativa. Questi ambiti sono paradigmatici per comprendere come l'attività programmatica del Comitato possa caratterizzarsi per la sua episodicità, con una operatività strettamente condizionata dalle disponibilità di bilancio e dalla mutevolezza degli indirizzi politici perseguiti.

Quale prima competenza di cui dar conto, la legge 7 agosto 1997, n. 266, istituisce il "Fondo nazionale per il cofinanziamento di interventi regionali nel settore del commercio e del turismo" e affida al CIPE la definizione, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la Conferenza Stato-Regioni, dei progetti strategici da realizzare nonché dei criteri e delle modalità per la gestione del cofinanziamento nazionale²⁶².

In prima battuta, il CIPE ha dato attuazione attraverso la definizione delle direttive per il cofinanziamento di interventi regionali nel settore del commercio e del turismo, con una decisione dal contenuto sia direttivo che normativo²⁶³. Successivamente, la legge n. 448/2001 (finanziaria 2002) ha disposto la modifica della legge del 1997 prevedendo che nella determinazione dei suddetti criteri il CIPE stabilisca una diversa percentuale di intervento a carico delle Regioni e una diversa graduazione del cofinanziamento regionale, rendendo necessaria un'ulteriore pronuncia del Comitato²⁶⁴.

A distanza di tempo dalla prima disciplina del citato Fondo è intervenuta la legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), che ne ha disposto un'integrazione nelle risorse e ha demandato al CIPE la definizione delle modalità per una semplificazione dei criteri di riparto e di gestione del cofinanziamento nazionale dei progetti strate-

²⁶¹ Si pensi a quanto è accaduto sin dall'istituzione del Fondo aree sottoutilizzate, su cui v. *retro* par. 6.1.

²⁶² Art. 16, c. 1, legge n. 266/1997.

²⁶³ Con delibera 5 agosto 1998, n. 100, approvata previo parere della Conferenza Stato-Regioni. Più precisamente, vengono definite le aree di applicazione, i progetti strategici, vengono disciplinati i programmi attuativi regionali, le spese agevolabili, le procedure di cofinanziamento e una prima suddivisione delle risorse disponibili, i meccanismi procedurali e di funzionamento del fondo.

²⁶⁴ Si tratta dell'art. 52, c. 79, della legge 28 dicembre 2001, n. 448. V. la delibera 14 giugno 2002, n. 47.

gici²⁶⁵. Infine, il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, ha disposto l'abrogazione del citato art. 16.

Un'ulteriore competenza direttamente inerente al sostegno delle imprese, che si pone in contiguità rispetto al sistema degli incentivi di cui al d.l. n. 415/1992 e, successivamente, al Fondo per le aree sottoutilizzate, attiene al "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca", introdotto dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005).

Mentre l'art. 1, c. 354, della legge n. 311/2004, istituisce un Fondo rotativo finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati, i successivi cc. 355 e 356 assegnano al CIPE, presieduto dal Presidente del Consiglio in maniera non delegabile, il compito di ripartire le relative risorse e di stabilire i criteri generali per la relativa erogazione.

Successivamente, il d.l. n. 35/2005 ha disposto che venisse destinata una quota del citato Fondo rotativo al sostegno di attività, programmi e progetti strategici di ricerca e sviluppo delle imprese, specificando ulteriormente modalità, criteri di assegnazione e individuando ulteriori priorità nei progetti di investimento da finanziare²⁶⁶. Lo stesso decreto-legge, inoltre, ha previsto che, nell'ambito della riforma degli incentivi per gli investimenti in attività produttive, il CIPE determini i criteri generali e le modalità di erogazione e di rimborso del finanziamento pubblico agevolato²⁶⁷. Alla decisione del Comitato in attuazione di tale disposto hanno fatto seguito molteplici pronunce a modifica delle precedenti ripartizioni e recanti ulteriori distribuzioni di risorse²⁶⁸.

²⁶⁵ V. l'art. 1, c. 876, della legge 27 dicembre 2006 n. 296. Conseguentemente, il Comitato ha adottato la delibera 23 novembre 2007, n. 125, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sempre sentita la Conferenza Stato-Regioni.

²⁶⁶ Precisamente si tratta dell'art. 6 del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80.

²⁶⁷ V. art. 8, c. 1, lett. b), del d.l. n. 35/2005.

²⁶⁸ Il CIPE ha adottato ulteriori delibere, come la n. 76/2005 o la n. 45/2006, approvate su proposta del MEF sulla base delle richieste di assegnazione delle risorse formulate dalle amministrazioni, con cui vengono stabilite le modalità di funzionamento del Fondo rotativo, vengono fissati i principi generali per la relativa disciplina e viene disposto un primo riparto delle risorse, oltre agli ulteriori elementi indicati dalla legge finanziaria 2005. V. anche le successive delibere n. 167/2006, nn. 38 e 105/2008, approvate su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di modifica al riparto prestabilito. La ripartizione aggiornata della dotazione finanziaria complessiva del Fondo rotativo è stata successivamente approvata con delibere n. 101/2010, n. 57/2014, n. 74/2015, e, da ultimo, con n. 24/2016.

Con l'art. 10 del d.l. n. 112/2008 sono stati aggiunti al citato art. 1, c. 354, una serie di disposizioni contenenti criteri relativi a progetti di investimento da considerarsi prioritari e ai quali il CIPE deve attenersi per individuare gli interventi ammessi al finanziamento, fra i quali spiccano quelli inerenti ad «infrastrutture nel settore energetico ed in quello delle reti di telecomunicazione, sulla base di programmi predisposti dal Ministero dello sviluppo economico». La Corte costituzionale, con sentenza n. 339/2009, ha però dichiarato l'illegittimità di quest'ultima disposizione, nella parte in cui non prevede che il Ministero dello sviluppo economico assuma sui programmi ivi previsti il parere della

Proseguendo invece la disamina delle politiche di sostegno alle imprese, il CIPE interviene anche nello specifico settore aeronautico, la cui fonte principale di disciplina degli interventi finalizzati allo sviluppo e all'accrescimento di competitività si rinviene ancora nella legge 24 dicembre 1985, n. 808.

Il CIPE ha ereditato dal soppresso Comitato interministeriale per coordinamento della politica industriale una serie di competenze, fra cui l'aggiornamento delle condizioni di ammissibilità dei programmi ai finanziamenti della legge n. 808/1985, la determinazione delle relative priorità avendo riguardo agli obiettivi di sviluppo tecnologico, consolidamento e sviluppo dell'occupazione, di equa ripartizione sul territorio nazionale e di sostegno alle aree depresse²⁶⁹.

Successivamente, la legge n. 388/2000 (finanziaria 2001) ha previsto la concessione da parte del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con le modalità e nelle misure di cui alla citata legge n. 808/1985, di finanziamenti ai progetti nel settore spaziale «con particolari ricadute commerciali» individuati dallo stesso Ministero, utilizzando una quota delle disponibilità di cui alla stessa legge n. 808/1985 definita dal CIPE²⁷⁰. In attuazione, il Comitato ha, in un primo momento, stabilito la quota di stanziamenti *ex lege* da destinare ai progetti del settore spaziale e le relative direttive ai Ministeri competenti²⁷¹, per poi ripronunciarsi allo scopo di raccordare gli interventi nazionali con la disciplina del mercato unico europeo²⁷².

Un interessante esempio, nell'ambito del sostegno alle imprese, di come il CIPE adotti pronunce dal contenuto normativo e in diretta specificazione della disciplina comunitaria è costituito dal «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti U.E. sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà».

Conferenza Stato-Regioni. Nell'*iter* di adozione delle delibere del CIPE, infatti, non viene previsto alcun coinvolgimento regionale per concorrere a stabilire il contenuto delle decisioni di indirizzo e di riparto. L'intervento della Corte ha così imposto una forma di raccordo non durante il procedimento di adozione della delibera CIPE, bensì a monte nella predisposizione dei programmi infrastrutturali che costituiscono un criterio prioritario che il Comitato deve seguire in sede di riparto.

²⁶⁹ Tale competenza è successivamente passata al CIPE, in forza dell'art. 2, c. 1, lett. c), del d.P.R. n. 373/1994, e dell'art. 2, c. 6, del d.l. n. 547/1994, convertito con modificazioni nella legge n. 644/1994. In virtù di tale disposto, il CIPE ha adottato, fra l'altro, la delibera n. 155/1998, che ha stabilito le condizioni di ammissibilità alle agevolazioni finanziarie dei programmi formulati dalle imprese del settore aeronautico, i criteri di selezione e di graduatoria, i criteri per le modalità dell'istruttoria e il regime delle restituzioni nella fattispecie di chiusura dei programmi.

²⁷⁰ Più precisamente si tratta dell'art. 145, c. 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

²⁷¹ Il CIPE ha adottato la delibera 15 novembre 2001, n. 91, approvata su proposta del Ministro delle attività produttive, previo parere del Comitato per lo sviluppo dell'industria aeronautica di cui all'art. 2 della legge n. 808/1985.

²⁷² Il CIPE si è pronunciato con le delibere 2 agosto 2002, n. 75, e 22 marzo 2006, n. 28, approvate su proposta del Ministro delle attività produttive e previo parere del Comitato per lo sviluppo dell'industria aeronautica, con le quali vengono dettate una serie di direttive allo stesso Ministro per l'applicazione della legge n. 808/1985.

Il Comitato, infatti, incaricato di attuare le disposizioni istitutive di tale fondo dal d.l. n. 35/2005²⁷³, vi ha inizialmente provveduto avendo direttamente riguardo agli indirizzi espressi dalla Commissione europea²⁷⁴.

Successivamente la legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), oltre ad abrogare le citate disposizioni del d.l. n. 35/2005, ha disposto che il CIPE stabilisca nuovamente criteri e modalità per l'attuazione del menzionato fondo e che fissi altresì i criteri e le modalità per l'eventuale coordinamento con altre amministrazioni interessate²⁷⁵. Ancora una volta il CIPE è intervenuto guardando agli indirizzi espressi a livello europeo²⁷⁶, sebbene la Corte costituzionale abbia di lì a poco dichiarato l'illegittimità di tale normativa nella parte in cui non stabilisce che i poteri del Comitato siano esercitati d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni²⁷⁷. Conseguentemente, il CIPE si è dovuto ripronunciare dopo essere stata conseguita l'intesa con le autonomie territoriali²⁷⁸. Da ultimo anche la disciplina in questione della legge finanziaria 2007 è stata abrogata²⁷⁹.

Infine, quanto alle funzioni del CIPE direttamente concentrate sul settore delle politiche lavorative – al di fuori quindi del Fondo per le aree sottoutilizzate –, occorre registrare una certa marginalità, pur con alcuni esempi significativi.

²⁷³ L'art. 11, c. 3, del d.l. n. 35/2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 80/2005, istituisce il predetto Fondo, mentre il successivo c. 6 demanda al CIPE la fissazione di criteri e modalità per la sua attuazione.

²⁷⁴ Più precisamente, si tratta della comunicazione della Commissione 1999/C288/02, concernente gli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà. Il CIPE ha adottato la delibera 29 luglio 2005, n. 101, approvata su proposta del Ministro delle attività produttive, con la quale sono stati definiti criteri e modalità di funzionamento del Fondo. Con tale pronuncia vengono definiti i soggetti beneficiari, gli interventi ammissibili, gli aiuti per il salvataggio e per la ristrutturazione, vengono disciplinate la presentazione della domanda e l'*iter* istruttorio, oggetto, limiti e richiesta di operatività della garanzia.

²⁷⁵ Art. 1, c. 853, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Al CIPE spetta determinare, in conformità agli orientamenti comunitari in materia, le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva e i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici.

²⁷⁶ Precisamente si tratta dei nuovi "Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà", di cui alla Comunicazione della Commissione 2004/C244/02. Il CIPE ha provveduto ad adottare la delibera 24 aprile 2007, n. 22, con cui è stata sostituita la disciplina della precedente pronuncia.

²⁷⁷ V. C. cost., sent. 10 marzo 2008, n. 63. Il Fondo in esame, infatti, risulta diretto a perseguire finalità di politica economica – costituite dal sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale – che, almeno in parte, sfuggono alla sola dimensione regionale e sono, perciò, tali da giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente "attrazione in sussidiarietà" allo Stato della relativa disciplina; sull'attrazione in sussidiarietà v. anche *infra* par. 10.1.

²⁷⁸ Delibera 18 dicembre 2008, n. 110.

²⁷⁹ È quanto avvenuto a seguito dell'istituzione del "Fondo per la crescita sostenibile" disposta con l'art. 23, c. 7, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

Una prima forma di intervento viene prevista dalla legge 18 ottobre 2001, n. 383, che reca norme per l'emersione dell'economia sommersa e dei lavoratori irregolari attraverso incentivi fiscali e previdenziali²⁸⁰. Il CIPE ha innanzitutto adottato le prime linee guida per regolare il "Programma di emersione per i lavoratori subordinati"²⁸¹.

A breve distanza di tempo, tuttavia, il quadro normativo di riferimento è mutato e il Comitato è stato incaricato di definire, rispettivamente, il piano straordinario di accertamento per intensificare l'azione di contrasto all'economia sommersa e le linee generali per l'approvazione, da parte dei Sindaci, dei piani individuali di emersione progressiva per i lavoratori subordinati²⁸². In attuazione il CIPE ha specificato le linee guida per la definizione del citato programma straordinario, realizzato sulla base delle informazioni richieste dall'Agenzia delle entrate a tutti i datori di lavoro, e le linee generali per l'approvazione dei piani individuali²⁸³.

Più di recente, invece, il CIPE ha adottato alcune decisioni nell'ambito del settore delle politiche lavorative che, sebbene non abbiano dato vita ad azioni destinate a protrarsi a lungo nel tempo, hanno tuttavia assunto una certa rilevanza politica.

Come già riferito altrove²⁸⁴, l'art. 18, c. 1, del d.l. n. 185/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2/2009, ha disposto che, in considerazione della crisi economica internazionale e della conseguente necessità di riprogrammare le risorse disponibili, il CIPE, presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio, assegni una quota rilevante del FAS ad una serie di fondi per utilizzi specifici, fra cui il "Fondo sociale per occupazione e formazione", comprendendo anche le risorse destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione. Di conseguenza il Comitato ha ratificato la chiave di riparto complessiva stabilita di concerto fra Governo ed autonomie territoriali²⁸⁵, salvo poi esser costretto ad intervenire nuovamente con l'aggravarsi dell'emergenza sociale causata dal perdurare della crisi²⁸⁶.

²⁸⁰ Art. 1, legge n. 383/2001.

²⁸¹ Cfr. delibera 15 novembre 2001, n. 100, adottata su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con riguardo, nello specifico, alla dichiarazione di emersione e ai vari contenuti del Programma di emersione, secondo le indicazioni dettate dalla legge di previsione.

²⁸² Specificatamente con l'entrata in vigore del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2002, n. 73, che ha aggiunto l'art. 1, c. 7, e l'art. 1-*bis* della predetta legge n. 383/2001.

²⁸³ Così la delibera 6 giugno 2002, n. 38, adottata su proposta del MEF.

²⁸⁴ V. *retro* par. 6.2.

²⁸⁵ Delibera 6 marzo 2009, n. 2, adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico.

²⁸⁶ Delibera 31 luglio 2009, n. 70.

8. *Il commercio con l'estero*

In continuità alle funzioni svolte dal soppresso Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES)²⁸⁷, il CIPE contribuisce a definire l'indirizzo politico-amministrativo in un settore rilevante come quello del commercio estero.

Le coordinate normative di riferimento sono contenute nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, come successivamente modificato, con cui è stata formulata una disciplina avente il marcato scopo di incentivare la promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale²⁸⁸. Una delle caratteristiche principali del citato decreto legislativo è quella di aver reso il CIPE il «vero protagonista»²⁸⁹ della disciplina e del settore, sotto molti profili di cui si darà conto e che rappresentano una vasta gamma di funzioni esercitate dal Comitato nel periodo di riferimento.

Innanzitutto, l'art. 24, c. 1, significativamente rubricato «Indirizzo strategico e coordinamento operativo», costituisce presso il CIPE una «Commissione permanente per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero», presieduta dal Presidente del Consiglio o per sua delega dal Ministro del commercio con l'estero. La Commissione ha funzioni esterne che vanno al di là della mera istruttoria delle questioni²⁹⁰, e ciò, unito alla forte presenza – che si sostanzia spesso nelle funzioni di presidenza – del Ministro con le deleghe di settore, la rende il vero regista delle politiche legate al commercio estero²⁹¹. Si consideri,

²⁸⁷ Cfr. *retro* Cap. I, par. 5.2.

²⁸⁸ Per una rassegna analitica dei relativi contenuti, v. C. DE CESARE, *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, 941 ss.

²⁸⁹ C. DE CESARE, *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, 959.

²⁹⁰ Secondo l'art. 24, c. 1, d.lgs. n. 143/1998, le deliberazioni della Commissione «sono sottoposte all'esame del CIPE ed hanno corso qualora il CIPE non le esamini entro trenta giorni dalla loro trasmissione».

²⁹¹ Alla Commissione permanente spetta un potere generale di indirizzo, ma anche altre competenze più puntuali, come la promozione della costituzione e della diffusione di sportelli per le imprese e gli operatori del settore del commercio con l'estero (art. 24, c. 3, del d.lgs. n. 143/1998). Sul punto v. la delibera del CIPE n. 91/2000. Il CIPE, inoltre, demanda ad Accordi di programma tra Ministero del commercio con l'estero e Regioni la definizione delle modalità di organizzazione e di finanziamento degli Sportelli. Per inciso, si tratta questa della previsione del d.lgs. n. 143/1998 che garantisce maggiormente il coinvolgimento delle Regioni. Per quanto attiene alle decisioni assunte dal CIPE, infatti, non viene garantita agli enti regionali alcuna partecipazione all'*iter* di delibera, benché con la riforma del Titolo V della Costituzione la materia «commercio con l'estero» vada annoverata tra quelle di potestà legislativa concorrente. Sul carattere accentrato delle politiche di internazionalizzazione del sistema produttivo e sui dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla legislazione di riferimento, cfr. A. TONETTI, *La riforma del sistema di internazionalizzazione delle imprese*, 349 ss. Per una rassegna dei più importanti interventi legislativi regionali concerni le misure dirette a favorire l'internazionalizzazione delle imprese, v. C. SAN MAURO, *L'organizzazione e l'attività amministrativa delle Regioni in tema di promozione e sostegno del commercio internazionale*, 537 ss.

inoltre, che tutte le decisioni del CIPE cui nel prosieguo si farà riferimento sono state adottate previa delibera di tale Commissione.

Il d.lgs. n. 143/1998 dedica ampia parte della propria disciplina all'Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero (SACE)²⁹², ente pubblico economico che opera nel settore dell'assicurazione e del credito all'esportazione²⁹³. Il CIPE esercita un complesso di funzioni in rapporto a tale ente.

Innanzitutto, il Comitato definisce le operazioni e le categorie di rischi assicurabili dalla SACE²⁹⁴. Rimettere queste decisioni al CIPE comporta una delegificazione delle fattispecie assicurabili, che in passato venivano rigidamente definite dalla legge n. 227/1977, e offre garanzia di celerità e semplificazione delle procedure, essendo tali delibere più facilmente modificabili²⁹⁵. Il Comitato ha esercitato più volte tale competenza²⁹⁶, soprattutto dopo che le citate disposizioni legislative sono state oggetto di modifica²⁹⁷.

Un'ulteriore competenza affidata al CIPE nei confronti della SACE consiste nella deliberazione annuale del piano previsionale degli impegni assicurativi, demandando alla legge statale di bilancio la definizione dei limiti globali degli impegni assumibili²⁹⁸. Il Comitato ha rispettato con cadenza annuale il proprio compito²⁹⁹.

Infine, il d.lgs. n. 143/1998 conferisce alla citata Commissione permanente interna al CIPE un importante potere di indirizzo generale al fine di razionalizzare l'impiego delle risorse, prevedendo che essa possa emanare direttive alle amministrazioni, agli enti e agli organismi operanti nel settore del commercio con l'estero³⁰⁰. A tale potere il CIPE ha fatto ricorso in molteplici occasioni, sia per stabilire le linee programmatiche annuali di politica assicurativa della SACE³⁰¹, sia per affrontare situazioni particolari e rispondere ad esigenze specifiche³⁰².

²⁹² Istituito dalla legge n. 227/1977.

²⁹³ Art. 2, c. 1, d.lgs. n. 143/1998. Alla SACE vengono conferite, nell'ottica della nuova disciplina, finalità assicurative legate all'assunzione dei «rischi di carattere politico, catastrofico, economico, commerciale e di cambio ai quali sono esposti [...] gli operatori nazionali».

²⁹⁴ Art. 2, c. 3, del d.lgs. n. 143/1998.

²⁹⁵ Così C. DE CESARE, *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, 951.

²⁹⁶ Originariamente il CIPE ha adottato la delibera n. 93/1999. Ha fatto seguito la delibera n. 26/2002, la n. 100/2003, sostituite infine con la delibera n. 62/2007, aggiornata recentemente con le delibere nn. 17 e 52/2014, n. 51/2016.

²⁹⁷ Per un quadro normativo più recente delle attività svolte da SACE, cfr. V. PISCHEDDA, P. PISCHEDDA, *L'evoluzione dell'assicurazione del credito export. Il nuovo volto di SACE*, 107 ss.

²⁹⁸ Art. 8, c. 1, del d.lgs. n. 143/1998.

²⁹⁹ Per la prima volta, con delibera n. 92/1999, il CIPE ha approvato il piano previsionale degli impegni assicurativi della SACE per l'anno 2000, alla quale poi hanno fatto seguito fra l'altro: delibera n. 78/2000 per il 2001, delibera n. 89/2008 per il 2009, delibera n. 111/2009 per il 2010.

³⁰⁰ Art. 24, c. 2, del d.lgs. n. 143/1998.

³⁰¹ Si pensi alla delibera n. 114/2000, con cui il CIPE fissa le linee programmatiche di politica assicurativa della SACE, distinguendo fra indirizzi di politica assicurativa generale e indirizzi per

Per la promozione della partecipazione a società e imprese miste all'estero, il d.lgs. n. 143/1998 pone al centro della propria disciplina la Società italiana per le imprese all'estero – SIMEST S.p.a., società finanziaria di sviluppo a partecipazione pubblica e privata istituita con la legge n. 100/1999³⁰³. Anche rispetto a questa società il CIPE esercita diverse competenze.

Il Comitato, innanzitutto, stabilisce la tipologia e le caratteristiche delle operazioni di finanziamento dei crediti all'esportazione ammissibili al contributo, corrisposto dalla SIMEST S.p.a.³⁰⁴ Anche qui si cerca di alleggerire le diverse procedure tramite un ulteriore processo di delegificazione rispetto alla precedente normativa contenuta nella legge n. 227/1977³⁰⁵, come dimostrato dall'attività decisionale svolta dal CIPE³⁰⁶.

Al Comitato, inoltre, spetta anche di deliberare annualmente il piano previsionale dei fabbisogni finanziari del "Fondo per il sostegno dei crediti all'esportazione e degli investimenti all'estero" di cui alla legge n. 295/1973, relativamente alle operazioni di finanziamento dei crediti all'esportazione la cui gestione è affidata alla SIMEST³⁰⁷. Anche qui il CIPE ha esercitato con cadenza annuale la propria potestà di indirizzo³⁰⁸.

Porientamento strategico della politica assicurativa per aree geografiche; analogamente la delibera n. 21/2002.

³⁰² Come quanto accaduto con la delibera n. 27/2002, approvata su proposta del Ministro delle attività produttive, con la quale sono state stabilite linee guida concernenti l'esportazione di beni e servizi destinati alla produzione di energia elettrica di origine nucleare; oppure la delibera n. 50/2003, con cui vengono formulate linee di indirizzo per l'attività assicurativa della SACE nei confronti dell'Iraq, in rapporto alle attività di ricostruzione del Paese.

³⁰³ V. Capo II e Capo III del d.lgs. n. 143/1998, rispettivamente dedicati al "Finanziamento dei crediti all'esportazione" e alle "Disposizioni per favorire l'internazionalizzazione delle imprese italiane". V. art. 25, c. 1, del d.lgs. n. 143/1998, secondo cui alla SIMEST viene anche attribuita «la gestione degli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo». Cfr. A. BEVIGLIA ZAMPETTI, *La Simest*, 513 ss.

³⁰⁴ Art. 14, c. 3, del d.lgs. n. 143/1998. Ad apposito decreto interministeriale spetta definire le condizioni, le modalità e i tempi di concessione dei contributi.

³⁰⁵ C. DE CESARE, *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, 959.

³⁰⁶ Il CIPE è inizialmente intervenuto con delibera n. 160/1999, attraverso la quale vengono formulati alcuni indirizzi da seguire nella predisposizione del citato decreto interministeriale. Contestualmente è stata pure adottata la delibera n. 161/1999, con cui vengono definite le tipologie e le caratteristiche delle operazioni ammissibili al contributo, successivamente modificata con delibera n. 28/2002 e n. 60/2007.

³⁰⁷ Art. 17, c. 1, del citato d.lgs. n. 143/1998.

³⁰⁸ Il CIPE ha inizialmente provveduto con delibera n. 92/2000, alla quale hanno poi fatto seguito numerose altre pronunce: su tutte, delibera n. 59/2007, circa il Piano previsionale dei fabbisogni finanziari per il triennio 2008-2010 del fondo di cui alla legge n. 295/1973 e del fondo rotativo di cui alla legge n. 394/1981; delibera n. 88/2008, per il triennio 2009-2011; delibera n. 110/2009, per il triennio 2010-2012; delibera n. 69/2013, per il triennio 2014-2016.

Per quanto qui di interesse, infine, la SIMEST opera anche nel sostegno alle società italiane costituite all'estero con il preciso intento, da una parte, di favorire la costituzione da parte di operatori italiani di *joint venture* in Paesi non appartenenti all'Ue e, dall'altra, di favorire la promozione e il sostegno finanziario, tecnico e organizzativo di iniziative di investimento e di collaborazione all'estero di imprese italiane³⁰⁹. In ragione di tale prerogativa, e in virtù del citato potere di direttiva, il CIPE ha adottato numerose delibere con cui indirizzare la SIMEST anche su questo versante della propria attività³¹⁰.

Da ultimo, a fianco alle competenze che il CIPE esercita sulla base del d.lgs. n. 143/1998, se ne aggiungono di ulteriori che interessano sempre il settore del commercio estero e si sostanziano nella gestione di risorse finalizzate alla promozione di attività imprenditoriali in altri Paesi.

Si fa riferimento alle diverse disposizioni normative che istituiscono appositi fondi o estendono l'utilizzo delle risorse di fondi preesistenti per finalità di sostegno alle imprese operanti all'estero³¹¹, in forza delle quali il CIPE ha esercitato significativi poteri che si sono concretizzati nell'estensione delle fattispecie disciplinate e nel sostegno ad una cerchia maggiore di imprese operanti in diversi mercati³¹².

³⁰⁹ Si veda il Capo III del d.lgs. n. 143/1998, in particolare all'art. 20, ove si prevede che la SIMEST possa partecipare a società italiane o estere che abbiano finalità strumentali al perseguimento degli obiettivi di promozione e di sviluppo delle iniziative di imprese italiane di investimento e di collaborazione commerciale e industriale all'estero (c. 1, lett. h-ter). Cfr. C. DE CESARE, *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, 963.

³¹⁰ Su tutte, v. la delibera n. 211/1999 e n. 29/2002.

³¹¹ È il caso dell'art. 8 della legge 28 luglio 1999, n. 266, che prevede che le disponibilità finanziarie esistenti sui Fondi rotativi di cui all'art. 26 della legge n. 227/1977 e all'art. 6 della legge n. 49/1987, possono essere destinate fino ad un massimo del 20% per specifiche finalità di sostegno degli investimenti delle p.m.i. nei Paesi in via di sviluppo, nel quadro degli interventi di cui al d.lgs. n. 143/1998. Si pensi, poi, all'art. 80, c. 2, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (finanziaria 2003) ove si prevede un'estensione analoga al citato art. 8 della legge n. 266/1999 all'erogazione di prestiti per attività di investimento delle imprese italiane nei Paesi in via di sviluppo e in quelli in via di transizione. Oppure, ancora, si veda l'art. 46 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, che autorizza il Ministero delle attività produttive a costituire, ex legge n. 100/1990, fondi rotativi per la gestione delle risorse deliberate dal CIPE per il sostegno degli investimenti delle p.m.i. nella Repubblica Federale di Jugoslavia, per il finanziamento di operazioni di *venture capital* nei Paesi del Mediterraneo e per favorire il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane. Benché, ai sensi delle disposizioni citate, spetti formalmente ai Ministri competenti di decidere in ordine alla gestione delle risorse, anche il CIPE si è pronunciato su tali operazioni, in ragione delle competenze generalmente esercitate nel settore.

³¹² In attuazione delle tre previsioni legislative di cui alla nota precedente, v. delibere n. 99/2003 e n. 39/2006; n. 149/2000, n. 127/2002 e n. 115/2005; n. 20/2002, n. 48/2003 e n. 8/2005.

9. *La cooperazione allo sviluppo*

La cooperazione in favore dei Paesi in via di sviluppo rappresenta un impegno consolidato nell'ambito della comunità internazionale, tanto per assicurare relazioni pacifiche tra Paesi attraverso la promozione di condizioni di stabilità e benessere, quanto per sostenere le imprese attraverso lo scambio di merci e servizi, nonché l'intermediazione finanziaria con Paesi esteri. Da qui è derivata, anche in Italia, la necessità di una normativa che disciplinasse strutture capaci di amministrare con efficienza e trasparenza la cooperazione allo sviluppo, che adeguasse alla realtà operativa le diverse tipologie di aiuto e i differenti tipi di intervento. Sulla scorta di queste esigenze si è giunti alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, recante la disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo³¹³, che – per quanto qui maggiormente interessa – prevede l'istituzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), quale sede di coordinamento interministeriale istituita anche allo scopo di rafforzare le prerogative del Ministro degli affari esteri nella compagine di governo, secondo quelle medesime logiche istituzionali e dinamiche politico-partitiche di cui si è già dato conto ripercorrendo la storia del CIPE³¹⁴.

Successivamente, nel corso di una delle fasi di generale riordino dei Comitati interministeriali, anche il CICS è stato soppresso e conseguentemente sono state ricondotte le relative funzioni in capo al CIPE³¹⁵. Quest'ultimo, dunque, è stato investito di rilevanti competenze in materia di cooperazione allo sviluppo, attraverso le quali il Comitato contribuisce alla definizione dell'indirizzo politico di settore.

Tra le peculiarità di questo specifico ambito nel quale opera il CIPE, come più volte è stato dato di riscontrare, vi è il forte condizionamento degli atti e degli indirizzi espressi nelle sedi internazionali³¹⁶. Da qui deriva, nell'ambito del circuito decisionale del CIPE, l'importante ruolo mantenuto nel tempo dal Ministero degli affari esteri e, in particolare, dal Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, incardinato nel medesimo Dicastero³¹⁷.

³¹³ Per una disamina dei contenuti e delle forme di intervento ivi previste, v. E. DEL CASALE, *La nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo*, 99 ss.

³¹⁴ V. *retro* Cap. I, parr. 3 ss.

³¹⁵ V. l'art. 1, cc. 21 e 24, lett. a, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, per la soppressione del CICS, e l'art. 6, c. 4, del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 373, per l'attribuzione delle relative prerogative al CIPE.

³¹⁶ Per un quadro più aggiornato del contesto internazionale nel settore, v. E. BELLONI, *Le nuove sfide della cooperazione allo sviluppo italiana*, 519 ss.

³¹⁷ Viceversa, sul versante interno, ciò che non viene garantito è il coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione delle decisioni del CIPE. Trova conferma, dunque, la tendenza che accentra le politiche di cooperazione nello Stato e a discapito delle Regioni, su cui v. G. COLETTA, *Il ruolo delle regioni nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*, 93 ss., cui si rinvia anche per la bibliografia sul punto richiamata. Sul versante del riparto delle competenze legislative, tale tendenza trova l'avallo della giurisprudenza costituzionale, che riconduce la disciplina della legge n. 49/1987 nella materia di "politica

Come la legge n. 49/1987 affidava un complesso eterogeneo di funzioni al CICS, così il CIPE ne ha raccolto l'eredità e ha continuato ad esercitare una pluralità di funzioni di varia natura.

Si pensi alle disposizioni che demandavano al CICS la definizione degli indirizzi programmatici della cooperazione allo sviluppo e la determinazione delle priorità per aree geografiche, settori e strumenti di intervento³¹⁸, e che sono state così tramandate al CIPE³¹⁹.

Oppure si consideri la possibilità di concedere crediti agevolati alle imprese italiane per costituire imprese miste da realizzarsi in Paesi in via di sviluppo³²⁰. Al CIPE spetta di stabilire le quote del Fondo di rotazione da impiegare annualmente allo scopo, i criteri per la selezione delle iniziative, nonché le condizioni a cui potranno essere concessi i crediti in questione³²¹. Il Comitato è tornato anche di recente a pronunciarsi sul punto, soprattutto in ragione delle modifiche alla legge n. 49/1987 apportate con il d.l. n. 69/2013, che consentono di concedere crediti agevolati a investitori per finanziare imprese miste da realizzarsi in Paesi in via di sviluppo, secondo quanto stabilito dal Comitato stesso³²².

Da ultimo occorre considerare che la *governance* nelle politiche del settore è stata recentemente riformata dalla legge 11 agosto 2014, n. 125, recante la nuova “disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo”³²³. Dopo alcuni decenni di attesa, quindi, è stata formulata una nuova disciplina organica che introduce numerose e significative novità, ma che mantiene anche alcuni tratti di fondo dell'impianto precedente, fra cui la previsione di un Comitato interministeriale *ad hoc*. Il CIPE, dunque, si trova adesso a convivere nuovamente con il “Comitato in-

estera”, di esclusiva competenza statale, soprattutto nelle ipotesi di norme che implicano l'impiego diretto di risorse in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari. Cfr. icasticamente D. STRAZZARI, *Dalla Corte una conferma: la materia della cooperazione allo sviluppo resta sostanzialmente preclusa all'intervento legislativo regionale*, 918 ss., oppure F. PALERMO, *Stato, Regioni e Corte: dialogo tra sordi sulla cooperazione allo sviluppo?*, 1222 ss., cui si rinvia per la bibliografia richiamata.

³¹⁸ Art. 3, cc. 2 e 6, lett. a, della legge n. 49/1987.

³¹⁹ In attuazione di tale disposto è stata adottata la delibera n. 77/2000, con la quale si sono aggiornate le priorità geografiche e di settore della cooperazione allo sviluppo. Tali priorità sono state ulteriormente aggiornate con delibera n. 139/2005.

³²⁰ V. art. 7 della legge n. 49/1987.

³²¹ V. delibere CIPE n. 92/2009 e n. 70/2011, con cui ha approvato le nuove norme regolamentari che stabiliscono le regole generali per la programmazione finanziaria e geografica, i requisiti oggettivi e soggettivi delle imprese richiedenti per ottenere i finanziamenti, le condizioni finanziarie a cui ottenere i crediti agevolati.

³²² Il citato art. 7 della legge n. 49/1987 è stato sostituito dall'art. 7, c. 1, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, come modificato dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98. In attuazione dei recenti sviluppi normativi, il CIPE ha sostituito i regolamenti di cui alle precedenti pronunce con la delibera n. 56/2013.

³²³ Cfr., più approfonditamente, M. TAGLIABUE, *Una “anticipazione” della riforma: la nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo*, 121 ss.; P.A. PESTICCIO, *Una nuova legge per la cooperazione. Sarà vera gloria?*, 21 ss.

terministeriale per la cooperazione allo sviluppo”, cui viene affidato il compito di assicurare la programmazione e il coordinamento di tutte le attività rientranti nella “cooperazione pubblica allo sviluppo”, nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo³²⁴. Il baricentro di definizione dell’indirizzo politico settoriale si è dunque spostato sul redivivo CICS; occorrerà attendere i prossimi sviluppi per stabilire quali nuovi equilibri si instaureranno nel governo del settore, soprattutto nei rapporti tra i due Comitati interministeriali, tanto più che il CICS stenta ancora ad entrare nel pieno delle proprie funzioni³²⁵ e il CIPE, di conseguenza, continua in parte ad esercitare le prerogative fino ad ora svolte³²⁶.

10. *La programmazione delle infrastrutture strategiche*

10.1. *Il Programma infrastrutture strategiche (PIS)*

Le competenze che, dal punto di vista statistico, forse impegnano maggiormente l’attività del CIPE sono quelle che ricadono nel settore delle infrastrutture e che, in particolare, ruotano attorno al c.d. Programma infrastrutture strategiche (PIS). Questo importante strumento di programmazione è stato introdotto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo)³²⁷ e solo di recente la relativa disciplina ha conosciuto una significativa riforma, con l’entrata in vigore del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il nuovo “Codice dei contratti pubblici”. Dal momento che, nel corso degli anni, l’attività del CIPE è stata informata soprattutto alla prima disciplina e che, ad oggi, le nuove regole del citato “Codice” non sono anco-

³²⁴ Secondo la nuova definizione di “cooperazione pubblica allo sviluppo” data dall’art. 4 della legge n. 125/2014. In particolare, il CICS approva, in via preliminare al Consiglio dei Ministri, il “documento triennale di programmazione e di indirizzo”, che indica la visione strategica, gli obiettivi di azione e i criteri di intervento, la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo, nonché gli indirizzi politici e strategici relativi alla partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali e alle istituzioni finanziarie multilaterali (art. 12, c. 2).

³²⁵ Il CICS si è riunito una volta nel 2015 allo scopo di approvare il proprio regolamento interno, il documento triennale di programmazione e di indirizzo 2015-2017 e la relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo svolte nel 2014. Solo nel marzo 2017 il CICS è tornato a riunirsi per adottare una serie di ulteriori delibere.

³²⁶ Si veda la delibera CIPE n. 66/2014, che approva la relazione annuale destinata al Parlamento sull’attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo per l’anno 2013, di spettanza del CICS ai sensi dell’art. 12 della legge n. 125/2014; o la delibera CIPE n. 34/2015, con cui il Comitato ha approvato il regolamento recante disposizioni operative del Fondo di garanzia previsto all’art. 27 della legge n. 125/2014, relativo tra l’altro alla concessione di crediti agevolati per il finanziamento di imprese miste da realizzarsi in Paesi in via di sviluppo.

³²⁷ Recante “Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive”.

ra entrate a regime, è sull'impianto originario che occorrerà concentrare l'attenzione, dando conto da ultimo delle novità normative e dei loro possibili sviluppi.

La "legge obiettivo" del 2001 stabilisce che il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, individua «le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese»³²⁸.

Quanto al procedimento di individuazione delle opere, la legge prevedeva originariamente che «l'individuazione è operata, sentita la Conferenza unificata [...], a mezzo di un programma, formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate, ovvero su proposta delle Regioni, sentiti i Ministri competenti»³²⁹. Il programma, inoltre, viene inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con indicazione degli stanziamenti necessari per la realizzazione delle opere. Alla legge finanziaria spetta poi di indicare le risorse necessarie per la realizzazione degli interventi previsti nel programma. La competenza del Comitato in ordine al PIS deriva dal fatto che «in sede di prima applicazione» il programma debba essere approvato dal CIPE «entro il 31 dicembre 2001»³³⁰.

Il Comitato ha adempiuto a tale primo compito con la delibera 21 dicembre 2001, n. 121, approvata il medesimo giorno in cui è stata promulgata la "legge obiettivo" e che rappresenterà – come si vedrà – un costante riferimento per la programmazione successiva³³¹.

Dopo breve tempo le citate disposizioni normative sono state modificate dal legislatore per rafforzare il coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'individuazione delle opere strategiche. In particolare, tale individuazione viene operata a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), «d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate», e inserito, previo parere del CIPE e «previa intesa della Conferenza unificata», nel DPEF, con l'indicazione dei relativi stanziamenti³³². Tuttavia, proprio

³²⁸ Art. 1, c. 1, legge n. 443/2001.

³²⁹ Come forma di coordinamento con un altro strumento di programmazione infrastrutturale, si prevede che il suddetto programma «tiene conto del Piano generale dei trasporti» e che «l'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisce automatica integrazione dello stesso». Sul Piano generale dei trasporti, v. *infra*.

³³⁰ Art. 1, c. 1, legge n. 443/2001.

³³¹ La delibera è stata approvata su proposta del MIT, previa discussione in Conferenza Unificata e sentite le singole Regioni. Tale decisione reca alcuni corposi allegati, con i quali viene sintetizzato il PIS, con una prima valutazione dei dati di costo e degli importi disponibili già esistenti per i singoli investimenti inclusi nel programma ed una ripartizione degli interventi suddivisi per settore e per singole Regioni.

³³² V. l'art. 13 della legge 1 agosto 2002, n. 166, che ha sostituito il predetto art. 1 della "legge obiettivo". Il successivo comma 1-*bis*, inoltre, elenca i contenuti del PIS da inserire nel DPEF, quali: elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare (lett. a); costi stimati per ciascuno degli interventi (lett. b); risorse disponibili e relative fonti di finanziamento (lett. c); stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati (lett. d); quadro delle ri-

su questo profilo è intervenuta una fondamentale pronuncia della Corte costituzionale, ovvero la celebre sentenza 1 ottobre 2003, n. 303, con cui – come noto – la Corte ha sostanzialmente integrato il Titolo V della Costituzione introducendo il nuovo istituto della “chiamata in sussidiarietà”, attraverso cui è possibile derogare al normale riparto di competenze legislative costituzionalmente stabilito³³³.

Tale pronuncia ha aperto ad una concezione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza più pervasiva, che impone il raggiungimento di una intesa tra Stato e singola Regione ai fini dell’attuabilità del PIS circa gli interventi interessanti il territorio di competenza, di cui il CIPE ha tenuto ben conto nelle successive pronunce³³⁴.

Se si guarda alla prassi che si è sviluppata, occorre osservare che, nella sostanza, la citata delibera CIPE n. 121/2001 non è mai stata sostituita da una pronuncia successiva, ma l’elenco delle opere ricomprese nel PIS è stato costantemente modificato ed aggiornato. Da questo punto di vista, la procedura prevista dalla “legge obiettivo”, come successivamente modificata, è stata più volte attivata, così che il CIPE si è espresso in molteplici occasioni per rilasciare il parere necessario per integrare l’Allegato infrastrutture del DPEF (ora DEF) con l’indicazione dei nuovi interventi³³⁵.

sorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi (lett. e).

³³³ Secondo la Corte, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza consentirebbero allo Stato di assumere funzioni normalmente spettanti alle Regioni, sulla base di una valutazione dell’interesse pubblico sottostante che sia «proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (punto 2.2 cons. dir.). Nel rispetto di queste condizioni, lo Stato ha la possibilità di attivare un meccanismo che gli consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche la funzione legislativa regionale, esplicitando così la «vocazione dinamica della sussidiarietà», intesa quale «fattore di flessibilità di quell’ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie» (*ibidem*). Per una ricostruzione giurisprudenziale e un’analisi sul successivo “rendimento” della chiamata in sussidiarietà, cfr. A. RUGGERI, *Il problematico “bilanciamento” tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, 849 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, spec. 75 ss.; M. PICCHI, *La tutela delle istanze unitarie fra interesse nazionale e principio di sussidiarietà*, 224 ss.

³³⁴ È stato costantemente sottolineato, inoltre, come l’intesa possa anche essere successiva ad un’individuazione effettuata unilateralmente dal Governo, precisando altresì che i finanziamenti concessi all’opera siano da considerarsi inefficaci finché l’intesa non si sia perfezionata.

³³⁵ Si pensi, a titolo di esempio, alla delibera CIPE n. 3/2005, adottata su proposta del MIT, d’intesa col MEF, con cui viene integrato il I Programma infrastrutture strategiche; oppure alla delibera CIPE n. 79/2005, ove si esprime parere favorevole sul “Documento di programmazione economica e finanziaria – Programmare il territorio, le infrastrutture, le risorse”, integrativo del DPEF 2006-2009; alla delibera n. 130/2006, recante parere favorevole sull’elenco integrativo del DPEF 2007-2010, e che sostituisce l’intero allegato 1 alla delibera n. 121/2001; alla delibera n. 45/2007, sul DPEF 2008-2012; alla delibera n. 69/2008, sul DPEF 2009-2013; alla delibera n. 52/2009, sul DPEF 2010-2013; alla delibera n. 81/2010, concernente l’allegato infrastrutture al Documento di economia e finanza (DFP) 2011-2013, che, in base all’art. 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha sostituito il precedente strumento del DPEF; alla delibera n. 136/2012, concernente l’allegato infrastrutture al

Il parere favorevole del CIPE è stato sempre accompagnato da numerosi “inviti” e “raccomandazioni” rivolti al Ministro di settore, con indicazioni sia di carattere procedimentale³³⁶, sia contenutistico³³⁷.

Dal punto di vista procedimentale, il CIPE sollecita spesso il Ministro di settore a trasmettere i documenti contenenti l'elenco delle opere da inserire nel PIS dopo che siano intervenuti i pareri dei rappresentanti delle autonomie territoriali, di modo che il Comitato possa essere l'ultimo soggetto ad esprimersi, una volta chiarito il quadro delle richieste.

Da segnalare, inoltre, come possa capitare che, prima del parere del CIPE, la Conferenza Unificata compia approfondite istruttorie, o si rendano necessari incontri bilaterali fra Ministero e Regioni interessate³³⁸.

Infine, ad ulteriore riprova della valenza politica dello strumento programmatico, si contano molteplici interventi legislativi che inseriscono *ex lege* opere da realizzare all'interno del PIS³³⁹.

Oltre alla programmazione generale di cui al PIS, al CIPE viene affidata anche l'approvazione dei progetti delle singole opere ivi comprese. Si tratta, questa, di una competenza che indirettamente incide sulla programmazione generale delle opere infrastrutturali, ma che in sostanza si risolve in una funzione di amministrazione attiva. È bene quindi anticipare che questa competenza impegna il Comitato con grande frequenza, tanto da rappresentare un'attività forse troppo defaticante nella prospettiva di un organo che dovrebbe esercitare funzioni di programmazione, quand'anche settoriale.

Già la “legge obiettivo” affidava al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate, il compito di «valutare le proposte dei promotori, di approvare il

nuovo Documento di economia e finanza (DEF) 2012, che, in base all'art. 2, c. 2, della legge 7 aprile 2011, n. 39, ha sostituito il precedente strumento del DFP; alla delibera n. 26/2014, sul DEF 2013.

³³⁶ Concernenti, ad esempio, l'attivazione di forme di confronto con le amministrazioni interessate, la necessità di operare una più precisa quantificazione dei costi e delle coperture, la sottoposizione di dettagliate relazioni sullo sviluppo delle iniziative già avviate, la trasmissione di prospetti in cui vengano dettagliati gli interventi da attivare, ecc.

³³⁷ Chiedendo, ad esempio, di tener conto dei contratti di programma che prevedono interventi infrastrutturali.

³³⁸ Cfr., su tutte, il preambolo della citata delibera n. 136/2012.

³³⁹ Così, l'art. 80, c. 21, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che inserisce il “Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici”; l'art. 4, c. 151, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, con riguardo alle opere intese ad «assicurare efficienza funzionale ed operativa e l'ottimizzazione dei costi di gestione dei complessi immobiliari sedi delle istituzioni dei presidi centrali e la sicurezza strategica dello Stato e delle opere la cui rilevanza culturale trascende i confini nazionali»; l'art. 2, c. 256, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che inserisce il “Passante grande di Bologna” nel PIS; più di recente, l'art. 18 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ha istituito presso il MIT un fondo per consentire la continuità dei cantieri in corso ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori. Il successivo c. 3 prevede che, a valere su tale fondo, con delibere del CIPE possono essere finanziati una serie di opere specifiche; in attuazione, sono state adottate le delibere nn. 58-61/2013.

progetto preliminare e definitivo, di vigilare sulla esecuzione dei progetti approvati», con il supporto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti³⁴⁰. Con il successivo d.lgs. n. 190/2002, adottato in attuazione della delega di cui alla “legge obiettivo”, poi sostituito dal d.lgs. n. 163/2006 (ovvero il primo c.d. Codice dei contratti pubblici), si confermano tali previsioni³⁴¹ e per l’approvazione dei progetti preliminari e definitivi vengono poi dettate discipline parzialmente differenti, di cui occorrerà dar conto³⁴².

Per quanto riguarda i progetti preliminari, si dispone che il Ministero competente, una volta acquisito dai soggetti aggiudicatori il progetto preliminare corredato di tutta la documentazione concernente pareri e autorizzazioni richieste, «formula la propria proposta al CIPE, che si pronuncia nei successivi trenta giorni»³⁴³. Il progetto viene approvato dal CIPE, il quale «decide a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l’opera»³⁴⁴. Come già ricordato, tuttavia, la prassi attesta come all’interno del CIPE non si vada quasi mai al voto, ma si cerchi di raggiungere il consenso effettivo di tutti i partecipanti alla seduta³⁴⁵. Viene inoltre previsto che le opere medesime siano comprese in intese generali quadro tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia autonoma, al fine del coordinamento e della realizzazione degli interventi³⁴⁶.

In attuazione di queste previsioni, il CIPE ha adottato delibere approvate su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d’intesa con il Ministro dell’economia e delle finanze. Queste decisioni presentano una struttura ricorrente, con la presa d’atto delle risultanze dell’istruttoria svolta dal MIT e l’attestazione delle caratteristiche generali del progetto e degli elementi per la relativa realizzazione³⁴⁷. A livello propriamente decisorio, il CIPE delibera sull’approvazione del pro-

³⁴⁰ V. art. 1, c. 1, della legge n. 443/2001.

³⁴¹ Si stabilisce generalmente che l’approvazione dei progetti ricompresi nel PIS «avviene d’intesa tra lo Stato e le regioni nell’ambito del CIPE allargato ai presidenti delle regioni e province autonome interessate».

³⁴² Al riguardo cfr. T. PAPARO, *La progettazione delle infrastrutture strategiche (artt. 164-171)*, 849 ss., anche per la bibliografia e la giurisprudenza ivi richiamata.

³⁴³ Art. 165, c. 4, d.lgs. n. 163/2006.

³⁴⁴ Art. 165, c. 5, d.lgs. n. 163/2006.

³⁴⁵ Una procedura particolarmente aggravata, però, viene prevista all’art. 165, c. 6, d.lgs. n. 163/2006, ove si voglia approvare il progetto preliminare in caso di motivato dissenso delle autonomie territoriali.

³⁴⁶ Art. 13 della legge 1 agosto 2002, n. 166.

³⁴⁷ Si attestano principalmente le caratteristiche dell’opera progettata, il soggetto aggiudicatore, il responsabile della redazione dei progetti definitivi (se coincidente con lo stesso soggetto aggiudicatore), la tempistica di realizzazione prevista, i piani economico-finanziari sintetici e le relazioni istruttorie, nonché la copertura finanziaria. Da un punto di vista particolare, le pronunce del Comitato prendono atto degli aspetti tecnico-procedurali legati all’espletamento degli obblighi normativi, degli aspetti finanziari, degli aspetti attuativi, fra i quali l’attribuzione del Codice unico di progetto. L’art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, prevede infatti che, a decorrere dal 1 gennaio 2003, ogni progetto di

getto preliminare, per lo più condizionato al recepimento delle prescrizioni e delle raccomandazioni proposte dal MIT, in accoglimento sia degli elementi fatti presenti al MIT da parte degli altri soggetti coinvolti nella procedura, sia dei rilievi svolti dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio (DIPE) in fase di istruzione della delibera.

Per quanto riguarda i progetti definitivi, dopo le modifiche legislative che hanno eliminato la necessità di convocare la conferenza di servizi³⁴⁸, si prevede che la relativa approvazione viene «adottata con il voto favorevole della maggioranza dei componenti il CIPE»³⁴⁹.

Anche per i progetti definitivi la delibera CIPE viene adottata su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa del Ministro dell'economia e delle finanze. Quanto ai contenuti delle pronunce, il CIPE è solito anche qui prendere atto delle risultanze dell'istruttoria svolta dal MIT, sotto i molteplici aspetti tecnico-procedurali, attuativi³⁵⁰ e finanziari³⁵¹. Nel suo contenuto propriamente decisionale, invece, la delibera dispone l'approvazione del progetto definitivo, anche qui subordinatamente alle prescrizioni e alle raccomandazioni proposte dal MIT, sulla base dei rilievi degli altri soggetti coinvolti.

Come già accennato, il complesso di queste competenze esercitate dal CIPE si rivela molto oneroso e defaticante, perché coinvolge il Comitato non soltanto

investimento pubblico deve essere dotato di un codice unico di progetto (CUP), che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatori devono richiedere al CIPE, secondo la procedura da esso definita previo parere della Conferenza unificata. Il Comitato si è pronunciato: con delibera n. 12/2000, tramite la quale, fra l'altro, è stata prevista l'individuazione di tutti gli investimenti pubblici attraverso tale codice identificativo unico; con delibera n. 144/2000, con la quale si è dato avvio, in linea con il documento approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 9 novembre 2000, alla procedura di assegnazione automatica del CUP, prevedendo che detto codice – basato sui dati caratteristici del singolo progetto – sia assegnato con apposita procedura, operante in ambito CIPE, partendo dall'immissione guidata di alcune informazioni di base; ed infine con le delibere n. 143/2002 e n. 24/2004, con cui il CIPE, ai sensi del citato art. 11 della legge n. 3/2003, ha, rispettivamente, definito il sistema per l'attribuzione del CUP che deve essere richiesto dall'amministrazione o dal soggetto titolare del progetto e stabilito che il CUP deve essere riportato su tutti i documenti amministrativi e contabili relativi a progetti d'investimento pubblico.

³⁴⁸ Prima delle modifiche recentemente apportate dal d.l. 3 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, veniva previsto che il MIT convocasse una Conferenza di servizi che coinvolgesse ciascuna delle amministrazioni interessate dal progetto rappresentate nel CIPE, tutte le ulteriori amministrazioni competenti a rilasciare permessi ed autorizzazioni di ogni genere e tipo, nonché i gestori di opere interferenti (art. 166, c. 3, d.lgs. n. 163/2006).

³⁴⁹ Anche in questo caso, l'eventuale dissenso della Regione o Provincia autonoma può essere superato con la procedura aggravata all'art. 166, c. 5, d.lgs. n. 163/2006.

³⁵⁰ In particolare, il CIPE attesta l'individuazione del soggetto aggiudicatore, le modalità di realizzazione, la tempistica dei lavori.

³⁵¹ Il Comitato prende atto del costo complessivo, valutato anche rispetto al costo indicato nella delibera di approvazione del progetto preliminare, oltre che dei finanziamenti disponibili e della presentazione dello schema analitico del piano economico-finanziario.

nell'approvazione dei singoli progetti, ma anche nelle variazioni di specifici aspetti delle decisioni già adottate³⁵².

Da ultimo, come anticipato, il quadro normativo di riferimento ha subito profondi cambiamenti con l'entrata in vigore del nuovo "Codice dei contratti pubblici", di cui al d.lgs. n. 50/2016. In particolare, per quanto qui interessa maggiormente, viene superato il precedente impianto basato sul PIS, le cui previsioni legislative risalenti al 2001 vengono conseguentemente abrogate, e vengono riformulate le competenze del CIPE.

Dal sistema delle "infrastrutture strategiche", infatti, si passa a quello di "infrastrutture e insediamenti prioritari", vale a dire le opere ricomprese nei due soli strumenti del "Piano generale dei trasporti e della logistica" e del "Documento pluriennale di pianificazione", destinato così a sostituire gli strumenti di programmazione preesistenti³⁵³.

Con riserva di approfondimento successivo rispetto al primo dei due³⁵⁴, occorre qui considerare che il Documento pluriennale di pianificazione (DPP) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti contiene «l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, ivi compresi gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica»³⁵⁵. Tale documento deve essere approvato dal CIPE in tempi brevi, pena la possibilità per il MIT di procedere all'approvazione³⁵⁶.

Per la prima individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari è prevista una disciplina peculiare. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti viene incaricato di effettuare una ricognizione di tutti gli interventi già compresi negli strumenti di pianificazione e programmazione, comunque denominati, vigenti alla data di entrata in vigore del nuovo Codice, che confluiranno nel primo DPP³⁵⁷.

³⁵² Così, non è infrequente che il Comitato debba pronunciarsi, ad esempio, sulla reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio (di recente, delibere n. 76/2012, nn. 54, 89, 93/2013, n. 45/2014), sulla modifica del soggetto aggiudicatore (delibere n. 59/2011, n. 130/2012, n. 91/2013), sulle variazioni e modifiche al quadro economico (delibera n. 84/2012, n. 68/2013), sull'autorizzazione alla concessione di ulteriori finanziamenti e contributi (delibere n. 87/2011, n. 63/2013), sull'autorizzazione all'utilizzo di future economie di gara (delibera n. 74/2012).

³⁵³ Cfr. art. 201, d.lgs. n. 50/2016.

³⁵⁴ Cfr. *infra* par. 10.2.

³⁵⁵ Ai sensi dell'art. 201, c. 3, d.lgs. n. 50/2016, il DPP deve presentare la struttura stabilita all'art. 2, c. 2, del d.lgs. n. 228/2011, ovvero un'articolazione in tre sezioni: la sezione contenente l'analisi *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali; la seconda, che illustra la metodologia e le risultanze della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e individua le priorità di intervento; la terza, che definisce i criteri per le valutazioni *ex post* degli interventi individuati e sintetizza gli esiti delle valutazioni *ex post* già effettuate. Sull'esigenza che vi sia maggior chiarezza nei possibili contenuti del DPP si vedano i rilievi espressi dal CIPE con la delibera n. 68/2016, recante "Linee guida del Ministero delle infrastrutture e trasporti per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche".

³⁵⁶ V. Art. 2, c. 5, del d.lgs. n. 228/2011. Deve essere sentita anche la Conferenza unificata e le Commissioni parlamentari competenti.

³⁵⁷ Cfr. art. 200, c. 3, del d.lgs. n. 50/2016.

Quest'ultimo, da adottare entro un anno, deve contenere l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, nonché, in attesa dell'adozione del Piano generale dei trasporti e della logistica, anche le linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture³⁵⁸.

Con i DPP successivi al primo si procede anche alla revisione degli interventi inseriti nel DPP precedente, in modo da evitare qualunque sovrapposizione tra gli strumenti di programmazione³⁵⁹.

Anche secondo la nuova disciplina, il CIPE è destinato ad "esprimersi" annualmente sul DPP, oltre che a continuare a pronunciarsi sui singoli progetti e a svolgere funzioni di vigilanza sulla realizzazione degli stessi, secondo quanto si ricava indirettamente anche dalla disciplina delle competenze del MIT³⁶⁰. Tuttavia, dal momento che il primo DPP non è stato ancora adottato, trovano nel frattempo applicazione le disposizioni transitorie al Codice, secondo cui deve continuare ad essere applicato il precedente d.lgs. n. 163/2006³⁶¹.

10.2. *La diversa programmazione infrastrutturale connessa al PIS*

Nell'ambito delle politiche condotte mediante il Programma infrastrutture strategiche si innestano ulteriori strumenti programmatori che, coordinati con quest'ultimo, si occupano di specifici settori o di opere pubbliche particolari.

Il primo strumento di programmazione infrastrutturale collegato al PIS – come sancito anche dalla normativa più recente – interessa il settore della trasportistica. Si tratta del c.d. "Piano generale dei trasporti", istituito dalla legge n. 245/1984³⁶², il cui schema doveva essere originariamente predisposto da un Comitato di Ministri istituito *ad hoc* con d.P.C.M. ed esaminato dal CIPE.

³⁵⁸ Art. 201, c. 7, d.lgs. n. 50/2016.

³⁵⁹ Art. 201, c. 10, d.lgs. n. 50/2016.

³⁶⁰ L'art. 214, c. 2, lett. d) e f), del d.lgs. n. 50/2016, stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede alle attività di supporto al CIPE per la vigilanza sulle attività di affidamento da parte dei soggetti aggiudicatori e della successiva realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari; cura inoltre l'istruttoria sui progetti di fattibilità e definitivi, anche ai fini della loro sottoposizione alle deliberazioni del CIPE, proponendo allo stesso le eventuali prescrizioni per l'approvazione del progetto.

³⁶¹ Art. 216, c. 1, del d.lgs. n. 50/2016. La precedente disciplina continua ad applicarsi alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del nuovo Codice. Il CIPE, dunque, ha continuato a pronunciarsi anche nel più recente periodo secondo la previgente disciplina, approvando progetti preliminari (delibera n. 38/2016), varianti (delibere nn. 14, 21/2016, 10/2017), progetti definitivi (delibere nn. 16, 19, 40/2016, 9/2017), proroga della dichiarazione di pubblica utilità (delibere nn. 18, 60/2016), reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio (delibera n. 22/2016), variazione del soggetto aggiudicatore (delibere nn. 23, 62/2016).

³⁶² Secondo l'art. 1 della legge 15 giugno 1984, n. 245, spetta al Piano generale dei trasporti «assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare

Con la successiva istituzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET) è stato disposto che fosse quest'ultimo a provvedere, con cadenza triennale, all'aggiornamento del citato Piano³⁶³. Al momento della soppressione di questo Comitato, poi, le funzioni da esso esercitate sono state devolute al CIPE, fra cui l'«aggiornamento, con periodicità triennale, del piano generale dei trasporti»³⁶⁴.

La legge 27 febbraio 1998, n. 30, fa riferimento al Piano generale dei trasporti non come un mero aggiornamento del precedente, bensì come nuovo Piano. Conseguentemente, nel 2001 ha visto la luce il “Piano Generale dei Trasporti e della Logistica” (PGTL) adottato previo parere favorevole del CIPE, il quale ha indicato numerosi impegni e raccomandazioni ai Ministri di settore competenti e alle Regioni³⁶⁵.

In attuazione agli indirizzi rivolti al Ministro di settore, inoltre, il CIPE è successivamente intervenuto per adottare il “Piano della Logistica”, che si pone quale riferimento chiave per ogni azione strategica nel comparto delle infrastrutture e del territorio³⁶⁶.

Il PGTL è rimasto un punto di riferimento anche per ulteriori strumenti programmatori, quali il Programma infrastrutture strategiche – che è integrato dal PGTL con gli interventi trasportistici ivi inclusi – e il Programma Nazionale Ricerca, nella parte relativa al settore dei trasporti. Il primo PGTL, inoltre, è rimasto ad oggi formalmente in vigore, seppure i vari aggiornamenti al Programma infrastrutture strategiche siano intervenuti sulle opere previste. Non solo, ma la recente entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50/2016, ha ulteriormente valorizzato il PGTL, dal momento che il nuovo sistema delle “infrastrutture e insediamenti prioritari”, che supera il precedente impianto basato sulle “infrastrutture strategiche”, si basa esclusivamente sulle opere ricomprese nel “Documento pluriennale di pianificazione” e nel “Piano generale dei trasporti e della logistica”. Quest'ultimo, sul quale il CIPE continua ad esprimersi con «delibe-

l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle regioni e delle province autonome».

³⁶³ Art. 2, c. 1, lett. i, legge 4 giugno 1991, n. 186. V. *retro* Cap. I, par. 5.2.

³⁶⁴ Art. 3, c. 1, lett. b, d.P.R. n. 373/1994.

³⁶⁵ Il CIPE ha adottato, previo parere del NARS, la delibera n. 113/2000, auspicando il rispetto di numerosi impegni e raccomandazioni ai Ministri di settore competenti e formulando le linee guida per la redazione dei “piani regionali dei trasporti”. Il CIPE si è pronunciato anche con delibera n. 1/2001, dopo l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari e delle osservazioni della Conferenza Stato-Regioni. Il nuovo PGTL è stato poi adottato con d.P.R. 14 marzo 2001.

³⁶⁶ Approvato con delibera n. 44/2006, su proposta del MIT, il Piano della Logistica individua linee prioritarie di intervento, indica le “macro-aree di interesse logistico” e la “rete portante” di riferimento, pone indirizzi specifici per le misure di politica dei trasporti e in riferimento all'utilizzo delle risorse.

razione», è ora chiamato a definire «le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese»³⁶⁷.

Tra gli ulteriori settori la cui programmazione è coordinata al PIS è possibile ricordare l'edilizia scolastica e, in particolare, il «Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici», previsto dalla legge n. 289/2002 (finanziaria 2003), che dev'essere adottato dal CIPE sentita la Conferenza Unificata³⁶⁸. Nel rispetto della procedura prevista a livello legislativo, ma garantendo forme possibilmente più stringenti di raccordo con le Regioni³⁶⁹, il CIPE ha adottato il «I programma delle opere strategiche – Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici»³⁷⁰, che definisce le modalità di ripartizione delle disponibilità medesime tra le Regioni e articola il percorso per la redazione dei programmi pluriennali a base regionale. La decisione, inoltre, prevede «raccomandazioni» dirette alle Regioni e «inviti» rivolti al Ministro, fra cui quello di relazionare periodicamente sull'attuazione del programma e di sottoporre al Comitato un ulteriore programma stralcio.

Le ulteriori modalità attuative del «I programma stralcio» devono essere definite nell'ambito della Conferenza Unificata, ed è proprio in base a quanto deciso in questa sede che, volendo rafforzare i poteri regionali di controllo e coordinamento sull'uso delle risorse statali, la prima decisione del CIPE è stata successivamente modificata³⁷¹. Di seguito è stato anche approvato il «II programma stralcio»³⁷², ed il CIPE è intervenuto più volte sui Piani straordinari di messa in sicurezza degli edifici scolastici già approvati³⁷³, oltre a prendere atto delle relazioni semestrali sullo stato di avanzamento dei Programmi stralcio³⁷⁴. Più recentemente è stata impressa

³⁶⁷ Così secondo l'art. 201, c. 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Il PGTL deve essere adottato ogni tre anni, su proposta del MIT, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata e sentite le Commissioni parlamentari competenti.

³⁶⁸ L'art. 80, c. 21, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), prevede, nell'ambito del PIS, la predisposizione – da parte del MIT, di concerto con il MIUR – di un «Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici», con particolare riguardo delle strutture insistenti nelle zone soggette a rischio sismico. Quanto al procedimento di adozione, si dispone la sottoposizione del piano al CIPE, il quale, sentita la Conferenza Unificata, ripartisce le risorse nel rispetto delle competenze degli enti locali all'art. 3 della legge n. 23/1996.

³⁶⁹ A questo proposito, il MIT ha istituito una Commissione tecnico-scientifica avente funzioni di supporto tecnico, costituita anche da rappresentanti designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Tale Commissione ha elaborato il Piano sulla base delle indicazioni fornite dalle singole Regioni.

³⁷⁰ Delibera CIPE n. 102/2004.

³⁷¹ V. delibera CIPE n. 157/2005.

³⁷² Delibera CIPE n. 143/2006, che dà conto dell'avvio del sistema di relazione semestrale da parte del Ministro.

³⁷³ Cfr., ad esempio, delibera CIPE n. 17/2008, recante definanziamenti e riprogrammazioni su proposta di alcune Regioni; delibera n. 114/2008, su accantonamento di risorse; delibera n. 48/2009, su assegnazioni particolari.

³⁷⁴ Cfr. delibere n. 15/2010, nn. 46 e 76/2011, n. 66/2012.

una netta accelerazione alle politiche sull'edilizia scolastica che ha condizionato la programmazione del CIPE, garantendo anche un intervento diretto delle Commissioni parlamentari nell'individuazione delle opere³⁷⁵ ed una rinnovata attenzione su tali politiche infrastrutturali³⁷⁶.

Tra la programmazione infrastrutturale settoriale occorre poi annoverare le misure specificatamente inerenti l'edilizia carceraria, come quelle destinate a «fronteggiare la grave crisi di sovrappopolazione delle carceri», da inserire nel Programma infrastrutture strategiche ai sensi del d.l. n. 207/2008³⁷⁷. In questo ambito, tra gli strumenti di programmazione adottati dal CIPE, può essere ricondotto il “Programma straordinario per il finanziamento di istituti penitenziari in corso di costruzione”, il cui contenuto non si limita solamente a destinare risorse, ma assume una più articolata valenza di indirizzo³⁷⁸.

Sempre a questa logica di coordinamento con il Programma infrastrutture strategiche deve essere poi ricondotta anche la programmazione delle risorse che interessa il settore idrico. Così accade per le misure finalizzate al recupero di risorse idriche nelle aree di crisi del territorio nazionale e al miglioramento e protezione ambientale, di cui alla legge n. 350/2003 (finanziaria 2004)³⁷⁹. Nel rispetto della procedura fissata a livello legislativo, su proposta dei Ministri competenti, sempre in stretto concerto con le amministrazioni regionali interessate, il CIPE ha appro-

³⁷⁵ L'art. 2, c. 239, della legge 23 dicembre 2009 n. 191 (finanziaria 2010), dispone che, previa approvazione di apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari, siano individuati gli interventi di immediata realizzabilità, con la relativa ripartizione degli importi tra gli enti territoriali interessati.

³⁷⁶ Più di recente, l'art. 48 del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, prevede fra l'altro che il CIPE, in esito ad una verifica delle risorse inutilizzate, operi una riprogrammazione e assegni ulteriori risorse in relazione ai fabbisogni effettivi, sulla base di un programma articolato degli interventi, e individui le modalità di utilizzo delle risorse assegnate, di monitoraggio dell'avanzamento dei lavori e di applicazione di misure di revoca. Il CIPE ha assolto a tali adempimenti con delibera n. 22/2014.

³⁷⁷ L'art. 44-*bis* del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, introdotto dalla legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14, prevede che a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria venga predisposto un programma di interventi per fronteggiare la grave crisi di sovrappopolazione delle carceri e che, con successivi decreti del Presidente del Consiglio siano determinate le opere necessarie per l'attuazione di detto programma, opere che vengono inserite nel PIS.

³⁷⁸ Cfr. delibera n. 59/2009, approvata su proposta del MIT, recante assegnazione di risorse per “interventi di edilizia”. Nel programma si individuano istituti interessati dagli interventi, costi, finanziamenti già disponibili, percentuale di avanzamento lavori, finanziamenti richiesti a valere sulle risorse del Fondo infrastrutture, capienza del nuovo istituto, nonché numerose direttive rivolte al Ministro di settore circa l'attuazione e il controllo.

³⁷⁹ Secondo l'art. 4, cc. 35 ss., della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004). Tale programma viene formulato sulla base delle richieste degli enti interessati agli interventi, per il tramite delle Regioni competenti per territorio, e in coerenza – fra l'altro – con gli accordi di programma quadro esistenti e il PIS indica le risorse finanziarie assegnate ai singoli interventi e ne definisce la gerarchia delle priorità.

vato il “Programma nazionale degli interventi nel settore idrico”³⁸⁰, stabilendo anche che le modificazioni ed integrazioni del programma siano approvate con successive delibere del Comitato stesso, come effettivamente accaduto³⁸¹.

Al medesimo settore è riconducibile anche il “Programma per l’approvvigionamento idrico in agricoltura e per l’adeguamento e lo sviluppo dell’irrigazione”³⁸². In questo caso il CIPE ha dapprima rivolto al Ministro competente una serie di linee guida per la realizzazione del Programma, per poi pronunciarsi sulla relativa approvazione, realizzata anche grazie alle Regioni interessate³⁸³.

La programmazione degli interventi infrastrutturali legati al PIS viene influenzata anche da specifiche vicende di carattere emergenziale, che la saldano alle politiche di sviluppo. È quanto accaduto, ad esempio, a seguito degli eventi sismici che hanno colpito la Regione Abruzzo nell’aprile del 2009, con la programmazione delle risorse attivata dal d.l. n. 39/2009³⁸⁴. Ai fini della ricostruzione dei siti danneggiati, infatti, il CIPE è stato coinvolto nel «piano di interventi urgenti per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati dagli eventi sismici», con la previsione che il Comitato riservi alla Regione Abruzzo una quota aggiuntiva delle risorse del Fondo infrastrutture «destinate al finanziamento degli interventi in materia di edilizia scolastica»³⁸⁵. Il CIPE si è pronunciato in molteplici occasioni per programmare e destinare risorse alle finalità stabilite³⁸⁶, anche a seguito dei successivi sviluppi legislativi che hanno autorizzato ulteriori spese³⁸⁷, sino alla previsione dell’adozione di

³⁸⁰ V. la delibera n. 74/2005.

³⁸¹ Il CIPE è nuovamente intervenuto con la delibera n. 117/2006, modificata con la delibera n. 145/2007, e con la delibera n. 69/2010, modificata dalla delibera n. 46/2012. La delibera n. 92/2010, ha invece approvato il nuovo “Programma irriguo nazionale – Regioni del sud Italia”.

³⁸² V. art. 141 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001).

³⁸³ Rispettivamente delibera n. 41/2002, adottata su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, e delibera n. 133/2002.

³⁸⁴ V. il d.l. 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, nella legge 24 giugno 2009, n. 77, recante “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”.

³⁸⁵ Così l’art. 4, c. 1, lett. b, del d.l. n. 39/2009, che dispone la predisposizione e l’attuazione, da parte del MIT, d’intesa con le amministrazioni interessate e con la Regione Abruzzo, sentiti i Sindaci dei Comuni interessati, di «un piano di interventi urgenti per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati dagli eventi sismici». Le competenze del CIPE sono regolate al successivo comma 4.

³⁸⁶ Si veda, fra l’altro: delibera n. 82/2009, concernente il “programma stralcio”; delibera n. 79/2009, di assegnazione risorse; delibera n. 44/2012, concernente il II programma stralcio. Ai sensi del citato art. 4, c. 4, del d.l. n. 39/2009, inoltre, si veda anche la delibera n. 47/2009, che assegna risorse nell’ambito del citato “Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici”. Il CIPE ha preso atto del III programma stralcio e operato una riprogrammazione con delibere nn. 18 e 85/2013.

³⁸⁷ Sull’assegnazione ai Comuni delle risorse autorizzate dall’art. 7-*bis*, c. 1, del d.l. 26 aprile 2013, n. 43, convertito, con modificazioni, nella legge 24 giugno 2013, n. 71, v. delibere n. 50/2013, nn. 1 e 23/2014. Con delibera n. 23/2015, è stata realizzata una ricognizione delle risorse disponibili, che successivamente sono state assegnate con delibere nn. 77, 78, 113/2015 e n. 50/2016. Il CIPE ha adottato anche una serie di indirizzi, criteri e modalità per la predisposizione dei Programmi pluri-

uno specifico “Programma di sviluppo per l’area del cratere sismico della Regione Abruzzo”³⁸⁸.

Giova ricordare, da ultimo, che con l’imperversare della crisi economica è stato dato avvio ad un più organico utilizzo delle risorse nazionali destinate alle politiche di sviluppo territoriali per la realizzazione delle grandi infrastrutture, perlopiù richiamate dal PIS.

A questo scopo è stato istituito dalla legge n. 133/2008 il c.d. Fondo infrastrutture, «per il finanziamento in via prioritaria di «interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche, di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese»³⁸⁹. È ovviamente al CIPE che spetta ripartire tale fondo³⁹⁰.

Successivamente è intervenuto l’art. 18 del d.l. n. 185/2008, il quale dispone che il CIPE, in coerenza con gli indirizzi assunti in sede europea, assegni, fra l’altro, una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo aree sottoutilizzate al citato Fondo infrastrutture, destinando così molte risorse disponibili per le politiche di sviluppo territoriale alla realizzazione di singole opere o al finanziamento di programmi infrastrutturali³⁹¹.

nali di intervento di settore e dei relativi Piani annuali di attuazione delle amministrazioni competenti (delibera n. 48/2016).

³⁸⁸ Art. 1, c. 12, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Il programma individua tipologie di intervento, amministrazioni attuatrici, disciplina del monitoraggio, della valutazione degli interventi *in itinere* ed *ex post*, della eventuale revoca o rimodulazione delle risorse per la più efficace allocazione delle medesime. V. delibere CIPE n. 49/2016 e n. 70/2017.

³⁸⁹ L’art. 6-*quinquies*, c. 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, introdotto in sede di conversione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, a decorrere dall’anno 2009, tale fondo alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l’attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, di cui si è già trattato *retro* par. 5.1.

³⁹⁰ Secondo l’art. 6-*quinquies*, c. 2, del citato d.l. n. 112/2008, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, d’intesa con il MIT, sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Al riguardo si veda la delibera n. 31/2010.

³⁹¹ V. art. 18 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, con riguardo ad opere «per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l’edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l’innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche per la mobilità». Il CIPE dev’essere presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio ed assume le decisioni su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro per le infrastrutture ed i trasporti. Cfr., su tutte, delibere CIPE nn. 3, 5, 49, 59, 103, 121/2009, n. 103/2010.

10.3. *La programmazione infrastrutturale parallela al PIS*

Altri strumenti di programmazione degli interventi infrastrutturali, viceversa, non fanno espresso richiamo al Programma infrastrutture strategiche e si sviluppano sostanzialmente in parallelo ad esso, o comunque al di fuori di un quadro strettamente unitario.

Tra le politiche settoriali, ad esempio, assume rilievo quanto avviene con l'edilizia scolastica. Qui è possibile ricordare il programma approvato dal CIPE contenente gli interventi che Comuni e Province possono realizzare nelle aree depresse del territorio nazionale, sulla base delle priorità individuate dalle Regioni interessate, secondo quanto stabilito dal d.l. n. 286/1996³⁹². Dopo la prima approvazione³⁹³, il CIPE è successivamente tornato più volte su tale programma, modificandolo e integrandolo con nuovi interventi sollecitati dalle Regioni³⁹⁴.

Tra questo tipo di forme di programmazione ve ne sono alcune che assumono un consistente peso politico. È quanto accade con il c.d. Piano casa³⁹⁵, di cui al d.l. n. 112/2008, finalizzato a «garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana», da approvare con d.P.C.M. previa delibera del CIPE e garanzia del coinvolgimento regionale³⁹⁶. Il CIPE, inoltre, partecipa anche alla predisposizione dei programmi attuativi di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana³⁹⁷; su quest'ultimo profilo, però, il Comitato è stato costretto a pronunciarsi a

³⁹² In base all'art. 14, c. 6, del d.l. 25 maggio 1996, n. 286, la Cassa depositi e prestiti veniva autorizzata a concedere mutui a Comuni e Province per interventi di edilizia scolastica da realizzare nelle aree depresse del territorio nazionale, «con requisiti di necessità ed urgenza, di celere esecuzione o di completamento funzionale, individuati con apposito programma predisposto dal Ministro della pubblica istruzione, sentite le Regioni interessate e approvato dal CIPE».

³⁹³ In attuazione veniva dapprima adottata la delibera CIPE n. 89/1996, che approvava il programma di cui sopra, il cui elenco degli interventi da realizzare è stato redatto sulla base delle priorità espresse dalle Regioni.

³⁹⁴ Cfr. le delibere n. 258/1997, n. 82/1999, n. 72/2000, n. 101/2002, n. 31/2003, n. 72/2004, nn. 2 e 130/2005, n. 88/2007.

³⁹⁵ La rilevanza politica di questo programma è comprovata dallo stesso DPEF 2009-2013, che dispone che la realizzazione del «Piano Casa» rientri proprio tra le opere, da avviare nel periodo indicato, per «spingere l'apparato economico verso lo sviluppo».

³⁹⁶ Art. 11, c. 1, del d.l. n. 112/2008, come modificato dalla legge di conversione n. 133/2008. Nel rispetto della procedura sopra descritta, il CIPE ha adottato la delibera n. 18/2009, su proposta del MIT, con cui si esprime parere favorevole sulla bozza del Piano Casa, condizionato al recepimento di una serie di indicazioni. Il Piano nazionale di edilizia abitativa è stato poi adottato il d.P.C.M. 16 luglio 2009, recependo le raccomandazioni formulate dal CIPE.

³⁹⁷ All'art. 4 del d.P.C.M., in particolare, si prevede la sottoscrizione di appositi accordi di programma al fine di concentrare gli interventi sull'effettiva richiesta abitativa attraverso i citati programmi. Tali accordi di programma, ai sensi dell'art. 11, c. 4, del d.l. n. 112/2008, devono essere promossi dal MIT con Regioni e Comuni, e vengono approvati con d.m., previa delibera CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata.

più riprese, soprattutto a seguito dell'intervento della Corte costituzionale che ha imposto il necessario raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza Unificata³⁹⁸.

Occorre poi osservare che le attività legate al Programma infrastrutture strategiche non sono le sole che fanno del CIPE la sede di raccordo fra livelli territoriali di governo nella programmazione di interventi infrastrutturali. Un'ulteriore riprova viene fornita, anche al di là del dato normativo espresso, con il "Piano nazionale della sicurezza stradale" e il "Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete classificata nazionale".

Il Piano nazionale della sicurezza stradale viene disciplinato dalla legge n. 144/1999³⁹⁹. Il relativo procedimento di adozione è strutturato in più fasi, attraverso la previa definizione in sede ministeriale degli indirizzi generali del Piano e delle linee guida per l'attuazione dello stesso, la successiva predisposizione della bozza di Piano da parte dei Ministri di settore, l'approvazione della proposta da parte del CIPE, il quale deve poi approvare anche la programmazione attuativa⁴⁰⁰.

In coerenza con il citato Piano nazionale della sicurezza stradale, inoltre, la legge n. 166/2002, demanda al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti l'approvazione di un "Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete classificata nazionale"⁴⁰¹.

Il CIPE ha approvato contestualmente i due citati strumenti programmatori, con il previo parere della Conferenza Unificata, benché non espressamente richiesto dalla normativa di riferimento⁴⁰². Il Comitato, inoltre, ha seguito le medesime

³⁹⁸ Originariamente, il citato art. 11, c. 4, del d.l. n. 112/2008, prevedeva che «decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati». La Corte costituzionale, con sentenza 26 marzo 2010, n. 121, ha dichiarato, fra l'altro, l'incostituzionalità di quest'ultimo disposto «per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni», rendendo l'intesa un elemento necessario per l'attuazione del Piano (punto 9, cons. dir.). Conseguentemente sono state adottate le delibere n. 16/2011, nn. 5 e 77/2012. Sul contenzioso costituzionale citato, cfr. A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, 1378 ss.

³⁹⁹ V. i commi 1, 2 e 3 dell'art. 32 della legge 17 maggio 1999, n. 144, secondo cui tale Piano costituisce un «sistema articolato di indirizzi, di misure per la promozione e l'incentivazione di piani e strumenti per migliorare i livelli di sicurezza da parte degli enti proprietari e gestori, di interventi infrastrutturali, di misure di prevenzione e controllo, di dispositivi normativi e organizzativi, finalizzati al miglioramento della sicurezza secondo gli obiettivi comunitari».

⁴⁰⁰ Art. 32, c. 6, legge n. 144/1999.

⁴⁰¹ Art. 15 legge 1 agosto 2002, n. 166.

⁴⁰² Quale prima attuazione dei precedenti disposti, il CIPE ha approvato la delibera n. 100/2002, con cui viene approvato il "Piano nazionale della sicurezza stradale riferito al biennio 2002-2003", attraverso cui si fissano obiettivi, azioni prioritarie, fabbisogni e spese. Contestualmente viene anche approvato il "primo programma annuale di attuazione", la cui gestione viene affidata a livello regionale, ove si indicano, fra l'altro, le ripartizioni di risorse alle autonomie territoriali. Il CIPE, inoltre, raccomanda al Ministro di sottoporre, prima dell'approvazione, il "Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete classificata nazionale" di cui al citato art. 15 della legge

procedure per pronunciarsi anche sui successivi aggiornamenti⁴⁰³, specie dopo che il legislatore ha deciso di imprimere un'accelerazione alla predisposizione dei suddetti strumenti di programmazione⁴⁰⁴.

Ulteriormente, l'attività del CIPE può sostanziarsi tanto nell'adozione di strumenti di programmazione *ad hoc* legati alla realizzazione di infrastrutture strategiche, quanto in una più immediata ripartizione di risorse funzionale alla realizzazione degli interventi.

Al primo caso è riconducibile il “Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica”, previsto dal d.l. n. 83/2012, finalizzato a garantire su tutto il territorio nazionale «i livelli minimi uniformi di accessibilità del servizio di ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica»⁴⁰⁵. Il Piano, stanti le previsioni originarie, deve essere adottato con d.P.C.M., previa deliberazione del CIPE e con la partecipazione delle Regioni, e dovrebbe essere aggiornato annualmente. Benché tale aggiornamento non abbia rispettato la cadenza preventivata, il Piano approvato presenta una struttura complessa che comunque ha richiesto un adeguamento alla normativa elaborata a livello europeo⁴⁰⁶.

n. 166/2002, al fine di offrire un quadro complessivo delle misure attuative del Piano nazionale. Con delibera n. 25/2003, il Comitato si è espresso favorevolmente su quest'ultimo “Programma”, predisposto dal Ministro competente e dall'ANAS, rilevandone la coerenza con il Piano nazionale di cui sopra. Nei suoi contenuti, vengono individuati dall'ANAS i «punti critici» della viabilità sulla base delle rilevazioni degli incidenti stradali nel precedente quinquennio, si quantifica la spesa per l'eliminazione di detti punti critici e, in particolare, si licenzia la prima fase del Programma. La successiva delibera n. 125/2005, rende un nuovo parere favorevole sulla richiesta di rimodulazione del Programma, con la quale, rilevata la coerenza con il Piano nazionale, vengono previsti una serie di nuovi interventi.

⁴⁰³ Con la delibera n. 81/2003, adottata previo parere della Conferenza Unificata, il CIPE ha approvato il 2° Programma annuale di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale per il 2003.

⁴⁰⁴ Con l'art. 1, c. 1035, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), si è disposto che il Ministro dei trasporti provvedesse entro sei mesi all'aggiornamento del «Piano nazionale della sicurezza stradale». Conseguentemente, la successiva delibera n. 143/2007, approva il 3° Programma annuale di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, predisposto anche sentite le Regioni, l'UPI e l'ANCI in appositi tavoli di concertazione. La delibera, inoltre, rappresenta una prima fase dell'aggiornamento del Piano previsto dalla legge n. 296/2006 sopra citata. Con la delibera n. 108/2008, il CIPE ha approvato il 4° Programma di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, riferito all'annualità 2008, e ha altresì approvato il 5° Programma di attuazione, relativo al 2009. Con la successiva delibera n. 56/2010, viene infine approvato il 5° Programma di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale.

⁴⁰⁵ Così l'art. 17-*septies*, c. 1, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge del 7 agosto 2012, n. 134.

⁴⁰⁶ Con delibera n. 13/2014, dopo che la Conferenza unificata ha trasmesso al DIPE le osservazioni delle Regioni, il CIPE ha adottato tale Piano, recepito poi con d.P.C.M. 26 settembre 2014. Quanto ai suoi contenuti, in attuazione delle citate disposizioni legislative e della copiosa disciplina dell'Unione europea di settore, il Piano articola una complessa struttura in fasi, indicando i “criteri” ed i “filoni” per lo sviluppo della rete di ricarica elettrica nazionale, e individua i profili finanziari aggiornati delle risorse da destinare all'attuazione, i criteri e le modalità di aggiornamento e di monito-

Al secondo caso, invece, possono essere ricondotte le misure di compensazione agli enti locali che ospitano impianti del ciclo del combustibile nucleare. A questo proposito, il d.l. n. 314/2003 affida al CIPE il compito di effettuare l'assegnazione annuale dei contributi compensativi a Comuni e Province che ospitano i predetti impianti, sulla base delle stime effettuate da organi tecnici⁴⁰⁷. In attuazione di tale disposto, sulla scorta dei decreti ministeriali che approvano la ripartizione percentuale delle misure di compensazione agli enti locali ospitanti, il CIPE adotta una serie di delibere con cui vengono definiti i criteri di ripartizione e viene effettuata la concreta ripartizione delle somme qualificate come misure compensative⁴⁰⁸.

Ulteriormente, la programmazione infrastrutturale del CIPE, in alcuni casi, si inserisce nell'ambito dei rapporti convenzionali con gli enti concessionari di servizi di pubblica utilità. È quanto accade con il "Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali", le cui risorse devono essere prioritariamente destinate, tra l'altro, alle opere di cui ai contratti di programma con RFI S.p.a. e ANAS S.p.a.⁴⁰⁹ Il CIPE ha approvato una serie di delibere con cui è stata finanziata la realizzazione di singole opere, richiamate solitamente dai contratti di programma in corso⁴¹⁰.

Infine, tra i settori nei quali il CIPE viene chiamato a pronunciarsi con maggiore frequenza occorre annoverare gli "interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa" di cui alla legge 26 febbraio 1992, n. 211. In forza di questa competenza, il Comitato si trova inserito all'interno di un circuito che lo coinvolge, assieme al Ministro di settore e ai singoli Comuni, nella programmazione e nell'approvazione degli specifici interventi in questione.

Gli enti locali sono chiamati a predisporre «piani di intervento» e, ove necessario, «accordi di programma» con le amministrazioni e i soggetti interessati, «ai fini

raggio del Piano medesimo, nonché, a livello attuativo, promuove la stipula di appositi accordi di programma al fine di concentrare gli interventi nei singoli contesti territoriali, in conformità al comma 5 del citato art. 17-*septies*. Più di recente, poi, si veda la delibera n. 115/2015, di approvazione dell'aggiornamento al citato Piano, che richiama gli atti normativi e le politiche europee nel frattempo intervenute, e la delibera n. 64/2017, sull'accordo di programma con le Regioni e gli enti locali per la realizzazione di reti di ricarica dei veicoli elettrici.

⁴⁰⁷ Art. 4, c. 1-*bis*, d.l. 14 novembre 2003 n. 314, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2003 n. 368.

⁴⁰⁸ Così le delibere n. 101/2007, n. 111/2008, n. 61/2011, n. 14/2012, n. 41/2013, n. 65/2014, n. 75/2015, n. 61/2017.

⁴⁰⁹ L'art. 32, c. 1, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, istituisce nello stato di previsione del MIT tale fondo, successivamente ridenominato, e stabilisce che le risorse del Fondo siano assegnate dal CIPE, su proposta del MIT, di concerto con il MEF. Sui contratti di programma nel settore ferroviario e autostradale, v. *infra* par. 11.1.

⁴¹⁰ Così la delibera CIPE n. 33/2012, per l'assegnazione a RFI S.p.a. "Contratto di programma – Parte investimenti annualità 2012"; la delibera n. 32/2012, per l'assegnazione a ANAS S.p.a. "Annualità 2012". V. anche le delibere nn. 30, 29, 28, 27/2012, e le rimodulazioni alle delibere n. 126/2012 e nn. 7 e 8/2013. Tra le decisioni riguardanti tipologie di opere diverse, v. la delibera n. 134/2012, "Nuovo Auditorium – Teatro dell'Opera di Firenze", o la delibera n. 137/2012, di programmazione complessiva.

dello sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane e per favorire l'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata»⁴¹¹. In base alla disciplina originaria, i citati piani di intervento e gli accordi di programma devono essere trasmessi ai Ministri di settore, i quali debbono sottoporli al Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET) per la relativa approvazione nonché per l'individuazione delle eventuali fonti di finanziamento e delle quote delle disponibilità da destinare annualmente ai singoli interventi⁴¹². Al CIPET spettava inoltre di approvare il piano di riparto delle risorse e di concedere contributi per i singoli interventi⁴¹³.

Una volta soppresso il CIPET, il CIPE è subentrato nell'esercizio delle funzioni suindicate. Il Comitato, dunque, approva tutt'oggi i programmi d'intervento per le aree metropolitane e per le aree urbane indicati in ciascuna delibera, ma soprattutto provvede alla approvazione dei piani di riparto delle risorse e alla concessione dei contributi, indicando la quota di disponibilità assegnata annualmente⁴¹⁴.

Anche queste ultime pronunce, come l'approvazione dei progetti legati al Programma infrastrutture strategiche, si risolvono nell'esercizio di una funzione di amministrazione attiva che nell'economia complessiva dell'attività del CIPE risulta priva di una rilevanza programmatoria immediata. Basti pensare, anche qui, come il Comitato sia spesso chiamato a pronunciarsi su questioni minute, come l'approvazione di varianti, di modifiche nei finanziamenti, di autorizzazioni all'utilizzo delle economie di gara, di rideterminazione delle quote dei limiti di impegno, sino alla rimodulazione dei singoli progetti.

11. *Le tariffe e i servizi di pubblica utilità*

Le competenze esercitate dal CIPE che ricadono nei settori delle tariffe e dei servizi di pubblica utilità traggono origine dalle competenze ereditate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (CIPET)⁴¹⁵ e dal Comitato interministeriale dei prezzi (CIP)⁴¹⁶. Progressivamente, però, l'attività svolta dal CIPE si è spostata dalla gestione dei prezzi al versante della gestione di

⁴¹¹ Art. 1, c. 1, legge n. 211/1992.

⁴¹² Art. 5, legge n. 211/1992.

⁴¹³ Art. 10, legge n. 211/1992.

⁴¹⁴ Cfr., fra le altre, delibere n. 42/2017, n. 61/2016, n. 30/2014, nn. 25 e 75/2013, n. 105/2012, nn. 90 e 91/2011, n. 93/2010, n. 112/2004, nn. 35 e 97/2003, nn. 2, 99, 132/2002, nn. 15, 76, 101/2001, nn. 70 e 71/2000. Più di recente, l'art. 1, c. 88, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), ha stabilito che, per accelerare gli interventi per la realizzazione di linee tramviarie e metropolitane in aree urbane, il CIPE individui gli interventi i cui finanziamenti debbano essere revocati qualora tali interventi non siano stati affidati con apposito bando di gara; cfr. delibera n. 21/2015.

⁴¹⁵ Sul CIPET, cfr. *retro* Cap. I, par. 5.2.

⁴¹⁶ Più in generale sul CIP, v. *retro* Cap. I, par. 2.

tariffe, con particolare riguardo ai servizi di pubblica utilità, in una prospettiva di crescente integrazione con gli interventi infrastrutturali. Fondamentale al riguardo è quanto stabilito al d.lgs. n. 430/1997, secondo cui il CIPE definisce «le linee guida ed i principi comuni per le amministrazioni che esercitano funzioni in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, ferme restando le competenze delle autorità di settore»⁴¹⁷. La norma riduce l'area di operatività del CIPE, che prima era estesa genericamente alle tariffe “amministrate” che non fossero espressamente escluse, e la circoscrive ai servizi di pubblica utilità⁴¹⁸. I poteri del Comitato, tuttavia, vengono resi più incisivi, in quanto estesi ai vari aspetti della regolazione dei singoli settori interessati⁴¹⁹.

In attuazione il CIPE ha adottato la fondamentale delibera 24 aprile 1996, n. 65, con cui sono stati definite le citate linee guida e i principi comuni per le amministrazioni competenti nella regolazione dei servizi di pubblica utilità. Tale delibera dispone che la regolazione dei servizi di pubblica utilità, ove non diversamente disciplinato per legge, sia effettuata dalle amministrazioni competenti attraverso la stipula di “contratti di programma” con le aziende erogatrici dei servizi⁴²⁰. Al contratto di programma spetta, fra l'altro, di definire i criteri di determinazione delle tariffe, stabilendo per ogni azienda un paniere di tariffe rappresentativo dei servizi erogati sottoposti a regolazione, sulla cui base adeguare le tariffe nel tempo⁴²¹. La delibera n. 65/1996 costituisce un punto di riferimento per le successive pronunce

⁴¹⁷ Art. 1, c, 1, lett. e), del d.lgs. n. 430/1997.

⁴¹⁸ In generale, sui servizi di pubblica utilità, sui processi di liberalizzazione e privatizzazione che hanno investito i settori economici tradizionalmente ricondotti al novero dei servizi pubblici, nonché sul contributo del diritto comunitario in queste dinamiche, cfr., su tutti, D. SORACE, *Servizi Pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, 371 ss.; S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi “a rete”*, spec. 12 ss.

⁴¹⁹ Così A. SENESI, A. TORRONI, *Gli snodi istituzionali: le competenze del CIPE e dei ministeri in materia di regolazione*, 209.

⁴²⁰ Ai sensi dei punti 7 e ss. della delibera n. 65/1996, il contratto di programma definisce gli “standard”, desunti dai migliori risultati delle corrispondenti realtà europee, relativi alle seguenti variabili: caratteristiche e qualità dei servizi; livelli medi delle tariffe praticate; produttività dei principali fattori produttivi impiegati; costi unitari di produzione.

⁴²¹ Grande importanza viene riposta nello strumento del “price-cap”, quale criterio generale di definizione tariffaria che consiste nell'applicazione di un tetto alla dinamica media di un paniere di tariffe per le singole aziende. Con la stessa delibera, inoltre, viene disposta l'istituzione di un Nucleo di consulenza, avente lo scopo di promuovere l'applicazione delle linee guida, di favorire l'omogeneità dei contenuti dei diversi contratti di programma, di eseguire il monitoraggio degli effetti derivanti dai contratti stessi e di consentire, in tal modo, il perseguimento coordinato degli obiettivi di politica economica. La successiva delibera 8 maggio 1996, n. 81, istituisce e disciplina il “Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità” (NARS), che in tutti i settori specifici esaminati nel presente paragrafo – come si vedrà – svolge un ruolo decisivo. Sul percorso che ha portato alla nascita del NARS, cfr. P. BITETTI, *La nascita del NARS e la sua collocazione istituzionale*, 7 ss.

del CIPE con le quali sono state condotte le politiche di regolazione e le politiche tariffarie nei vari settori⁴²².

Infine, quale ulteriore decisione di carattere generale che più volte verrà citata nel prosieguo, bisogna ricordare la delibera 22 giugno 2000, n. 63, recante “direttive per la definizione della procedura relativa alla stipula dei contratti di programma”. Essa assume una specifica rilevanza nei rapporti tra CIPE e amministrazioni di settore poiché, nel confermare il contratto di programma e il contratto di servizio quali strumenti per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, fornisce una serie di direttive unitarie valide per la definizione della procedura relativa alla stipula dei due strumenti contrattuali, confermando la centralità dell’amministrazione di settore incaricata di predisporre lo schema di contratto con il gestore e di procedere alla sottoscrizione finale⁴²³.

Occorre quindi osservare più da vicino come si sia sviluppata l’attività del CIPE nei settori legati ai singoli servizi di pubblica utilità. L’attenzione verrà concentrata non tanto nella programmazione immediatamente riservata agli interventi infrastrutturali, di cui si è già dato conto nei paragrafi precedenti, quanto soprattutto nella regolazione dei servizi che ha immediate ricadute sulle politiche tariffarie e sui rapporti convenzionali con i soggetti concessionari.

11.1. *I servizi ferroviari*

Un primo ambito di attività del CIPE rientrante nei servizi di pubblica utilità su cui merita appuntare l’attenzione è quello del trasporto ferroviario.

Il settore ferroviario italiano, come numerosi altri servizi pubblici, è stato a lungo connotato da un regime di monopolio pubblico, al quale sono state imputate alcune delle cause che hanno portato a inefficienze gestionali e disavanzi di bilancio superiori rispetto a quelli registrati negli altri Paesi europei⁴²⁴. Ad incidere su tale assetto è intervenuto un pacchetto di decisioni comunitarie – a partire dalla direttiva 91/400/CEE, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie – volte a favorire un processo di integrazione delle economie nazionali nel mercato europeo dei trasporti e l’apertura verso un regime concorrenziale. Tuttavia, nella prima metà degli anni novanta, il maggiore sforzo compiuto nel nostro Paese per la promozione della concorrenza e della ristrutturazione dell’industria ferroviaria è stato condotto principalmente attraverso la trasformazione societaria dell’assetto organizza-

⁴²² Benché essa sia stata successivamente integrata, come quanto avvenuto, ad esempio, con la delibera n. 30/2000, o la n. 90/2001.

⁴²³ Cfr. A. SENESI, A. TORRONI, *Gli snodi istituzionali: le competenze del CIPE e dei ministeri in materia di regolazione*, 216.

⁴²⁴ Così A. BOITANI, *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, 44.

tivo di Ferrovie dello Stato e la privatizzazione delle imprese pubbliche⁴²⁵. Sono state così create due società facenti capo alla holding FS S.p.a., di totale proprietà dello Stato: la prima società, Rete ferroviaria italiana S.p.a., titolare della concessione per gestire l'infrastruttura ferroviaria, curare la manutenzione, programmare e gestire gli interventi di potenziamento; la seconda, Trenitalia, responsabile nella gestione dei servizi di trasporto, in regime di licenza e non più di concessione⁴²⁶.

Ai fini dell'analisi dell'attività svolta dal CIPE assume importanza, innanzitutto, la disciplina dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, applicato e riscosso dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria stessa. Il canone è determinato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, su proposta del gestore della infrastruttura ferroviaria, previo parere del CIPE⁴²⁷.

Tra le altre funzioni, il CIPE interviene anche nei rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e lo Stato, disciplinati da un atto di concessione e da un contratto di programma⁴²⁸. Col passare del tempo, mentre l'uso del primo dei due strumenti si è notevolmente ristretto in termini di quantità e importi corrisposti⁴²⁹, il secondo strumento ha mantenuto un'importante consistenza, dovendo definire, da una parte, le corresponsioni dello Stato a FS per oneri di infrastruttura e per oneri di servizio, e dall'altra, dovendo stabilire gli impegni reciproci dello Stato e di FS relativamente agli investimenti di potenziamento, ammodernamento e sviluppo della rete, degli impianti e del materiale rotabile⁴³⁰. In particolare, il CIPE è competente a rilasciare un parere sul contratto di programma con il quale valutare

⁴²⁵ La normativa comunitaria, in particolare con la direttiva 91/440/CE, ha specificatamente imposto l'apertura del mercato ferroviario e, sotto il profilo organizzativo, la separazione tra la gestione della rete ferroviaria e i servizi di trasporto, su cui cfr. G. GIACCARDI, M. MARESCA, *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, 268 ss. Sul piano interno, l'art. 18 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, prevede innanzitutto che il CIPE, previa comunicazione alle Camere, possa deliberare la trasformazione in s.p.a. di enti pubblici economici, qualunque sia il loro settore di attività. Con delibera CIPE 12 agosto 1992, l'Ente Ferrovie dello Stato è stato trasformato in società per azioni. La direttiva citata è stata poi attuata con il d.P.R. 8 luglio 1998, n. 277, e si è adempiuto a tali prescrizioni tramite il riassetto societario di FS, sul quale, più in generale, cfr. D. SCICOLONE, *I trasporti ferroviari in Italia: tra stato e mercato (parte III)*, 827 ss.

⁴²⁶ D. SCICOLONE, *I trasporti ferroviari in Italia: tra stato e mercato (parte III)*, 833 ss.

⁴²⁷ Art. 7 d.P.R. n. 277/1998. Il CIPE ha dunque approvato la delibera n. 180/1999, recante parere favorevole sulla proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione, formulata sulla base della relazione tecnica predisposta dalle F.S. S.p.a.

⁴²⁸ Art. 5 d.P.R. n. 277/1998.

⁴²⁹ Gran parte dei servizi cui si riferiva l'atto di concessione sono infatti divenuti di competenza regionale grazie al d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, concernente il conferimento a Regioni ed enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale.

⁴³⁰ Cfr. più ampiamente A. BOITANI, *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, 45.

la conformità agli obiettivi del Piano generale dei trasporti e alle direttive di adeguamento e coordinamento⁴³¹.

Quanto, infine, alle politiche tariffarie del settore ferroviario, fino al 1999 bisogna registrare come il quadro regolatorio sia rimasto piuttosto scarno. Le tariffe sono state a lungo fissate prima dal CIP, poi direttamente dal CIPE, sulla base però di criteri mai precisati. La gestione delle tariffe, inoltre, è stata condotta per lunghi periodi in una logica di blocco, sia per ragioni di lotta all'inflazione, sia per motivazioni legate ad esigenze di consenso politico⁴³². Nel mutato contesto normativo, però, il CIPE è nuovamente intervenuto anche sulle precedenti decisioni tariffarie, adeguandole alle linee guida e ai principi comuni sopra citati⁴³³.

Complessivamente, la disciplina del settore è stata più volte modificata⁴³⁴, sino all'adozione del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, che attua la direttiva 2012/34/UE sullo "spazio ferroviario europeo unico", che conferma, nel quadro di una più ampia regolazione dei rapporti tra lo Stato e il gestore dell'infrastruttura, che tali rapporti siano regolati da un atto di concessione e da uno o più "contratti di programma"⁴³⁵.

Tra le competenze del CIPE citate in precedenza, quella esercitata con maggiore frequenza negli ultimi anni ha ad oggetto il rilascio del parere sui contratti di programma e sui contratti di servizio stipulati dal Ministro competente con il gestore dell'infrastruttura ferroviaria.

Innanzitutto occorre osservare che i procedimenti decisionali del CIPE relativi ad entrambi gli strumenti presentano alcuni tratti comuni. In fase istruttoria il Comitato, con il supporto di strutture interne *ad hoc*⁴³⁶, ha come interlocutori non soltanto il Ministro di settore – competente sia per la stipula del contratto, sia per la proposta di delibera del Comitato – e il gestore dell'infrastruttura ferroviaria, ma anche le Commissioni parlamentari competenti per materia⁴³⁷ e la Conferenza Uni-

⁴³¹ Così in base all'art. 2, c. 1, lett. m, della legge n. 186/1991, che originariamente affidava tale compito al CIPET e che l'art. 3, c. 1, del D.P.R. n. 373/1994 ha devoluto al CIPE. Il parere contrario del CIPE determina la sospensione dell'efficacia del piano o programma generale, che si trasmette a tutti gli strumenti e provvedimenti attuativi, nonché il mancato finanziamento delle opere previste dal piano o programma generale su cui viene espresso parere contrario. Sul Piano generale dei trasporti v. *retro* par. 10.1.

⁴³² A. BOITANI, *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, 44.

⁴³³ Il CIPE è intervenuto con la delibera n. 173/1999, con la quale viene posto fine al vecchio regime tariffario relativo ai servizi passeggeri di media-lunga percorrenza, per dar vita ad un sistema di regolazione tramite *price-cap*.

⁴³⁴ Per una ricostruzione del processo di riforma e liberalizzazione delle ferrovie europee, v. A. BOITANI, *Ferrovie: il lato oscuro delle riforme*, 221 ss.

⁴³⁵ Art. 14 del d.lgs. n. 112/2015, che conferma la durata triennale del contratto di programma.

⁴³⁶ Va sottolineato come il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) abbia sempre contribuito con un parere preventivo alla delibera del CIPE.

⁴³⁷ Ai sensi della legge 14 luglio 1993, n. 238. Sebbene sia previsto che le Commissioni si esprimano dopo che il CIPE abbia rilasciato il proprio parere, il Comitato ha sempre cercato di pronun-

ficata⁴³⁸. La decisione del CIPE, inoltre, ha sempre assunto la forma di parere positivo, accompagnato però da numerose “condizioni” e “inviti” rivolti al Ministro competente alla stipula del contratto e concernenti modifiche puntuali al contenuto e all’articolato dell’accordo stesso.

Così accade con i contratti di programma⁴³⁹, per ciascuno degli aspetti specifici ricompresi⁴⁴⁰, e con i successivi “addenda”, aggiornamenti al contratto principale⁴⁴¹, oltre che dei Piani di priorità degli investimenti⁴⁴². Più di recente, sono state adottate specifiche previsioni legislative che hanno dettato una diversa procedura per accelerare la conclusione di alcuni contratti di programma, senza l’intervento

ciarsi sulla versione definitiva del contratto, invitando dunque il Ministro a sottoporre nuovamente all’organo il testo modificato a seguito del passaggio parlamentare.

⁴³⁸ Quanto al contratto di servizio, prima della delibera formale del CIPE è previsto l’intervento della Conferenza unificata, in ragione anche delle competenze regionali esercitate nel settore a partire dal d.lgs. n. 422/1997.

⁴³⁹ Cfr. delibera del 13 marzo 1996, con la quale il CIPE si è espresso favorevolmente sul contratto di programma tra il Ministro dei trasporti e le Ferrovie dello Stato S.p.a. 1994-2000; la delibera n. 2/2001, recante parere favorevole al contratto di programma 2001-2005; la delibera n. 63/2007, sul contratto di programma 2007-2011 – parte investimenti; la delibera n. 22/2013, sul contratto di programma 2012-2014 – parte servizi.

⁴⁴⁰ Sul contratto di programma sono stati prevalentemente espressi pareri nelle parti riguardanti la programmazione degli investimenti per l’infrastruttura ferroviaria, la manutenzione ordinaria e straordinaria, il rinnovo dell’infrastruttura, l’adozione delle misure finalizzate al miglioramento della qualità dei servizi, dello sviluppo dell’infrastruttura ferroviaria e del rispetto dei livelli di sicurezza, nonché, soprattutto, sulle modalità di finanziamento delle suddette attività. Con l’adozione del Programma delle infrastrutture strategiche e del Piano generale dei trasporti e della logistica, i successivi pareri resi dal CIPE hanno sempre fatto espresso richiamo a questi due atti di programmazione, a testimonianza della stretta correlazione fra i tre strumenti e del loro coordinamento negli interventi infrastrutturali.

⁴⁴¹ Si pensi, a titolo di esempio, alla citata delibera del 13 marzo 1996 sul contratto 1994-2000, cui hanno fatto seguito le delibere n. 176/1997, nn. 55 e 111/2000, recanti pareri favorevoli ai rispettivi addenda. Alla delibera n. 2/2001, relativa al contratto 2001-2005, hanno fatto seguito, fra l’altro: la delibera n. 29/2003, sul 2° addendum e, dopo l’espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari, la delibera n. 22/2004; la delibera n. 23/2004, sul 3° addendum; la delibera n. 88/2005, sul 4° addendum; la delibera n. 46/2006, sull’accordo preliminare al 4° addendum e la delibera n. 17/2007, che approva una nuova versione del 4° addendum. Alla delibera n. 63/2007, concernente il contratto di programma 2007-2011 – parte investimenti, hanno fatto seguito la delibera n. 6/2008, di aggiornamento, la delibera n. 27/2010 per l’Aggiornamento 2009, la delibera n. 4/2012 per l’Aggiornamento 2010-2011, e la delibera n. 33/2012, che assegna ulteriori risorse. Infine è stata adottata la delibera n. 112/2015, recante “Aggiornamento 2015 del contratto di programma 2012-2016 – parte investimenti”.

⁴⁴² In base all’art. 6, punto 3, del contratto di programma 2001-2005. Il CIPE si è espresso con delibere n. 12, 66 e 85/2002. Le delibere n. 103/2003 e n. 91/2004 contengono invece le nuove edizioni del Piano delle priorità degli investimenti (PPI) 2004.

del CIPE⁴⁴³, sebbene successivamente il Comitato sia tornato a pronunciarsi sul punto⁴⁴⁴.

Quanto ai contratti di servizio, entro un quadro normativo per il procedimento di stipula in parte definito dal CIPE stesso⁴⁴⁵, in parte precisato da previsioni legislative successivamente intervenute⁴⁴⁶, il Comitato ha formulato molteplici pareri nel corso degli anni⁴⁴⁷. Di rilievo è anche la previsione sancita dalla legge finanziaria 2008 a partire dalla quale è affidato al CIPE il compito di stabilire quali siano i servizi di trasporto in grado di assicurare l'equilibrio economico, ed essere quindi svolti in regime di concorrenza, e quali invece debbano essere mantenuti in esercizio tramite l'affidamento di contratti di servizio pubblico⁴⁴⁸.

11.2. *I servizi postali*

Quanto al servizio postale – per quanto qui di più prossimo interesse – è sufficiente sottolineare come si sia assistito ad uno sviluppo che, pur nelle diversità specifiche, denota tratti in comune con i servizi ferroviari, sia in ragione dell'impulso derivante dalla normativa europea per il passaggio da un regime monopolistico ad un assetto liberalizzato e concorrenziale⁴⁴⁹, sia nel modello organiz-

⁴⁴³ In base all'art. 1, c. 1, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, il contratto di programma 2012-2016 – parte investimenti, sottoscritto in data 8 agosto 2014, viene approvato con decreto interministeriale, previo parere delle Commissioni parlamentari.

⁴⁴⁴ V. la delibera n. 13/2017, recante parere favorevole con raccomandazioni sullo schema di contratto di programma 2016-2021 – parte servizi, per la disciplina del finanziamento delle attività di gestione e manutenzione straordinaria della rete.

⁴⁴⁵ V. la delibera CIPE 22 giugno 2000, n. 63.

⁴⁴⁶ V. art. 9 del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, che conferma la competenza consultiva del CIPE.

⁴⁴⁷ Con delibera n. 18/2002, CIPE ha espresso parere favorevole sullo schema di contratto di servizio pubblico tra il MIT e la Società Trenitalia S.p.a. per gli anni 2000-2001. V. poi delibera n. 114/2002, sul contratto di servizio 2002-2003; la n. 127/2005, per gli anni 2004-2005; la n. 137/2006, per gli anni 2004-2006; da ultimo la n. 111/2015, sullo schema di atto aggiuntivo ricognitivo al contratto di servizio pubblico 2009 – 2014 e offerta di servizi per l'anno 2015.

⁴⁴⁸ Art. 2, c. 253, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008). In attuazione il CIPE ha adottato la delibera n. 166/2009, con cui si prende atto delle risultanze dell'indagine conoscitiva e si approva la proposta di perimetro dei «servizi di utilità sociale» da mantenere in esercizio tramite l'affidamento di contratti di servizio pubblico. Viene inoltre reso parere positivo subordinato allo schema di contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale, sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico, per il periodo 2009-2014. A tale delibera si sono poi aggiunte la n. 138/2012 e più di recente la n. 12/2017.

⁴⁴⁹ La direttiva n. 97/67/CE attua una liberalizzazione piuttosto limitata, in quanto prevede che il mercato delle poste possa rimanere per larga parte in regime di monopolio, nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale, ma indica anche un calendario per giungere ad una liberalizzazione completa. Più ampiamente, sul quadro di regolazione comunitaria, v. E. SANTA MARIA, *La*

zativo⁴⁵⁰, sia nelle competenze esercitate dal CIPE. Con riguardo a queste ultime, occorre anche qui fare riferimento all'intervento concernente i contratti di programma e le politiche tariffarie, sebbene – come si vedrà – si tratti di attività ormai recessive alla luce del nuovo quadro normativo.

Quanto al primo profilo, l'art. 8 del d.l. n. 487/1993, prevede che il contratto di programma disciplini i rapporti tra Stato e Poste Italiane e venga stipulato tra il Ministro con le deleghe nel settore postale e il presidente dell'ente, previo parere delle Commissioni parlamentari. Il d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, ove si rintraccia ancora buona parte della disciplina generale sul servizio postale, ha confermato alla società Poste italiane la concessione per l'espletamento del servizio postale universale⁴⁵¹. Rispetto al CIPE, la già richiamata delibera n. 65/1996, concernente le linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, ha previsto che anche in questo settore il Comitato si pronunci con un parere preventivo sullo schema dei contratti di programma. Il CIPE, dunque, si è espresso in forza di queste previsioni normative sui contratti stipulati sino al periodo 2006-2008⁴⁵². La legislazione successiva, infatti, non ha contemplato espressamente la competenza del CIPE sul punto, così che i successivi atti negoziali non danno conto di alcun contributo del Comitato⁴⁵³.

Quanto alle politiche tariffarie, il d.lgs. n. 261/1999 ha stabilito che «le tariffe dei servizi riservati sono determinate, nella misura massima, dall'autorità di regolamentazione, [...] in coerenza con le linee guida definite dal CIPE, tenuto conto dei

liberalizzazione dei servizi postali, 122 ss.; V. VISCO COMANDINI, F. MAZZARELLA, *Regolazione e concorrenza nel mercato postale italiano*, 533 ss. La piena liberalizzazione del mercato è stata poi attuata con il d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, recante “Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità”.

⁴⁵⁰ Il d.l. 1 dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1994, n. 71, ha trasformato l'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico, mentre la delibera CIPE 18 dicembre 1997, n. 244, ha disposto la trasformazione dell'Ente Poste Italiane in s.p.a., secondo quanto già previsto dal d.l. n. 487/1993. L'attuale Dicastero di riferimento è il Ministero dello sviluppo economico. Più approfonditamente, sull'organizzazione dell'amministrazione postale, v. L. MAGRONE, *Le poste*, 2371 ss.

⁴⁵¹ Art. 23, c. 2, d.lgs. n. 261/1999. In ragione di tale disposto è stato adottato il d.m. 17 aprile 2000, che ha confermato la concessione del servizio postale universale alla società Poste italiane S.p.a.; più recentemente v. il d.m. 25 agosto 2016.

⁴⁵² V. delibere CIPE n. 66/2000 e nn. 15 e 128/2002, recanti pareri favorevoli sullo schema di contratto di programma; delibera n. 7/2004, sul contratto di programma 2003-2005; delibere n. 66/2007 e n. 121/2008, sul contratto di programma 2006-2008.

⁴⁵³ Si veda la legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), che all'art. 33, c. 31, ha disposto l'approvazione del contratto di programma per il triennio 2009-2011. Il successivo art. 1, c. 274, lett. a, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha disposto la proroga di tale contratto fino alla conclusione della procedura di approvazione del nuovo contratto di programma per il quinquennio 2015-2019. Quest'ultimo è stato siglato il 15 dicembre 2015.

costi del servizio e del recupero di efficienza»⁴⁵⁴. Tale previsione è stata successivamente abrogata dal d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, attuativo della direttiva 2008/6/CE, che ha affidato la determinazione delle tariffe delle prestazioni rientranti nel servizio universale semplicemente alla «autorità di regolamentazione»⁴⁵⁵.

Il CIPE, anche in questo ambito, ha esercitato le proprie funzioni di controllo ed impulso attraverso “condizioni” e “osservazioni” rivolte al Ministro competente⁴⁵⁶. Occorre poi considerare che, seppur le politiche tariffarie siano prevalentemente condotte dal Ministro di settore e ora dell'autorità di regolamentazione, un forte condizionamento sia derivato in passato dalle decisioni del Comitato, le cui delibere sono state richiamate anche dalla legislazione successiva⁴⁵⁷.

11.3. *I servizi idrici*

Sempre nel coacervo dei servizi di pubblica utilità, un ulteriore settore nel quale opera il CIPE è quello dei servizi idrici. In questo ambito, il Comitato interviene prevalentemente nelle politiche tariffarie e nella gestione e programmazione delle risorse, anche ai fini della realizzazione delle infrastrutture idriche.

Bisogna innanzitutto premettere che l'intervento del CIPE risulta condizionato, più in generale, dall'evoluzione registrata nella regolazione dei servizi idrici⁴⁵⁸. Nati più come attività di interesse spiccatamente locale, questi servizi hanno inizialmente attirato l'attenzione del *policy maker* nazionale soprattutto per la necessità di assicurare adeguata dotazione di infrastrutture al servizio, con politiche di pianificazione gestite essenzialmente dall'alto. Successivamente si è cercato soprattutto

⁴⁵⁴ Art. 13, c. 1, d.lgs. n. 261/1999.

⁴⁵⁵ Art. 1, c. 10, n. 58/2011. Sullo strumento del contratto di programma e le conseguenze derivanti dalla qualifica del Ministro di riferimento quale Autorità di regolamentazione del servizio postale, v. A. MASUTTI, *Sulla mancata istituzione di un'autorità di regolamentazione indipendente per il settore postale*, 741 ss. Con l'art. 21 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, l'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni è stata investita delle funzioni di regolamentazione del settore postale con i connessi compiti in materia di regolazione, vigilanza e tutela degli utenti.

⁴⁵⁶ Anche qui il NARS ha sempre contribuito esprimendo un parere nella fase istruttoria delle delibere, determinando così il contenuto sostanziale delle delibere CIPE. Sul ruolo specifico del NARS nel settore postale, v. B. SPADONI, *La regolazione per promuovere il mercato nel settore postale*, 135 ss.

⁴⁵⁷ È il caso, in particolare, dalla delibera 29 settembre 2003, n. 77, con cui il CIPE ha approvato le linee guida per la regolazione del settore postale, con particolare riguardo a contratto di programma, piano d'impresa e politiche tariffarie relative ai servizi riservati e sui prezzi delle prestazioni rientranti nel servizio universale affidati alla società Poste Italiane S.p.a. Dell'importanza di questa pronuncia del CIPE reca testimonianza l'art. 1, c. 9, del citato d.lgs. n. 58/2011, che, nel modificare il quadro regolatorio, ha premesso che in sede di prima applicazione si debba fare ancora riferimento alle linee guida di cui alla deliberazione CIPE n. 77/2003.

⁴⁵⁸ In proposito v. R. FAZIOLI, L. TIRAORO, *La regolazione dei servizi idrici nella transizione alla legge Galli*, 150 ss.

di governare l'uso delle risorse ambientali, attraverso politiche di gestione più attente all'impatto complessivo sull'ambiente, oltre che a valorizzare il principio della piena copertura dei costi in tariffa, nella logica del progressivo e totale affrancamento della finanza pubblica⁴⁵⁹.

Come si vedrà nel prosieguo, le decisioni del CIPE impattano su ciascuno dei diversi profili su cui si è progressivamente appuntata l'attenzione del legislatore. La base normativa di riferimento per ciascuna di queste competenze, comunque, si rinviene originariamente nella legge 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. legge Galli), che ha dettato una nuova disciplina intesa ad assicurare maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse idriche, in un'ottica integrata del ciclo dell'acqua.

Quanto alle politiche tariffarie, anche questa competenza del CIPE trae origine dalle funzioni svolte dal Comitato interministeriale prezzi (CIP)⁴⁶⁰. Con il sopraggiungere della legge n. 36/1994, è stato delineato un nuovo quadro normativo di riferimento concernente la tariffa del servizio idrico, del servizio di fognatura e depurazione e delle modalità di riscossione.

Viene disposto, in particolare, che a livello ministeriale sia definita una "tariffa di riferimento" che costituisca la base per la determinazione, da parte degli enti locali, delle tariffe praticate agli utenti e rappresentanti il corrispettivo del servizio idrico integrato⁴⁶¹. A causa però delle difficoltà incontrate nel portare a regime l'assetto previsto dalla "legge Galli", il successivo d.l. n. 79/1995, ha demandato al CIPE di fissare, sino all'elaborazione del metodo normalizzato, «criteri, parametri e limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio idrico», con particolare riferimento alle quote di tariffe riferite al servizio di fognatura e di depurazione⁴⁶². Questa competenza del CIPE è stata poi confermata dalla legislazione successiva⁴⁶³, che ha così attribuito al Comitato, nella sostanza, il governo della dinamica complessiva delle tariffazioni nel servizio idrico⁴⁶⁴. A riprova di questo assunto basti osservare come, nel tempo, si siano progressivamente susseguiti interventi legislativi volti a condizionare la discrezionalità del CIPE al riguardo⁴⁶⁵.

Benché con d.m. del 1 agosto 1996 sia stato approvato il metodo normalizzato previsto dalla legge n. 36/1994, il CIPE è stato costretto ad esercitare ulteriormen-

⁴⁵⁹ Più in generale, cfr. A. FIORITTO, *I servizi idrici*, 2505 ss.

⁴⁶⁰ Si fa riferimento alla delibera CIPE del 26 giugno 1974, in base alla quale le tariffe di fornitura dell'acqua per usi domestici, industriali ed agricoli dovevano essere stabilite dai comitati provinciali dei prezzi (CPP), su direttive del CIP. Successivamente, l'art. 5 del d.P.R. n. 373/1994 ha devoluto le citate competenze al CIPE.

⁴⁶¹ Art. 13, legge n. 36/1994.

⁴⁶² Art. 2, c. 3, del d.l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito nella legge 17 maggio 1995, n. 172.

⁴⁶³ Art. 31, c. 29, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

⁴⁶⁴ Sulla individuazione dei criteri normativi in base ai quali calcolare la tariffa del servizio di fognatura e depurazione, v. S. COLOMBARI, *La tariffa del servizio di fognatura e depurazione nella normativa vigente*, 1265 ss.

⁴⁶⁵ Come ad esempio i commi 42-47 dell'art. 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante disposizioni in materia di fissazione della quota di tariffa riferita al servizio di depurazione.

te per numerosi anni le proprie competenze allo scopo di formulare un regime di tariffazione transitorio. Con cadenza pressoché annuale il CIPE si è pronunciato sul punto, interrompendo la serie di delibere solo nel 2003⁴⁶⁶. Successivamente, l'impulso affinché il CIPE intervenisse nuovamente per colmare il *gap* temporale è giunto per via giurisdizionale⁴⁶⁷.

Di seguito, il legislatore ha tentato di superare l'*impasse* attraverso una serie di interventi che, alla fine, hanno spogliato il CIPE della competenza fino ad allora esercitata⁴⁶⁸. Da ultimo, pur con una serie di incertezze, il legislatore ha definitivamente attribuito le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che di conseguenza ha assunto la denominazione di "Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico"⁴⁶⁹.

Un diverso profilo di intervento del CIPE, pur sempre connesso alle politiche tariffarie, attiene poi al finanziamento delle infrastrutture idriche, cui per altri versi si è già accennato⁴⁷⁰.

La legge n. 36/1994, nel disporre maggiorazioni dei canoni per le concessioni di derivazioni di acque pubbliche per i diversi usi, ha stabilito che gli incrementi degli introiti così derivanti confluiscono in un fondo speciale per il finanziamento degli interventi nel settore⁴⁷¹. Successivamente la legge n. 136/1999 ha disposto

⁴⁶⁶ Successivamente all'adozione della legge Galli, sono state formulate la delibera 10 maggio 1995 (per l'anno 1995), delibera 26 giugno 1996 (per il 1996), delibera 27 novembre 1996 (per il 1997), delibera 18 dicembre 1997 (per l'anno 1998), delibera 19 febbraio 1999, n. 8 (per l'anno 1999), delibera 22 giugno 2000, n. 62 (per l'anno 2000), delibera 4 aprile 2001, n. 52 (per l'anno 2001, modificata con delibera 21 dicembre 2001, n. 120), delibera 19 dicembre 2002, n. 131 (per l'anno 2002, modificata con delibera 14 marzo 2003, n. 11).

⁴⁶⁷ Sulla base dell'art. 2, c. 3, del d.l. n. 79/1995 e dell'art. 31, c. 29, della legge n. 448/1998, il TAR Lazio, I Sezione, con sentenze del 5 novembre 2008, ha accertato l'obbligo per il CIPE di adottare, con cadenza annuale, le direttive per l'adeguamento delle tariffe in materia di servizi idrici; obbligo che non è stato osservato per il periodo temporale compreso tra il 2003 ed il 2007. In ottemperanza alla decisione del giudice amministrativo il CIPE ha infine provveduto con delibera 18 dicembre 2008, n. 117.

⁴⁶⁸ Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nell'abrogare la legge n. 36/1994, ne ha in un primo momento sostanzialmente riprodotto i contenuti. In particolare, si è stabilito che sino all'adozione di nuove disposizioni attuative sulla tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche continui ad applicarsi il d.P.C.M. 4 marzo 1996, che rimanda alla disciplina tariffaria contenuta nella "legge Galli" (art. 174). Nel contempo, la scadenza del periodo transitorio per l'attuazione della legge n. 36/1994 è stata ulteriormente prorogata da alcune disposizioni di legge, sino ad arrivare al 31 dicembre 2010 (v. art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008).

⁴⁶⁹ L'art. 10 del d.l. n. 70/2011, convertito con modificazioni in legge n. 106/2011, ha originariamente istituito l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua. Il successivo art. 21, c. 19, del citato d.l. n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, ha soppresso tale Agenzia e trasferito le citate funzioni all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

⁴⁷⁰ V. anche *retro* par. 10.

⁴⁷¹ Art.18 della legge n. 36/1994. Si tratta, in particolare, di interventi relativi al risparmio idrico e al riuso delle acque reflue, nonché per il finanziamento di interventi per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

che le somme al suddetto fondo speciale siano ripartite dal CIPE ai fini della programmazione regionale⁴⁷².

11.4. *I servizi autostradali*

Ulteriori funzioni nei servizi di pubblica utilità esercitate dal CIPE ineriscono alla rete autostradale. Anche qui le competenze esercitate dal Comitato riguardano prevalentemente la programmazione degli interventi infrastrutturali, i rapporti di concessione e le politiche tariffarie.

L'attività del CIPE è legata all'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (ANAS), oggi s.p.a., che, al pari dell'intera disciplina di settore, ha conosciuto una lunga evoluzione legislativa⁴⁷³. Ad ANAS S.p.a. vengono affidate, tra l'altro, le funzioni di costruzione, gestione, manutenzione ed incremento delle strade e autostrade di proprietà dello Stato, nonché l'approvazione dei relativi progetti. I compiti attribuiti in concessione ad ANAS S.p.a. devono essere regolati da apposita convenzione, da approvare con decreto ministeriale⁴⁷⁴.

Fra le convenzioni di concessione siglate merita menzionare quella stipulata nel 2002, poiché è in forza di essa, unitamente alla volontà concorde dei Ministri competenti, che si giustifica l'intervento del CIPE sul contratto di programma che regola i rapporti tra concessionario e Ministero competente⁴⁷⁵, come successivamente confermato da ulteriori previsioni legislative⁴⁷⁶. Nel corso del tempo i pareri

⁴⁷² Art. 28, c. 9, della legge 30 aprile 1999, n. 136. In attuazione sono state adottate una serie di delibere concernenti il riparto alle Regioni delle risorse da utilizzare, attraverso programmi regionali, per il finanziamento di attività e interventi. Sono state così adottate le delibere n. 57/2000, n. 47/2001, per le annualità 1999 e 2000, e la n. 55/2005, per le annualità 2001, 2002 e 2003.

⁴⁷³ Sull'evoluzione nella regolazione del settore, in generale, cfr. G. PASQUINI, *Le strade e la circolazione*, 1842 ss.

⁴⁷⁴ I contenuti della convenzione sono indicati all'art. 7, c. 3, del d.l. n. 138/2002.

⁴⁷⁵ In particolare, in base agli artt. 4 e 5 della convenzione tra il MIT e l'ANAS stipulata in data 19 dicembre 2002, si pone a carico del concessionario l'obbligo di predisporre piani decennali di viabilità che individuino gli obiettivi strategici per l'attuazione dei compiti affidati in concessione, e che demanda l'approvazione di tali piani al MIT su parere conforme del CIPE. La convenzione prevede, inoltre, che i rapporti tra concessionario e Ministero competente siano regolati da un contratto di programma, di durata non inferiore a tre anni, da predisporre sulla base delle previsioni dei menzionati piani pluriennali di viabilità. In attuazione di tale disposto, il CIPE ha adottato la delibera n. 4/2005, con la quale viene espresso parere favorevole sul Piano pluriennale viabilità nazionale 2003-2012 e si rende noto che il Ministro dell'economia e delle finanze si sia riservato la facoltà di sottoporre al Comitato stesso il contratto di programma 2003-2005, allora in corso di definizione, prima dell'approvazione definitiva.

⁴⁷⁶ Come l'art. 37, c. 6-bis, del d.l. n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011.

del CIPE sono stati resi con cadenza annuale prima della stipula definitiva del contratto di programma, distinto nel Piano degli investimenti e nel Piano dei servizi⁴⁷⁷.

Un ulteriore profilo attiene alla gestione delle politiche tariffarie nel settore autostradale, che si legano, in definitiva, alla disciplina dei rapporti convenzionali tra ANAS e singole società concessionarie.

Già gli atti normativi più risalenti attribuivano ad ANAS i compiti di costruzione e gestione della nuova rete autostradale anche attraverso concessioni con enti e soggetti privati, dando avvio così alla disciplina del rapporto convenzionale tra ANAS e società concessionarie⁴⁷⁸. La complessa disciplina che si è susseguita nel tempo ha poi offerto la base normativa per stipulare le concessioni per la costruzione e l'esercizio delle autostrade tra ANAS ed enti pubblici o privati⁴⁷⁹.

A seguito però delle difficoltà finanziarie cui erano venute incontro le società concessionarie, e nell'ottica di un più generale ripensamento delle modalità di intervento dello Stato nelle attività produttive, si è andati nella direzione di un profondo processo di riassetto del settore autostradale⁴⁸⁰. Di lì a poco avrebbe anche trovato una decisa accelerazione quel processo di liberalizzazione che contestualmente interessava diversi servizi pubblici e che ha coinvolto anche la Società Autostrade S.p.a. La nuova regolamentazione ha mantenuto lo strumento della concessione per l'affidamento della costruzione e dell'esercizio delle autostrade, ma ne ha rideterminato i contenuti attraverso un processo di rinnovo delle convenzioni con

⁴⁷⁷ Così la delibera n. 72/2005, che esprime parere favorevole sul contratto di programma ANAS 2003-2005, ovvero il primo contratto di programma che viene stipulato ai sensi del richiamato art. 5 della citata convenzione di concessione. Successivamente hanno fatto seguito: la delibera n. 64/2007, concernente l'Accordo integrativo al contratto di programma 2003-2005; la delibera n. 65/2007, sul contratto di programma 2007; la delibera n. 23/2008, sul contratto di programma 2008; la delibera n. 46/2009, sul contratto di programma 2009; la delibera n. 65/2010, sul contratto di programma 2010; la delibera n. 13/2011, sul contratto di programma 2011; la delibera n. 67/2012, sul contratto di programma 2011 – parte servizi e atto aggiuntivo al contratto di programma 2011 – parte investimenti; la delibera n. 9/2013, sul contratto di programma 2012; delibera n. 55/2013, sul contratto di programma 2013; delibera n. 4/2014, sul contratto di programma 2014; delibera n. 63/2015, sul contratto di programma 2015 e piano pluriennale degli investimenti 2015-2019; delibera n. 65/2017, sul contratto di programma 2016-2020.

⁴⁷⁸ V. d.lgs. 17 aprile 1948, n. 547.

⁴⁷⁹ A partire dalla legge 24 luglio 1961, n. 729. Si veda l'*excursus* ricostruttivo di L. BENFRATELLO, A. IOZZI E P. VALBONESI, *La riforma del settore autostradale in Italia: un cantiere aperto*, 144 ss.

⁴⁸⁰ A partire dalla legge 23 dicembre 1992, n. 498, che fra l'altro demanda al CIPE l'emanazione di direttive per la concessione della garanzia dello Stato sui mutui contratti dai concessionari per la costruzione e l'esercizio di autostrade, per la revisione degli strumenti convenzionali e per la revisione delle tariffe autostradali (art. 11, c. 1, legge n. 498/1992). L'attività decisoria del CIPE, per i profili che qui interessano più da vicino, viene in rilievo a partire dalla delibera del 21 settembre 1993, con cui sono state emanate direttive per la revisione di tutte le convenzioni stipulate da ANAS.

la larghissima maggioranza delle società concessionarie, oltre che una nuova modalità di regolazione dei pedaggi, secondo le direttive stabilite dal CIPE⁴⁸¹.

Negli anni successivi, tuttavia, è possibile registrare un notevole ritardo nella stipula delle nuove convenzioni e negli adempimenti che la disciplina affidava ai Ministeri di riferimento, tanto che il CIPE ha dovuto prorogare il regime preesistente⁴⁸². Sulla situazione di incertezza legata allo *status quo* è poi intervenuto il legislatore, che ha modificato i termini del rapporto tra ANAS e società concessionarie⁴⁸³. È stato infatti previsto che, in occasione del primo aggiornamento della convenzione alle concessioni autostradali o del relativo piano finanziario, venisse assicurato che tutte le clausole convenzionali siano inserite in una «convenzione unica». Gli schemi di convenzione unica, che sostituisce la convenzione originaria, devono essere sottoposti all'esame del CIPE, per essere poi trasmessi alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti⁴⁸⁴.

Da questo momento in poi, le decisioni del Comitato hanno definito i rapporti tra ANAS S.p.a. e concessionaria tramite il nuovo strumento della convenzione unica, sulla base anche delle nuove direttive in materia di regolazione economica del settore autostradale formulate a partire dalla delibera CIPE 26 gennaio 2007, n. 1⁴⁸⁵. Il CIPE ha sempre assunto le proprie delibere nella forma del parere favorevole in ordine allo schema preliminare della convenzione di disciplina del rapporto tra ANAS S.p.a. e la società cui viene affidata la progettazione, costruzione ed esercizio di uno specifico collegamento autostradale. Il parere, inoltre, è stato spesso espresso in forma condizionata a numerose prescrizioni di carattere puntuale ri-

⁴⁸¹ La fase transitoria ha trovato un punto di riferimento nelle decisioni del CIPE, tra le quali si distinguono le direttive per la revisione delle tariffe nelle more della definizione dei criteri per la determinazione delle stesse. Alla più volte citata delibera n. 65/1996, su linee guida e principi comuni per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, ha fatto seguito, nello specifico settore autostradale, la delibera del 20 dicembre 1996, con cui sono state emanate direttive per la revisione delle tariffe autostradali ai sensi della richiamata legge n. 498/1992. Per una ricostruzione della successione delle decisioni del CIPE, v. A. IOZZI, *La riforma della regolamentazione del settore autostrade*, 77 ss.

⁴⁸² V. la delibera n. 142/2002.

⁴⁸³ V. art. 2, cc. 82 e 83, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286.

⁴⁸⁴ Anche sugli schemi di convenzione interviene il NARS. Da ultimo, si consideri come il quadro normativo di riferimento, anche in ordine all'attività del CIPE, sia mutato ad opera dell'art. 38 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha istituito l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, la quale, «ferme restando le competenze e le procedure previste a legislazione vigente per l'approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali e di regolazione tariffaria nel settore autostradale», subentrerà ad ANAS S.p.a. nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere.

⁴⁸⁵ Poi sostituita dalla delibera n. 39/2007, aggiornata ed integrata con delibera n. 30/2013 e con delibera n. 27/2013, recante modalità e criteri per gli aggiornamenti quinquennali dei piani economico-finanziari.

spetto all'articolato della convenzione, indice di un'attività che non si è esaurita nella mera certificazione della volontà concorde delle parti⁴⁸⁶.

A riprova della valenza delle decisioni del Comitato, la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria 2010), ha disposto che gli schemi di convenzioni autostradali sottoscritti con ANAS sino alla data del 31 dicembre 2009 siano approvati *ope legis* «a condizione che i suddetti schemi recepiscano le prescrizioni richiamate dalle delibere CIPE di approvazione, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica, fatti salvi gli schemi di convenzioni già approvati»⁴⁸⁷.

11.5. *I servizi aeroportuali*

Nel settore aeroportuale il CIPE interviene, principalmente, sugli aspetti concernenti i rapporti tra il Governo e l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), l'Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV), i diritti sui servizi aeroportuali, nonché i rapporti tra ENAC e gestori aeroportuali privati.

Anche in questo caso non è possibile ripercorrere tutti gli aspetti della complessa disciplina in materia aeroportuale, ma è sufficiente riportare come, a partire dalla fine degli anni '90, l'assetto organizzativo del settore sia andato incontro ad un profondo ridisegno, nell'intento fra l'altro di rafforzare, nel governo del trasporto aereo, il ruolo della componente tecnica rispetto a quella politica⁴⁸⁸. Con d.lgs. n. 250/1997 è stato quindi istituito l'ENAC, in capo al quale sono state decentrate le funzioni amministrative e tecniche, prevedendone la trasformazione in ente pubblico economico e sottoponendolo all'indirizzo, vigilanza e controllo del Ministro dei trasporti e della navigazione⁴⁸⁹. Anche qui, la definizione dei rapporti tra Ministro di settore e ENAC, oltre che alla fissazione dei limiti all'esercizio delle funzioni attribuite all'ENAC, viene riservata ad un contratto di programma, di durata triennale⁴⁹⁰.

Sempre in virtù della più volte citata competenza generale ad esprimersi sui contratti di programma, il CIPE ha inizialmente rilasciato un parere favorevole in

⁴⁸⁶ In proposito, si vedano le delibere nn. 15-23/2017; nn. 60, 64, 110/2015; n. 25/2014; n. 31/2013; nn. 69-73/2012; nn. 14, 9 e 4/2011; nn. 94, 78, 72, 63, 26-16/2010; n. 109/2009; nn. 134, 133, 110-108, 42-40/2007.

⁴⁸⁷ L'art. 47, c. 3, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ha poi interpretato il periodo citato all'art. 2, c. 202, della legge finanziaria 2010 nel senso che, in caso di mancato adeguamento da parte dei concessionari degli schemi di convenzione ovvero dei Piani economico-finanziari alle prescrizioni del CIPE, gli schemi di convenzione stessi non si intendono approvati e sono sottoposti alle ordinarie procedure di approvazione di cui all'art. 2, cc. 82 ss. del citato d.l. n. 262/2006.

⁴⁸⁸ Per una panoramica delle funzioni statali in materia aeroportuale e gli indirizzi di fondo che hanno guidato il ridisegno dell'assetto organizzativo, v. G. SIRIANNI, *Gli aeroporti*, 2571 ss.

⁴⁸⁹ Art. 1 e art. 2, c. 1, d.lgs. 25 luglio 1997, n. 250.

⁴⁹⁰ Art. 3, d.lgs. 25 luglio 1997, n. 250.

ordine allo schema di contratto di programma 2001-2003⁴⁹¹. Dopo l'intervenuta scadenza del menzionato contratto, però, l'ENAC ha proseguito senza soluzione di continuità lo svolgimento della propria attività istituzionale in conformità alle medesime previsioni contrattuali scadute. Solo a distanza di anni è stato siglato un nuovo contratto di programma, sul quale si è espresso ancora una volta il CIPE, suggerendo una serie di puntuali modifiche all'articolo⁴⁹².

Altro profilo di intervento in materia aeroportuale – come anticipato – riguarda l'Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV)⁴⁹³. Per quanto di più prossimo interesse, la legge n. 665/1996 ha introdotto anche per i rapporti con questo ente gli strumenti del contratto di programma e del contratto di servizio. Il primo ha durata triennale e vale a regolare principalmente le prestazioni, la qualità dei servizi, gli obiettivi di erogazione e gli investimenti previsti⁴⁹⁴. Quanto al contratto di servizio, viene stabilito che esso abbia durata almeno triennale e riguardi principalmente le prestazioni e i servizi di rilevanza sociale erogati dall'ENAV⁴⁹⁵.

Anche in ordine ai due strumenti contrattuali il CIPE si è pronunciato con diversi pareri in virtù della già richiamata delibera n. 65/1996, recante linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità⁴⁹⁶.

⁴⁹¹ Delibera 22 giugno 2000, n. 65, approvata su proposta Ministro dei trasporti e della navigazione, previo parere NARS.

⁴⁹² Delibera CIPE 9 novembre 2007, n. 117.

⁴⁹³ L'ENAV è stato istituito inizialmente dal d.P.R. 24 marzo 1981 n. 145, sotto forma di "Azienda Autonoma di Assistenza al Volo per il Traffico Aereo Generale". Successivamente la legge 21 dicembre 1996, n. 665, ha disposto la trasformazione in ente pubblico economico, al quale sono state affidate, fra l'altro, le competenze sui servizi di traffico aereo, di meteorologia aeroportuale, di informazione e di telecomunicazione aeronautica, di radiodiffusione e di radionavigazione (art. 2), e preventivamente, in prospettiva, la futura trasformazione in s.p.a. entro il luglio 1999. Per una disamina approfondita della disciplina di settore, v. M. COMENALE PINTO, *L'assistenza al volo. Evoluzioni, problemi attuali, prospettive*.

⁴⁹⁴ In base all'art. 9, c. 2, legge n. 665/1996, il contratto di programma: regola le prestazioni e definisce gli investimenti e i servizi, stabilendo i corrispettivi economici e le modalità di erogazione (lett. a); definisce gli obiettivi e gli standard, nonché le modalità e i tempi di adeguamento, relativi ai livelli di sicurezza e di qualità dei servizi, alla produttività dei fattori impiegati, inclusi gli investimenti, e ai rispettivi costi (lett. b); definisce i servizi istituzionali da svolgere in proprio e quelli da concedere in appalto o in gestione a terzi; (lett. c); prevede verifiche, obblighi di adeguamento e sanzioni per i casi di inadempienza (lett. d). In base al comma 1 viene stipulato con il Ministro competente nel settore dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e della difesa, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

⁴⁹⁵ Art. 9, c. 5, legge n. 665/1996. Più precisamente, il contratto di servizio regola le prestazioni e definisce i servizi di rilevanza sociale che l'ENAV è tenuto ad erogare in condizioni di non remunerazione dei costi e ne stabilisce i corrispettivi economici e le modalità di erogazione; definisce altresì gli standard di sicurezza e di qualità dei servizi erogati; definisce le sanzioni per i casi di inadempienza.

⁴⁹⁶ V. delibera CIPE n. 64/2000, sul primo schema di contratto di programma rimasto valido sino alla stipula del successivo, su cui v. delibera n. 86/2008, sui contratti di programma e di servizio per gli anni 2004-2006; delibera n. 66/2010, sui contratti di programma e di servizio per il 2007-2009;

Ulteriore profilo di intervento del Comitato riguarda poi la tariffazione dei servizi aeroportuali. In un primo momento era disposto che la misura dei diritti aeroportuali fosse annualmente determinata con d.P.R. sulla base, fra l'altro, dei criteri stabiliti dal CIPE⁴⁹⁷. Successivamente le previsioni riguardanti l'intervento del CIPE sono state abrogate⁴⁹⁸, sebbene il Comitato ha continuato a pronunciarsi con un parere sulle statuizioni ministeriali allo scopo di ricondurre ad unitarietà la metodologia di determinazione tariffaria⁴⁹⁹.

In questo contesto è poi intervenuto il d.l. n. 203/2005, che ha elevato a rango di legge i criteri stabiliti dal CIPE e reintrodotta formalmente la possibilità per il CIPE di fissare criteri rivolti ai Ministri competenti⁵⁰⁰. In forza delle nuove disposizioni legislative, dunque, il CIPE è tornato a ripronunciarsi⁵⁰¹, anche a causa dell'intervento della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato d.l. n. 203/2005 nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione della delibera CIPE, sia acquisito il parere della Conferenza Unificata⁵⁰².

Ultimo profilo nel settore aeroportuale che è stato oggetto di pronunce da parte del CIPE attiene ai rapporti tra ENAC e gestore aeroportuale.

Il settore, infatti, è andato incontro a processi di privatizzazione anche delle imprese concessionarie e al superamento della precedente esperienza di gestione "diretta" o "parziale" degli aeroporti da parte delle amministrazioni statali, in favo-

delibera n. 29/2014, sui contratti di programma e di servizio per i trienni 2010-2012 e 2013-2015; delibera n. 46/2017, sul contratto di programma per il periodo regolatorio 2016-2019.

⁴⁹⁷ Art. 10, c. 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

⁴⁹⁸ Con l'entrata in vigore dell'art. 2, c. 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, viene formulato un diverso procedimento per la definizione dei diritti aeroportuali, eliminando, in particolare, la previsione che il CIPE possa approvare i relativi criteri.

⁴⁹⁹ Competenza esercitata sulla base tanto del d.lgs. n. 430/1997, quanto del citato d.lgs. n. 250/1997, che nel disciplinare le funzioni dell'ENAC. Ad esempio, v. delibera n. 86/2000.

⁵⁰⁰ Artt. 11-*nonies* ss., d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248.

⁵⁰¹ Delibera CIPE n. 38/2007, in sostituzione della precedente delibera n. 86/2000.

⁵⁰² Con sentenza n. 51/2008, la Corte costituzionale ha stabilito che la normativa censurata ha per oggetto i rapporti civilistici che attengono agli aeroporti (e, quindi, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di potestà legislativa esclusiva dello Stato), investe profili che ineriscono alla tutela della concorrenza (materia anch'essa di potestà legislativa esclusiva dello Stato), e riguarda gli aeroporti (che rientrano nell'ambito della potestà legislativa concorrente). In ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina impugnata non è, quindi, riferibile ad un unico ambito materiale e la mancanza di un coinvolgimento regionale, nel caso di specie, integra una violazione del principio di leale collaborazione. La direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, approvata con delibera n. 38/2007, è stata dunque sottoposta al parere della Conferenza Unificata e conseguentemente modificata con delibera CIPE n. 82/2008. Da ultimo, è intervenuta pure la delibera n. 96/2009, ad ulteriore modifica della decisione del 2007.

re della gestione “totale” da parte di soggetti privati⁵⁰³. In attuazione di un “pacchetto” di direttive comunitarie del 2004, è quindi intervenuto il d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, che ha operato una complessa revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione ed elevato l'ENAC a «unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile»⁵⁰⁴. Quanto al rilascio della concessione di gestione aeroportuale, viene previsto che l'ENAC e il gestore stipulino un contratto di programma che recepisca, fra l'altro, la vigente disciplina di regolazione aeroportuale emanata dal CIPE in materia di investimenti, corrispettivi, qualità e diritti aeroportuali⁵⁰⁵.

In considerazione di tali modifiche legislative, il CIPE, che non si era ancora pronunciato sul punto⁵⁰⁶, ha adottato numerose delibere con le quali si è espresso sugli schemi di contratto di programma per il quadriennio di riferimento tra ENAC e il singolo gestore aeroportuale, sempre nella forma del parere favorevole e sempre subordinatamente all'accoglimento di puntuali modifiche degli accordi⁵⁰⁷. Infine, le competenze del Comitato sono state confermate dalla più recente disciplina adottata in recepimento delle ultime direttive dell'Ue⁵⁰⁸.

⁵⁰³ Più approfonditamente, v. G. SIRIANNI, *Gli aeroporti*, 2575 ss. La legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha stabilito che entro il 1994 sono costituite apposite società di capitale per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti gestiti dallo Stato (art. 10, c. 13). La relativa regolamentazione attuativa, poi, ha subordinato l'affidamento in concessione della gestione totale aeroportuale alla sottoscrizione sia di una convenzione, sia di un contratto di programma, da stipularsi secondo quanto stabilito dal CIPE. La disciplina di riferimento adottata dal CIPE è contenuta nella sopra citata delibera n. 86/2000.

⁵⁰⁴ Art. 687 del Codice della navigazione. Più in generale, sulla normativa comunitaria di riferimento e sulle nuove competenze dell'ENAC, v. S. BOTTACCHI, *La riforma della parte aeronautica del codice della navigazione: le principali novità in materia di navigazione aerea*, 215 ss.

⁵⁰⁵ Art. 704 del Codice della navigazione. Più ampiamente, v. M. CARRETTA, *Le gestioni aeroportuali*, 61 ss.

⁵⁰⁶ Criticamente, v. M. PONTI, *Aeroporti e controllo del traffico aereo*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, 111 ss., ove si osservava come il CIPE fosse intervenuto esplicitamente solamente sulle tariffe per il controllo del traffico aereo e sulle tariffe aeroportuali, ma non sul regime concessorio degli aeroporti, né sui meccanismi di allocazione della capacità aeroportuale, rilevando così l'inadeguatezza assoluta dell'assetto di regolazione del settore.

⁵⁰⁷ Le decisioni del CIPE sono state assunte sempre su proposta del MIT, previo parere NARS. Così delibere nn. 44, 45, 78/2009, 28/2010, 60/2011, 59, 131/2012.

⁵⁰⁸ Con l'art. 36, c. 6-ter, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, recante, fra l'altro, norme attuative della direttiva 2009/12/CE in materia di diritti aeroportuali, si demanda ad una nuova “Autorità nazionale di vigilanza” le funzioni di regolazione economica del settore e di vigilanza, precisando che restano ferme le rispettive competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché del CIPE per quanto concerne l'approvazione dei contratti di programma e degli atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica.

12. *Il controllo sulle opere pubbliche*

Nel settore delle opere pubbliche il CIPE non svolge solamente competenze riconducibili ad attività di programmazione per la realizzazione di interventi infrastrutturali, ma esercita anche una serie di funzioni di controllo nei confronti delle amministrazioni pubbliche⁵⁰⁹. Fra tali funzioni occorre ricordare quella che assume carattere generale sia rispetto agli strumenti programmatori da esse adottati, sia rispetto alle altre forme di programmazione vigente.

A questo proposito la legge 11 febbraio 1994, n. 109, “Legge quadro in materia di lavori pubblici”, ha introdotto il “programma triennale dei lavori pubblici”, quale strumento di razionalizzazione dell’azione amministrativa e rispondente all’esigenza di predeterminare le opere pubbliche che possono essere effettivamente e completamente realizzate, in base alle disponibilità finanziarie e secondo ordini di priorità basati sulla valutazione dei costi-benefici⁵¹⁰. L’attività di programmazione delle opere pubbliche diviene così, anche in forza di una previsione legislativa espressa, un *prius* logico-giuridico rispetto alla realizzazione dell’opera⁵¹¹.

La legislazione successiva ha modificato le previsioni originarie, stabilendo l’obbligo di trasmettere al CIPE i programmi triennali dei lavori pubblici e gli aggiornamenti annuali per la verifica della loro compatibilità con i documenti pro-

⁵⁰⁹ Si pensi all’art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144, il quale prevede la costituzione di “Unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici” presso le amministrazioni centrali e regionali, le quali, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, «garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione». Tali organismi sono coinvolti, inoltre, nella gestione del “Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici” (MIP), istituito presso il CIPE dal comma 5 del citato art. 1, ed avente il compito di fornire tempestivamente informazioni sull’attuazione delle politiche di sviluppo, ovvero sulle modalità attuative dei programmi di investimento, l’avanzamento tecnico-procedurale, finanziario e fisico dei singoli interventi, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei. Il comma 7 del citato art. 1, inoltre, prevede l’istituzione di un fondo finalizzato alla costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e al finanziamento delle attività di coordinamento svolte dal CIPE, da ripartire sulla base di apposite deliberazioni del Comitato, sentita la Conferenza Stato-Regioni. La previsione sulla ripartizione delle risorse alle amministrazioni centrali e regionali ha ricevuto attuazione con numerose decisioni del CIPE, fra cui le delibere n. 179/1999, nn. 93, 116, 143/2000, n. 67/2001, n. 98/2002 e n. 122/2003, n. 54/2005, n. 5/2006, n. 102/2007, n. 85/2008, n. 102/2010, n. 26/2013, n. 14/2015, n. 73/2016.

⁵¹⁰ Art. 14 della legge n. 109/1994. A commento di tale previsione, con una ricostruzione della normativa successiva intervenuta a modifica, cfr. G. SARNELLI, *Art. 128*, 1069 ss. L’articolo 14, nella sua originaria formulazione, stabilisce che il programma triennale preveda: l’elenco dei lavori per settore; le priorità di intervento; il piano finanziario complessivo e per settore; i tempi di attuazione degli interventi.

⁵¹¹ Così G. ORSONI, *Programmazione dei lavori pubblici*, 665.

grammatori vigenti, chiarendone i soggetti destinatari⁵¹², sino alla abrogazione da parte del più volte citato d.lgs. n. 50/2016, nuovo “Codice dei contratti pubblici”. Il programma triennale dei lavori pubblici viene adesso richiamato all’art. 21 del nuovo Codice, ove si stabiliscono i relativi contenuti e si demanda ad un regolamento ministeriale la relativa specificazione. Occorrerà attendere la citata fonte attuativa per sapere se il ruolo del CIPE verrà confermato o meno⁵¹³.

Venendo all’attività di controllo svolta nel frattempo dal CIPE, che nel tempo ha determinato anche una modifica delle strutture interne⁵¹⁴, è possibile osservare come siano molteplici sia gli strumenti di programmazione assunti a parametro, sia gli atti sottoposti al controllo del Comitato.

Per ogni atto trasmesso al CIPE si è fatto espresso riferimento ai documenti di programmazione economico-finanziaria, alle disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, alle leggi pluriennali di spesa e, spesso genericamente, agli eventuali programmi comunitari e nazionali relativi al singolo settore di volta in volta specificato, fra cui è frequente il richiamo al Programma delle infrastrutture strategiche.

Il CIPE, inoltre, si è pronunciato su una congerie di strumenti, con i rispettivi elenchi delle opere annuali, provenienti tanto da amministrazioni ministeriali⁵¹⁵, quanto da altri enti pubblici⁵¹⁶.

⁵¹² La legge 18 novembre 1998, n. 415, ha sostituito le originarie disposizioni della “legge quadro” disponendo, in particolare, che sui soggetti ivi indicati, con esclusione di enti e amministrazioni locali, loro associazioni e consorzi, gravi l’obbligo di trasmissione al CIPE (art. 4). La legge 1 agosto 2002, n. 166, fra le modifiche apportate alla richiamata legge n. 109/1994, ha ristretto indirettamente la portata di tale obbligo, prevedendo l’inclusione all’interno dei programmi triennali e degli aggiornamenti annuali dei soli lavori di singolo importo superiore a 100.000 euro. Successivamente, le previsioni citate sono state trasfuse nell’art. 128 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, su cui cfr., più approfonditamente, R. DIPACE, *La programmazione dei lavori pubblici (art. 128)*, 621 ss.

⁵¹³ Il CIPE nel frattempo, con delibera 3 marzo 2017, n. 24, ha reso un parere favorevole sullo schema di d.m. “Regolamento recante procedure e schemi tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l’acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali”, ai sensi dell’art. 21, c. 8 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

⁵¹⁴ La funzione di controllo così brevemente descritta ha impegnato in maniera non trascurabile l’attività del CIPE; motivo per cui l’art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144, ha istituito nell’ambito del CIPE l’Unità tecnica-Finanza di progetto (UTFP), con il compito, fra l’altro, di promuovere, all’interno delle pubbliche amministrazioni, l’utilizzo delle tecniche di finanziamento di infrastrutture con il ricorso a capitali privati anche nell’ambito dell’attività di verifica sui programmi triennali prevista al citato art. 14 della legge n. 109/1994. L’art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, inoltre, prevede l’acquisizione delle valutazioni della menzionata Unità in fase di pianificazione e attuazione dei programmi di spesa predisposti dalle amministrazioni centrali per la realizzazione di infrastrutture, nonché l’individuazione di ulteriori modalità di incentivazione all’utilizzo della finanza di progetto. Recentemente l’art. 1, c. 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ha soppresso l’UTFP. V. anche *retro* Cap. I, par. 6.1.

⁵¹⁵ Si ha riguardo a: il programma triennale dei lavori pubblici presentato dal Ministero per i beni e le attività culturali (delibere nn. 110/2001, 68/2002, 37/2003, 41/2006, 13/2009, 39/2011); il

Per ciascuno di questi strumenti programmatori, il CIPE ha sempre formulato un parere di compatibilità favorevole, contenente nello specifico la presa d'atto dell'eventuale sub-programmazione effettuata da autonomie territoriali o altri centri, degli obiettivi e delle tipologie di interventi previsti, della copertura finanziaria e dell'articolazione dei costi per settori e interventi, nonché della coerenza con accordi di programma quadro stipulati nell'ambito delle intese istituzionali di programma. All'espressione di un giudizio positivo, tuttavia, il CIPE ha sempre accompagnato numerose raccomandazioni al Ministro di settore o al soggetto proponente, inerenti sia profili metodologici e procedurali, sia modalità attuative o ulteriori adempimenti.

13. *La sanità*

L'attività del CIPE, tramite il contributo alla programmazione e alla gestione delle risorse nel settore sanitario, incide in maniera rilevante sulla garanzia di un diritto fondamentale come quello alla salute⁵¹⁷.

Programma triennale di edilizia statale approvato dal MIT – Direzione generale dell'edilizia statale e servizi speciali (delibere nn. 108/2001, 105/2002, 131/2005, 18/2007); il Programma triennale delle opere marittime del MIT (delibere nn. 106/2001, 115/2002, 18/2005); il programma triennale per la gestione dell'emergenza immigrazione ed il programma del fondo edifici di culto, elaborati dal Ministero dell'interno, Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo e dalla Direzione centrale per l'amministrazione del fondo edifici di culto (delibera n. 134/2002); il Programma triennale Dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici, del MIT – Dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici (delibere nn. 105/2002, 73/2003, 76/2004, 116/2005, 30/2007, 26/2009, 46/2010, 40/2011, 63/2012, 42/2013); il Programma triennale di edilizia del Ministero della giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile (delibere nn. 69/2002, 59/2005); il programma triennale di edilizia del Ministero della giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (delibere nn. 36/2003, 51/2004).

⁵¹⁶ Si ha riguardo a: il Programma triennale della viabilità, approvato con d.m., su conforme parere della Conferenza unificata e su iniziativa dell'ANAS (delibere nn. 109/2001, 116/2002); il Programma d'interventi triennale approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici su iniziativa del Magistrato per il Po (delibere nn. 107/2001, 108/2002, 133/2003); il Programma presentato dall'Istituto postelegrafonici (IPOST) (delibera n. 47/2010); dai Presidenti delle Autorità portuali (delibere nn. 44/2011, 54/2012, 44/2013, 31/2014, 117/2015); dall'Istituto nazionale di fisica nucleare (delibere nn. 70/2002, 46/2003, 37/2004, 58/2005, 15/2009, 46/2010, 41/2011, 64/2012, 43/2013); dai Parchi nazionali (delibere nn. 27/2009, n. 51/2010, 74/2011, 55/2012 e 45/2013); dalle Università pubbliche (delibere nn. 48, 49, 50/2010, 65/2012).

⁵¹⁷ Diritto alla salute che qui viene considerato principalmente nella sua componente di diritto alle prestazioni sanitarie; sulle varie situazioni soggettive che vengono ricomprese dal diritto alla salute, v. M. LUCIANI, *Salute, I) Diritto alla salute – Dir. cost.*, 4 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, 537 ss. In particolare, sul diritto alla salute come diritto a prestazione e per una valorizzazione della componente “relazionale” del diritto alla salute, v. E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali*.

Essendo, quello ai trattamenti sanitari, un diritto costituzionalmente condizionato alla sua attuazione da parte dei pubblici poteri⁵¹⁸, ne consegue come sia decisivo il ruolo della programmazione, tanto delle attività e delle strategie strumentali al raggiungimento degli obiettivi prescelti, quanto nell'individuazione delle risorse necessarie⁵¹⁹. Da ciò deriva la centralità del momento decisionale sul finanziamento da riservare ai servizi sanitari e la sua rilevanza ai fini della garanzia del diritto fondamentale alla salute⁵²⁰.

Lo strumento di programmazione di riferimento nel settore dovrebbe identificarsi nel Piano sanitario nazionale (PSN)⁵²¹, benché esso non sia stato adottato con la cadenza triennale preventivata a livello legislativo⁵²². Di contro, la più importante competenza esercitata dal CIPE nel settore attiene alla ripartizione del Fondo sanitario nazionale (FSN), di cui bisognerà dar conto.

Occorre premettere, innanzitutto, che il CIPE ha provveduto alla ripartizione delle risorse tra Regioni e Province autonome in un quadro legislativo sul finanziamento del sistema sanitario fortemente instabile. Nel tempo, infatti, si sono alternati interventi "di sistema" a interventi "emergenziali" contenuti in provvedimenti di urgenza e leggi finanziarie, finalizzati principalmente a fronteggiare disavanzi non preventivati e a contenere la spesa pubblica, finendo così col comporre un quadro normativo complesso e frammentato⁵²³.

Già la legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, accordava al CIPE il potere di ripartire le somme stanziare nel Fondo sanitario

⁵¹⁸ Sulla distinzione tra diritti sociali "incondizionati" e diritti sociali "condizionati", il cui godimento «dipende dall'esistenza di un presupposto di fatto, vale a dire la presenza di un'organizzazione erogatrice delle prestazioni oggetto dei diritti stessi», v. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, 30 ss. Cfr. anche A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32 Cost.*, 655 ss.

⁵¹⁹ Quanto allo stretto raccordo tra obiettivi da perseguire e finanziamento, basti pensare all'art. 1, c. 3 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, secondo cui «l'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale».

⁵²⁰ Sul legame tra attività di programmazione da parte dei livelli di governo, ricadute sull'erogazione delle prestazioni e garanzia dei diritti fondamentali, v. R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, 190 ss.

⁵²¹ Art. 1, c. 5, d.lgs. 502/1992. Sulla ripartizione delle competenze in materia sanitaria tra livelli territoriali di governo, v. A. MATTIONI, *Salute e assistenza. Rapporti tra «livelli di governo» dopo la recente revisione costituzionale*, 51 ss. Per una rassegna di ciascuno dei singoli "servizi sanitari regionali", v. R. BALDUZZI (a cura di), *I servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenze di sistema*. Più in generale, sui piani sanitari regionali, cfr. più ampiamente G. CILIONE, *Diritto sanitario*, 133 ss.

⁵²² L'ultimo Piano sanitario nazionale ad essere stato adottato è il PSN 2006-2008, di cui al d.P.R. 7 aprile 2006.

⁵²³ Per una breve ricostruzione della legislazione che si è susseguita a disciplina del Servizio sanitario nazionale, v. M. DE ANGELIS, *La complessità dei sistemi sanitari. Problematiche giuridiche del caso italiano*, 15 ss. Quanto alla specifica disciplina sul finanziamento del sistema sanitario, v. E. INNOCENTI, *Il finanziamento della spesa sanitaria nella recente giurisprudenza costituzionale: tra tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e (in)attuazione dell'art. 119 Cost.*, 573 ss.

nazionale⁵²⁴. Tale competenza è stata poi confermata dalla legislazione successiva, che a livello procedurale ha stabilito l'iniziativa del Ministro di settore e la previsione di forme di raccordo con la Conferenza Stato-Regioni⁵²⁵.

Da questo punto di vista, il finanziamento del settore sanitario ha conosciuto un sempre maggior accrescimento del ruolo della Conferenza Stato-Regioni⁵²⁶. È in seno alla Conferenza che, soprattutto all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, venivano concertate le soluzioni per la migliore gestione della spesa sanitaria, alle quali faceva seguito il recepimento degli accordi con veste legislativa⁵²⁷. Inoltre, il fatto che i Piani sanitari nazionali non siano stati adottati con cadenza regolare ha finito col confermare l'importanza dell'attività negoziale e il protagonismo del Ministro di settore e della Conferenza Stato-Regioni.

La funzione di riparto del CIPE, inoltre, è stata mantenuta in un ambito, quale il settore sanitario, entro il quale i tentativi di riforma che si sono succeduti hanno scontato la concreta difficoltà di creare un sistema che garantisca tanto autonomia agli enti regionali e garanzia dei livelli essenziali di assistenza, quanto contenimento delle uscite e riduzione dei disavanzi⁵²⁸.

⁵²⁴ Art. 51, c. 2, legge n. 833/1978. Per una ricostruzione più analitica della legislazione successiva, cfr. G. VALENTINI, *La ripartizione del fondo sanitario nazionale*, 79 ss.

⁵²⁵ Successivamente il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, ha attribuito al CIPE la competenza a ripartire detto Fondo «su proposta del Ministro della sanità» e «sentita» la Conferenza Stato-Regioni (art. 12, c. 33). Il decreto legislativo stesso prevede dei limiti alla discrezionalità del CIPE, stabilendo che «la quota capitaria di finanziamento da assicurare alle regioni viene determinata sulla base di un sistema di coefficienti parametrici» contenuti nel Piano sanitario nazionale e determinati con riferimento ad una serie di criteri di riparto (art. 12, c. 3). L'art. 1, c. 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, attribuisce al CIPE, «su proposta del Ministro della sanità» e «d'intesa» con la Conferenza Stato-Regioni, il compito di stabilire «i pesi da attribuire» ad elementi quali «popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali», nonché la facoltà di «vincolare quote del Fondo sanitario nazionale alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale». La competenza del CIPE in parola è stata successivamente confermata anche dall'art. 39, c. 1, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, e dall'art. 115, c. 1, lett. a, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che ha disposto che il riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale avvenga previa intesa della Conferenza Stato-Regioni.

⁵²⁶ Di «pratica che – oltre a dar luogo spesso a una contrattazione anche durissima tra le parti – non ha aiutato il processo di federalizzazione», parla B. CARAVITA DI TORITTO, *Salute e federalismo fiscale*, 78.

⁵²⁷ Così fin dalla pratica pattizia inaugurata con l'accordo dell'8 agosto 2001, successivamente recepito dal d.l. n. 347/2001, convertito nella legge n. 405/2001. Per un maggiore dettaglio ricostruttivo, si rinvia a A.S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, 487 ss.

⁵²⁸ C. BOTTARI, *Tutela della salute ed organizzazione sanitaria*, 103 ss. Quanto al primo profilo, la competenza del CIPE è rimasta inalterata in un settore che è stato oggetto di ampia riflessione, specie sotto il profilo del rapporto tra centro e periferia, e che ha conosciuto diversi tentativi di riforma per attuare un regime di c.d. federalismo fiscale. Per una rassegna della legislazione in materia di decentramento sanitario, si veda R. FINOCCHI GHERSI, *Gli aspetti giuridico normativi*, 43 ss. Sull'attuazione

In parallelo a questi fenomeni, il sistema sanitario nazionale ha conosciuto, specie con l'aggravarsi della crisi finanziaria ed economica, una riduzione dell'afflusso di risorse e consistenti tagli alla spesa. Le misure intervenute a questo scopo, contenute nelle leggi finanziarie e di stabilità o nelle manovre correttive adottate con decretazione d'urgenza, pur ricevendo spesso l'autorevole avallo della Corte costituzionale⁵²⁹, hanno prodotto effetti che si sono inevitabilmente ripercossi sul sistema regionale, limitando l'effettiva autonomia degli enti territoriali.

È dunque in questo contesto, caratterizzato da diverse problematiche, che il CIPE si è trovato ad operare le proprie funzioni di programmazione. Come anticipato, le principali delibere adottate dal Comitato attengono alla ripartizione a Regioni e Province autonome delle disponibilità finanziarie complessivamente destinate annualmente dal Fondo sanitario nazionale al finanziamento del servizio sanitario⁵³⁰.

Ad esse, poi, fanno seguito le decisioni concernenti la ripartizione di quote vincolate, che nella maggioranza dei casi hanno assunto oramai una cadenza stabile⁵³¹. Non vanno trascurate, però, le numerose delibere che assumono carattere e-

dell'art. 119 Cost. attraverso la legge 5 maggio 2009, n. 42, e i successivi decreti delegati, fra cui il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, v. su tutti A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale»*. Commento alla legge n. 42 del 2009; E. JORIO, *Un problema per il federalismo fiscale: il debito della sanità e degli ee.ll.*, 36 ss. Quanto al secondo profilo, il problema che si è dovuto costantemente fronteggiare nella storia del sistema sanitario nazionale è stato quello della crescita incontrollata della spesa pubblica, a fronte dei condizionamenti finanziari derivanti, da un lato, dalla necessità di rispettare il patto di stabilità interno, e, dall'altro, dai vincoli imposti dall'Unione europea. Come insegna anche la storia recente, i tentativi di contenere la progressiva espansione del debito sanitario sono andati incontro a fallimenti e spesso la soluzione è stata ricercata nella pratica dei c.d. ripiani "a piè di lista". Per un riepilogo ragionato sull'andamento della spesa sanitaria fino al recente periodo, v. R. LEVAGGI, C. MANCINI, *Il finanziamento del SSN: raccolta e allocazione delle risorse*, 82 ss.

⁵²⁹ Ravvisa questo trend, prima dell'esplosione della crisi economica, E. INNOCENTI, *Il finanziamento della spesa sanitaria nella recente giurisprudenza costituzionale: tra tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e (in)attuazione dell'art. 119 Cost.*, 580 ss. Più di recente, cfr. A. ROVAGNATI, *La pretesa di ricevere prestazioni sanitarie nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, 147 ss.

⁵³⁰ Il CIPE ripartisce dette risorse per una molteplicità di finalità e settori rientranti tra finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza, risorse a destinazione vincolata (sulle quali si vedano le successive note), finanziamento di attività non rendicontate dalle Aziende sanitarie e accantonamento di risorse per il finanziamento della medicina penitenziaria. Si vedano le delibere CIPE nn. 34 e 27/2017, 52/2015, 141/2012, 25/2011, 5/2010, 9/2009, 48/2008, 97/2007, 140/2006, 8/2003, 53/2000.

⁵³¹ Tra di esse figurano: le delibere che accordano finanziamenti per il perseguimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, sulla base dei progetti da approvare in sede di Conferenza Stato-Regioni o da parte del Ministero della salute (art. 1, cc. 34 e 34-bis, della legge n. 662/1996): ess. delibere CIPE nn. 35 e 28/2017; 142/2012; 16/2012, 6/2010, 25/2009, 114/2007; finanziamento in via sperimentale dello screening neonatale per la diagnosi precoce di patologie metaboliche ereditarie (art. 1, c. 229, della legge 27 dicembre 2013, n. 147): es. delibera CIPE n. 41/2017; l'assegnazione delle somme vincolate dalle precedenti delibere di ripartizione annuale e destinate al Fondo per l'esclusività del rapporto del personale dirigente del ruolo sanitario (art. 72, c. 6, della legge 23 dicembre 1998, n. 448): ess. delibere CIPE nn. 38 e 31/2017, 120/2015, 79/2013, 48 e 50/2012,

pisodico o che si pongono in attuazione della legislazione di tipo transitorio o micro-settoriale⁵³².

Il processo decisionale che porta all'adozione di queste delibere, soprattutto se legate più strettamente alla ripartizione annuale del FSN, fa emergere un'ampia attività negoziale fra tutti i soggetti coinvolti. A monte di ciascuna delibera, infatti, vi è il susseguirsi di numerosi scambi di note, provenienti dal Ministro di settore, per quanto concerne le proposte di riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale, dalla Segreteria della Conferenza Stato-Regioni, per quanto concerne l'intesa che in quella sede viene raggiunta tra il Ministro e i rappresentanti regionali, nonché dalla Conferenza delle Regioni e dai singoli Presidenti di Regione.

La prassi, inoltre, attesta anche che l'ordine con cui queste negoziazioni avvengono si ripercuote sull'incisività del ruolo assunto dal CIPE. Se, infatti, l'intesa in Conferenza Stato-Regioni viene raggiunta prima che il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio (DIPE) abbia preso contatto con i soggetti coinvolti, è difficile che il Comitato riesca poi a modificare i termini dell'accordo politico siglato in quella se-

21/2011, 99/2010, 30/2006, 90/2002; il finanziamento per borse di studio in medicina generale (art. 5 del d.l. 8 febbraio 1988, n. 27, convertito dalla legge 8 aprile 1988, n. 109, e art. 3 del d.l. 30 maggio 1994, n. 325, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 467): *ess. delibere CIPE nn. 37 e 30/2017, 121/2015, 78/2013, 49 e 47/2012, 23/2011, 62/2009, 61/2004*; il finanziamento di interventi per la prevenzione e la lotta all'AIDS (art. 1 della legge 5 giugno 1990, n. 135): *ess. delibere CIPE nn. 119/2015, 51/2012, 22/2011, 98/2010, 136/1999*; il finanziamento della sanità penitenziaria (art. 2, c. 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244): *ess. delibere CIPE nn. 39 e 31/2017, 84/2015, 49/2013, 144/2012, 69/2011, 7/2010, 9/2009*, mentre sullo specifico superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, *cfr. le delibere CIPE nn. 40 e /2017, 86/2015, 15/2013, 143/2012*; l'erogazione di provvidenze a favore dei cittadini affetti dal morbo di Hansen e ai loro familiari (leggi 31 marzo 1980, n. 126, 24 gennaio 1986, n. 31 e 27 ottobre 1993, n. 433): *ess. delibere CIPE nn. 82/2015, 47 e 48/2013, 147/2012, 68/2011*; l'assegnazione di risorse alle Regioni per l'assistenza sanitaria destinata agli stranieri presenti nel territorio nazionale (art. 35, c. 3, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286): *ess. delibere CIPE nn. 36 e 29/2017, 70/2016, 79/2015, 80 e 81/2013, 122/2012, 94/2008, 94/2007, 59/2004, 117/2001*; l'assegnazione a favore delle Regioni di una quota vincolata per il finanziamento di specifici progetti di ricerca per la prevenzione e cura della fibrosi cistica destinata alle attività di ricerca (art. 1 della legge 23 dicembre 1993, n. 548, e art. 3 della legge 14 ottobre 1999, n. 362): *ess. delibere CIPE nn. 150 e 80/2015, 145 e 52/2012, 20 e 18/2011, 33/2003*.

⁵³² Quali, ad esempio: l'assegnazione di risorse alla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di mutui contratti prima della riforma del settore degli investimenti in materia ospedaliera, sulla base dell'art. 14, c. 1, d.l. 19 settembre 1987, n. 382, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 456 (*delibere CIPE nn. 36/2006, 45/2005, 32/2003, 11/2000*); il finanziamento delle spese per l'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, gli IRCCS, la componente universitaria delle Aziende miste e dei policlinici, sulla base di quanto stabilito nell'Accordo Governo-Regioni 8 agosto 2001 (*delibera CIPE n. 51/2005*); la realizzazione di progetti in tema di ottimizzazione dell'assistenza sanitaria nelle isole minori e nelle località caratterizzate da eccezionali difficoltà di accesso (*delibera CIPE n. 122/2015*); la ripartizione tra le Regioni della quota per farmaci di "classe C" a favore di titolari di pensione diretta di guerra, secondo quanto disposto dalla legge 19 luglio 2000, n. 203 (*delibera CIPE n. 70/2003*), l'assegnazione alla Regione Lazio dei finanziamenti per il piano straordinario di assistenza sanitaria per il Giubileo del 2000 (*delibera CIPE n. 123/2000*).

de, ma dovrà limitarsi a “ratificare” quanto già deciso da Ministro e Regioni⁵³³. Viceversa, se le strutture del DIPE riescono ad interloquire con le Regioni e il Dicastero di settore prima che vengano definiti i termini dell’intesa, allora il CIPE avrà la possibilità di condizionare concretamente la programmazione delle risorse del FSN, quale componente essenziale dell’indirizzo politico settoriale.

Le competenze del CIPE nel settore sanitario, tuttavia, non si appuntano solamente sul FSN, ma si sostanziano anche in altre attività programmatiche che pongono ulteriormente il Comitato al centro del raccordo tra Ministro della salute ed autonomie regionali. È questo il caso, ad esempio, del “Programma nazionale straordinario di investimenti in edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico”, di cui alla legge 11 marzo 1988, n. 67 (finanziaria 1988).

Con tale disposizione è stata autorizzata e finanziata l’esecuzione di un «programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti»⁵³⁴. Il programma viene approvato dal CIPE, secondo quanto predisposto dal Ministro della sanità sulla base di programmi presentati dalle Regioni, e comprende gli interventi di cui si chiede il finanziamento, la specificazione dei progetti da realizzare, i finanziamenti da accordare alle Regioni per la contrazione di mutui. I progetti, poi, sono sottoposti al vaglio di conformità del Ministero della sanità, per quanto concerne gli aspetti tecnico-sanitari e il PSN, e all’approvazione del CIPE⁵³⁵.

Anche in questo caso, dunque, le delibere CIPE vengono adottate previa concertazione con le autonomie regionali, realizzata attraverso le istanze che le Regioni rivolgono al Ministro in fase istruttoria e l’intesa sulla proposta di ciascuna delibera con la Conferenza Stato-Regioni.

Le delibere prese qui in esame, inoltre, sono interessanti non solo perché offrono un ulteriore esempio – analogamente a quanto avviene per il riparto del Fondo sanitario nazionale – del circuito decisionale che si snoda nel settore sanitario, ma anche perché offrono uno spaccato di alcune problematiche che danno spesso adito a contenzioso di legittimità costituzionale.

Tra gli interventi legislativi successivi alla legge finanziaria del 1988, infatti, occorre ricordare quanto disposto dalla legge finanziaria 2007, che tra l’altro ha rifi-

⁵³³ In questo senso, circa l’attività degli anni ’80, anche G. VALENTINI, *La ripartizione del fondo sanitario nazionale*, 88 s., e successivamente G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura di Governo*, 275, secondo cui «appare altamente improbabile che, una volta concordata fra Governo e regioni una determinata soluzione nell’ambito di una conferenza, tale soluzione possa essere successivamente rimessa in discussione e contraddetta nell’ambito del CIPE».

⁵³⁴ Art. 20, c. 1, legge n. 67/1988.

⁵³⁵ Art. 20, c. 5, legge n. 67/1988. Su tutte, si vedano la delibera CIPE n. 56/1998, di assegnazione di risorse alle Regioni, e la successiva delibera n. 131/1999, con la quale si definisce l’elenco degli interventi regionali ammessi a finanziamento; oppure le successive delibere CIPE nn. 65/2002 e 63/2004, di ripartizione alle Regioni delle somme disponibili per specifici progetti.

nanziato il citato programma pluriennale di investimenti in sanità, confermando le forme istituzionali di coinvolgimento e di accordo con le Regioni e – per quanto qui di maggior interesse – ponendo a queste ultime numerosi vincoli sull'utilizzo delle risorse stanziare, oltre a fissare criteri e linee prioritarie per vincolare la funzione di ripartizione del CIPE⁵³⁶. La Corte costituzionale è però intervenuta con sentenza 4 marzo 2008, n. 45, per dichiarare l'illegittimità delle richiamate disposizioni nella parte in cui pongono tali vincoli di destinazione all'utilizzo delle risorse nel settore sanitario⁵³⁷.

Con la successiva legge finanziaria per l'anno 2008, tuttavia, il Governo ha modificato la disciplina della precedente legge finanziaria 2007 oggetto di declaratoria di incostituzionalità, reintroducendo disposizioni analoghe a quelle già dichiarate illegittime. Puntualmente, la normativa che ha riprodotto i vincoli alle risorse stanziare per il programma pluriennale è stata nuovamente impugnata da alcune Regioni; prima però che la Corte costituzionale potesse pronunciarsi è intervenuto il CIPE⁵³⁸, che attraverso una nuova delibera di riparto delle risorse ha dato corso al precedente giudicato costituzionale, non tenendo conto dei vincoli di destinazione⁵³⁹. In tal modo, il CIPE ha sostanzialmente “disapplicato” la legislazione vigente prima della – del tutto prevedibile – declaratoria di incostituzionalità⁵⁴⁰. Di seguito, infatti, è intervenuta nuovamente la Corte costituzione che, con la senten-

⁵³⁶ V. art. 1, c. 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 2, cc. 279 e 280, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

⁵³⁷ Con tale pronuncia la Corte chiarisce, innanzitutto, come le disposizioni impuginate riguardino l'ambito dell'edilizia sanitaria e, pertanto, possano essere ricondotte alle materie “tutela della salute” e “governo del territorio”, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni di cui all'art. 117, c. 3, Cost. A cadere nella declaratoria di incostituzionalità sono le preposizioni che pongono «vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, con ciò violando l'art. 119, terzo comma, e l'art. 117, terzo comma, Cost.» (punto 3.6 cons. dir.). Sulla prassi dei fondi statali vincolati la Corte costituzionale ha avuto molteplici occasioni per intervenire (a partire dalle sentt. nn. 370/2003 e 16/2004); in dottrina, *ex plurimis*, si veda A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, 857 ss.

⁵³⁸ In ragione dell'intervento della Corte costituzionale, il CIPE aveva già adottato la delibera 2 aprile 2008, n. 59, relativa al riparto delle risorse per la prosecuzione del programma straordinario. La Corte dei Conti, tuttavia, a seguito della prima sentenza di incostituzionalità, ha chiesto che venissero chiariti i riflessi di tale pronuncia sulla decisione del Comitato. In conseguenza, il DIPE, condividendo il parere espresso dall'allora Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ha ritirato quest'ultima delibera.

⁵³⁹ Con delibera 18 dicembre 2008, n. 97, infatti, il Comitato ha approvato una nuova proposta di riparto che, «nel rispetto della citata sentenza della Corte Costituzionale n. 45/2008, non tiene conto dei vincoli di destinazione [...] indicati dal citato art. 2, comma 279, della legge n. 244/2007» (preambolo della delibera CIPE n. 97/2008).

⁵⁴⁰ V. la delibera n. 98/2008.

za 2 aprile 2009, n. 99, ha parzialmente accolto le nuove censure che la delibera CIPE aveva cercato sostanzialmente di sanare⁵⁴¹.

14. *L'agricoltura, la pesca e l'industria*

Nei settori di agricoltura, pesca e industria il CIPE interviene sia attraverso la programmazione delle risorse destinate allo sviluppo e alla coesione regionale⁵⁴², sia attraverso molteplici strumenti programmatori *ad hoc*, dei quali è possibile offrire qui alcuni esempi. In entrambi i casi la base normativa è offerta tanto da atti di livello nazionale, quanto di livello europeo, senza che peraltro i due piani possano venire radicalmente separati.

In ambito agricolo, tra le politiche riconducibili al primo tipo è possibile ricordare la legge 2 dicembre 1998, n. 423, che affida al CIPE il compito di approvare le linee programmatiche di indirizzo e di intervento per l'agrumicoltura italiana⁵⁴³.

Il CIPE ha quindi adottato il c.d. Piano agrumi, contenente l'individuazione delle "misure" da realizzare e il relativo finanziamento⁵⁴⁴, anche nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Commissione europea sul rispetto della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato⁵⁴⁵.

Un chiaro esempio di commistione tra politiche agricole condotte tra livello nazionale e comunitario è riscontrabile anche nel settore bieticolo-saccarifero.

Parte della disciplina nazionale di riferimento è contenuta nel d.l. n. 694/1982, concernente il finanziamento degli aiuti nazionali previsti dalla normativa comunitaria per il settore bieticolo-saccarifero, che demanda al CIPE il compito di stabilire

⁵⁴¹ Con delibera 8 marzo 2013, n. 16, il CIPE ha provveduto ulteriormente a ripartire tra Regioni e Province autonome le ulteriori risorse messe a disposizione per la prosecuzione del Programma.

⁵⁴² Su cui v. *retro* par. 6.

⁵⁴³ Art. 1, c. 1, della legge 2 dicembre 1998, n. 423, recante "Interventi strutturali e urgenti nel settore agricolo, agrumicolo e zootecnico", anche «al fine di contenere i costi di produzione, di riorganizzare la commercializzazione e di migliorare la qualità dei prodotti agricoli, tenendo conto dell'esigenza di risanamento tecnico-culturale e varietale». È il Ministro per le politiche agricole che presenta al CIPE le citate linee programmatiche, approvate d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

⁵⁴⁴ Nel rispetto della procedura stabilita a livello legislativo, il CIPE ha adottato la delibera 5 novembre 1999, n. 151, con cui vengono approvate le "Linee programmatiche di indirizzo e intervento per l'agrumicoltura italiana". Successivamente il CIPE è reintervenuto con delibera 8 marzo 2001, n. 25, mediante la quale è stato integrato il finanziamento di alcune misure.

⁵⁴⁵ Dovendo assicurare il rispetto con la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, il "Piano agrumi" è stato notificato alla Commissione europea, la quale si è espressa favorevolmente con l'eccezione della misura relativa al sostegno ai piani integrati di intervento delle organizzazioni dei produttori. Di conseguenza il CIPE si è nuovamente pronunciato per rimodulare la ripartizione delle risorse tra le varie misure con delibera 3 maggio 2001, n. 64.

i limiti e le modalità di erogazione degli aiuti nazionali, nel rispetto della normativa comunitaria⁵⁴⁶.

Con riguardo al regime comunitario, il regolamento (CE) n. 2038/1999 si è occupato dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, autorizzando l'Italia a concedere aiuti ai produttori di barbabietole da zucchero su tutto il territorio e, eventualmente, ai produttori di zucchero limitatamente alle Regioni del Sud⁵⁴⁷.

Il CIPE ha adottato con cadenza annuale delibere con cui ha ripartito gli aiuti stanziati dalle leggi finanziarie di riferimento sino al 2006⁵⁴⁸, nonostante la situazione di insufficiente competitività del settore bieticolo-saccarifero che ha determinato il progressivo contenimento degli aiuti comunitari. Il CIPE ha smesso di pronunciarsi nel settore in concomitanza con l'adozione del nuovo pacchetto di regolamenti (CE) nn. 318, 319, 320/2006, con cui si è dato vita ad un processo di ristrutturazione dell'industria saccarifera in risposta alla crisi dell'intero comparto. La principale normativa con cui l'Italia ha dato attuazione alle nuove regole europee è contenuta nel d.l. n. 2/2006, che fra l'altro ha istituito un nuovo Comitato interministeriale «al fine di fronteggiare la grave crisi del settore bieticolo-saccarifero»⁵⁴⁹.

Altro settore interessato dalle politiche condotte tramite la programmazione dei fondi strutturali, poi, è quello dell'ittica. Con riguardo all'intervento del CIPE nella programmazione dei fondi strutturali per il ciclo 2007-2013, merita quindi ricordare il caso del Fondo europeo per la pesca (FEP)⁵⁵⁰. A tal proposito, il Comitato ha definito i criteri di cofinanziamento nazionale per gli interventi a valere sul citato FEP⁵⁵¹.

Sempre nel settore ittico, poi, occorre ricordare la legge 17 febbraio 1982, n. 41, che al fine di promuovere lo sfruttamento razionale e la valorizzazione delle risorse biologiche marine attraverso uno sviluppo equilibrato della pesca, dispone l'elaborazione del «Piano per la realizzazione e lo sviluppo della pesca marittima».

⁵⁴⁶ Art. 3, d.l. 20 novembre 1981, n. 694, convertito in legge 29 gennaio 1982, n. 19.

⁵⁴⁷ Art. 53 regolamento (CE) n. 2038/1999.

⁵⁴⁸ A partire dalla prima delibera 4 agosto 2000, n. 82, con la quale ha definito limiti e modalità di erogazione degli aiuti stanziati dalla legge 23 dicembre 1999, n. 488 (finanziaria 2000). Si vedano poi: delibera n. 92/2001, n. 81/2002, n. 82/2003, n. 79/2004, n. 53/2005, n. 152/2006.

⁵⁴⁹ Art. 2, c. 1, d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 11 marzo 2006, n. 81.

⁵⁵⁰ Istituito con il regolamento (CE) n. 1198/2006, il FEP finanzia politiche finalizzate a garantire la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse marine secondo diversi assi prioritari. La programmazione del FEP è incentrata su un «Piano strategico nazionale» e un «Programma operativo» per ciascuno Stato membro, da presentare alla Commissione per essere ammessi a beneficiare degli aiuti. Sul punto, cfr. C. NAPOLI, *Il «Fondo europeo per la pesca» (FEP) per il periodo 2007-2013: opportunità di sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nelle Regioni «Convergenza»*, 34 ss.

⁵⁵¹ V. delibera CIPE 23 novembre 2007, n. 124, approvata su proposta del MEF, previo parere della Conferenza Stato-Regioni.

Tale Piano viene elaborato da parte dal Comitato nazionale per la conservazione e la gestione delle risorse biologiche del mare, per essere poi approvato dal CIPE e definitivamente adottato con decreto ministeriale. La medesima procedura viene prevista anche per i successivi piani triennali⁵⁵². Il Comitato si è pronunciato in occasione dell'adozione di molteplici Piani, fra cui da ultimo il VI Piano triennale della pesca marittima e dell'acquacoltura e la ripartizione dei fondi⁵⁵³.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, concernente la modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, è stata abrogata la precedente legge n. 41/1982 e il citato Piano è stato sostituito con il nuovo strumento del "Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura". Anche l'approvazione di tale Programma veniva inizialmente rimessa al CIPE, con il coinvolgimento delle autonomie territoriali e dei principali soggetti interessati⁵⁵⁴. Dopo che il CIPE ha avuto occasione di esercitare tale competenza⁵⁵⁵, è intervenuto il successivo d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, che oltre ad aver prorogato il termine di validità del Programma allora vigente, ha delineato un nuovo procedimento decisionale che non prevede alcun intervento del CIPE, escludendo quindi il coinvolgimento di quest'ultimo⁵⁵⁶.

Infine, per citare un esempio ricadente propriamente nel settore industriale, è possibile ricordare le competenze esercitate dal CIPE rispetto al programma di promozione industriale di cui al d.l. n. 120/1989.

Originariamente veniva prevista e disciplinata la realizzazione, da parte del Comitato interministeriale per la politica industriale (CIPI), di un programma di reindustrializzazione delle aree di crisi siderurgica e interessate dal processo di ristrutturazione della siderurgia pubblica, fra cui gli impianti situati in una serie di Comuni⁵⁵⁷.

Successivamente, la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), ha stabilito che le disposizioni della citata legge n. 181/1989, possano essere estese in settori diversi da quello siderurgico e in aree diverse, da individuare con delibera CIPE, nonché nelle aree industriali ricomprese nei territori per i quali è stato di-

⁵⁵² Art. 1, legge 17 febbraio 1982, n. 41.

⁵⁵³ Delibera CIPE 25 maggio 2000, n. 5, ove si distingue settori d'intervento e soggetti gestori. L'attuazione del Piano è stata affidata al Ministro di settore e, al riguardo, sono state formulate diverse raccomandazioni. Il Piano è stato poi definitivamente adottato con d.m. 25 maggio 2000.

⁵⁵⁴ Ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 154/2004.

⁵⁵⁵ Mentre il primo Programma – a quanto dato rilevare – risulta adottato senza previa decisione del CIPE (d.m. 10 aprile 2006), con delibera 3 agosto 2007, n. 74, il CIPE si è pronunciato sul Programma 2007-2009, poi adottato con d.m. dello stesso giorno.

⁵⁵⁶ Rispettivamente art. 2, cc. 5-*novies*, 5-*decies*, 5-*duodecies*, d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10. L'adozione del Programma è affidata al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentita la Commissione consultiva centrale per la pesca e l'acquacoltura.

⁵⁵⁷ Artt. 5 e 8, d.l. 1 aprile 1989, n. 120, convertito, con modificazioni, nella legge 15 maggio 1989, n. 181.

chiarato o prorogato lo stato di emergenza⁵⁵⁸. Tali interventi devono essere successivamente notificati alla Commissione europea, nel rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato.

Il CIPE ha esercitato le competenze propriamente affidategli interpretando in senso riduttivo il controllo esercitato dalla Commissione europea⁵⁵⁹, individuando ulteriori aree di estensione del programma di promozione industriale in ragione della grave situazione di crisi economico-sociale ed occupazionale in cui versano⁵⁶⁰.

15. *La montagna*

La legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante “Nuove disposizioni per le zone montane”, istituisce presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica il “Fondo nazionale per la montagna”, allo scopo di finanziare interventi speciali per «la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane», consistenti in «azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano»⁵⁶¹.

Le risorse del Fondo vengono ripartite tra le Regioni e Province autonome, che istituiscono propri fondi regionali per la montagna e disciplinano con propria legge i criteri relativi all'impiego delle risorse⁵⁶².

Al CIPE spetta il compito di definire i criteri di ripartizione del fondo tra le Regioni e assegnare le risorse⁵⁶³, secondo la procedura introdotta dalla legge 27 dicembre 2004, n. 309⁵⁶⁴ e specificata attraverso l'esercizio dell'autonomia regola-

⁵⁵⁸ Art. 73, c. 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

⁵⁵⁹ Con delibera 9 maggio 2003, n. 18, il CIPE ha adottato una bozza di delibera, da inviare alla Commissione europea, che però non individua espressamente le aree cui potrebbe essere estesa l'attuazione del Programma di cui alla legge n. 181/1989, ma si limita sostanzialmente a riprodurre i contenuti normativi dell'art. 73 della legge n. 289/2002, rinviando la concreta scelta ad un momento successivo. A seguito della decisione positiva della Commissione europea il CIPE ha definitivamente adottato i contenuti della precedente pronuncia con delibera 23 dicembre 2003, n. 129. Nel corso della stessa seduta, il Comitato ha poi adottato la delibera n. 130, con cui è stata data effettiva attuazione alla normativa citata.

⁵⁶⁰ V. la delibera n. 23 dicembre 2003, n. 130, e da ultimo la delibera 22 marzo 2006, n. 29.

⁵⁶¹ Artt. 1 e 2, legge n. 97/1994.

⁵⁶² Art. 2, cc. 3 e 4, legge n. 97/1994.

⁵⁶³ Art. 2, c. 5, legge n. 97/1994.

⁵⁶⁴ L'art. 2 della legge n. 309/2004, prevede la proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delle politiche agricole e forestali e previo parere della Conferenza Stato-Regioni. In precedenza la proposta era del Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali. L'art. 2, c. 6, della legge n. 97/1994, vincola il CIPE con una serie di elementi da tener presente nell'individuazione di tali criteri.

mentare del Comitato⁵⁶⁵. Il CIPE ha così esercitato questa competenza con una certa regolarità, salvo alcuni casi in cui non è stata rispettata la cadenza annuale preventivata⁵⁶⁶.

16. *L'ambiente*

Tra le politiche che il CIPE contribuisce a condurre ve ne sono molte che presentano un legame indiretto con l'ambiente o che producono ricadute sugli equilibri ambientali, ma ve ne sono alcune che interessano più direttamente questo ambito e che si pongono, perlopiù, in attuazione di atti dell'Unione europea o internazionali.

Fra i diversi atti programmatici in materia ambientale adottati dal CIPE in attuazione di decisioni internazionali figura il "Programma nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione".

Si tratta di un atto programmatico attuativo della "Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla siccità e/o desertificazione nei paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o desertificazione" (UNCCD), firmata a Parigi il 17 giugno 1994. La Convenzione prevede la predisposizione di Piani di azione nazionali finalizzati allo sviluppo sostenibile, con l'obiettivo di ridurre le perdite di produttività dei suoli causate da cambiamenti climatici e attività antropiche, da elaborare in correlazione con quelli delle altre subregioni o regioni⁵⁶⁷. Alla ratifica ha poi fatto seguito l'istituzione del "Comitato nazionale per la lotta alla siccità e/o alla desertificazione", con il compito di seguire la predisposizione del Piano d'azione nazionale e l'attuazione dell'UNCCD⁵⁶⁸.

Il CIPE è intervenuto inizialmente con una "Prima comunicazione nazionale", che ha individuato le linee guida per la predisposizione del Piano nazionale, incaricando il predetto Comitato nazionale della redazione e della trasmissione della

⁵⁶⁵ A livello di procedimento istruttorio occorre segnalare che il CIPE aveva in passato istituito al proprio interno, con delibera del 13 aprile 1994, il Comitato tecnico interministeriale per la montagna (CTIM), con il compito di garantire una coordinata attuazione della citata legge n. 97/1994. Tuttavia, il più recente regolamento interno del Comitato di cui alla delibera n. 62/2012 non ha riconfermato le attribuzioni del CTIM. A partire dal 2008, inoltre, le delibere sono state adottate con l'ausilio di una relazione predisposta dall'ISTAT, alla quale poi fanno regolare riferimento i pareri previsti *ex lege* della Conferenza Stato-Regioni e dei Ministeri citati.

⁵⁶⁶ I criteri di riparto del Fondo nazionale per la montagna sono stati approvati, per l'anno 1999, con delibera 21 dicembre 1999; per l'anno 2000, con delibera n. 27/2001; per l'anno 2001, con delibera n. 89/2001; per l'anno 2002, con delibera n. 56/2002; per l'anno 2003, con delibera n. 28/2003; per l'anno 2004, con delibera n. 140/2005; per l'anno 2005, con delibera n. 142/2006; per gli anni 2006 e 2007, con delibera n. 116/2007; per l'anno 2008, con delibera n. 119/2008; per l'anno 2009, con delibera n. 13/2012; per l'anno 2010, con delibera n. 10/2013.

⁵⁶⁷ La Convenzione ha ricevuto ratifica ed esecuzione con la legge 4 giugno 1997, n. 170.

⁵⁶⁸ D.P.C.M. 26 settembre 1997.

bozza al Comitato stesso⁵⁶⁹. Successivamente si è giunti all'approvazione del citato Piano nazionale, ove si indica, fra l'altro, la disciplina dei Programmi che Regioni e Autorità di bacino sono incaricati di redigere e il complesso delle attività nazionali da svolgere⁵⁷⁰. Il Comitato è inoltre ritornato sul citato Programma nazionale per l'assegnazione di risorse per il funzionamento del summenzionato Comitato nazionale⁵⁷¹.

Ulteriormente, il CIPE ha assunto molteplici pronunce in materia ambientale anche sul versante della lotta contro le emissioni dei gas serra, in attuazione dei principali atti internazionali e comunitari al riguardo, riconducibili attorno al noto Protocollo di Kyoto del dicembre 1997⁵⁷².

Con la delibera 19 novembre 1998 n. 137, il CIPE ha quindi approvato le "Linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra", che fissa gli obiettivi e le modalità di riduzione delle emissioni, riservandosi, fra l'altro, l'adozione di ulteriori Programmi nazionali attuativi. Tra di essi è possibile ricordare il "Libro bianco sulle fonti rinnovabili"⁵⁷³, il "Programma nazionale per la valorizzazione delle biomasse agricole e forestali"⁵⁷⁴, il "Programma nazionale per l'informazione sui cambiamenti climatici"⁵⁷⁵, il "Programma nazionale per la ricerca sul clima"⁵⁷⁶.

In connessione con le politiche ambientali relative ai gas serra, inoltre, la legge 2 dicembre 1998, n. 423, prevede che il Ministro delle politiche agricole e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, presenti al CIPE, per la rela-

⁵⁶⁹ Delibera CIPE 22 dicembre 1998, n. 154, che dispone la trasmissione della bozza alla Commissione per lo sviluppo sostenibile istituita all'interno del Comitato.

⁵⁷⁰ V. delibera CIPE 21 dicembre 1999, n. 229.

⁵⁷¹ V. delibera CIPE 3 maggio 2001, n. 58, adottata previa intesa in Conferenza unificata.

⁵⁷² L'avvio delle politiche di intervento del CIPE può esser fatto risalire alla "Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici", firmata a New York nel 1992, ratificata dal nostro Paese a seguito della legge 15 gennaio 1994, n. 65. Alla "Prima Comunicazione nazionale alla Convenzione sui cambiamenti climatici", approvata dal Ministro dell'ambiente e di cui il CIPE ha preso atto in data 10 gennaio 1995, ha fatto seguito la "Seconda Comunicazione nazionale", sulla quale il CIPE si è pronunciato con delibera 3 dicembre 1997, adottata in attesa degli impegni da assumere nella Conferenza di Kyoto (dicembre 1997). Il 10 dicembre 1997 è stato adottato dalla terza Conferenza delle Parti alla Convenzione sui cambiamenti climatici, riunitasi a Kyoto, il noto Protocollo che impegna gli Stati membri dell'Ue a ridurre, entro il periodo compreso tra il 2008 e il 2012, le emissioni dei gas serra nella misura dell'8% rispetto ai livelli-base del 1990, su cui cfr. P. GALIZZI, *La terza Conferenza delle Parti della Convenzione sul cambiamento climatico (Kyoto, 1-10 dicembre 1997)*, 561 ss. sui numerosi atti comunitari di attuazione che hanno poi fatto seguito, cfr. M. MONTINI, *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità*, 135 ss.

⁵⁷³ Delibera CIPE 6 agosto 1999, n. 126.

⁵⁷⁴ Delibera CIPE 21 dicembre 1999, n. 217.

⁵⁷⁵ Delibera CIPE 21 dicembre 1999, n. 218.

⁵⁷⁶ Delibera CIPE 21 dicembre 1999, n. 226.

tiva approvazione, un Programma nazionale “biocombustibili”, attraverso cui avviare le azioni nazionali derivanti dagli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto⁵⁷⁷.

Altra decisione con cui il CIPE è intervenuto nel settore è quella relativa al Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento.

La legge 1 giugno 2002, n. 120, nell'autorizzare la ratifica del “Protocollo di Kyoto”, ha stabilito che venga presentato al CIPE il citato piano di azione al fine di raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni con il minor costo. Il CIPE ha quindi preso atto del quadro di riferimento programmatico, delineato nel Piano predisposto dal Ministro competente, ed ha approvato il Piano di azione nazionale assieme ad altre misure legate alle politiche di settore⁵⁷⁸.

Successivamente si è reso necessario rivedere il dato relativo alle emissioni di gas-serra nell'anno-base 1990 e le previsioni delle emissioni di gas-serra al 2010, alla base dello scenario di riferimento definito nelle precedenti delibere, oltre al fatto che, contrariamente a quanto previsto, il processo di aggiornamento annuale della prima decisione del CIPE non è stato mai portato a termine. Il Comitato è quindi intervenuto sui profili citati per avviare un più ampio processo di aggiornamento della precedente decisione⁵⁷⁹.

Da ultimo il CIPE è intervenuto con la più recente delibera 8 marzo 2013, n. 17, in conseguenza del mutamento del quadro normativo a livello di Ue relativo agli obiettivi da raggiungere entro il 2020⁵⁸⁰.

Ulteriori atti programmatici adottati dal CIPE ed aventi ricadute dirette sul piano ambientale si pongono sulla scia del Programma d'azione “AGENDA 21”, adottato a Rio de Janeiro nel giugno 1992 dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo. Il CIPE ha inizialmente adottato il “Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile”, con cui sono stati identificati gli obiettivi dello svilup-

⁵⁷⁷ Art. 3, c. 4, legge n. 423/1998. Conseguentemente, con delibera 15 febbraio 2000, n. 27, il CIPE ha approvato il Programma nazionale “Biocombustibili”, di durata triennale, orientato verso l'attuazione di attività dimostrative e divulgative a carattere territoriale, con l'intento di stimolare sia le amministrazioni locali che gli imprenditori agricoli e industriali verso un ulteriore sviluppo dei biocombustibili.

⁵⁷⁸ Delibera 19 dicembre 2002, n. 123, adottata su iniziativa del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, in attuazione dell'art. 1, c. 1, della legge n. 120/2002.

⁵⁷⁹ Delibera CIPE 11 dicembre 2007, n. 135.

⁵⁸⁰ Il CIPE si è ripronunciato a seguito dell'adozione della decisione n. 406/2009/CE, che fissa una serie di obiettivi vincolanti per gli Stati membri al fine di adempiere agli impegni in materia di riduzione delle emissioni entro il 2020. Specificatamente, il Comitato quantifica la distanza dagli obiettivi di Kyoto ed impegna il Ministro di settore a trasmettere le possibili opzioni per assicurare il rispetto degli obiettivi; definisce lo scenario emissivo “tendenziale” e lo scenario emissivo “con misure”, impegnando il Ministro a presentare un'analisi di efficacia delle misure adottate; fissa la distanza dagli obiettivi di cui alla decisione n. 406/2009/CE e individua le azioni prioritarie per il raggiungimento di tali obiettivi, rinviando a futuri interventi legislativi l'individuazione della copertura finanziaria.

po sostenibile e gli interventi necessari a realizzare detto Programma⁵⁸¹. Successivamente il CIPE ha adottato la “Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010”, tramite cui vengono individuati gli strumenti, gli obiettivi, le aree tematiche principali e gli indicatori per monitorare lo stato di attuazione delle politiche di sostenibilità⁵⁸².

Da ultimo, tra gli strumenti approvati dal CIPE in materia ambientale, pur non direttamente attuativi di norme comunitarie o internazionali, si segnala quanto attiene al settore dello sviluppo sostenibile.

Con la legge 23 dicembre 2000 n. 388 (finanziaria 2001) è stato istituito un apposito fondo, presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, con lo scopo di «incentivare misure ed interventi di promozione dello sviluppo sostenibile», elencando le materie entro cui adottare misure e interventi finanziabili e demandando al Ministro di settore l’adozione della relativa disciplina attuativa⁵⁸³. Successivamente è intervenuta la legge 28 dicembre 2001 n. 448 (finanziaria 2002) che ha previsto che ogni anno il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, sulla base delle proposte fatte pervenire dalle altre amministrazioni interessate, definisca il programma annuale di utilizzazione del Fondo per lo sviluppo sostenibile e lo sottoponga all’approvazione del CIPE⁵⁸⁴.

Il Comitato si è dunque pronunciato per adottare i citati Programmi, seppur con riguardo a poche annualità a causa del mancato stanziamento di ulteriori risorse per finanziare le misure ivi previste⁵⁸⁵.

17. *La ricerca scientifica e tecnologica*

Il principale strumento attraverso cui il CIPE viene coinvolto nelle politiche di programmazione nel settore della ricerca scientifica e tecnologica è il Programma nazionale per la ricerca (PNR), di cui al d.lgs. 5 giugno 1998 n. 204. Tale strumento programmatorio – come si vedrà – inserisce il CIPE in un complesso procedimen-

⁵⁸¹ Delibera CIPE 28 dicembre 1993.

⁵⁸² Delibera CIPE 2 agosto 2002, n. 57.

⁵⁸³ Art. 109, c. 1, della legge n. 388/2000.

⁵⁸⁴ Art. 62, legge n. 448/2001.

⁵⁸⁵ Con la delibera 28 marzo 2002, n. 16, il CIPE ha approvato il Programma di attività per l’anno 2001, distinguendo specificatamente per ciascuna “Misura di intervento” le finalità, l’ammontare del finanziamento e le relative modalità di attribuzione. Con successiva delibera 29 settembre 2002, n. 80, il CIPE ha operato una revisione di alcune “Misure” precedentemente approvate. A breve distanza di tempo, con delibera 2 agosto 2002, n. 63, il CIPE ha adottato il Programma di attività per l’anno finanziario 2002 e modificato quello dell’anno precedente nella parte relativa agli interventi nel settore idrico, dando così attuazione alle previsioni del DPEF 2003-2006 al riguardo. Come anticipato, l’ultimo programma che ha visto la luce è stato quello relativo al 2003, di cui alla delibera 29 settembre 2004, n. 27, sempre su proposta del Ministro di settore, e costituito dal rifinanziamento delle “Misure” del Programma dell’anno precedente.

to di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo di settore che coinvolge l'intero Governo, gli organi parlamentari, Università ed enti di ricerca.

Il PNR, infatti, definisce gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi nel settore alla cui realizzazione concorrono le pubbliche amministrazioni, comprese Università e enti di ricerca⁵⁸⁶. Quanto al procedimento di adozione, il Governo determina attraverso il documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) gli indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca scientifica e tecnologica, definendo il quadro delle risorse finanziarie da attivare e assicurando il coordinamento con le altre politiche nazionali⁵⁸⁷. Sulla base di tali indirizzi, «delle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF, di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei piani e dei programmi di competenza delle amministrazioni dello Stato, di osservazioni e proposte delle predette amministrazioni», viene predisposto, approvato e annualmente aggiornato il PNR, di durata triennale⁵⁸⁸.

Il CIPE interviene “a monte”, valutando, preliminarmente all'approvazione del DPEF da parte del Consiglio dei Ministri, lo schema degli indirizzi del Governo; approva il PNR; interviene “a valle”, approvando gli aggiornamenti annuali al PNR, valutando periodicamente l'attuazione del Programma, approvando apposite direttive per il coordinamento con il PNR di piani e programmi delle pubbliche amministrazioni, ed infine deliberando in ordine all'utilizzo del Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR) per il finanziamento di specifici interventi di particolare rilevanza strategica⁵⁸⁹.

Le delibere CIPE, inoltre, si pongono in rapporto di attuazione con numerosi atti di indirizzo elaborati dagli organi di governo dell'Unione europea⁵⁹⁰, ovvero quale specificazione di atti di programmazione dei fondi strutturali europei⁵⁹¹.

Innanzitutto, il CIPE ha provveduto ad individuare i principali obiettivi, orientamenti e azioni prioritarie della politica della ricerca, poi confluiti nel DPEF, che avrebbero dovuto orientare i Programmi nazionali⁵⁹². Non essendo stata rispettata

⁵⁸⁶ Art. 1, c. 2. d.lgs. n. 204/1998.

⁵⁸⁷ Art. 1, c. 1. d.lgs. n. 204/1998.

⁵⁸⁸ Art. 1, c. 2. d.lgs. n. 204/1998.

⁵⁸⁹ Art. 2, c. 1, d.lgs. n. 204/1998. Il coordinamento di tutte le funzioni veniva affidato all'allora Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica «nell'ambito di un'apposita commissione per la ricerca» da istituirsi in seno al CIPE (art. 2, c. 2).

⁵⁹⁰ Più di recente, si pensi alla nuova strategia *Europa 2020*, che individua le tre priorità strategiche “crescita intelligente”, “crescita sostenibile”, “crescita inclusiva” e cinque obiettivi fondamentali, tra i quali l'obiettivo del miglioramento delle condizioni per la ricerca e lo sviluppo in Europa, quantificando nel 3% del PIL la spesa per investimenti pubblici e privati nella ricerca da raggiungere entro il 2020.

⁵⁹¹ Più recentemente, basti ricordare il Piano stralcio “Ricerca e innovazione 2015-2017”, finanziato con il FSC. Sul punto v. *retro* par. 5.3.

⁵⁹² Delibera 25 maggio 2000, n. 51, recante “Linee guida per il programma nazionale ricerca 2001-2003”, successivamente richiamata nel DPEF 2001-2004; delibera 19 aprile 2002, n. 35, recante

la cadenza triennale nell'adozione del PNR, le linee guida hanno parzialmente supplito a questa carenza.

I Programmi nazionali di ricerca adottati, infatti, sono stati solamente tre, riferiti rispettivamente al 2001-2003, al 2011-2013 e al 2015-2020⁵⁹³.

A seguito degli stanziamenti disposti dalle leggi finanziarie che si sono susseguite, il CIPE ha inoltre fissato i criteri di utilizzo delle risorse del FISR, definendo le modalità con cui le amministrazioni dovranno far pervenire le proposte relative alle linee di ricerca da finanziare a valere sul Fondo e le modalità di selezione dei progetti⁵⁹⁴, nonché la specificazione degli interventi da finanziare, con l'indicazione dei Ministeri che concorreranno al relativo finanziamento⁵⁹⁵.

Per quanto riguarda gli strumenti programmatori citati, va osservato come il coinvolgimento delle autonomie territoriali nel procedimento decisionale sia stato alquanto limitato, benché "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi" rientri formalmente nell'elenco delle materie affidate alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni. A riprova dell'opportunità di assicurare un maggior coinvolgimento regionale, il preambolo della delibera n. 2/2011, di approvazione del PNR 2011-2013, sottolinea come debba «essere individuata, con riferimento ai successivi aggiornamenti, una procedura formale di condivisione del Programma con le Regioni».

18. *I servizi statistici*

Come emerso dalla panoramica fin qui svolta, non tutte le competenze settoriali esercitate dal CIPE sono direttamente riconducibili al concetto di programmazione economica, ma ve ne sono alcune che assumono una valenza indiretta o solamente strumentale a tale funzione. Tra di esse vanno senza dubbio ricomprese le competenze inerenti ai servizi statistici e, in particolare, quelle relative al Programma statistico nazionale.

"Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo" per gli anni 2003-2005; delibera 18 marzo 2005, n. 16, recante "Indirizzi strategici del programma nazionale ricerca – periodo 2005-2007".

⁵⁹³ Con delibera n. 150/2001 viene approvato il "Programma nazionale ricerca 2001-2003"; con la delibera n. 2/2011 viene approvato il "Programma Nazionale Ricerca 2011-2013"; con la delibera n. 2/2016 viene approvato il "Programma Nazionale Ricerca 2015-2020". Con il primo di essi sono state specificate nel dettaglio le tipologie di intervento per ciascuna classe di azioni individuata dalle precedenti linee guida, con l'indicazione dei relativi costi; con il secondo sono stati individuati gli obiettivi strategici e le azioni di ricerca, con relativo quadro finanziario; con il terzo sono stati individuati una serie di programmi, specificati in obiettivi, azioni e rispettivi budget.

⁵⁹⁴ Così, ad esempio, la delibera n. 87/2000, adottata pur non avendo ancora approvato il PNR e utilizzando come riferimento le sole linee guida.

⁵⁹⁵ Delibere CIPE n. 42/2010, nn. 35 e 36/2014, nn. 35, 36, 37 e 105/2015, n. 71/2016.

La disciplina di riferimento del settore si rinviene nel d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, con cui si istituisce il Sistema Statistico Nazionale (Sistan), incaricato di fornire al Paese e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale⁵⁹⁶.

Il Programma statistico nazionale, in particolare, contiene «le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale ed i relativi obiettivi»⁵⁹⁷, e stabilisce, in sostanza, i progetti di interesse pubblico che il Sistan si impegna a realizzare, con i relativi obiettivi⁵⁹⁸. Esso costituisce così lo strumento di razionalizzazione dei flussi informativi e lo strumento d'indirizzo per la rilevazione dei dati e delle informazioni d'interesse comune per tutti i soggetti del Sistan, in un'ottica di armonizzazione della funzione statistica a livello comunitario⁵⁹⁹. Il Programma ha durata triennale, «viene tenuto aggiornato», e riceve attuazione in forza dei piani approvati annualmente dall'ISTAT⁶⁰⁰.

Quanto al procedimento di adozione, il Programma statistico nazionale viene predisposto dall'ISTAT, viene sottoposto al parere della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica⁶⁰¹, per essere poi approvato con d.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del CIPE⁶⁰². La medesima procedura di predisposizione ed approvazione si segue anche per gli aggiornamenti⁶⁰³.

Il d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, demanda alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza Unificata il compito, tra l'altro, di favorire l'interscambio di dati e informazioni sull'attività posta in essere dalle amministrazioni centrali e regionali⁶⁰⁴. Di conseguenza, sebbene non previsto dalle disposizioni della legge istitutiva, l'approvazione del Programma statistico è stata solitamente preceduta dal parere di

⁵⁹⁶ Art. 1, c. 2, d.lgs. n. 322/1989. Per le principali caratteristiche del Sistan, sia a livello organizzativo che funzionale, v. di recente M. ARSÌ, *Il Sistema Statistico Nazionale tra gli sviluppi dell'integrazione europea e le riforme amministrative e costituzionali*, 3 ss., e la bibliografia ivi richiamata.

⁵⁹⁷ Art. 13, c. 1, d.lgs. n. 322/1989.

⁵⁹⁸ Più nel dettaglio, per i contenuti del Programma, v. A. BIANCHINO, *Il Programma Statistico Nazionale*, 1626 ss.

⁵⁹⁹ Sull'apertura del sistema statistico italiano al diritto dell'Ue, sia in termini di influenza esercitata dal diritto comunitario sul Sistan, sia in termini di contributo delle amministrazioni italiane nelle sedi comunitarie, principalmente al Sistema statistico europeo, v. D. BEVILACQUA, *L'europeizzazione dell'ISTAT*, 91 ss.

⁶⁰⁰ Art. 13, c. 2, e art. 22, d.lgs. n. 322/1989.

⁶⁰¹ Più nello specifico, il Comstat definisce le linee strategiche e gli obiettivi prioritari che dovranno orientare l'attività del sistema nel triennio di riferimento sulla base degli elementi d'interesse prevalente del contesto politico, socio-economico, scientifico e tecnologico cui l'attività statistica può utilmente svolgersi. Successivamente gli enti del Sistema avanzano le proposte sulle attività statistiche che intendono realizzare nel triennio, per la loro inclusione nel programma, e le trasmettono all'Ufficio della Segreteria centrale del Sistan – Programma statistico nazionale. Cfr. M. ARSÌ, *Il Sistema Statistico Nazionale tra gli sviluppi dell'integrazione europea e le riforme amministrative e costituzionali*, 20 ss.

⁶⁰² Art. 13, c. 3, d.lgs. n. 322/1989.

⁶⁰³ Art. 13, c. 4, d.lgs. n. 322/1989.

⁶⁰⁴ Art. 2, c. 4, art. 6, c. 1, art. 8, c. 1, e art. 9, c. 3, d.lgs. n. 322/1989.

una delle predette Conferenze. Il CIPE si inserisce così in un procedimento decisionale complesso, che coinvolge anche le autonomie territoriali.

Il Comitato ha esercitato il proprio ruolo con una certa regolarità, cercando di rispettare – tranne poche eccezioni – la cadenza annuale nell'adozione o aggiornamento del Programma, ed ha adottato decisioni che hanno mantenuto nel tempo una struttura ricorrente. Così è accaduto – limitando lo sguardo al periodo esaminato – sin dalla delibera 5 novembre 1999, n. 177, con cui viene adottato il “Programma statistico nazionale per il triennio 2000-2002”⁶⁰⁵.

Successivamente è intervenuto il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 281, che nel modificare il d.lgs. n. 322/1989, dispone che «il programma è adottato sentito il Garante per la protezione dei dati personali»⁶⁰⁶. Così, a partire della delibera 15 novembre 2001, n. 97, che approva il Programma statistico nazionale per il triennio 2002-2004, l'*iter* di adozione si è arricchito del parere del Garante della privacy.

In aggiunta, la decisione del CIPE tiene conto del processo di trasferimento di funzioni a Regioni ed enti locali allora in atto, tale da rendere necessario di «incrementare la qualità e la quantità delle informazioni statistiche, anche ai fini della valutazione e del monitoraggio delle politiche di sviluppo e degli investimenti pubblici». Inoltre, la riforma costituzionale del Titolo V nel frattempo intervenuta ha espressamente riconosciuto ai servizi statistici dignità costituzionale, inserendo la materia del «coordinamento informativo statistico [...] dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» tra le materie di potestà esclusiva statale (art. 117, c. 2, lett. r) e fornendo le basi per la statistica ufficiale regionale⁶⁰⁷.

Le successive decisioni del CIPE si sono susseguite in un quadro normativo sostanzialmente inalterato⁶⁰⁸, sino all'adozione di una serie di interventi legislativi volti a rafforzare gli obblighi informativi da parte delle amministrazioni e ad avviare importanti azioni di raccolta di informazioni⁶⁰⁹. Di tali cambiamenti hanno tenuto conto le successive delibere di approvazione dei Programmi⁶¹⁰.

⁶⁰⁵ Delibera CIPE approvata su proposta del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, previo parere della Conferenza Unificata. La stessa delibera esplicita gli obiettivi specifici del Programma e contiene una serie di indirizzi che saranno «oggetto di specifica attenzione in sede di approvazione degli aggiornamenti annuali del Programma statistico nazionale». Sul successivo “Programma statistico nazionale per il triennio 2001-2003”, v. delibera CIPE 29 settembre 2000, n. 108.

⁶⁰⁶ Art. 6-*bis*, c. 2, d.lgs. n. 322/1989.

⁶⁰⁷ Sugli sviluppi organizzativi legati alla riforma costituzionale del Titolo V e alla dislocazione territoriale delle funzioni del Sistan, nonché sul riparto di competenze tra Stato e Regioni e sulla giurisprudenza costituzionale al riguardo, v. F.M. LAZZARO, *Le regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)*, 422 ss.

⁶⁰⁸ Così la delibera 31 gennaio 2003, n. 6, sul PSN 2003-2005; la delibera 13 novembre 2003, n. 98, sul PSN 2004-2006; la delibera 18 marzo 2005, n. 5, sul PSN 2005-2007; la delibera 2 dicembre 2005, n. 126, sul PSN 2006-2008; la delibera 22 dicembre 2006, n. 166, sul PSN 2007-2009; la delibera 21 dicembre 2007, n. 146, sul PSN 2008-2010.

⁶⁰⁹ Si pensi all'art. 3, c. 72, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), che ha aggiunto il c. 4-*bis* all'art. 13 del d.lgs. n. 322/1989, secondo cui «il programma statistico nazionale comprende un'apposita sezione concernente le statistiche sulle pubbliche amministrazioni e sulle società

Non si può tacere, però, come l'attività di raccolta ed elaborazione delle informazioni statistiche abbia subito forti condizionamenti anche in ragione dei mutamenti nel contesto economico dovuti alla crisi finanziaria globale. Ciò è apparso evidente negli ultimi programmi e delibere di aggiornamento⁶¹¹, con cui è stata particolarmente valorizzata l'attività dell'ISTAT, quale supporto per il miglioramento delle politiche pubbliche nel loro insieme, e del patrimonio conoscitivo da esso elaborato, in ragione sia dei processi di riforma a livello europeo, riguardanti il Patto di stabilità e di crescita e la *governance* economica, sia dei processi di risanamento della finanza pubblica a livello nazionale, nella prospettiva del pareggio di bilancio. Le azioni da intraprendere, quindi, passano anche dal rafforzamento del processo di sorveglianza, analisi e miglioramento qualitativo degli aggregati di finanza pubblica e dal rafforzamento dei meccanismi di controllo dei bilanci pubblici nazionali, rispetto ai quali il Programma statistico nazionale viene adesso indirizzato.

19. *Spunti conclusivi*

Il panorama delle competenze, delle funzioni e dei procedimenti decisionali cui prende parte il CIPE appare estremamente ampio ed eterogeneo. La relativa disciplina – come visto – è il frutto dello stratificarsi nel tempo di una legislazione settoriale che si è succeduta seguendo non sempre indirizzi coerenti. I diversi ambiti materiali, inoltre, non risultano necessariamente collegati tra loro, così da variare tra le politiche di sviluppo territoriale, le infrastrutture, i servizi pubblici, specifici settori entro cui garantire determinati diritti fondamentali, assumendo una portata in alcuni casi limitata al nostro ordinamento, in altri casi che travalica i confini nazionali.

pubbliche o controllate da soggetti pubblici, nonché sui servizi pubblici». I successivi cc. 73 e 74, inoltre, prescrivono l'obbligo per tutte le amministrazioni, gli enti e gli organismi pubblici, di fornire tutti i dati che vengano loro richiesti per le rilevazioni previste dal PSN, nonché l'estensione di detto obbligo anche ai soggetti privati. Oppure si pensi agli articoli 13, 14 e 39 della legge n. 196/2009, che prevedono la costruzione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche a supporto al processo di attuazione del federalismo fiscale e al miglioramento della *governance* complessiva della finanza pubblica.

⁶¹⁰ Così la delibera 18 dicembre 2008, n. 118, con cui viene approvato l'aggiornamento del PSN 2008-2010 per il biennio 2009-2010; la delibera 18 novembre 2010, n. 95, con cui viene approvato l'aggiornamento per l'anno 2010 del PSN 2008-2010; la delibera 18 novembre 2010, n. 96, con cui viene approvato a breve distanza il PSN 2011-2013.

⁶¹¹ Si vedano la delibera 6 dicembre 2011, n. 92, recante aggiornamento 2012-2013 del PSN 2011-2013, la delibera 26 ottobre 2012, n. 115, sull'aggiornamento 2013 del PSN 2011-2013, la delibera 28 gennaio 2015, n. 13, di approvazione del PSN 2014-2016 e l'aggiornamento 2015-2016, la delibera 23 dicembre 2015, n. 116, sull'aggiornamento 2016 del PSN 2014-2016, la delibera 10 luglio 2017, n. 62, sul PSN 2017-2019.

Al termine di questa ricostruzione si intuiscono le difficoltà cui si andrebbe incontro se si tentasse di sistematizzare le competenze descritte secondo un determinato ordine concettuale o di ricondurle ciascuna entro una precisa categoria dogmatica, come potrebbero essere gli atti di indirizzo, di coordinamento, di direzione, di alta amministrazione, ecc. All'interno di ciascun ambito materiale, inoltre, il CIPE esercita un fascio di attribuzioni che si esprimono in diverse tipologie di atti, che variano dalla programmazione in senso stretto, alla ripartizione di risorse, il rilascio di pareri, il raggiungimento di intese, la definizione di linee guida o indirizzi dal tenore più o meno stringente. In numerosi casi, infine, le delibere del CIPE assumono una valenza plurima, per cui, ad esempio, attraverso la ripartizione di risorse è ben possibile che il Comitato esprima indirizzi rivolti alle amministrazioni destinatarie e una disciplina normativa per le successive fasi di attuazione.

Ricerca di una ipotetica omogeneità entro le competenze del CIPE, oltre che essere estremamente difficoltoso, risulterebbe anche poco proficuo ai fini della presente indagine. È preferibile, infatti, mantenere uno sguardo complessivo sui singoli ambiti materiali per non perdere di vista l'apporto che il Comitato reca nella elaborazione e nell'implementazione delle politiche settoriali, che insieme vanno a comporre la politica generale del Governo.

Non tutte le competenze esercitate dal CIPE, però, concorrono nei medesimi termini a definire la politica governativa. Il contributo maggiore si riscontra in quelle ipotesi in cui il Comitato esercita un potere decisionale con un margine di ampia discrezionalità, senza che ulteriori organi del Governo e parametri normativi esterni impongano vincoli rigidi in grado di condizionare l'attività del Comitato. Si ha riguardo, in particolare, a quelle competenze in cui il CIPE esprime indirizzi in grado di orientare la politica di un determinato settore, oppure adotta decisioni a contenuto propriamente programmatico, seppur a livello settoriale, rispetto alla definizione degli obiettivi da realizzare, le tempistiche da rispettare, le risorse da impiegare, la disciplina da seguire per la relativa attuazione. In numerose ipotesi il CIPE non esaurisce la propria attività programmatica con una singola delibera, ma protrae nel tempo la determinazione e l'implementazione di una determinata politica attraverso la specificazione e la correzione dei propri indirizzi. In questi casi, inoltre, il Comitato costruisce dei veri e propri circuiti decisionali che chiamano in causa una pluralità di autorità politiche ed amministrative e coinvolgono diversi livelli territoriali di governo.

Come visto nel corso della trattazione, sono molteplici gli esempi in cui l'attività decisionale del CIPE assume questi tratti, soprattutto nei confronti di specifici strumenti di programmazione⁶¹². Il settore, però, entro cui più di tutti il Comitato esercita competenze rispondenti a tali caratteristiche è quello delle politiche di coe-

⁶¹² Basti pensare, solo per citarne alcuni, ai casi delle Zone franche urbane (*retro* par. 3), degli atti di programmazione infrastrutturale connessi o paralleli al Programma infrastrutture strategiche (*retro* parr. 10.2 e 10.3), in parte anche agli atti in materia sanitaria (*retro* par. 13), ma anche all'attività di indirizzo nel settore del commercio con l'estero (*retro* par. 8).

sione regionale, sia che vengano utilizzati fondi strutturali, sia che ad essere programmate siano le risorse del Fondo di sviluppo e coesione⁶¹³.

Ci sono numerosi altri casi, però, in cui il contributo da parte del CIPE alla definizione della politica generale del Governo si assottiglia, fino anche, nella sostanza, a scomparire. Si tratta delle ipotesi in cui il Comitato esercita funzioni di amministrazione attiva o a carattere meramente gestionale⁶¹⁴, oppure vincolate a parametri normativi stringenti⁶¹⁵. Analogo discorso vale qualora il CIPE si limita sostanzialmente a “ratificare” decisioni prese all’interno di amministrazioni ministeriali o altamente specializzate⁶¹⁶. In tali circostanze sarebbe forse preferibile sottrarre al Comitato l’onere di esercitare le relative funzioni, nell’ottica di una razionalizzazione delle competenze di questo organo favorita sin dalla legge n. 94/1997. Similmente, occorrerebbe porre rimedio alle situazioni in cui, pur adottando pronunce che esprimono indirettamente un contenuto programmatico, il CIPE è costretto a formulare una quantità eccessiva di delibere, spesso su profili estremamente puntuali⁶¹⁷. Ad una riflessione ulteriore non dovrebbero neppure sottrarsi quelle competenze che possono apparire ultronee nei confronti di un organo che sarebbe preferibile esaurisse la propria attività nella programmazione in senso stretto, quand’anche settoriale⁶¹⁸.

Il quadro che così si è ricostruito, con le sue linearità e incongruenze, offre la base di partenza dalla quale impostare la prosecuzione dell’indagine. I maggiori spunti derivano da quelle competenze grazie alle quali – come chiarito – il Comitato esprime maggiormente la propria capacità decisionale. Ma è tutto il complesso delle funzioni e dei procedimenti nei quali il Comitato si trova impegnato che contribuirà ad illuminare alcuni profili teorici attraverso cui definire meglio la posizione del CIPE nel sistema costituzionale.

⁶¹³ V. *retro* par. 5 e 6.

⁶¹⁴ Si pensi all’approvazione dei progetti rientranti nel Programma infrastrutture strategiche (*retro* par. 10.1).

⁶¹⁵ È il caso del riparto dei contributi compensativi agli enti locali che ospitano impianti del ciclo del combustibile nucleare (*retro* par. 10).

⁶¹⁶ Come accade con il Programma nazionale per la ricerca (*retro* par. 17) o il Programma statistico nazionale (*retro* par. 18).

⁶¹⁷ È il caso degli atti di programmazione negoziata, i cui contenuti vengono stipulati nello specifico dal Ministro competente (*retro* par. 4).

⁶¹⁸ Così per le competenze inerenti il sistema tariffario nei servizi pubblici (*retro* par. 11).

CAPITOLO III

LA RILEVANZA DEL CIPE ALL'INTERNO DELL'ORDINAMENTO: RICADUTE TEORICHE E PROBLEMATICHE COSTITUZIONALI

SOMMARIO: 1. Dal piano della “descrizione” a quello della “prescrizione”. – 2. I Comitati interministeriali e il problema della loro ammissibilità costituzionale. – 3. I Comitati interministeriali negli incerti equilibri tra gli organi necessari del Governo. – 3.1. I rapporti tra Comitati interministeriali e Consiglio dei Ministri: i tentativi di conciliazione attraverso i diversi inquadramenti teorici. – 3.2. I rapporti tra Comitati interministeriali e Presidente del Consiglio: l'alternativa tra reciproco rafforzamento e indebolimento. – 3.3. I rapporti tra Comitati interministeriali e singoli Ministri: le possibili distorsioni della *par condicio* e dell'autonomia ministeriale. – 4. Il CIPE come indicatore di una centralità solamente “potenziale” del Consiglio dei Ministri. – 5. (Segue) l'indirizzo politico come chiave di lettura “funzionale” della forma di governo. – 5.1. Genesi della nozione di indirizzo politico e adattamento al nuovo contesto costituzionale. – 5.2. La capacità euristica dell'indirizzo politico nei “circuiti” costituzionali di decisione. – 5.3. La necessità di contestualizzare l'indirizzo politico alla luce della complessità degli ordinamenti pluralistici contemporanei. – 5.4. Il CIPE come epifenomeno della trasformazione del tradizionale “circuito” dell'indirizzo politico. – 5.5. (Segue) e del passaggio alla “rete” dell'indirizzo politico. – 5.6. La ricerca di collegialità alternative all'interno del Governo. – 6. Il “multipolarismo” all'interno del CIPE. – 7. La responsabilità politica del CIPE di fronte al Parlamento.

1. *Dal piano della “descrizione” a quello della “prescrizione”*

L'analisi fin qui svolta si è concentrata sul percorso evolutivo che ha segnato la nascita del CIPE e le trasformazioni che tale organo ha subito, o di cui si è reso protagonista, nel corso della storia repubblicana. Successivamente è stata offerta una ricostruzione del complesso delle funzioni attualmente svolte dal Comitato, per comprendere quale sia la sua effettiva posizione nei molteplici processi decisionali cui prende parte. L'approccio fin qui adottato è stato prevalentemente di tipo descrittivo, in quanto ci si è limitati a ricostruire i passaggi di questo lungo percorso per descrivere poi il loro punto di approdo, soffermandosi solo incidentalmente sulle problematiche costituzionali che di volta in volta sono emerse. È ar-

rivato adesso il momento di approfondire le ricadute teoriche della ricerca sinora condotta e verificarne la sostenibilità alla luce del carattere prescrittivo della Costituzione.

L'interrogativo che guiderà le seguenti considerazioni è se la rilevanza assunta dal CIPE, come è dato registrare, costituisca una deviazione dal modello costituzionale di Governo oppure se si tratti del precipitato di trasformazioni ben più complesse, quasi una spia che dovrebbe indurre l'interprete a verificare la tenuta delle più tradizionali ricostruzioni del figurino e, eventualmente, spingere ad una loro parziale rivalutazione.

Quella che qui si finisce per evocare, in sostanza, è la sempre viva e feconda problematica del rapporto tra norma e fatto nel diritto costituzionale, ovvero delle conseguenze derivanti dall'impossibilità di operare una rigorosa scissione tra diritto e politica¹, del reciproco e inestricabile influenzarsi di "regole" e "regolarità"².

Con la presente analisi non ci si vuole addentrare nelle spinose distinzioni sulla diversa capacità di consuetudini, convenzioni e prassi di conformare i rapporti costituzionali tra organi politici³. È sufficiente dare per presupposta la fisiologica apertura che conservano le norme costituzionali, ovvero la "vitalità" manifestata attraverso la costante esigenza di integrare il proprio significato testuale e semantico con l'apporto di fonti extratestuali⁴.

Sull'apertura che le regole costituzionali relative al Governo riservano alle "regolarità" della politica e alle soluzioni organizzative praticate dagli attori istituziona-

¹ Cfr. Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, 110 ss., che osserva come la concreta dinamica delle relazioni istituzionali comprovi l'esistenza di una fitta e intricata trama di implicazioni reciproche, dal cui intreccio fuoriesce un modello dalla natura articolata quanto ad elementi costitutivi.

² Basti richiamare il titolo evocativo delle riflessioni di M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, 27 ss. Si tratta di questioni che a loro volta sconfinano nella disputa tra "validità" ed "effettività" delle norme, sul quale è sufficiente rinviare a R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, 21 ss., per una rapida panoramica delle formidabili questioni di diritto costituzionale che si intrecciano.

³ Distinzione sulla quali ci si limita a rinviare all'indagine monografica di Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, 41 ss., ed ai rimandi ivi contenuti. Giova richiamare le significative considerazioni di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 156, che sul punto finisce per reputare decisivo l'apprezzamento giudiziale, riconoscendo come «il confine tra consuetudine e prassi convenzionale (non giuridicamente normativa) rimane, per forza di cose, evanescente, oltre ad essere molte volte privo di pratiche conseguenze».

⁴ Cfr. C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, 180 ss. Secondo G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, 105, una Costituzione si mostra vitale nella misura in cui garantisce le condizioni che favoriscono la formazione di regole costituzionali non scritte che si integrano con essa. Si tratta, come chiarito da S. BARTOLE, *Metodo giuridico e realtà politico-istituzionali*, 9 ss., di una visione che segna l'abbandono del metodo giuridico a favore di un approccio empirico, in cui elementi extra-giuridici, come il comportamento degli attori politici, entrano nei processi ermeneutici delle regole costituzionali. Le reticenze nell'ammettere questo passaggio sembrerebbero indotte dalla paura di ripiombare indietro all'infuori delle scienze giuridiche, prima delle riflessioni di V.E. Orlando, o di ridare spazio alla "materialità della politica", come osserva A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, 10.

li ci si soffermerà meglio nel prosieguo⁵. Più in generale, però, occorre tener ferma l'opzione metodologica secondo cui il "modello" costituzionale, soprattutto sugli organi di governo, si apre all'esperienza nella varietà delle sue forme espressive, facendosi da essa "riconformare" senza sosta, pur sempre entro i limiti segnati dalla cornice costituzionale⁶. Il rischio che, al contrario, si correrebbe nel non attingere al dato reale è di produrre riflessioni e modelli che incorrono in astrazioni tali da far perdere loro la capacità descrittiva di forme storiche, riducendosi così a schemi concettuali aprioristici⁷. Occorre quindi integrare «il dato letterale con i risultati della prassi», ovvero, laddove tale integrazione non sia possibile, «sottolineare l'incolmabile scarto ormai prodottosi tra il disegno costituzionale e la realtà quotidiana»⁸.

Questo rapporto tra regole costituzionali e regolarità della politica è destinato a giocarsi in senso biunivoco: queste ultime riconfermano il senso delle previsioni costituzionali o le arricchiscono di nuovi significati, ma allo stesso tempo le regole costituzionali orientano e riconformano continuamente le pratiche politiche⁹. Si tratta, dunque, di un fenomeno "circolare" per il quale il diritto esplica la propria capacità di guidare l'evoluzione dei rapporti politici e sociali, e non soltanto di esserne guidato¹⁰.

Come è intuibile, però, questo rapporto è anche destinato, allo stesso tempo, a generare continue tensioni. Il "fatto" è in grado di svolgere un ruolo attuativo o integrativo della norma costituzionale solamente nella misura in cui non la contraddice. Nel caso in cui la "regola" generata dagli attori politici si imponga incompatibilmente a scapito della regola scritta, allora verrebbe confutata la stessa normatività della Costituzione e la sua stessa efficacia precettiva¹¹. Si tratta, perciò, di valutare nel concreto quale sia il grado di elasticità delle norme costituzionali e se l'interpretazione offerta da attori politici e istituzionali, con le dinamiche cui essi danno vita, valga a rinnovare le norme costituzionali oppure a piegarle sino ad un punto di rottura.

⁵ V. *infra* par. 2.

⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, 30.

⁷ Si vedano ampiamente le considerazioni in M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, 221 ss.

⁸ Cfr. A. PACE, *Art. 82*, 304.

⁹ V. A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, 33.

¹⁰ Quindi non soltanto "ex facto oritur ius", ma anche "ex iure oritur factum": cfr. A. SPADARO, *La transizione costituzionale. Ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, 1315 ss. e 1365 ss.

¹¹ Cfr. M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, 308 ss. Sempre A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, 30 s., osserva come le "regole" della politica che possono concorrere al rinnovamento incessante dei sensi degli enunciati costituzionali sono unicamente quelle che, per la loro stessa natura, presentano carattere "istituzionale", poiché produttive o espressive di linee di tendenza e di sviluppo del sistema politico-istituzionale e, perciò, provviste dell'attitudine a coniugarsi armonicamente coi principi, assicurandone lo svolgimento e l'attuazione-integrazione.

È con questa cautela e questo obiettivo che si cercherà di collocare il CIPE all'interno del sistema costituzionale, per tentare di ricomporre in un quadro unitario, da un punto di vista teorico, le trasformazioni che – quantomeno farraginosamente – si sono fin qui succedute.

2. *I Comitati interministeriali e il problema della loro ammissibilità costituzionale*

L'analisi di qualsiasi aspetto legato all'organo costituzionale Governo deve fare i conti con una serie di ben note incertezze concettuali, imputabili all'oscurità, all'ambiguità e anche alla parzialità del dettato costituzionale¹². Queste incertezze, come altrettanto noto, dipendono in parte dalla natura stessa dell'istituzione, per come «si è venuta affermando ed assestando nel corso delle esperienze politico-costituzionali»¹³. Il Governo, infatti, mal sopporta una precisa codificazione che ne irrigidisca gli spontanei processi evolutivi e che possa influire negativamente sulla sua funzionalità¹⁴. È fisiologico, dunque, che questa parte dell'edificio costituzionale si situi in «una tipica zona di confine fra il diritto costituzionale e la storia o la scienza o la sociologia politica»¹⁵.

È qui che si massimizzano le problematiche sopra accennate. Ogni studio sul Governo, infatti, risentirà di una duplice tensione: da una parte, esso dovrà fondarsi su una lettura del dato costituzionale che, per non cadere in un astratto formalismo, tenga conto dei diversi elementi politici e sociali, lasciando una sfera di autonomia all'autodeterminazione del sistema politico; dall'altra, esso dovrà fissare i limiti entro cui quest'autodeterminazione può esprimersi, per non svalutare eccessivamente la natura prescrittiva del dato costituzionale¹⁶.

A fianco alle tre componenti necessarie, costituite da Presidente del Consiglio, Ministri e Consiglio dei Ministri, l'apertura del modello costituzionale ha conosciuto l'introduzione, in via consuetudinaria o in via legislativa, di altre figure soggettive non contemplate espressamente¹⁷, fra cui i Comitati interministeriali. Tale fenomeno trova «una generale giustificazione nel ricorso ai principi – propri degli organi

¹² Come noto, il dibattito e i lavori in Assemblea costituente sull'organo Governo hanno prodotto un dato normativo che esprime un aperto compromesso tra le forze politiche coinvolte in tale sede; per una ricostruzione, cfr. S. BARTOLE, *Governo italiano*, 634 ss.; P. CIARLO, *Art. 95*, 344 ss. Dal punto di vista della struttura, la Costituzione si limita a ripetere la tradizionale articolazione dell'età liberale, che distingue tra Presidente, Ministri e Consiglio dei Ministri; quanto a funzioni, il testo si mostra lacunoso, senza che vi siano chiare attribuzioni dirette ai singoli organi; più approfonditamente, cfr. S. MERLINI, *Il governo*, 187.

¹³ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 9.

¹⁴ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 15.

¹⁵ L. PALADIN, *Governo italiano*, 678.

¹⁶ Cfr. P. CIARLO, *Art. 95*, 1994, 328 ss.; l'Autore individua tali limiti nell'equilibrio tra principio di maggioranza e principio di garanzia voluto dalla Costituzione.

¹⁷ L. PALADIN, *Governo italiano*, 691 ss.

costituzionali – dell'*autoorganizzazione* del Governo e della *elasticità* delle strutture di governo»¹⁸, che consentono il continuo adeguamento di questo organo alle varie e multiformi esigenze della vita costituzionale, favorendo così una tendenza alla sua articolazione strutturale. Questo policentrismo è reso possibile in quanto l'elencazione all'art. 92 Cost. non va ritenuta tassativa, poiché il disposto costituzionale «si è limitato ad indicare solamente gli organi che devono concorrere alla regolare costituzione di qualsiasi Governo»¹⁹. Anche l'art. 95 Cost., inteso come norma a “fattispecie aperta”, non pare «avere ingabbiato l'assetto delle relazioni governative entro schemi rigidi e fissati una volta per tutte [...], lasciando che, nel rispetto dei fondamentali principii organizzativi posti dall'art. 95 della Costituzione, potessero affermarsi anche differenti assetti di tali relazioni»²⁰.

La realtà dei Comitati interministeriali costituisce espressione dei richiamati principi di autoorganizzazione e di elasticità nell'ordinamento del Governo. Tali organi, in particolare, rappresentano moduli organizzativi di tipo innovativo, con cui assicurare il coordinamento, a livello di vertici politici, di una serie di amministrazioni interessate contestualmente dall'esercizio di determinate funzioni o dalla conduzione di specifiche politiche. Il ricorso a tali organi è imposto dalla necessità di non concentrare in un'unica amministrazione una eccessiva responsabilità decisionale su politiche aventi natura trasversale, perché – come si vedrà – simile soluzione sarebbe tanto inopportuna quanto illegittima; ma, al contempo, si vuole evitare gli inconvenienti derivanti dalla frammentazione delle responsabilità in molteplici centri tra loro non comunicanti, col rischio di mettere a repentaglio quelle stesse funzioni e politiche.

I dubbi circa l'ammissibilità degli organi non necessari del Governo sono stati in parte sciolti dalla legge n. 400/1988, che ha sostanzialmente riconosciuto e disciplinato gli organi eventuali non previsti dal testo costituzionale ma già presenti nell'ordinamento²¹. Occorre tuttavia rispettare alcune condizioni per ammettere questo tipo di organi, poiché non è possibile escludere *a priori* che si creino distor-

¹⁸ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 7.

¹⁹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 18 ss.

²⁰ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 114.

²¹ Come osserva S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, 37 ss., tale intervento legislativo ha senza dubbio operato una «razionalizzazione» della struttura complessiva dell'organo ma non ne ha certo stravolto la natura, con le esigenze proprie di elasticità e la necessità di fare riferimento a norme non scritte per la disciplina dell'organizzazione. A testimonianza, la legge n. 400 rende facoltativo il ricorso a figure come i Vicepresidenti del Consiglio, i Ministri senza portafoglio, i Sottosegretari di Stato, gli stessi Comitati interministeriali, rimettendo all'Esecutivo il compito di valutare se, quali e quanti degli organi indicati dalla stessa legge istituire sulla scorta delle concrete esigenze di governo. In secondo luogo, alcune disposizioni della legge in questione sono sufficientemente generiche da lasciare all'Esecutivo il compito di definire compiutamente le funzioni da attribuire al singolo organo. Infine, gli organi indicati dalla legge n. 400/1988 non rappresentano un *numerus clausus*, essendo possibile prevedere modalità organizzative ulteriori, qualora siano considerate necessarie o, comunque, utili dall'Esecutivo. Sull'adozione della legge n. 400/1988, v. anche *retro* Cap. I, par. 5.2.

sioni sul piano costituzionale rispetto alla struttura del Governo. Soprattutto con riguardo ai Comitati interministeriali, si potrebbe dire che la Costituzione «non li ammette né li vieta»²², benché residui pur sempre un problema di «compatibilità-opportunità delle loro attribuzioni riguardo a quelle riservate costituzionalmente agli organi di governo necessari»²³. Il sistema consente la sussistenza di organi che si pongono solamente *praeter constitutionem* e non *contra constitutionem*, ovvero che non intaccano le competenze riservate *ex art. 92 Cost.*, che si muovono negli spazi non coperti dalle previsioni costituzionali e che non incrinano i principi fondamentali del sistema di governo²⁴. Si tratta, quindi, di «accertare precipuamente il grado di alterazione che tali figure possono arrecare specialmente all'equilibrio dei rapporti "endogovernativi", poiché al riguardo si possono temere non tanto forme di "integrazione" di competenze – che comunque sarebbero auspicabili – quanto piuttosto forme di "sottrazione" di competenze costituzionalmente prefissate»²⁵.

Le considerazioni che si svolgeranno nelle pagine seguenti hanno lo scopo di indagare se, e come, alcuni tra i principi costituzionali che vengono in gioco nell'organizzazione e nelle funzioni del Governo – a partire dal principio monocratico, il principio collegiale, il principio della responsabilità ministeriale, la determinazione dell'indirizzo politico, il controllo parlamentare – possano essere riletti alla luce della prassi dei Comitati interministeriali e delle evoluzioni che più di recente hanno interessato l'ordinamento, così da comprendere meglio quali siano i margini di ammissibilità che si aprono in generale a favore di questi organi e, per quanto qui interessa maggiormente, del CIPE.

Mossa da questo obiettivo, l'analisi porrà innanzitutto a raffronto, su un piano generale, gli organi endogovernativi necessari e i Comitati interministeriali, allo scopo di esplicitare le problematiche di rilievo costituzionale che dovrebbero costituire i confini entro cui questi organi collegiali possono trovare ingresso nell'organizzazione del Governo²⁶. In parallelo si passeranno brevemente in rassegna le principali definizioni e le coordinate teoriche entro cui tradizionalmente si ritiene di dover inquadrare i Comitati interministeriali. Le problematiche nei rapporti con gli organi endogovernativi e la tenuta delle teorie sui Comitati saranno saggiate, però, alla luce dell'evoluzione storica e della prassi legata al CIPE, per come ripercorsa nei Capitoli precedenti. Tramite tale raffronto sarà possibile ricomporre i vari a-

²² Così G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 595; F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, 55. Osserva G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 23 ss., che questo implica ritenere inesatta l'opinione di chi sostiene che i Comitati siano incostituzionali perché non previsti dal testo costituzionale. Gli organi non necessari, come i Comitati, costituirebbero esempi di integrazioni convenzionali e consuetudinarie della Costituzione formale anche secondo F. MODUGNO, *Costituzione I) Teoria generale*, 3.

²³ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 7.

²⁴ Così A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 159; G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 595, ma anche P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 20 s.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, 228.

²⁵ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 7.

²⁶ È questa l'impostazione adottata in G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 312.

spetti emersi nel corso dell'analisi fin qui svolta, per fornire una ricostruzione teorica sia della posizione ricoperta da questo organo all'interno del Governo, sia degli equilibri interni al CIPE. Nell'offrire questa ipotesi ricostruttiva, saranno prese in considerazione dinamiche e sviluppi più profondi che investono l'intero ordinamento e, a questo scopo, verrà utilizzata come chiave di lettura la nozione di indirizzo politico. Il risultato sarà una parziale rilettura dei presupposti teorici che dovrebbero limitare l'ammissibilità dei Comitati, consentendo così di collocare meglio il CIPE nel sistema costituzionale. Infine, ci si interrogherà su un ultimo profilo legato alla responsabilità politica dei membri interni al CIPE in relazione alle competenze esercitate dal Comitato stesso.

3. *I Comitati interministeriali negli incerti equilibri tra gli organi necessari del Governo*

La Costituzione e la normativa attuativa delineano un modello di Governo i cui tratti, in astratto, potrebbero essere ricostruiti piuttosto coerentemente²⁷. È opinione pacifica ritenere che vadano riservati al Consiglio dei Ministri tutti quegli atti che definiscono ed esprimono più direttamente l'indirizzo politico governativo. Il Presidente del Consiglio, invece, dovrebbe essere competente nello svolgimento delle funzioni attinenti al mantenimento dell'unità d'indirizzo e inerenti alla presidenza dell'organo collegiale, fra cui le funzioni di carattere preparatorio e attuativo all'attività consiliare. Ai Ministri dovrebbero essere riconosciute sia funzioni politico-costituzionali di partecipazione all'elaborazione dell'indirizzo politico del Governo, sia funzioni amministrative rientranti nell'alta amministrazione o nell'indirizzo politico-amministrativo, intese come pertinenti alla direzione politica dell'attività amministrativa.

Tuttavia, la realtà politico-istituzionale che si è sviluppata nel corso della storia repubblicana – come risaputo – ha lasciato intendere come non sia affatto pacifico o scontato rispettare simile figurino.

Si è passati, infatti, da periodi in cui la figura del Presidente del Consiglio era di per sé sufficientemente forte da riconoscergli un ruolo differenziato rispetto agli altri Ministri, come nel caso dei primi Governi De Gasperi, a lunghe fasi, molto più frequenti, in cui il Presidente del Consiglio si è trovato in una posizione di dipendenza rispetto a scelte che avvenivano non all'interno del Consiglio dei Ministri, bensì all'interno delle segreterie di partito²⁸. Questa tendenza circa l'eccessiva ingerenza dei partiti della coalizione, assieme a spinte socio-economiche di tipo settoriale, ha indotto a forme di esasperato frazionismo ministeriale, tanto che si è ricorsi alla incisiva definizione di “governo per ministeri”²⁹ o a “direzione plurima dis-

²⁷ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 11.

²⁸ E. CATELANI, *Art. 95*, 1841.

²⁹ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 84 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 9.

sociata”³⁰. Di conseguenza, nella realtà politica e giuridica l'autonomia ministeriale ha assunto «un'importanza eccessiva rispetto agli altri principi affermati dalla Costituzione»³¹. Ne sono risultati invece fortemente ridimensionati sia il principio collegiale che quello monocratico, senza che, peraltro, le disposizioni normative più rilevanti abbiano reso davvero chiaro quale debba essere il criterio giuridico per il bilanciamento di questi principi³². Da parte sua, il Presidente del Consiglio ha visto ridotto il proprio ruolo a quello di “mediatore”, il cui fine principale sarebbe stato quello di mantenere la stabilità del quadro politico e la permanenza in carica del Governo³³.

Nell'ultimo venticinquennio – come noto – gli equilibri tra le componenti interne del Governo, come più in generale il rilievo di questo organo costituzionale nella forma di governo³⁴, hanno subito significative alterazioni. Tra questi ultimi è sufficiente qui menzionare le riforme elettorali in senso maggioritario che si sono succedute dall'inizio degli anni '90 sino alla XVII legislatura, aventi il comune obiettivo di creare un assetto politico sostanzialmente bipolare³⁵. Per quanto qui di maggiore interesse, merita sottolineare come ciò abbia prodotto importanti cambiamenti sul piano delle competizioni elettorali e sui Governi che ne sono conseguiti. A partire dalla XII legislatura, le elezioni hanno visto fronteggiarsi coalizioni guidate da candidati alla Presidenza del Consiglio e contrapposte sulla base di programmi elettorali alternativi destinati a divenire programmi di governo³⁶. L'avvio della XIV legislatura, inoltre, ha indotto a ritenere che il sistema politico fosse ormai destinato ad assumere un assetto tendenzialmente bipolare, realizzando un ulteriore passo nel processo di possibile transizione verso un sistema di democrazia maggioritaria³⁷.

Le citate riforme in senso maggioritario, tuttavia, non si sono dimostrate realmente decisive per consolidare gli equilibri nel Governo. La strada intrapresa, infatti, non ha assicurato né una maggior stabilità dei Governi, né una maggior coe-

³⁰ E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, 49.

³¹ L. PALADIN, *Governo italiano*, 708 s.

³² P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 9.

³³ Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, 137 ss.; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, 62 ss.

³⁴ Su questo aspetto più generale v. anche *infra* par. 5.2.

³⁵ Da ultimo, sui più recenti sviluppi legati all'entrata in vigore della legge n. 52/2015, che non ha trovato applicazione concreta, nonché sugli indirizzi forniti dalla giurisprudenza costituzionale a seguito delle parziali dichiarazioni di illegittimità della legge n. 270/2005 (sent. n. 1/2014) e della stessa legge n. 52/2015 (sent. n. 35/2017), cfr. G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, 903 ss. Infine, sulla legge n. 165/2017 ed il ritorno ad un sistema prevalentemente di tipo proporzionale, v. G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, 15 ss.

³⁶ Così R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, 165 ss. Cfr. anche *infra* par. 5.

³⁷ Cfr., su tutti, S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, 346 ss.; A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, 639 ss.; A. BARBERA, C. FUSARO, *Maggioranza, principio di (Diritto)*, 399 ss.

sione degli schieramenti politici³⁸. Gli sviluppi che ne sono conseguiti permettono di ravvisare una duplice, ma ambigua tendenza.

Un primo aspetto riguarda il Presidente del Consiglio, e si è osservato come tale figura sia andata incontro ad un tendenziale rafforzamento, collegato al processo di istituzionalizzazione delle coalizioni e soprattutto alle modifiche elettorali del 2005, con l'indicazione del "capo unico" della coalizione³⁹, al punto da far parlare di "contaminazione britannica" del sistema italiano⁴⁰.

Gli sviluppi politici concreti di quella che viene definita la "seconda Repubblica", tuttavia, inducono ad interrogarsi sulla tenuta di tale lettura. Già le vicende della XIII e della XIV legislatura, infatti, dimostrano che, se da una parte il Presidente del Consiglio è divenuto istituzionalmente e politicamente più forte, dall'altra «la forza istituzionale e politica del Presidente del Consiglio è temperata dall'esigenza di costruzione del consenso della maggioranza», e «la qualità della *leadership* del Presidente del Consiglio dipende – assai più che dall'investitura plebiscitaria – dalla struttura della maggioranza, dalle circostanze in cui il Governo si trova ad operare e dall'esito delle elezioni intermedie»⁴¹. Le elezioni del 2006 e la XV legislatura, poi, hanno segnato «l'apoteosi e insieme, la trasfigurazione del bipolarismo di coalizione», connotandosi principalmente per la frammentazione e la fragilità numerica al

³⁸ Cfr. le considerazioni svolte da P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*.

³⁹ La legge n. 270/2005 ha introdotto l'art. 14-*bis*, c. 3, al d.P.R. n. 361/1957, con cui si prevede che il programma elettorale debba indicare, nell'ipotesi di partiti o gruppi politici collegati in coalizione, anche l'«unico capo della coalizione». Tale disposto non è certo in grado di condizionare il Presidente della Repubblica nella scelta dell'incaricato alla formazione del Governo, come sottolineato da C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, 109 ss. Tuttavia tale previsione sembrerebbe conferire al *premier* dell'Esecutivo un *surplus* di legittimazione politica, alla stregua di un surrogato di elezione diretta. Il mutamento del sistema elettorale, infatti, avrebbe attribuito al Presidente una posizione differenziata rispetto agli altri componenti del Governo, quantomeno nella fase iniziale della legislatura. L'individuazione in via preventiva, da parte dei partiti della coalizione, del candidato a ricoprire la carica di Presidente, del programma di governo e, in parte, della compagine governativa che formerà il nuovo Esecutivo, tenderebbe a conferire al *leader* della coalizione di maggioranza il ruolo di "Primo Ministro", o almeno una posizione differenziata rispetto agli altri soggetti componenti il Governo, che gli conferisce una sorta di «responsabilità diretta nei confronti del corpo elettorale»; cfr. E. CATELANI, *Art. 95*, 1845 ss.

⁴⁰ Secondo T.E. FROSINI, *Elogio del premierato*, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO, *Il presidenzialismo che avanza*, 94 ss., il passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad uno prevalentemente maggioritario, poi ad uno a effetti maggioritari, ha concorso a una contaminazione britannica del sistema italiano, con l'indicazione dei leader degli schieramenti concorrenti quali candidati alla guida del Governo ed un più definito rapporto maggioranza/opposizione. Si tratterebbe dunque di prendere atto delle trasformazioni avvenute e prevedere formalmente che il Presidente del Consiglio sia designato (non eletto) direttamente dal popolo tramite un meccanismo elettorale maggioritario. Cfr. anche S. CECCANTI, S. VASSALLO, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, 15 ss. e L. GIANNITI, *Una via convenzionale al premierato*, 341 ss., con riguardo alla prassi degli scioglimenti delle Camere e alla titolarità effettiva del relativo potere.

⁴¹ Così R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, 432.

Senato della coalizione di maggioranza e per la debolezza della *premiership*⁴². Successivamente, se le elezioni politiche del 2008 sembravano aver posto le premesse per una vera cesura con il passato, grazie ad una semplificazione dell'offerta politica, alla drastica riduzione del "perimetro" delle due coalizioni principali, alla semplificazione e alla rapidità con cui si è proceduto a formare il nuovo Governo, i successivi sviluppi dimostrano come neppure la XVI legislatura sia riuscita «a radicare una reale discontinuità nel tessuto della forma di governo, nonostante che [...] vi fossero le condizioni per una forte valorizzazione del principio monocratico»⁴³.

Di contro, anche la XVII legislatura, avviatasi – non senza fatica – con la nascita del Governo Letta, ha dimostrato che, da una parte, il sistema politico non si è affatto assestato su di un modello bipolare, ma anzi ha conosciuto la nascita di un terzo "polo", e dall'altra, come la legittimazione del Presidente del Consiglio non è certo ancorata all'espressione diretta della volontà popolare, ma dipende pur sempre dalle decisioni dei partiti di maggioranza, come dimostra la successiva esperienza dei Governi Renzi e Gentiloni Silveri⁴⁴.

In definitiva, si assiste ad «un processo di ambigua valorizzazione del principio monocratico nel momento elettorale, alla quale non si è accompagnato un rafforzamento della capacità di indirizzo del Presidente del Consiglio nei confronti dei Ministri, talvolta pesantemente condizionata dalla struttura e dalle dinamiche della coalizione di maggioranza»⁴⁵.

L'altro aspetto riguarda i partiti politici, i quali hanno conservato un decisivo potere di influenza⁴⁶. Sebbene si registri un affievolimento del potere di provocare le crisi di governo rispetto a quanto accadeva con un regime elettorale marcatamente proporzionale, i partiti rimangono pur sempre i protagonisti dell'alleanza elettorale parlamentare su cui si fonda la legittimazione del Governo⁴⁷. Le dinamiche politico-istituzionali che si sono brevemente richiamate hanno segnato solamente il passaggio dai "governi di coalizione" a "coalizioni di governo"⁴⁸, in cui la

⁴² Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, 51 ss.

⁴³ G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, 63 ss. Come noto, la situazione di grave crisi politica in cui versava la maggioranza di governo e la gravissima crisi economico-finanziaria a livello internazionale hanno concorso a determinare l'avvicendamento tra il Governo Berlusconi IV ed il Governo "tecnico" presieduto dal neo senatore a vita Mario Monti. Sulla vicenda, cfr. E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*; C. FUSARO, *La formazione del Governo Monti*, 391 ss.

⁴⁴ Più approfonditamente, si rinvia alla ricostruzione di G.M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità. alcune conferme, qualche criticità*; M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, 2221 ss.

⁴⁵ G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, 97.

⁴⁶ Sulle degenerazioni partitocratiche della forma di governo italiana nella cd. prima Repubblica, v. anche *infra* par. 5.4.

⁴⁷ R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, 375.

⁴⁸ Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, 344 s., che osserva come il modello del "Primo Ministro" non dipende soltanto dall'esistenza di un sistema elettorale maggioritario, ma da un quadro di presupposti strutturali e politici. Il "Mattarelum" si è dimostrato incapace di creare un vero bipartitismo, a partire dai risultati elettorali e dai suc-

gestione dell'indirizzo politico è rimasta sempre dipendente da un "negoziato permanente" tra Governo e *partners* politici⁴⁹.

È con questa complessa e mutevole realtà politico-istituzionale che, nel corso del tempo, si sono dovute confrontare le ricostruzioni dottrinarie sull'organo Governo. Ciascuna teoria ha cercato di contemperare i principi strutturali ricavabili dal dato costituzionale, ottenendo soluzioni anche profondamente divergenti in ragione dei cangianti equilibri politici e delle accennate incertezze con cui la disciplina costituzionale inquadra il Governo.

Da una parte, vi è chi ha posto l'accento sul Consiglio dei Ministri, giungendo addirittura ad identificare l'organo costituzionale Governo con tale collegio e assimilare la funzione di governo con il principio di collegialità⁵⁰; centralità comunque confermata dalla legge n. 400/1988 e del regolamento interno del Consiglio dei Ministri di cui al d.P.C.M. 10 novembre 1993⁵¹. Dall'altra, vi è chi ha esaltato il principio monocratico e riconoscono in seno alla struttura governativa una netta prevalenza del Presidente del Consiglio⁵²; prevalenza, si è detto, derivante non solo dalla disciplina costituzionale, ma anche dalle riforme elettorali che si sono succedute fino alla XVII legislatura. Ancora, il Governo si atterrebbe come organo a "multipolarità diseguale", in cui assumono rilievo preponderante il peso politico e

cessivi sviluppi nella XIII e XIV legislatura, caratterizzati più da logiche di schieramento che da consenso sui programmi di governo.

⁴⁹ R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di governo*, 40.

⁵⁰ È la ben nota posizione di A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 25 ss. Più precisamente, mentre il Governo "in senso lato" ricomprenderebbe, quali organi autonomi, Presidente del Consiglio, Ministri e Consiglio dei Ministri, il Governo "in senso stretto" si identificherebbe, come nozione strutturale e funzionale, con il solo Consiglio dei Ministri. Tra le conseguenze che ne deriverebbero, tra l'altro, il Consiglio dei Ministri dovrebbe essere la «sede naturale di elaborazione e di svolgimento della politica generale del Governo» (69). Pertanto, dovrebbero ritenersi incostituzionali tutte le «alterazioni sostanziali» della struttura del Governo (160). Lo stesso sistema dei Comitati interministeriali si mostrerebbe «profondamente inconciliabile» con la struttura costituzionale del Governo, in ragione del fatto che, soprattutto per i Comitati "esterni", verrebbe svuotato il Consiglio dei Ministri del potere decisionale politico che la Costituzione riserva al *plenum* (207 ss.).

⁵¹ Su tutti, cfr. la ricostruzione in S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, 193 ss.

⁵² Così fin da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 522, a partire dall'art. 95 Cost., che sancirebbe la supremazia del Presidente del Consiglio consacrando così un principio comune a molti regimi parlamentari affermatosi in esito ad una lunga evoluzione storica. Tale preminenza, che non si traduce comunque in gerarchia, sarebbe legata al momento genetico e terminale del Governo, al potere di determinazione della politica generale del Governo, ai poteri di promozione dell'attività consiliare ed attuazione dell'indirizzo, oppure alla predisposizione ed illustrazione del «discorso programmatico» di fronte alle Camere, attraverso cui si realizza la riassunzione dell'accordo programmatico delle forze politiche di maggioranza, oppure alla costante opera di *trait d'union* con le forze politiche. Cfr. inoltre G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, 123 ss.

gli interessi dicasteriali di cui sono portatori i membri della compagine governativa⁵³.

Senonché si potrebbe sostenere che il funzionamento del Governo italiano non abbia corrisposto a nessuna di queste interpretazioni proposte dalla dottrina costituzionalistica⁵⁴. Del Gabinetto “collegiale”, ad esempio, è mancato il presupposto principale, ossia una marcata autonomia dai partiti; il Gabinetto “monocratico” è stato ostacolato dalla mancanza di un Governo maggioritario monocoloro e dalla presenza di coalizioni eccessivamente litigiose. Il Governo a “multipolarità diseguale”, invece, sembrerebbe offrire la rappresentazione di una deviazione patologica dal modello costituzionale più che una ricostruzione fisiologica del Governo.

Il problema cruciale, pertanto, sembra essere quello di realizzare una combinazione dei tre principi organizzativi fissati dall'art. 95 Cost. che sia funzionale alla realizzazione e al mantenimento dell'unità politica del Governo, senza dover individuare un unico ed esclusivo centro di decisione politica⁵⁵. L'equilibrio tra i diversi soggetti che compongono il Governo «è rimesso al libero apprezzamento politico del Governo stesso, salvo che l'eccessivo privilegio dell'uno o dell'altro ne metta in discussione l'articolazione policentrica prevista in Costituzione»⁵⁶. Pur compresenti, i tre principi organizzatori sono fra loro scarsamente compatibili, così da ritenere preferibile lasciare alla prassi di decidere la prevalenza di ognuno di essi a seconda del momento storico⁵⁷.

L'ampiezza del ventaglio delle ricostruzioni teoriche sul Governo e l'importanza assunta, a tal proposito, dai rapporti politici sottostanti non possono che ripercuotersi anche sull'analisi dei Comitati interministeriali. L'incertezza teorica che ne deriva, infatti, dà ragione anche delle diverse ricostruzioni che sono state offerte a proposito di questi organi non necessari e, conseguentemente, sia delle

⁵³ L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*. I rapporti di forza tra Presidente del Consiglio e Ministri sarebbero caratterizzati da un'elasticità funzionale basata su vincoli di forza politica, dal sistema politico vigente e da altre contingenze politiche, come il numero di partiti che sostengono il Governo. Si verifica quindi una multipolarità, nella quale «uno dei poli è costituito dal Presidente del Consiglio, gli altri si identificano nei capi delegazione o super-delegati dei partiti» (137).

⁵⁴ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 106 ss.

⁵⁵ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 116. L'Autore accede ad un inquadramento teorico del Governo alla stregua di «un sistema ordinato unitariamente, del quale i singoli organi di cui si è detto sono, tutti, espressione». Il Governo, pertanto, pur essendo formato da organi strutturalmente e funzionalmente distinti, alcuni originariamente previsti dalla Costituzione ed altri introdotti successivamente, costituirebbe comunque un'unità politica.

⁵⁶ P. CIARLO, *Art. 95*, 378. Cfr. anche L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, 9, che, in ordine alle modalità con cui si combinano principio collegiale e principio monocratico, chiosa: «se l'oggetto delle questioni innanzi al Governo ha natura prevalentemente politica, il metodo non può che essere che del medesimo carattere».

⁵⁷ S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, 193 ss.; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 117, secondo cui «l'equilibrio che si instaura tra gli organi del Governo non pare essere sempre lo stesso, laddove sembrano possibili, nel rispetto della cornice costituzionale, delle variazioni nei differenti settori in cui si articola la politica governativa».

differenti soluzioni alle problematiche nei rapporti con gli organi endogovernativi, sia dei diversi gradi di coinvolgimento nell'attività di indirizzo politico⁵⁸.

Quando il Governo assume i tratti dell'organo "a multipolarità diseguale", è più facile ammettere che i Comitati interministeriali, quali espressione della disparità esistente tra i vari Ministri, finiscano – di fatto – col determinare l'indirizzo politico del settore cui sono preposti.

Viceversa, laddove nei rapporti endogovernativi prevalga il principio collegiale, si tenderà a riconoscere preminenza al Consiglio dei Ministri, organo cui spetta definire l'indirizzo politico, mentre il coinvolgimento dei Comitati interministeriali nella funzione di indirizzo politico viene conseguentemente ristretto. Tali organi sarebbero coinvolti tutt'al più nell'attuazione dell'indirizzo già determinato dall'organo pienamente collegiale.

Infine, se nell'organizzazione del Governo prevale il principio monocratico, i Comitati interministeriali, soprattutto se presieduti dal Presidente del Consiglio, tendono ad assumere una caratterizzazione maggiormente strumentale nei confronti delle prerogative del *Premier*. Anche in questo caso non sarebbe escluso un loro coinvolgimento nella funzione di indirizzo, potendo coadiuvare il Presidente del Consiglio nella promozione e nel coordinamento dell'attività dei Ministri, nonché nel mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo.

Alla luce di queste incertezze teoriche e ricostruttive, una strada per rispondere agli interrogativi sul CIPE – come anticipato – è forse quella di fare emergere le problematiche che i Comitati pongono in relazione alle tre componenti necessarie del Governo, procedendo ad isolare le singole questioni e offrendo poi una ricostruzione complessiva.

3.1. *I rapporti tra Comitati interministeriali e Consiglio dei Ministri: i tentativi di conciliazione attraverso i diversi inquadramenti teorici*

Il principale termine di raffronto con cui paragonare i Comitati interministeriali, anche solo per le criticità sollevate, è senza dubbio il Consiglio dei Ministri.

La esplicita costituzionalizzazione del Consiglio dei Ministri determina, sul piano strutturale e funzionale, la creazione di un organo «uno e trino»⁵⁹, le cui deliberazioni – si è detto – sono il frutto dell'incontro bilaterale fra la volontà del Presidente del Consiglio e quella dei Ministri, secondo moduli procedurali di incertissima definizione⁶⁰.

⁵⁸ Cfr. D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, 78 ss. V. più approfonditamente *infra* par. 3.1.

⁵⁹ G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, 84.

⁶⁰ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 3.

Al di là delle possibili ricostruzioni teoriche sull'organizzazione strutturale e funzionale del Governo, rimane il fatto che il Consiglio dei Ministri rappresenta l'organo di maggior rilievo nella struttura complessa del Governo. Al suo interno, infatti, si consegue – o si dovrebbe conseguire – quella unità di indirizzo, ispirata a criteri politici e amministrativi e scaturente dal programma governativo approvato dal Parlamento, che poi dovrà dirigere l'azione dei singoli settori della pubblica amministrazione⁶¹.

Tuttavia, se da una parte il Consiglio dei ministri vede riconosciute una gamma assai estesa di competenze da parte della legge n. 400/1988⁶², dall'altra, nel policentrismo governativo, esistono diverse sedi formali ed informali in cui vengono prese le decisioni. Sul piano dell'effettività, infatti, il Consiglio dei Ministri tende a non essere necessariamente il «centro motore» del Governo, sia a causa dell'alto numero di membri che in alcuni frangenti della storia ha riunito⁶³, sia dell'eterogeneità politica dei membri che vi siedono, soprattutto nei Governi retti dalle più ampie coalizioni, sia per la mole di questioni che vengono ad esso sottoposte e il loro tecnicismo crescente⁶⁴. Questi fattori non facilitano certo la realizzazione di una collegialità effettiva e rendono necessario ridurre le occasioni di conflitto attraverso meccanismi informali di soluzione dei contrasti politici⁶⁵. A fronte di questa riduzione della concreta capacità decisionale del vertice consiliare, comune anche ad altri ordinamenti⁶⁶, già da tempo si è detto che il Consiglio tende a porsi «quale organo di *registrazione*»⁶⁷ di decisioni prese altrove, poiché ad esempio già concertate tra i Ministri e il Presidente del Consiglio, o perché frutto di mediazioni raggiunte dalle segreterie di partito, oppure perché assunte in altre sedi, come le istituzioni dell'Unione europea o la Conferenza Stato-Regioni⁶⁸.

⁶¹ Così fin dalle riflessioni di F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, 242.

⁶² Per un'analisi dettagliata, cfr. P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, 4 s.; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, 55 ss.

⁶³ Gli esempi recenti più significativi sono i 29 Ministri che è giunto a contare il Governo Prodi II nella XV legislatura e i 26 Ministri del Governo Berlusconi IV della XVI legislatura. Successivamente i numeri sono andati a diminuire, con i 20 Ministri del Governo Monti della XVI legislatura e, nella XVII legislatura, i 23 Ministri del Governo Letta, i 17 Ministri del Governo Renzi, i 19 Ministri del Governo Gentiloni Silveri.

⁶⁴ Cfr. di recente G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri*, 159 ss.

⁶⁵ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 140 ss.

⁶⁶ Con riguardo all'ordinamento inglese e all'esperienza del Governo Blair, v. le analisi sui meccanismi informali in D. KAVANAGH, A. SELDON, *The Powers Behind the Prime Minister. The Hidden Influence of Number Ten*, che, con riguardo pure ad uno dei Governi considerati più forti nel panorama comparato, guardano al *Cabinet* lamentando «too much information, too little time, too many busy people» (321).

⁶⁷ S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, 130; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, 497.

⁶⁸ Sulla mancanza di centralità del Consiglio dei Ministri e il pluricentrismo in cui si traduce la presenza di altri organi collegiali, v. *infra* par. 4. Ulteriori elementi sulle asimmetrie e varie forme di elusione della collegialità governativa, v. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, spec. 52 ss.

L'organizzazione del Governo, dunque, si è venuta articolando in una pluralità di centri decisionali specializzati, come appunto i Comitati interministeriali, che, istituzionalmente o di fatto, influiscono nella determinazione di singoli settori dell'indirizzo politico generale. Proprio per questo, i Comitati interministeriali pongono seri problemi di interferenza con le prerogative proprie del Consiglio dei Ministri.

La dottrina maggioritaria ritiene infatti che, per la parte spettante al Governo, sia il Consiglio dei Ministri l'organo competente a definire principalmente, se non in maniera esclusiva⁶⁹, l'indirizzo politico-amministrativo, salvo riconoscere alle singole componenti un potere di specificazione degli indirizzi consiliari⁷⁰. La stessa legge n. 400/1988 ha riconosciuto al Consiglio dei Ministri il potere di deliberare «su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere»⁷¹.

A sua volta, la “politica generale del Governo”⁷² di cui all'art. 95 Cost. potrebbe essere individuata a partire dal rapporto con l'indirizzo politico: segnatamente, identificandosi con esso⁷³, oppure preferibilmente assumendo una portata più ampia, in rapporto strumentale ed attuativo rispetto alle finalità politiche da esso pre-determinate⁷⁴, come ricavabile anche dalla legge n. 400/1988⁷⁵. In relazione

⁶⁹ Cfr. P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, 3 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 149 ss.; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, 42; F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, 243; L. PALADIN, *Governo italiano*, 700 s.; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, 494.

⁷⁰ Tra le ragioni che spingono verso questo assetto, potrebbe affermarsi che la competenza del Consiglio sia deducibile *a contrario* a partire dalla ricostruzione della posizione giuridica del Presidente del Consiglio, il cui potere di “direzione” non potrebbe equivalere a quello di “determinazione”. Oppure, ancora, la competenza consiliare potrebbe ricavarsi dalla struttura pluripartitica del sistema costituzionale e dalla ricorrenza con cui si avvicendano governi di coalizione, all'interno dei quali dev'essere ricercata una continua mediazione che non può culminare se non con una delibera del Consiglio o una decisione comunque collegiale; cfr. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 85 ss. Sull'indirizzo politico, più in generale, v. *infra* par. 5.

⁷¹ Art. 2, c. 1, legge n. 400/1988.

⁷² Essa, in prima approssimazione, può essere intesa come attività politica «sostanzialmente imputata al Governo, sia come organo complesso sia anche come organo di vertice cui fa capo l'apparato amministrativo statale; è «generale» perché riguarda l'intero Governo e tutti i rami della pubblica amministrazione»; così T. MARTINES, *Indirizzo politico*, I55.

⁷³ Identifica indirizzo politico e politica generale del Governo E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 149 ss.

⁷⁴ Considerano la politica generale attuativa dell'indirizzo politico T. MARTINES, *Indirizzo politico*, I55, che definisce “politica generale” come «l'attività politica che il Governo svolge, per la parte di sua competenza, nelle fasi strumentale ed attuativa dell'indirizzo politico»; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 228 ss., che parla però solo di «politica del Governo»; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, 144 ss. Cfr., invece, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 52 ss., che parla di “politica generale del Governo” come di «quell'insieme di provvedimenti posti in essere dalle varie componenti del governo e tali, per la loro *generalità*, da ricadere sotto il potere di direzione del presidente del consiglio». Secondo l'Autore – si potrebbe dire in termini matematici – l'indirizzo politico starebbe alla politica generale come la volontà starebbe all'azione (54).

all'ampiezza con cui la politica generale viene inquadrata, la dottrina è diversamente orientata nel riconoscere o meno al Consiglio una competenza esclusiva per la relativa definizione⁷⁶, fermo restando che le statuizioni assunte nel vertice consiliare costituiscono sempre un momento unitario della politica del Governo⁷⁷.

Sulla scorta di questa impostazione sono state formulate diverse ricostruzioni dottrinali che mirano a circoscrivere il ruolo dei Comitati interministeriali. Tali teorie, come si vedrà, sono accomunate dall'escludere o limitare fortemente la partecipazione dei Comitati all'attività di indirizzo politico. Tra i profili problematici ricorrenti vi sono gli interrogativi circa la natura delle attività svolte dal Comitato, se politica o amministrativa; la qualifica assunta dai Ministri partecipanti al Comitato, se organi amministrativi oppure di rango costituzionale; il tipo di responsabilità politica che viene in gioco in relazione alle attività del Comitato, se individuale o collegiale; il grado di vincolatività delle decisioni del Comitato rispetto ai Ministri inclusi ed esclusi dal Comitato. È bene subito anticipare, però, come tali ricostruzioni non si rivelino affatto adeguate nell'intento di inquadrare il CIPE, ovvero di coglierne la rilevanza assunta nell'ordinamento e abbracciare tutte le implicazioni di sistema derivanti dalle attività da esso svolte.

Una delle prime ricostruzioni teoriche con cui si è tentato di inquadrare il fenomeno dei Comitati interministeriali, guidata dalla preoccupazione di non incorrere in contrasti con il sistema costituzionale, è stata elaborata con specifico riguardo al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR) e in una parti-

⁷⁵ L'art. 2, c. 1, della legge n. 400/1988, sembrerebbe aver confermato il carattere distinto e strumentale della "politica generale" rispetto all'indirizzo politico e la competenza esclusivamente consiliare, allorché stabilisce che «il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere». Così S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, 153, 56 s. Sul punto v, anche *infra* par. 5.2.

⁷⁶ Attribuiscono esclusivamente al Consiglio dei Ministri la determinazione della "politica generale" ex art. 95 Cost., fra l'altro, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 149 ss.; G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, 123; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 325 ss. In senso parzialmente difforme L. PALADIN, *Governo italiano*, 706 ss., che fa riferimento alla politica generale del Governo come «quella linea di condotta che il Governo si propone di seguire nel corso del proprio operato e di prescrivere all'apparato statale da esso dipendente», ed aggiunge poi che «le competenze riservate al Consiglio dei ministri abbracciano solo una parte minore delle funzioni complessivamente spettanti al Governo», riconoscendo al Consiglio, però, «una competenza concorrente di portata universale». Anche T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 156, propende per riconoscere alla "politica generale" una portata ampia, tale da comprendervi all'interno anche l'attività svolta dai Comitati interministeriali.

⁷⁷ Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, 157, secondo cui la complessità dell'organo Governo trova nell'articolazione collegiale del Consiglio il suo momento più significativo che «espande la sua attitudine a conformare i rapporti tra coloro che partecipano all'attività collegiale qualunque sia la sede in cui i rapporti stessi vengono a costituirsi».

colare fase della sua storia⁷⁸, ma offre interessanti spunti in ordine a tutto il sistema dei Comitati.

Si è così sostenuto che il CICR non costituisca un organo di organi (come è il Consiglio dei Ministri), bensì un «organo di rappresentatività»⁷⁹. Al suo interno i singoli Ministri parteciperebbero non già come organi costituzionali, bensì come «organi amministrativi»⁸⁰, ossia come “rappresentanti” altamente qualificati della propria amministrazione. Ci si troverebbe di fronte, insomma, a nient’altro che a delle «commissioni interministeriali», sia pure “a livello ministri”, che come tali – si è detto – non dovrebbero porre particolari problemi costituzionali⁸¹.

La compatibilità con il sistema costituzionale conseguirebbe soprattutto perché, in base a tale teoria, non vi sarebbe una responsabilità collegiale intermedia fra quella del singolo Ministro e quella del Consiglio dei Ministri. Il Ministro, infatti, risponderà al Parlamento non in quanto membro del Comitato ma solamente come Ministro, cioè per quella parte della deliberazione presa che eventualmente abbia rilievo nel settore di sua competenza⁸².

Pur nella sua semplicità, la ricostruzione qui in esame presenta tuttavia alcuni elementi contraddittori. Occorre osservare, infatti, come tale costruzione «non appare facilmente applicabile tutte le volte che ai comitati di ministri sono attribuite funzioni di indirizzo politico amministrativo che non appartengano necessariamente al Consiglio dei ministri, ma che sembrano però doversi riservare almeno ai ministri come tali e cioè come organi insieme costituzionali e amministrativi»⁸³; sarebbe quantomeno singolare che, qualora tali funzioni siano affidate dall’ordinamento ai Ministri, per il solo fatto che le deliberazioni di questi ultimi debbano essere prese collegialmente, i Ministri stessi abdicino alla loro posizione costituzionale e agiscano come meri rappresentanti.

Con la ricostruzione qui offerta, inoltre, si ammette anche che lo stesso CICR sia il vero titolare della funzione di indirizzo politico nel settore di intervento⁸⁴, e questo sembrerebbe escludere che tale Comitato possa veramente essere considerato un mero organo collegiale amministrativo. Non solo, ma tale teoria è stata riferita solamente al CICR, senza escludere espressamente che altri Comitati possano essere considerati come organi costituzionali o costituzionalmente rilevanti⁸⁵. Nel

⁷⁸ Sul CICR, cfr. *retro* Cap. I, par. 2.

⁷⁹ M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, 59 ss. Riprende la tesi del Comitato come «collegio dei rappresentanti» F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 95 ss., con specifico riguardo ai “comitati amministrativi”, ed in particolare al CIP.

⁸⁰ M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, 69.

⁸¹ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 770.

⁸² V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 770.

⁸³ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 770.

⁸⁴ M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, 68.

⁸⁵ «Il Comitato interministeriale del Credito non è pertanto un organo costituzionale, né costituzionalmente rilevante: e ciò a differenza di altri comitati di ministri, temporanei [...], o permanenti»; M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, 69.

caso del CIPE, come visto, la portata e il rilievo politico delle decisioni da esso assunte vale ad escludere che tale Comitato possa essere considerato come un mero organo di “rappresentatività” di altri organi.

Tra i primi tentativi di superare i problemi di costituzionalità sollevati dai Comitati interministeriali, poi, vi è anche la loro rappresentazione come ipotesi di “istituzionalizzazione del concerto” tra Ministri⁸⁶. Secondo tale prospettazione i Comitati interministeriali dovrebbero essere concepiti come veri comitati di Ministri, cui i Ministri partecipano in quanto tali⁸⁷. Ne deriva come all’interno dei Comitati non vi sia altro che «una somma di competenze parziali, le quali vengono composte anziché col macchinoso tradizionale meccanismo del “concerto”, con la istituzionalizzazione del concorso delle diverse volontà»⁸⁸.

L’istituzionalizzazione, innanzitutto, comporta talune differenze nel meccanismo di adozione degli atti. Le delibere adottate dai Comitati non sono, come nel caso del concerto “tradizionale”, atti complessi, frutto cioè del concorso di più volontà; gli atti espressivi del concerto “istituzionalizzato” sono inquadrabili come atti collegiali, da intendere come unanimi, e dunque capaci di vincolare anche gli eventuali dissenzienti⁸⁹. Di conseguenza, anche qui, la partecipazione ai Comitati non determinerebbe alcuna nuova forma di responsabilità politica in capo ai Ministri, in quanto le attività da essi svolte nei Comitati e le delibere collegialmente assunte non sono che una delle attribuzioni del titolare di ciascun dicastero⁹⁰. Secondo tale prospettazione, inoltre, i Comitati sarebbero subordinati al Consiglio dei Ministri; quest’ultimo non potrebbe avocare a sé le decisioni, in quanto attribuite per legge al Comitato, ma potrebbe vincolare politicamente i singoli Ministri facenti parte del Comitato, potendo così dirimere eventuali dissensi all’interno del Comitato stesso⁹¹.

Questa ipotesi teorica offre spunti interessanti rispetto ad alcuni aspetti particolari, come la capacità vincolante delle decisioni dei Comitati, o i rapporti che si vengono ad instaurare con il Consiglio dei Ministri, che torneranno qui utili in seguito. Tuttavia, su di un piano generale, a tale ricostruzione è stato criticato come alla fenomenologia del concerto, di per sé episodica, dovrebbe ritenersi estranea la problematica delle organizzazioni stabili, nella quale deve essere invece inquadrato il fenomeno dei Comitati⁹². Si pensi poi alla intrinseca novità del fenomeno dei Comitati e alle difficoltà di ricondurre all’atto «di concerto» i nuovi campi

⁸⁶ Cfr. V. BACHELET, *L’attività di coordinamento nell’amministrazione pubblica dell’economia*, 131 ss., e poi riproposta in V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 771 ss.

⁸⁷ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 771.

⁸⁸ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 771.

⁸⁹ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 771.

⁹⁰ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 771.

⁹¹ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 771.

⁹² P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 113 ss.

dell'azione di governo che vengono loro affidati⁹³. Anche in questo caso, il CIPE dimostra come le attribuzioni affidate ai Comitati non siano affatto omogenee o riconducibili alle singole competenze di cui sono titolari i singoli Ministri che vi fanno parte, facendo venir meno il presupposto di partenza di questa ricostruzione.

Ancora, in base ad un'altra prospettazione teorica i Comitati interministeriali andrebbero qualificati come "Comitato di Ministri" e non, invece, come "Comitato del Consiglio dei Ministri"⁹⁴. Mentre nella seconda ipotesi l'organo sarebbe in qualche modo dotato di funzioni omogenee rispetto a quelle del Consiglio dei Ministri, compresa quella di determinazione dell'indirizzo politico, nella prima ipotesi esso parteciperebbe a funzioni della medesima natura di quelle dei Ministri, e dunque vedrebbe limitata la propria sfera di azione solamente all'attuazione, e non alla definizione dell'indirizzo politico⁹⁵. Concepire tali organi come Comitati di Ministri, dunque, implica che ad essi vengano attribuite funzioni che, pur essendo decisionali, si muovano nell'ambito dell'indirizzo politico governativo, come dovrebbero fare individualmente i singoli Ministri che lo compongono⁹⁶.

In ragione di tale qualificazione, la condizione giuridica dei Ministri membri del Comitato interministeriale continuerebbe, anche qui, ad essere quella loro costituzionalmente propria e le funzioni sarebbero pur sempre omogenee con quelle che competono loro individualmente⁹⁷. Non solo, ma gli accordi realizzati in sede di Comitato non sarebbero quelli della collegialità governativa, bensì riguarderebbero solamente i singoli Ministri facenti parte del Comitato in ragione del loro ufficio, cui sono istituzionalmente responsabili a titolo individuale. A queste condizioni, dunque, non sarebbe neppure violata la *par condicio* tra Ministri – non si avrebbe, cioè, una discriminazione fra membri del Governo a seconda che partecipino o meno ad un Comitato – perché i Ministri esclusi non dovrebbero essere interessati funzionalmente dalle questioni trattate e dalle determinazioni assunte dai Comitati⁹⁸.

In definitiva, secondo questa teoria, i Comitati avrebbero una competenza settorialmente determinata e limitata, di carattere amministrativo e non politico⁹⁹, sebbene titolari di maggiore autonomia rispetto ai Ministri individualmente considerati o addirittura capaci di determinare direttive politiche generali nelle materie ad essi devolute¹⁰⁰. Quest'ultimo profilo della ricostruzione, tuttavia, sembrerebbe

⁹³ QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 9.

⁹⁴ Così G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 309, ripreso più recentemente da P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, 487.

⁹⁵ Cfr. A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, 4.

⁹⁶ P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, 488.

⁹⁷ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 309.

⁹⁸ P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, 494 ss.

⁹⁹ P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, 494 ss.

¹⁰⁰ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 309. D'altronde, osserva l'Autore, non vi sarebbe una linea di demarcazione fra le direttive politiche generali di competenza del Consiglio e la libera iniziativa lasciata a ciascun Ministro.

un punto di contraddizione capace di farne venir meno la coerenza intrinseca, perché non sembrerebbe possibile considerare i Comitati interministeriali come una «sorta di riunione di singoli Ministri»¹⁰¹ e, al contempo, ammettere che essi possano esercitare funzioni esorbitanti le competenze ministeriali, impegnando per queste solamente l'«ordinaria» responsabilità ministeriale. La portata potenzialmente generale delle decisioni assunte dal CIPE, inoltre, conferma questo assunto, stante la loro capacità di interessare e vincolare tutti i Ministri della compagine. L'idea poi che il CIPE sia definibile come mero «Comitato di Ministri» pare sconfessata dall'impossibilità di operare distinzioni così dicotomiche – quantomeno a livello sostanziale – tra le decisioni adottate da quest'ultimo rispetto a quelle del Consiglio dei Ministri, dal momento che entrambe, seppur – come si vedrà – con diversa portata, sono veicolo di indirizzi politico-amministrativi.

Ciascuna delle ipotesi ricostruttive precedentemente citate partiva dal presupposto, più o meno esplicito, che i Comitati non debbano partecipare alla definizione dell'indirizzo politico per non creare momenti di attrito, sul piano costituzionale, rispetto al vertice collegiale del Governo. Vi sono altre teorie, tuttavia, che inquadrano il fenomeno dei Comitati in termini differenti e che conducono ad esiti ben diversi dalle precedenti perché muovono dalla constatazione di come non sia possibile negare, sul piano dell'effettività, la partecipazione dei Comitati interministeriali alla funzione di indirizzo politico.

Queste ultime muovono dal comune presupposto della capacità di auto-organizzazione del Governo, connessa alla necessità di superare la settorialità dell'organizzazione amministrativa e di mantenere pure un certo grado di unitarietà all'efficacia settoriale dell'attività di indirizzo politico. Tutto ciò si traduce in un principio di articolazione nell'organizzazione del Governo e nella periodica affermazione di nuovi organismi, come i Comitati interministeriali, quali espressione della necessità che l'Esecutivo si modelli per rispondere alle esigenze connesse ai mutamenti politici e sociali e, soprattutto, al crescente intervento pubblico nell'economia¹⁰².

La teoria che potremmo definire come più innovativa sul piano costituzionale, ma forse anche la meno sostenibile, è quella che definisce i Comitati di Ministri come «organi collegiali specializzati di governo, a competenza non generale, ma limitata a quei settori che il Gabinetto o il Primo Ministro o, nei sistemi come il nostro, la legge, hanno affidato alla loro direzione»¹⁰³. La competenza dei Comitati di Ministri sarebbe di tipo primario, nel senso che, su un piano di effettività, la legge che crea i Comitati deferisce direttamente ed esclusivamente ad essi certe fun-

¹⁰¹ D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, 69.

¹⁰² Così a partire dalle considerazioni formulate da G. TREVES, *I comitati interministeriali*, 223, sviluppate poi, in direzioni differenti, da G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 24 ss.; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 117 ss.; A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, 6; D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, 75 ss.

¹⁰³ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 12.

zioni e competenze che il Consiglio dei Ministri o i singoli Ministri non sarebbero in grado di esercitare, o potrebbero esercitare con grande difficoltà. Pertanto, i Comitati si pongono «come organi autonomi ed indipendenti rispetto al Consiglio dei Ministri e godono di una sfera di competenza esclusiva di determinazione dell'indirizzo politico»¹⁰⁴. Tra Comitati e Consiglio dei Ministri potrebbero solamente intercorrere rapporti in termini di competenza, e non di subordinazione¹⁰⁵.

Quanto all'unità dell'indirizzo politico generale, il sistema dei Comitati non sottrarrebbe materie alla sfera di competenza del Consiglio dei Ministri, determinandone un indebolimento, perché l'affidamento della presidenza del Comitato al Presidente del Consiglio, la composizione e la struttura stessa del Comitato, sarebbero sufficienti ad assicurare il collegamento con il Consiglio e l'omogeneità dell'indirizzo¹⁰⁶. Tali fattori, in definitiva, diverrebbero la principale causa del successo della formula del «Governo per Comitati».

Questo tipo di ricostruzioni, all'opposto di quelle precedentemente esposte, peccano però di eccesso. Troppo appiattita sulla realtà effettiva¹⁰⁷ e influenzata dalle suggestioni di alcuni ordinamenti anglosassoni, ove i *Cabinet committees* hanno acquisito un rilievo primario nell'elaborazione e attuazione delle politiche di governo¹⁰⁸, la visione teorica da ultimo prospettata è stata criticata perché fondata su «forzature interpretative»¹⁰⁹. Ad essa, inoltre, si contestano anche alcuni presupposti su cui si fonderebbe¹¹⁰, come ad esempio la lettura dell'art. 95 Cost. in base alla quale tale norma non avrebbe inteso attribuire al Consiglio dei Ministri la competenza a formulare il c.d. «indirizzo politico generale», bensì solamente ad escludere che essa possa essere definita dal Presidente del Consiglio¹¹¹. Inoltre, considerare le competenze dei Comitati come esclusive e definitive, svincolando tali organi da qualsiasi legame sul piano giuridico con il Consiglio dei Ministri, sarebbe «in chiaro contrasto con l'esigenza costituzionale dell'unità dell'indirizzo politico ed ammini-

¹⁰⁴ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 328. Analogamente anche G.F. CIAURRO, *Ministro*, 520, secondo cui i Comitati «finiscono per operare quali veri e propri organi di decentramento settoriale del potere di indirizzo politico del Consiglio dei ministri, con una esclusività di competenze che in qualche caso è anche sancita per legge».

¹⁰⁵ Cfr. anche F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, 57 ss.

¹⁰⁶ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 15 ss.

¹⁰⁷ Cfr. S. BARTOLE, *Governo italiano*, 639, ove si parla di «tentativi di esasperare la razionalizzazione della realtà effettuale».

¹⁰⁸ A partire dal Governo conservatore di Edward Heath (1970-1974), è invalsa la prassi che le decisioni prese dai *Cabinet Committees* non vengono portate all'attenzione dell'intero Governo a meno che il *Prime Minister* non decida altrimenti. Per una ricostruzione della proliferazione dei *Cabinet Committees* nel governo britannico, consolidatisi durante la fase bellica, a partire dalla necessità di decisioni rapide su questioni complesse e distribuite su molteplici competenze ministeriali, cfr. P. CATTERALL, C. BRADY, *Cabinet Committees in British Governance*, 67 ss.

¹⁰⁹ Così P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 119.

¹¹⁰ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 120 ss.

¹¹¹ Si vedano le considerazioni di L. PALADIN, *Governo italiano*, 701.

strativo del Governo»¹¹². Nonostante tutto, anche questa ricostruzione coglieva alcuni aspetti della realtà istituzionale negli anni in cui è stata formulata, oggi in parte confermati dalla prassi.

A posizioni più moderate giunge chi parte dal presupposto che i Comitati interministeriali rispondano, funzionalmente, all'esigenza di ridurre la mole di lavoro del Consiglio dei Ministri, in relazione sia al possibile ampliarsi del numero dei suoi componenti, sia al tecnicizzarsi delle sue attribuzioni. Essi, dunque, rappresentano organi di governo cui partecipano i Ministri in qualità di organi investiti di attribuzioni politiche ed amministrative¹¹³.

I problemi maggiori, tuttavia, nascono proprio nei rapporti con il Consiglio dei Ministri, perché è necessario che i Comitati non svuotino il principale organo del Governo della sua competenza a determinare l'indirizzo politico governativo. Quest'affermazione, però, «deve essere interpretata [...] con una certa elasticità»¹¹⁴. Infatti, qualora si presentino ad un Comitato problemi che, per il loro carattere di novità o per qualsiasi altra ragione, non siano stati previamente ponderati all'atto dell'assunzione della piattaforma d'indirizzo politico governativo, o per i quali comunque manchino decisioni di indirizzo da parte del vertice consiliare, «non necessariamente la questione andrà portata in Consiglio dei Ministri»¹¹⁵, ma il Comitato ben potrà, in taluni casi, determinare esso stesso le relative linee di indirizzo. Se il Consiglio non sconfesserà tale decisione, le determinazioni così assunte, per il principio di collegialità, potranno poi vincolare l'intero Gabinetto.

Questa impostazione sembrerebbe aver trovato indiretta conferma nella legge n. 400/1988, che all'art. 6, c. 3, stabilisce che «Comitati di ministri e quelli interministeriali istituiti per legge debbono tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri l'ordine del giorno delle riunioni. Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti». Fermo il ruolo fondamentale del Consiglio nella formulazione dell'indirizzo politico ed amministrativo, l'elasticità di tale nozione non riduce i Comitati interministeriali a meri «esecutori» delle determinazioni consiliari. Piuttosto, essa sembra fondare una «competenza concorrente» del Consiglio dei Ministri nei confronti delle questioni istituzionalmente rientranti nella competenza dei Comitati, attivabile da parte del Presidente del Consiglio al fine di unificare l'indirizzo con quello consiliare¹¹⁶.

Da ultimo, merita far cenno a chi ha inquadrato i Comitati alla stregua di «*interna corporis* del Consiglio dei Ministri», in analogia a quanto accade tra le Commis-

¹¹² G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 175.

¹¹³ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 125 ss.

¹¹⁴ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 127.

¹¹⁵ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 127.

¹¹⁶ G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 176.

sioni parlamentari e le Camere di appartenenza¹¹⁷. Sarebbe questa, a detta di alcuni, l'unica ricostruzione capace di assicurare compatibilità costituzionale a «comitati di deconcentrazione settoriale» che, al contempo, sono responsabili dell'elaborazione dell'indirizzo politico governativo di settore¹¹⁸. Le delibere dei Comitati, quindi, equivarrebbero alle delibere del Consiglio adottate nel suo *plenum* e, pertanto, tra Consiglio e Comitati si instaurerebbe solamente una competenza in termini concorrenti. Al pari di quanto avviene per le Commissioni parlamentari, anche gli atti dei Comitati sarebbero imputabili all'intero Consiglio, e tali Comitati potrebbero essere sostituiti, o rimettere al *plenum* dell'organo consiliare, la decisione su di una questione¹¹⁹.

Affinché sia mantenuta l'unità di indirizzo politico fra il Consiglio e i suoi organi, inoltre, dovrebbero essere rispettate alcune condizioni: i Comitati dovrebbero essere composti solamente da Ministri e necessariamente presieduti dal Presidente del Consiglio; le deliberazioni da essi adottate dovrebbero essere rivolte solamente nei confronti dei Ministri competenti per materia e non direttamente imputabili al collegio; ad istituirli dovrebbe essere il Consiglio stesso e non il suo Presidente.

Anche questa ipotesi ricostruttiva, tuttavia, è sottoponibile a forti critiche, improntate soprattutto a marcare le differenze tra Comitati interministeriali e Commissioni parlamentari¹²⁰.

Basti ricordare che, per quanto attiene alle competenze, i Comitati interministeriali istituiti con legge – come il CIPE – non si presentano propriamente come organi specializzati, né sono titolari di funzioni che potrebbero essere *ex se* avocabili dal *plenum* del Consiglio dei Ministri nei medesimi termini di quanto accade tra Commissioni e Aula parlamentare. Dal punto di vista della composizione, invece, i Comitati non risultano politicamente rappresentativi, né la loro presidenza viene ad essere sempre assegnata o ricoperta dal Presidente del Consiglio, mentre spesso vi prendono parte anche soggetti esterni al Consiglio dei Ministri. Tuttavia, l'idea che i Comitati possano agire in termini concorrenti rispetto al Consiglio dei Ministri e i rapporti che si instaurano tra i due organi offre interessanti spunti che saranno ripresi nel prosieguo.

¹¹⁷ F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 101 ss. Adesivo L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, 138.

¹¹⁸ Il Comitato di Ministri, secondo questa concezione, non sarebbe «nient'altro che il Consiglio diminuito nei suoi componenti e deliberante non su questioni generali, ma su questioni limitate ad un determinato settore operativo»; cfr. F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 103.

¹¹⁹ Cfr. V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 764 ss.

¹²⁰ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 769 s.

3.2. *I rapporti tra Comitati interministeriali e Presidente del Consiglio: l'alternativa tra reciproco rafforzamento e indebolimento*

Proseguendo l'analisi dei rapporti tra Comitati interministeriali e componenti necessarie del Governo occorre guardare adesso a quali siano i rapporti tra questi organi collegiali e Presidente del Consiglio, ovvero domandarsi se il sistema dei Comitati interferisca con le prerogative presidenziali costituzionalmente attribuite in modo da rafforzare o meno la posizione costituzionale del Presidente stesso.

Si ha riguardo al complesso di poteri che l'art. 95, c 1, Cost., affida al Presidente del Consiglio, in termini di "direzione" e "responsabilità" della politica generale, di "mantenimento" dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, di "promozione" e "coordinamento" dell'attività dei Ministri. In particolare, ai fini della presente analisi può essere utile isolare il potere di direzione e, sulla base del significato che gli si può attribuire, collocarvi il punto di equilibrio tra il momento monocratico e il momento collegiale nel Governo¹²¹.

Se letteralmente "dirigere" non vuol dire "determinare" la politica generale del Governo¹²², vi è tuttavia una certa difficoltà nell'inquadrare l'effettivo contenuto dell'espressione utilizzata dalla Costituzione¹²³. Astrattamente considerato, infatti, il potere di direzione può consistere tanto nell'individuazione dei fini¹²⁴, quanto, più semplicemente, nel guidare alla loro realizzazione l'attività di più organi e soggetti¹²⁵. In generale si ritiene che essere titolare del potere di direzione non renda il *dominus* dell'indirizzo, ma, quantomeno, conferisca un potere tale da rendere complice della sua definizione¹²⁶.

¹²¹ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 10. In generale, sul potere di direzione del Presidente del Consiglio, cfr. E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, 92 ss.; E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, che rileva, a partire dall'analisi delle legislature XIII, XIV, XV, come le direttive vadano oltre la mera definizione dei risultati e degli obiettivi che l'amministrazione deve perseguire, per arricchirsi di significati ulteriori quali dare impulso all'attività dei Ministeri e della pubblica amministrazione attraverso indirizzi e linee guida; indicare l'interpretazione di un precetto legislativo; formalizzare decisioni politiche necessarie alla attuazione del programma di governo.

¹²² E. CHELLI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, 149.

¹²³ Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, 152, secondo cui «siamo nell'ambito delle relazioni interorganiche che hanno connotazioni caratterizzate da linee che più che per il loro spessore collegano organi ad organi per la precisione e l'eleganza del loro disegno e per l'idoneità di questo disegno a costruire un ordito capace di esprimere compiutamente ed efficacemente la ragione del rapporto stesso».

¹²⁴ Così V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 82, secondo cui «chi dice direzione dice necessariamente anche fine, al quale tende e si rivolge la direzione, in quanto dirigere non si può se non, appunto, ad un fine determinato, ad uno piuttosto che ad un altro fine»; di conseguenza, «in tale concetto è dunque già essenzialmente implicita [...] la predeterminazione dei fini ai quali deve tendere di volta in volta l'azione statale».

¹²⁵ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 87.

¹²⁶ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 87.

Quanto all'efficacia che l'attività di direzione del Presidente del Consiglio può esercitare nei confronti dei soggetti destinatari, nell'attuale sistema non sembra vi siano sufficienti elementi per giustificare il suo carattere giuridicamente vincolante¹²⁷. Le direttive, infatti, si inseriscono in rapporti organizzatori che certamente non sono di tipo gerarchico e, in generale, è opinione diffusa che non sussista tra Presidente del Consiglio e Ministri un rapporto di gerarchia, bensì di direzione¹²⁸. Al Presidente è quindi preclusa la possibilità di avocare funzioni, rivolgere ordini o sostituire i Ministri nell'esercizio delle loro attività¹²⁹. Le direttive assumono soltanto una valenza politica, che varia a seconda della disciplina normativa che ne detta le caratteristiche e del peso "politico" progressivamente guadagnato dal Presidente del Consiglio¹³⁰. Occorre quindi guardare alla legge n. 400/1988 e al complesso di poteri che questa affida al Presidente del Consiglio, dai quali si evince che le prerogative presidenziali più efficaci e in grado di costringere i Ministri ad adeguarsi ad un certo indirizzo sono quelle finalizzate ad attivare la competenza deliberativa del Consiglio dei Ministri, o che comunque hanno un riferimento diretto in un indirizzo consiliare¹³¹. Si tratta di strumenti non irrilevanti a disposizione del Presidente del Consiglio, attraverso cui è possibile assicurare l'unità dell'azione del Governo, sempre che «naturalmente ne sussistano le condizioni politiche, che però non si creano per legge»¹³².

Come già anticipato, la posizione del Presidente del Consiglio in seno al Governo è andata rafforzandosi – quantomeno tendenzialmente e con ampie oscilla-

¹²⁷ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 10.

¹²⁸ Così G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, 151. Cfr., inoltre, L. PALADIN, *Governo italiano*, 693; G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 342.

¹²⁹ L. PALADIN, *Governo italiano*, 693 s.; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 267.

¹³⁰ Secondo P. CIARLO, *Art. 95*, 379, «la direttiva è lo strumento più esposto ai mutamenti del sistema partitico: le sanzioni per la sua violazione sono, infatti, solo politiche e, quindi, la sua forza vincolante dipende direttamente dalla forza politica del Presidente».

¹³¹ L. PALADIN, *Governo italiano*, 706. Oltre alle direttive «connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo», vengono in rilievo le direttive politiche ed amministrative «in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri» (art. 5, c. 2, lett. a, legge n. 400/1988); solamente le prime avrebbero efficacia vincolante, in ragione della stretta derivazione dalle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, come condiviso da S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, 98; G. PIRRUZZELLA, *Art. 92-93*, 151 s. Più approfonditamente, sulla tensione fra politica/amministrazione che informa il potere di direttiva, cfr. E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, 32 ss. Viene in rilievo poi il potere di coordinamento e promozione dell'attività ministeriale in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo (art. 5, c. 2, lett. b); il potere di sospensione degli atti ministeriali, allo scopo di sottoporli al Consiglio ed eventualmente attivare le sue competenze (art. 5, c. 2, lett. c); il potere di deferire al Consiglio dei Ministri la decisione «di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni» (art. 5, c. 2, lett. c-bis); ma soprattutto il potere di remissione al Consiglio dei Ministri nei casi in cui il Presidente del Consiglio «ritenga opportuna la deliberazione consiliare» (art. 2, c. 3, lett. q).

¹³² V. ONIDA, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, 23.

zioni – a partire dagli sviluppi del sistema politico dei primi anni '90 e delle riforme elettorali in senso maggioritario che ne sono seguite¹³³. A ciò si aggiungano le riforme organizzative della struttura del Governo che hanno inciso sulle prerogative presidenziali, a partire dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, che è intervenuto per potenziare il ruolo presidenziale di cardine e motore dell'attività sia politica che amministrativa del Governo¹³⁴, o come accaduto poi con le riforme che hanno interessato le strutture dipartimentali, come quelle relative al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE)¹³⁵, sino ai tentativi più recenti rimasti inattuati¹³⁶. Parimenti, si considerino i tentativi – e i frequenti ripensamenti – per limitare il numero e razionalizzare l'organizzazione dei singoli Ministeri, a partire dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, ispirato alla logica di fondo di rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio attraverso la riduzione del numero dei Ministeri, con l'obiettivo di rendere più coeso il Gabinetto e agevolare il raggiungimento di accordi sull'indirizzo politico da seguire¹³⁷.

¹³³ Cfr. *retro* par. 3.

¹³⁴ M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa. Riflessioni critiche su un sistema di governo multilivello*, 203 ss. Per quanto qui di più prossimo interesse, basti ricordare come l'art. 2, c. 2, accordi al Presidente il potere di avvalersi della Presidenza, per l'esercizio in forma organica e integrata, delle funzioni concernenti «la direzione ed i rapporti con l'organo collegiale di governo» (lett. a) e «la progettazione delle politiche generali e le decisioni di indirizzo politico generale» (lett. f). La prima di tali previsioni contribuisce al processo di semplificazione della decisione politica attraverso quella tendenza alla “verticalizzazione” dei rapporti endogovernativi già delineata dalla l. n. 400/1988. Con il secondo disposto, invece, si fissa il principio secondo cui le politiche generali e le decisioni che impegnano l'indirizzo politico del Governo vanno adottate sotto la direzione del Presidente del Consiglio e non presso i Ministeri di settore, anche quando non passano dal Consiglio dei Ministri. Cfr. A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, 81 e 83. Sui risvolti determinati da tali previsioni, fra cui l'incremento nell'utilizzo di atti non normativi per l'esercizio di funzioni di indirizzo politico, v. O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, spec. 51 ss.

¹³⁵ Cfr. *retro* Cap. I, par. 6.1.

¹³⁶ Da ultimo, si consideri come l'art. 8, c. 1, lett. c, n. 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. riforma Madia), delegava il Governo a modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio, allo scopo di definire le competenze regolamentari e amministrative «funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio». Il termine è scaduto senza che la delega fosse esercitata, ma rimane pur sempre una previsione significativa circa l'intento di dotare il Presidente del Consiglio di strumenti adeguati «nell'ottica del progressivo consolidamento della preminenza della sua figura»; cfr. C. DEODATO, *Alcune considerazioni sui poteri del Presidente del Consiglio dei ministri nell'attività normativa del Governo*, 15.

¹³⁷ L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, 55 s. Gli sviluppi legislativi successivi, tuttavia, hanno dimostrato come sia difficile tener fede ai tentativi di limitare preventivamente i numeri della compagine governativa. La disciplina del numero totale dei componenti del Governo, a partire dal d.lgs. n. 300/1999, ha visto poi succedersi il d.l. n. 217/2001, convertito, con modificazioni, nella legge n. 317/2001, e il d.l. n. 181/2006, convertito, con modificazioni, nella legge n. 233/2006, che hanno ampliato la compagine, sino all'art. 1, cc. 376 e 377 della legge n. 244/2007, con cui è stata nuovamente imposta la riduzione del numero totale dei componenti dell'Esecutivo a qualunque titolo a ses-

Venendo propriamente al Presidente del Consiglio nei Comitati interministeriali, occorre premettere come, in linea di principio, le sue prerogative siano destinate a rafforzarsi qualora ad esse siano sommate le ulteriori funzioni derivanti dalla presidenza di questi organi collegiali minori. Il presidente del Comitato, infatti, gode generalmente del potere di convocare le riunioni, di decidere l'ordine del giorno, di porre in discussione i vari argomenti, di dirigere le sedute, di indire eventuali votazioni o di rinviare le questioni, di esternare le decisioni del Comitato, nonché di curare che le decisioni ricevano attuazione. Occorre però operare un distinguo.

In relazione al ruolo del Presidente del Consiglio e, in particolare, dell'atto istitutivo, si è tradizionalmente soliti dividere i Comitati istituiti dal Governo stesso con provvedimento del Presidente del Consiglio e i Comitati istituiti con legge¹³⁸. Questa alternativa trova eco anche nella legge n. 400/1988, ove si parla di «Comitati di Ministri» istituiti con d.P.C.M., con il compito «di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente avvalendosi anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione»¹³⁹; di «Comitati di ministri» in generale, «compresi quelli non istituiti con legge»¹⁴⁰; di «Comitati interministeriali previsti dalle leggi vigenti»¹⁴¹. I primi troverebbero fondamento nelle prerogative costituzionalmente accordate al Presidente del Consiglio dall'art. 95 Cost. e dovrebbero limitare le loro funzioni proprio al mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo¹⁴². I secondi troverebbero implicito fondamento nella riserva di legge all'art. 95, c. 3, Cost. e all'originario art. 97, c. 1, rientrando nell'ambito della determinazione delle attribuzioni e dell'organizzazione dei Ministeri¹⁴³.

Da questa prima distinzione se ne fa derivare un'altra, incentrata sul tipo di funzioni esercitate. A questo proposito si suole distinguere tra Comitati che possiedono la natura di organi puramente interni e organi con funzioni esterne¹⁴⁴. Quanto ai primi, si dice che possiedono funzioni meramente preparatorie, consul-

santa. Per un'analisi più specifica delle citate misure legislative e degli interventi normativi successivi che hanno nuovamente elevato il numero complessivo dei componenti del Governo, cfr. M.C. GRI-SOLIA, *Il potere di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio ed i problemi di organizzazione del suo apparato servente*, 107 ss.; E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del Governo italiano nelle ultime tre legislature*, 121 ss.

¹³⁸ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 595.

¹³⁹ Art. 5, c. 2, lett. h, legge n. 400/1988.

¹⁴⁰ Art. 7, c. 1, legge n. 400/1988.

¹⁴¹ Art. 6, c. 3, e art. 7, c. 1, legge n. 400/1988.

¹⁴² G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 595.

¹⁴³ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 595; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 66 ss.

¹⁴⁴ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 595; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 766; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 71 ss.

tive o esecutive rispetto alle altre competenze del Governo¹⁴⁵, e dunque hanno un rilievo meramente “di fatto”¹⁴⁶. La loro attività non potrebbe che essere preparatoria e ufficiosa, senza conseguenze giuridiche, rispondendo ad esigenze perlopiù temporanee in relazione all’esame di problemi particolarmente complessi e tecnici¹⁴⁷. I Comitati “interni”, in particolare, sarebbero strettamente collegati al Presidente del Consiglio, perché istituiti con atto presidenziale o strumentali all’esercizio delle sue prerogative. Da questi si differenzierebbero i Comitati con funzioni “esterne”, cui vengono attribuite specifiche competenze a deliberare singoli atti amministrativi o direttive generali a valere anche su soggetti estranei all’apparato amministrativo statale¹⁴⁸.

Quella praticata nel nostro ordinamento, dunque, è una distinzione che si polarizza principalmente in base al rapporto con il Presidente del Consiglio, ma che non sarebbe necessariamente l’unica praticabile. Si pensi a quanto accade in Spagna, ove nel Governo i principali organi collegiali “minori” sono le *Comisiones Delegadas del Gobierno* direttamente previste dalla Costituzione, che vengono istituite su proposta sì del Presidente del Consiglio, ma con delibera del Consiglio dei Ministri, ed è nei confronti di quest’ultimo che svolgono prevalentemente funzioni istruttorie e di supporto¹⁴⁹.

¹⁴⁵ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 766.

¹⁴⁶ Critico sulla qualificazione come “organi di fatto” G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 21, il quale osserva come un d.P.C.M. non sia «certo un fatto, ma un atto (volontario), politico e amministrativo».

¹⁴⁷ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 595.

¹⁴⁸ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 596; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 766. Critico P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 74 ss., il quale, richiamando le analisi teoriche sui concetti di attività “interna” ed “esterna”, contesta simile distinzione e, ritenendo la riserva all’art. 95, u.c. Cost., di carattere assoluto ed estendibile anche ai Comitati, ritiene che l’istituzione di qualsiasi Comitato esiga l’intervento di una legge. Viceversa, per G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 21, nonostante vi sia differenza formale degli atti istitutivi, Comitati interni ed esterni «rispondono ad un’unica, identica ratio: inserire nell’organizzazione del Governo degli organi non prima conosciuti, che si affiancano agli organi tradizionali dell’esecutivo». Poca importanza assume anche la questione della riserva di legge per la creazione dei Comitati e la prospettiva della rilevanza interna o esterna, in quanto peccano di un’impostazione che muove da una prospettiva prettamente amministrativistica. Secondo l’A. i Comitati assumerebbero attualmente un rilievo di tipo politico e costituzionale: conta quindi l’individuazione sostanziale dell’organo decisionale (28 ss.).

¹⁴⁹ La struttura del Governo spagnolo, sommariamente disciplinata dagli artt. 97 e 98 della Costituzione del 1978, ha trovato una più estesa disciplina con la legge 27 novembre 1998, n. 50, che all’art. 1 distingue i componenti del Governo in Presidente, Vicepresidente e Ministri (c. 2) e stabilisce che essi si riuniscono nel “Consiglio dei Ministri” e nelle “Commissioni delegate” (c. 3). Incidentalmente definite come “organi collegiali del Governo” (art. 6, c. 4), le *Comisiones Delegadas del Gobierno* sono istituite con decreto reale su delibera del *Consejo de Ministros*, previa proposta del Presidente del Consiglio (art. 6, c. 1). Tra le funzioni, le *Comisiones Delegadas* hanno il compito di esaminare le questioni generali che interessano più Ministri, elaborare proposte congiunte, risolvere questioni che dovranno essere portate innanzi al Consiglio (art. 6, c. 4). Sul punto, cfr. T. GONZÁLEZ CUETO, *Artículo 6. De las Comisiones delegadas del Gobierno*, 114 ss. Attualmente le *Comisiones Delegadas* sono disciplinate

Nell'ordinamento italiano, poi, il diverso inquadramento tra Comitati "interni" ed "esterni" solleva diverse problematiche. Dal momento che la Costituzione avrebbe attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio il complesso di competenze che ne caratterizzano la posizione nel Governo *ex art. 95 Cost.*, i Comitati di Ministri investiti di funzioni "interne" dovrebbero essere o giuridicamente subordinati al Presidente del Consiglio nei termini di cui sopra, o destinati a sovrapporsi alle competenze presidenziali, e dunque costituzionalmente illegittimi¹⁵⁰. Ne conseguirebbe come il Presidente del Consiglio dovrebbe sempre presiedere questa tipologia di Comitati e godrebbe, al loro interno, di una posizione di primazia rispetto agli altri Ministri.

Problemi di compatibilità con il sistema costituzionale, però, potrebbero sorgere anche riguardo ai Comitati dotati di funzioni "esterne". In via generale, già da tempo è stato espresso il giudizio secondo cui i Comitati interministeriali conferirebbero maggior peso alla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio. Il sistema dei Comitati, infatti, consentirebbe al Presidente del Consiglio «di espandere la propria sfera di influenza su settori che altrimenti, vuoi per la loro natura specifica, vuoi per la complessità dei problemi che sollevano, finirebbero per sfuggire al suo controllo»¹⁵¹. Questi organi, anche in ragione del fatto che la loro presidenza venga quasi sempre affidata, quantomeno a livello normativo, al Presidente del Consiglio stesso, faciliterebbero l'esercizio delle funzioni presidenziali *ex art. 95, c. 1, Cost.*, ovvero «la funzione di assicurare la *reductio ad unum* dell'azione politica del Governo, l'unità e la coerenza del sempre più complesso e articolato sistema degli organi che compongono l'esecutivo»¹⁵². Si tratta, questo, di un giudizio che è stato ribadito anche di recente e che verrebbe ulteriormente giustificato dalle citate riforme elettorali in senso maggioritario, dalle riforme che hanno interessato la Presidenza del Consiglio, dal fenomeno dell'integrazione europea e dall'aumento delle competenze delle autonomie territoriali¹⁵³.

All'opposto, però, vi è anche chi ha sostenuto che il sistema dei Comitati valga a distrarre competenze a danno del Consiglio dei Ministri, lasciando peraltro incerto il beneficiario di questo fenomeno, che potrebbe avvantaggiare tanto il Presidente del Consiglio, quanto soprattutto i singoli Ministri, gli alti burocrati e tecnocrati o, perfino, i rappresentanti di interessi particolari, con una progressiva dere-

dal Decreto 43/2016, del 11 novembre, che ha ridotto a tre il numero di tali organi, il principale dei quali è la *Comisión Delegada para Asuntos Económicos*. Più in generale, sull'organo costituzionale Governo in Spagna, cfr. M. ARAGÓN REYES, *Gobierno y forma de gobierno. Problemas actuales*, 27 ss.

¹⁵⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 206 s.; G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 332 ss. ed i rinvii bibliografici ivi indicati.

¹⁵¹ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 336.

¹⁵² G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 336.

¹⁵³ D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, 146 ss.

sponsabilizzazione delle sedi istituzionali¹⁵⁴. La presidenza dei Comitati, inoltre, tende a non venire effettivamente ricoperta dal Presidente del Consiglio, quanto, piuttosto, ad essere esercitata dal Ministro preposto alla vicepresidenza, così da conferire a quest'ultimo un potere che potenzialmente potrebbe alterare gli equilibri endogovernativi¹⁵⁵. I Comitati interministeriali, dunque, contribuirebbero a rendere il principio monocratico «non più un dato certo, costante e concettualmente predeterminato [...] nelle sue concrete applicazioni, bensì una mera ipotesi interpretativa, affidata esclusivamente a fattori estremamente labili e contingenti (quali la personalità politica, il prestigio, l'esperienza, in una parola la «forza» del presidente del Consiglio)»¹⁵⁶.

3.3. *I rapporti tra Comitati interministeriali e singoli Ministri: le possibili distorsioni della par condicio e dell'autonomia ministeriale*

Nell'analisi dei rapporti tra Comitati interministeriali e organi necessari del Governo rimangono da considerare le problematiche che nascono nei confronti della figura del singolo Ministro. I punti critici sono diversi e tra loro connessi.

Una prima questione riguarda la *par condicio* ministeriale, che potrebbe venire alterata a seconda che i Ministri facciano parte o meno di un Comitato interministeriale¹⁵⁷; alterazione tanto più marcata quanto maggiori sono i poteri riconosciuti al Comitato.

La portata del problema varia a seconda dei termini con cui viene concepito il principio di parità tra Ministri. Coloro che ne sostengono la costituzionalizzazione, ritengono che la partecipazione ai Comitati solamente di alcuni Ministri, ad esclusione di altri, sia lesiva della «*par condicio* di tutti i membri (eccetto il Presidente) del Consiglio»¹⁵⁸. All'opposto, chi non riconosce a tale principio rango costituzionale, ritiene che l'istituzione dei Comitati «corrode il dogma ottocentesco della parità giuridica dei ministri»¹⁵⁹, svelandone l'insostenibilità nell'attuale sistema.

¹⁵⁴ Questo il giudizio espresso da L. ELIA, *Primo Ministro (diritto comparato)*, 865, ripreso da A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 212 s., e da P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 8.

¹⁵⁵ A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, 494, che parla di «invasione di competenze relative al mantenimento dell'unità di indirizzo e di coordinamento che la costituzione assegna al presidente del consiglio da parte del comitato: competenze distribuite appunto fra presidente, consiglio e ministri, non con legge ordinaria, ma dalla norma costituzionale posta dall'art. 95, 1° co., non superabile dalle leggi istitutive dei comitati interministeriali».

¹⁵⁶ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 213.

¹⁵⁷ Per alcune prime considerazioni sulla *par condicio* fra Ministri, cfr. F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, 242.

¹⁵⁸ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri*, 211 s.; G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, 49.

¹⁵⁹ G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, 208.

Al di là delle classificazioni formali, occorre adottare una prospettiva che valorizzi complessivamente il “duplice volto” dei Ministri, quali organi con funzioni politico-costituzionali e funzioni amministrative¹⁶⁰. Da una parte, va considerato che al Ministro sono attribuite «talune funzioni in ordine alle quali egli non può considerarsi come un organo costituzionale autonomo, bensì come organo di un organo costituzionale complesso (il Governo) o come componente di altri organi costituzionali a carattere collegiale (Consiglio dei ministri, Gabinetto)»¹⁶¹, e dunque sottoposto alle decisioni di questi. Sull’altro versante, giustapposte a queste funzioni, ve ne sono altre, soprattutto connesse alla cura di una determinata serie di interessi pubblici, attribuite a ciascun Ministro «su un piano di parità e indipendenza»¹⁶² rispetto agli altri Ministri e a qualsiasi organo costituzionale. In questo caso non vi sono vincoli gerarchici e si è soggetti soltanto a congegni di responsabilità e di reciproco controllo che non possono mai portare alla sostituzione o all’imposizione di attività altrui rispetto a quelle istituzionalmente assegnategli.

Per quanto riguarda quest’ultimo profilo, però, se non è ipotizzabile alcuna forma di gerarchia giuridica tra Ministri, sarebbe comunque sostenibile una distinzione tra Ministri basata sulla gerarchia politica.

Sotto il profilo giuridico, i Ministri si collocherebbero tutti sul medesimo livello, poiché «tutti partecipano, nell’ambito delle rispettive competenze, all’esercizio di funzioni sovrane»¹⁶³. La parità giuridica, però, non esclude che fra Ministri possa esservi «una diversa gradazione di dignità formale (quale si rispecchi, ad esempio nell’ordine delle precedenze) o di forza politica»¹⁶⁴. In questo senso, sarebbero ammissibili strutture e procedimenti che alterino il modulo paritario tra Ministri, realizzando una gerarchia politica, fintantoché ciò non implichi poteri di intervento di un Ministro nella sfera di altro Ministro, creando così una gerarchia giuridica¹⁶⁵.

Anche la realtà politico-istituzionale attesta come il “peso politico” dei singoli Ministri non sia affatto il medesimo¹⁶⁶. Basti pensare al rilievo delle funzioni svolte dal Ministero degli esteri, dell’interno, della difesa e, soprattutto, dell’economia¹⁶⁷. Ad influire sul peso politico, inoltre, possono giocare anche l’entità dei mezzi finanziari amministrati e del personale dipendente¹⁶⁸. La prassi dei Governi di coali-

¹⁶⁰ G.F. CIAURRO, *Ministro*, 513.

¹⁶¹ G.F. CIAURRO, *Ministro*, 514.

¹⁶² G.F. CIAURRO, *Ministro*, 514.

¹⁶³ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 82.

¹⁶⁴ E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, 73.

¹⁶⁵ G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, 208.

¹⁶⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 84.

¹⁶⁷ Sottolinea il rafforzamento di questo Ministro, grazie anche alla partecipazione agli organi di livello europeo, con una conseguente accentuazione degli squilibri all’interno della collegialità governativa, S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto modello «bipolare»: i partiti «maggioritari» e quelli «carismatici» fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depreziano?*, 17 s.

¹⁶⁸ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 85.

zione, poi, ha dimostrato come il modulo paritario venga superato qualora la carica di Ministri venga ricoperta da un esponente di spicco di un partito della coalizione.

In tutto ciò, la partecipazione ai Comitati concorre indubbiamente a consolidare il ruolo politico di alcuni Ministri in danno agli esclusi, e ciò anche qualora si ritenga che i Comitati operino nell'ambito delle linee di indirizzo politico previamente tracciate dal Consiglio dei Ministri¹⁶⁹.

Un'ulteriore problematica, che si riverbera sulla condizione di *par condicio* giuridica e politica dei Ministri, è legata alla presidenza del Comitato interministeriale.

Come anticipato, il presidente del Comitato gode innanzitutto delle prerogative che gli derivano dalla sua posizione nell'organo collegiale. Non solo, ma nei Comitati a composizione "elastica" il presidente si avvale anche del potere di invitare alle riunioni altri Ministri o soggetti esterni in ragione delle materie da trattare, con la conseguenza di rendere tale soggetto «il *dominus* della composizione del Comitato»¹⁷⁰ e di conferirgli un rilevante potere di influenza sullo svolgimento dei lavori.

Chi valorizza l'attività di governo dei Comitati denota l'importanza del loro presidente, arrivando a qualificarlo alla stregua del «*trait d'union* fra l'indirizzo politico del Governo nel suo insieme e l'indirizzo politico del settore in cui opera il Comitato»¹⁷¹. Per questo motivo, molto spesso è il Presidente del Consiglio l'organo cui viene affidata la presidenza del Comitato, posizione attraverso la quale egli ha la possibilità di esercitare più efficacemente le proprie prerogative in ordine all'unità di indirizzo politico ed amministrativo *ex art.* 95 Cost. Tuttavia, dal momento che la mole degli impegni del Presidente del Consiglio non consente di presiedere i Comitati con continuità, lo stesso atto istitutivo del Comitato prevede spesso la figura del vicepresidente, solitamente un Ministro, o la possibilità che il Presidente del Consiglio deleghi alla presidenza del Comitato un altro soggetto, fatta salva la facoltà di riassumere in qualunque momento la presidenza dell'organo. Il Ministro delegato, verosimilmente, sarà il componente del Governo più strettamente competente nel settore in cui il Comitato esercita la propria attività, quand'anche un Ministro senza portafoglio; solitamente, si ritiene che nel primo caso il Ministro goda di una maggiore autonomia rispetto al Presidente del Consiglio¹⁷².

¹⁶⁹ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 17; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 87. Secondo G.F. CIAURRO, *Ministro*, 520, ai Comitati interministeriali «non partecipano paritariamente tutti i ministri, ma soltanto alcuni di essi, talora in posizione sovraordinata in quanto chiamati a presiederli».

¹⁷⁰ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 293.

¹⁷¹ Così G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 290, secondo cui è il presidente «il garante dell'unità dell'azione politica del Comitato e del Governo; è il presidente che deve assicurare la perfetta omogeneità fra le decisioni del Comitato e quelle più generali del Consiglio dei Ministri; è il presidente [...] che porta gran parte della responsabilità per l'operato politico del Comitato».

¹⁷² G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 291.

In ogni caso, tutte le volte che si verifica l'assenza del Presidente del Consiglio da un Comitato, perché la presidenza viene affidata dalla legge ad altro Ministro o perché la vicepresidenza o il meccanismo della delega rende presidente "di fatto" un altro soggetto, si rende più difficoltoso l'esercizio delle prerogative costituzionalmente affidate al Presidente del Consiglio, oltre a rendere problematico il necessario coordinamento tra la politica settoriale e la politica "generale" dal Governo nel suo insieme¹⁷³.

Di converso, il Ministro che andrà a presiedere il Comitato non sarà eguale a tutti gli altri membri, ma, oltre ad essere spesso il soggetto istituzionalmente competente nel settore di attività del Comitato, potrà avvantaggiarsi anche della sua posizione all'interno del collegio. Per questo motivo si è detto che i presidenti dei Comitati siano da considerare dei «superministri» competenti a sovrintendere all'attività del Governo in un determinato settore¹⁷⁴. Sono queste le ragioni per cui la presidenza dei principali Comitati con competenze in materia economica ha fatto del Ministro dell'economia e delle finanze un «attore» necessario in grado di condizionare il processo decisionale di tale materia¹⁷⁵.

La partecipazione ai Comitati interministeriali, oltre al problema della *par condicio* tra Ministri, pone ulteriori interrogativi in ordine all'autonomia dei Ministri nella direzione dei rispettivi apparati burocratici cui sono preposti¹⁷⁶. Il sistema dei Comitati, infatti, ha comportato lo spostamento della titolarità di certe competenze dal Ministro di settore ad un collegio di cui fanno parte altri Ministri, con la possibilità di rendere questi ultimi partecipi del disbrigo dei suoi affari¹⁷⁷. Inoltre, nelle ipotesi in cui i Comitati adottino direttive rivolte alle componenti ministeriali o decisioni che comunque condizionano l'operato di singoli Ministri, si è detto che un Ministro non dovrebbe essere «legalmente vincolato nella sua azione dalle decisioni di altri ministri, anche se vi prende parte»¹⁷⁸. In questi casi, si dovrebbe tutt'al più parlare di una relazione di natura politica, in termini analoghi a quella dei Ministri nei confronti delle direttive del Consiglio dei Ministri. Le decisioni dei Comitati, tuttavia, possono assumere una valenza talmente stringente, o magari una portata addirittura normativa, tale da obbligare il Ministro ad adeguarsi.

Connesso al profilo appena accennato vi è pure il problema della possibilità di vincolare ad una certa decisione un Ministro non facente parte del Comitato interministeriale. Se dubbi rispetto all'autonomia ministeriale possono sorgere nel caso di un Ministro facente parte del Comitato, la questione si ripropone in termini ancor più stringenti nei confronti dei Ministri che, pur non partecipando all'adozione

¹⁷³ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 90.

¹⁷⁴ G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, 49.

¹⁷⁵ G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, 193.

¹⁷⁶ G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, 209.

¹⁷⁷ G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, 210.

¹⁷⁸ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 596.

della decisione, vedono condizionata “dall'esterno” la gestione dei settori di propria competenza.

Con riguardo all'autonomia ministeriale, infine, criticità possibilmente maggiori vengono in rilievo in ragione dei Comitati “misti”, ai quali possono prendere parte anche soggetti esterni che non ricoprono incarichi ministeriali, con la conseguenza che i Ministri destinatari delle decisioni dovranno ritenersi vincolati alla volontà del Comitato nonostante le ingerenze neppure riconducibili alla compagine ministeriale.

4. *Il CIPE come indicatore di una centralità solamente “potenziale” del Consiglio dei Ministri*

Alle problematiche teoriche emerse nel paragrafo precedente occorre dare risposta alla luce dell'esperienza del CIPE, in modo da poter disvelare i punti di tensione rispetto ai principi costituzionali che regolano l'organizzazione del Governo e, più in generale, inquadrare la posizione attualmente occupata dal Comitato all'interno del sistema costituzionale. A questo scopo, si rivela indispensabile avere ripercorso le tappe principali della sua evoluzione dalla istituzione sino ad oggi¹⁷⁹, avere ricostruito l'organizzazione interna e il procedimento attraverso cui esso adotta le proprie decisioni¹⁸⁰, nonché avere offerto una panoramica delle molteplici competenze e funzioni che, operativamente, impegnano il CIPE nel contesto attuale¹⁸¹.

Tale ricostruzione permette di dimostrare l'insostenibilità dei principali inquadramenti teorici ai quali, tradizionalmente, si è soliti ricondurre la poliedrica realtà dei Comitati interministeriali; dei quali, invero, non è possibile operare una *reductio ad unum*¹⁸².

Proprio con riguardo al CIPE, infatti, si è osservato come le competenze e le funzioni esercitate esorbitino da quelle strettamente riferibili ai singoli Ministri. Questa considerazione sulla irriducibilità dei settori di intervento del CIPE a singole o ad alcune amministrazioni potrebbe apparire scontata, perché se così non fosse allora non ci sarebbe stato neppure bisogno di istituire tale organo, come più in generale i Comitati interministeriali. L'operato del CIPE, però, assume una portata trasversale che potenzialmente potrebbe interessare tutto il complesso delle ammi-

¹⁷⁹ V. *retro* Cap. I.

¹⁸⁰ V. *retro* Cap. I, par. 6.

¹⁸¹ V. *retro* Cap. II.

¹⁸² A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 205. A riprova della eterogeneità dei Comitati interministeriali attualmente operanti, cfr. anche G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, 29 ss.

nistrazioni pubbliche e che difficilmente può essere accostata, anche solo *prima facie*, alla competenza di un singolo Ministro¹⁸³.

Dalla panoramica delle pronunce e degli indirizzi formulati dal CIPE è emerso, inoltre, come esse assumano un differente grado di cogenza: si varia da pronunce di sicuro interesse per le amministrazioni¹⁸⁴, a indirizzi che hanno precise ricadute vincolanti per una o più componenti ministeriali¹⁸⁵. La programmazione effettuata dal CIPE attesta un'attività che, in molteplici settori, si sostanzia nella determinazione degli obiettivi da perseguire e delle finalità da raggiungere, delle risorse e dei mezzi da utilizzare, delle relative procedure, tempistiche e soggetti da coinvolgere. Tutto ciò viene stabilito dal Comitato con un margine di discrezionalità molto ampio e in ragione di previsioni legislative attributive di competenze spesso molto scarse e generiche. Nella prassi si è accertato come l'attività decisionale del CIPE possa raggiungere i tratti dell'attività normativa¹⁸⁶, oppure come il Comitato possa adottare "catene" di delibere con le quali, via via, vengono implementati indirizzi di base definiti dallo stesso organo¹⁸⁷.

Inoltre, in numerosi casi i piani e i programmi, le direttive, gli indirizzi formulati dal CIPE vengono prodotti senza che vi sia un intervento del Consiglio dei Ministri, ove invece – secondo le prospettive teoriche più accreditate – si dovrebbe concentrare l'attività di definizione dell'indirizzo politico. Soprattutto con riguardo alla programmazione delle risorse o all'adozione di specifici programmi, l'intervento del Consiglio dei Ministri è molto limitato, potendosi anche solo concentrare nella deliberazione del disegno di legge, del decreto-legge o del decreto

¹⁸³ Basti pensare alle risorse che il CIPE riparte a favore dell'intero complesso delle amministrazioni nazionali (dai fondi strutturali ai fondi sviluppo e coesione).

¹⁸⁴ Come accade, ancora, tutte le volte che il CIPE elabora programmi e ripartisce risorse.

¹⁸⁵ Così, ad esempio, nel caso delle linee guida, rivolte al Ministro competente, concernenti il Programma per l'approvvigionamento idrico in agricoltura e per l'adeguamento e lo sviluppo dell'irrigazione (Cap. II, par. 10.2); le direttive riguardanti il Fondo nazionale per il cofinanziamento di interventi regionali nel settore del commercio e del turismo (Cap. II, par. 7); le direttive che il Comitato rivolge alle amministrazioni, agli enti e agli organismi operanti nel settore del commercio con l'estero (Cap. II, par. 8); le linee guida e i principi comuni per le amministrazioni competenti nella regolazione dei servizi di pubblica utilità (Cap. II, par. 11).

¹⁸⁶ Tra le delibere CIPE a valenza normativa, si pensi a quelle adottate in ordine alla disciplina dei contratti di programma e degli altri strumenti della programmazione negoziata (Cap. II, par. 4); sino alle decisioni con cui il Comitato è stato autorizzato a delegificare la normativa preesistente, come nel caso della delibera n. 141/1999, sulle stesse competenze esercitate dal CIPE (Cap. I, par. 6), oppure nel caso delle delibere adottate con riguardo alle fattispecie assicurabili dalla SACE s.p.a. o alle operazioni di finanziamento dei crediti all'esportazione corrisposto dalla SIMEST s.p.a., nel settore del commercio con l'estero (Cap. II, par. 8).

¹⁸⁷ Cfr., in particolare, quanto avviene in ordine alla programmazione dei fondi strutturali e del Fondo per le aree sottoutilizzate (ora FSC) (Cap. II, parr. 5 e 6).

legislativo che legittima l'intervento del CIPE¹⁸⁸ o che stanziava le risorse da programmare¹⁸⁹; lo stesso disegno di legge o il decreto-legge devono però passare dalle modifiche e dall'approvazione definitiva delle Camere parlamentari, come nel caso della legge di bilancio o della legge di conversione. In altri casi questo intervento "a monte" da parte del Consiglio dei Ministri assume tratti davvero labili, o non è neppure riscontrabile¹⁹⁰.

Alla luce di queste constatazioni è possibile adesso tentare una ricostruzione della posizione del CIPE nell'organizzazione del Governo a partire dal raffronto con ciascuno degli organi necessari previsti dalla Costituzione. I maggiori spunti ricostruttivi, ancora una volta, emergono se si guarda proprio al Consiglio dei Ministri.

Con gli opportuni distinguo tra singoli settori o specifiche funzioni, è possibile sostenere come il CIPE costituisca una prova ulteriore di quella difficoltà – già sottolineata¹⁹¹ – di ricondurre il Consiglio dei Ministri in una posizione di centralità, per come può essere intesa in astratto da una lettura statica del dato costituzionale. Il Consiglio dei Ministri, cioè, non costituisce affatto la sede esclusiva in cui è destinato necessariamente a maturare l'indirizzo politico *ex art. 95 Cost.*, ma è possibile che questo venga formulato entro sedi collegiali più ristrette, come appunto il CIPE, in una logica di policentrismo interno al Governo¹⁹². Le decisioni del Comitato non risultano avere natura "qualitativamente" inferiore rispetto a quelle determinate dal Consiglio dei Ministri, ma sono in grado di veicolare un determinato indirizzo politico-amministrativo – nell'accezione che si chiarirà a breve – al pari del vertice consiliare del Governo¹⁹³. La previsione della legge n. 400/1988 che ri-

¹⁸⁸ Come accade per il Programma infrastrutture strategiche (Cap. II, par. 10.1), i numerosi piani infrastrutturali a carattere settoriale (Cap. II, par. 10.2), il commercio con l'estero (Cap. II, par. 8) o la cooperazione allo sviluppo (Cap. II, par. 9).

¹⁸⁹ Come accade per il Fondo sviluppo e coesione (Cap. II, par. 6.1) o per il Fondo sanitario nazionale (Cap. II, par. 13).

¹⁹⁰ È il caso, ad esempio, della programmazione dei fondi strutturali europei (Cap. II, par. 5).

¹⁹¹ V. *retro* par. 3.1.

¹⁹² Bisogna condividere, dunque, l'idea che la definizione dell'indirizzo politico non debba necessariamente passare dal Consiglio dei Ministri, nei termini elaborati da P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 127. Il policentrismo istituzionale, dunque, non appare soltanto come conseguenza patologica della frammentazione politico-partitica, sulla quale si soffermano V. LIPPO-LIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, 52 ss.

¹⁹³ La rilevanza politica delle decisioni del CIPE è rimarcata, *a contrario*, da coloro che hanno radicalmente sostenuto la totale incompatibilità dei Comitati con la Costituzione, poiché i Comitati svuoterebbero formalmente o sostanzialmente il Consiglio «del potere decisionale politico che, *in via esclusiva*, la Costituzione gli riserva»; cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 208. Cfr., inoltre, A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, 494 ss., secondo cui «si deve considerare non legittima la attribuzione ad un comitato del potere di emanare una qualsiasi decisione o deliberazione con contenuto programmatico o con forza operativa. Il potere di prendere decisioni di tal genere compete al consiglio dei ministri quale organo determinante dell'indirizzo». Pertanto, un Comitato

conosce competenza al Consiglio dei Ministri di deliberare «su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere», deve essere dunque ridimensionata, escludendo che la legge n. 400/1988 abbia fatto propria una concezione «assolutista» della stessa collegialità del Consiglio dei Ministri, e smentendo l'interpretazione letterale che imporrebbe, da una parte, la necessità che il Consiglio dei Ministri si pronunci su ciascun atto dei singoli organi del Governo per il quale venga in evidenza il profilo della relazione con l'indirizzo politico, e, dall'altra, che ciascun organo del Governo assuma implicitamente l'obbligo di rimettere al Consiglio gli atti che si configurano come incidenti sulla funzione di indirizzo¹⁹⁴. La stessa prassi ha, nel tempo, pesantemente ridimensionato la portata effettiva della potestà del Consiglio dei Ministri nell'esercizio delle funzioni incidenti sull'indirizzo politico¹⁹⁵.

Questa constatazione del policentrismo governativo, però, non implica affatto che il Consiglio dei Ministri venga spogliato del potere di definire l'indirizzo politico, poiché diversamente si integrerebbe una violazione dei principi costituzionali. Il Consiglio dei Ministri, infatti, deve mantenere pur sempre una competenza “generale”, a garanzia della collegialità governativa e dell'unitarietà della politica generale del Governo. Tale competenza generale si traduce nella possibilità di rivolgere direttive al CIPE o, al limite, di “appropriarsi” delle decisioni sugli indirizzi definiti da tale organo.

Quanto alla prima ipotesi, si ricade nel potere del Consiglio di rivolgere direttive agli organi endogovernativi. Tali direttive, pur limitandosi a fissare i criteri di massima, porranno un vincolo nei confronti dei destinatari, che dovranno adeguarsi in forza del principio di collegialità¹⁹⁶. Questo vincolo, però, assume natura eminentemente politica, poiché, qualora il Comitato interministeriale non dovesse adeguarsi, il provvedimento contrastante eventualmente adottato non sarebbe illegittimo ma darebbe solamente adito a conseguenze di natura politica, che potrebbero eventualmente condurre ad una crisi di governo¹⁹⁷. La legge n. 400/1988, stabilisce

interministeriale «potrà avere o funzioni di ausilio o preparatorie di decisioni consiliari di indirizzo o funzioni di ausilio e preparatorie di decisioni presidenziali di coordinamento».

¹⁹⁴ S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, 209 ss. La stessa legge 400, infatti, prevede diverse forme di collegialità più ristretta, fra cui i Comitati interministeriali, e riconosce al Presidente del Consiglio competenze costituzionalmente rilevanti circa la politica generale del Governo, sviluppate dal regolamento interno del novembre 1993, come l'iniziativa per la posizione della questione di fiducia (art. 5, c.1, lett. b), o l'esercizio delle facoltà sul procedimento legislativo all'art. 72, c. 3, Cost. (art. 5, c.1, lett. e).

¹⁹⁵ Come registrato fin da subito da S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, 60.

¹⁹⁶ F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, 247; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 34.

¹⁹⁷ Così P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 33 s. In sostanza, «il Consiglio può deliberare sul merito della questione, ma non può sottrarre al singolo ministro la competenza ad adottare i provvedimenti che l'ordinamento vigente gli riserva»; cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 408; in senso analogo P. CARETTI, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, 4668 s.

inoltre che «i Comitati di ministri e quelli interministeriali istituiti per legge debbano tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri l'ordine del giorno delle riunioni», e questi «può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi, nell'ambito delle norme vigenti»¹⁹⁸. Tale previsione potrebbe dunque rappresentare una conferma del carattere latamente subordinato dei Comitati interministeriali rispetto al Consiglio dei Ministri, nel senso di esplicitare in via generale e astratta la regola secondo cui i primi debbano attenersi alle direttive e ai vincoli politici eventualmente impartiti dal Consiglio¹⁹⁹. L'ipotesi del mancato adeguamento ad una direttiva consiliare, comunque, dovrebbe rimanere abbastanza remota, dato che il CIPE presenta una struttura per molti versi sovrapponibile al Consiglio dei Ministri, in ragione di una composizione talmente ampia da approssimarsi al Consiglio e della presidenza ricoperta dal Presidente del Consiglio stesso²⁰⁰. Non bisogna trascurare, infine, neppure gli strumenti che il Presidente del Consiglio ha a disposizione sul piano politico sempre grazie alla legge n. 400/1988, come ad esempio il potere di rimettere una decisione al Consiglio dei Ministri nei casi in cui sia ritenuta opportuna una delibera consiliare²⁰¹.

Quanto alla ipotesi di "appropriazione" da parte del Consiglio dei Ministri, si tratta, è bene chiarire, non di una avocazione che implica una sostituzione al CIPE, stante l'impossibilità di configurare un rapporto di subordinazione gerarchica tra gli organi necessari del Governo e i Comitati interministeriali in generale²⁰². Anche solo l'esame della legge istitutiva del CIPE e della moltitudine di quelle che successivamente lo hanno riguardato evidenzia come la maggior parte delle competenze attribuite ad esso risulti conferita in via esclusiva, con conseguente eliminazione di ogni dipendenza gerarchica o di possibile avocazione *stricto sensu*²⁰³. L'ingerenza in questione, invece, si concretizza attraverso l'esercizio della potestà normativa di rango primario. La prassi, infatti, dimostra come siano molteplici i casi in cui il vertice collegiale del Governo, soprattutto per ragioni politiche, interferisce con le

Contrariamente, secondo altra parte della dottrina, i provvedimenti adottati dagli organi endogovernativi e dai Comitati in contrasto con le direttive consiliari sarebbero illegittimi, proprio in virtù del principio di collegialità, oppure perché eventualmente in contrasto con la legge istitutiva del Comitato stesso o con l'art. 95 Cost., che esclude delega di funzioni proprie del Gabinetto ad altri organi (cfr. G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, 64).

¹⁹⁸ Art. 6, c. 3, della legge n. 400/1988.

¹⁹⁹ P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, 491.

²⁰⁰ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 34 s.

²⁰¹ Art. 2, c. 3, lett. q, legge n. 400/1988. Ma più in generale si veda *retro* par. 3.2.

²⁰² P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 31 s.

²⁰³ Così pure V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 771. Sottolinea L. PALADIN, *Governo italiano*, 707, come al di là delle possibili riflessioni sulle attribuzioni e sui rapporti tra organi endogovernativi, la possibile avocazione darebbe comunque adito a concrete difficoltà, poiché le deliberazioni del Consiglio non acquisterebbero efficacia sino a quando non fossero eseguite dall'organo normalmente competente, rischiando così di risultare un potere inefficace.

competenze del CIPE, dimostrando pur sempre di rimanere titolare di una potestà di tipo generale che gli consente di condizionare la discrezionalità del Comitato²⁰⁴, oppure, al limite, di operare una “legificazione” dei contenuti delle decisioni di competenza del Comitato²⁰⁵. Trovano così applicazione le stesse previsioni della legge istitutiva del CIPE, che stabiliscono come il Comitato operi «ferme restando le competenze del Consiglio dei Ministri e subordinatamente ad esse»²⁰⁶.

In definitiva, si potrebbe sostenere che i rapporti tra Consiglio dei Ministri e CIPE siano di tipo concorrente, poiché informati sulla base di una logica che potrebbe definirsi “sussidiaria”²⁰⁷, in quanto apre alla possibilità di allocare la determinazione dell’indirizzo politico (settoriale) entro sedi collegiali più ristrette, salvo consentire al Consiglio dei Ministri, anche per il tramite del Presidente del Consiglio, di fare proprie le relative decisioni attraverso i diversi strumenti a disposizione, allo scopo di garantire l’unitarietà, il coordinamento e la ricomposizione dell’indirizzo politico di maggioranza.

²⁰⁴ Così, ad esempio, l’art. 1, c. 1152, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), prevede, per interventi di ammodernamento e di potenziamento della viabilità secondaria esistente nella Regione Siciliana e Calabria non compresa nelle strade gestite da ANAS S.p.a., l’assegnazione di una quota di risorse per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 in sede di riparto delle somme stanziare sul FAS; in attuazione v. delibera n. 122/2007. Oppure, ancora, l’art. 5, c. 3, del d.l. n. 154/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 189/2008, il quale prevede che le assegnazioni a valere sul FAS disposte dal CIPE con la delibera n. 92/2008 possano essere utilizzate anche per le finalità di cui all’art. 78, c. 8, del d.l. n. 112/2008, ovvero per ripianare disavanzi, anche di spesa corrente; per la modifica della predetta delibera n. 92/2008, v. la delibera n. 113/2008. Ma si pensi anche alle opere inserite *ex lege* all’interno del Programma infrastrutture strategiche (v. *retro* Cap. II, par. 10.1), o agli interventi legislativi volti a condizionare la discrezionalità del CIPE nella definizione delle tariffe nel servizio idrico (v. *retro* Cap. II, par. 11.3).

²⁰⁵ Si pensi, tra i più recenti atti aventi forza di legge che interferiscono con le competenze del CIPE: le numerosissime previsioni del d.l. n. 43/2013, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015”, convertito, con modificazioni dalla legge n. 71/2013, che interferiscono con la potestà del CIPE di allocare risorse per la realizzazione di numerose infrastrutture; il d.l. n. 91/2017, circa il finanziamento delle misure a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno (art. 1); il d.l. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 96/2017, circa le misure per assicurare lo sviluppo delle università del Mezzogiorno (art. 12), o la ricostruzione delle zone colpite da terremoto (art. 46-*quinquies*); il d.l. n. 243/2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 18/2017, per il finanziamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA (art. 1), o le procedure di infrazione europee (art. 2).

²⁰⁶ Art. 16, c. 3, legge n. 48/1967.

²⁰⁷ In questo caso il virgolettato è d’obbligo, poiché il Consiglio dei Ministri non si sostituisce propriamente al CIPE, né spende poteri analoghi ad esso. È questo forse il profilo che non consente di sposare l’ipotesi teorica che guarda ai Comitati interministeriali come *interna corporis* del Consiglio dei Ministri, offerta da F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 101 ss. (su cui v. *retro* par. 3.1), la quale rimane pur sempre ricca di suggestioni. Più in generale, sul principio di sussidiarietà, v. *infra* par. 5.5.

Da un punto di vista teorico, questo decentramento nella definizione dell'indirizzo politico si giustifica sulla base della già citata elasticità con cui si combinano i principi costituzionali relativi alla struttura del Governo, della valenza della prassi e delle dinamiche politiche nella definizione dei relativi equilibri, della capacità di autoorganizzazione di cui gode questo organo costituzionale²⁰⁸. Lo stesso principio collegiale, che assieme al principio monocratico e al principio della responsabilità ministeriale informa gli equilibri tra le componenti necessarie del Governo, può essere declinato diversamente e passare attraverso differenti moduli, più ristretti rispetto al Consiglio dei Ministri.

È evidente, però, come la collegialità che così si viene a realizzare non sia del tutto eguale a quella interna al Consiglio dei Ministri, non fosse altro perché vengono escluse alcune delle sue componenti ministeriali. Si potrebbe contestare, quindi, che tra Consiglio dei Ministri e organi collegiali più ristretti non sia ipotizzabile alcuna fungibilità. Questa obiezione però non risulta incontrovertibile se, dal piano strutturale, ci si sposta su quello funzionale.

La centralità del Consiglio dei Ministri, infatti, si basa sul presupposto – come più volte detto – che a questo organo spetti definire in termini esclusivi l'“indirizzo politico ed amministrativo” *ex art. 95 Cost.* È su questo assunto che occorrerà adesso concentrare l'attenzione, per dimostrare la sua insostenibilità alla luce degli sviluppi che più di recente hanno investito il nostro ordinamento. A questo scopo, quindi, sarà necessario intraprendere una digressione sulla teoria dell'indirizzo politico, considerando quest'ultimo non soltanto come chiave di riparto delle competenze tra organi necessari del Governo, ma nella sua pregnanza ben più comprensiva e nella valenza euristica più ampia che ha assunto nella storia del pensiero costituzionalistico. In tale prospettiva sarà anche possibile verificare in che modo il CIPE si atteggi rispetto all'attività di definizione dell'indirizzo politico, non solo alla luce del complessivo quadro delle competenze esercitate, ma anche da un punto di vista teorico.

5. *(Segue) l'indirizzo politico come chiave di lettura “funzionale” della forma di governo*

L'indirizzo politico è uno strumento cui ancora oggi si fa riferimento nelle riflessioni generali sulle forme di governo, soprattutto per mettere in evidenza gli aspetti funzionali e maggiormente legati alle dinamiche istituzionali²⁰⁹.

²⁰⁸ Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, 7; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 114.

²⁰⁹ Come noto, i temi che oggi si riconducono all'interno della nozione “forma di governo” costituiscono uno dei campi nei quali la riflessione ha percorso un cammino millenario e su cui gli studiosi hanno progressivamente affinato una specificazione in categorie. Tra i più recenti, per una ricostruzione della storia del dibattito dottrinale sulla nozione di forma di governo, cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, 541 ss. Cfr., inoltre, G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, 2.

Su un piano generale, infatti, con forma di governo può essere considerata la «configurazione tipica, o generalizzante, che descrive i rapporti fondamentali tra gli organi costituzionali di uno Stato (o, detto diversamente, che descrive il modo tipico ed essenziale attraverso cui si esercita nello Stato il potere sovrano)»²¹⁰. Come però le indagini sul punto insegnano, è possibile guardare alla forma di governo sia da una prospettiva strettamente statica, partendo cioè da un concetto di “forma” in termini strutturali ed astratti²¹¹, sia da una prospettiva più dinamica e funzionale, tale cioè da permettere di inquadrare l’effettività dei rapporti che si instaurano tra gli organi costituzionali²¹². Non essendo qui mossi da intenti classificatori e non volendo proporre alcuna tassonomia, è su questa seconda che è preferibile impostare l’analisi che si vuole condurre.

Nei diversi criteri con cui vengono classificati i modelli di forma di governo²¹³, poi, è possibile distinguere «tra coloro che considerano la distribuzione delle funzioni costituzionali nella prospettiva della teoria classica della separazione dei poteri e coloro che, invece, considerano essenzialmente la sola distribuzione della funzione di indirizzo politico»²¹⁴. Pur non essendo metodologicamente corretto assumere nessuno dei due nella sua assolutezza²¹⁵, è il criterio dell’indirizzo politico che

²¹⁰ G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, 1. Come altrettanto noto, è stato Costantino Mortati l’autorevole studioso grazie al quale, a partire dagli anni ’30, la categoria della “forma di governo” è entrata saldamente in uso nel dibattito teorico: nel pensiero di questo Autore, con forma di governo deve intendersi «il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali». Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, 3.

²¹¹ Come imposta la propria riflessione M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, 565 ss., che parte dalla preoccupazione di distinguere «la forma, come struttura, dalla materia che ne è strutturata». L’A., dunque, ritiene di scarsa utilità operare «una vera classificazione delle forme di governo per “tipi” o “modelli”», in quanto si ritengono troppe le variabili delle quali tener conto perché si possa ancora credere alla fondatezza dell’ambizione della teoria tradizionale di realizzare una classificazione. Si preferisce così operare una «non-tassonomia», ovvero realizzare «una sorta di tabella, che, per ogni forma di governo storica, consenta di determinare come ciascuna di quelle variabili sia giuridicamente disciplinata» (583 s).

²¹² Al riguardo si veda F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, 511, secondo cui, da un punto di vista più formale e statico, con forma di governo si indica «il rapporto, stabilito in Costituzione, fra gli organi titolari dei poteri supremi dello Stato»; da un punto di vista più sostanziale e dinamico, essa indica, invece, «la concreta distribuzione del potere fra gli organi costituzionali, cioè considera piuttosto il dispiegarsi effettivo dei rapporti fra i titolari delle funzioni costituzionali».

²¹³ Per un elenco esemplificativo dei vari criteri di classificazione proposti dalla dottrina e dei risultati derivanti dalla loro applicazione in termini di modellistica, v. G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, 5 s.

²¹⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, 539, nota 6. Nondimeno, secondo l’Autore, «sebbene tra i due approcci vi sia una sensibile differenza, essi sono accomunati sia dal riferimento agli organi “di vertice” o “costituzionali”, sia dalla centralità delle norme che riguardano specificamente la “distribuzione” della/e funzione/i ritenuta/e rilevante/i».

²¹⁵ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, 641, secondo cui soprattutto il criterio di separazione dei poteri risulterebbe inadeguato sia da un punto di vista “oggettivo” che “soggettivo”. Da una parte, infatti, si ritiene che la separazione dei poteri lascerebbe troppo in ombra proprio le dinamiche che si rea-

consente di far emergere la sostanza dei rapporti politico-istituzionali, come realizzato fin dalle prime riflessioni dottrinali elaborate nel nostro Paese²¹⁶ e come ancora oggi tenuto presente²¹⁷.

L'obiettivo che qui ci si prefigge, come anticipato, non è indagare se il CIPE possa rientrare o meno nella griglia dei soggetti da considerare per classificare il nostro modello di forma di governo²¹⁸, bensì comprendere alcune delle torsioni e dei tratti concretamente assunti dai circuiti decisionali nel sistema costituzionale, allo scopo anche di valutarne le implicazioni teoriche utili per collocare il CIPE

lizzano tra potere legislativo ed esecutivo, quando la loro distinzione «non deformi addirittura la esatta visione della forma di governo». Dall'altra, come noto, l'A. sostiene che, per classificare le forme di governo, non basti il criterio di distinzione fondato sul rapporto tra organi costituzionali, ma non sarebbe possibile prescindere dal contesto dei partiti politici che qualifica le forme di governo almeno in parte, sia dal punto di vista strutturale sia, più ancora, da quello funzionale.

²¹⁶ In C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, 73 ss., vengono proposti tre diversi criteri di classificazione delle forme di governo: il primo relativo al modo di scelta di colui cui è affidato il potere supremo; il secondo al modo con il quale si forma la volontà degli organi titolari del potere supremo; il terzo alle garanzie per il corretto funzionamento degli organi titolari del potere supremo. Interrogandosi su quale sia detto «potere supremo», l'Autore vi identifica la «funzione primaria» che condiziona e dirige lo svolgimento di tutte le altre funzioni dello Stato, coincidente con la nozione di «indirizzo politico», come verrà messo in luce anche in seguito.

²¹⁷ Cfr. le considerazioni svolte da A. DEFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, 67 ss., a parere del quale, per classificare le forme di governo, «il criterio della distribuzione della funzione di indirizzo politico e quello relativo all'analisi del sistema partitico hanno innovato forse più degli altri l'analisi delle istituzioni politiche». Entrambi, infatti, hanno permesso di superare la modellistica precedente, facendo emergere la sostanza dei rapporti politico-istituzionali. Si veda anche F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, 522, che ricostruisce ancora in termini abbastanza semplici lo schema delle forme di governo parlamentari: «esecutivo e legislativo, infatti, pur essendo separati si condizionano *strutturalmente*, dovendo il Governo godere della fiducia del Parlamento e potendo il Parlamento esser sciolto su iniziativa del Governo, ed anche *funzionalmente*, posto che l'indirizzo politico e amministrativo del Governo deve essere appoggiato dal Parlamento che ha penetranti strumenti di controllo». Cfr. poi M. VOLPI, *Forme di governo*, 142, che identifica la forma di governo nell'«insieme delle regole, scritte, consuetudinarie o convenzionali, che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali, posti al vertice dello Stato in posizione di pari indipendenza e sovranità, e in particolare tra quelli che sono titolari di poteri di natura politica o comunque incidenti sull'attuazione dell'indirizzo politico». Nonostante ciò, a testimonianza delle problematiche aperte da tale nozione, lo stesso Autore preferisce impiegare altri criteri per classificare le varie forme di governo, quali il rapporto tra Parlamento e Governo e la derivazione del Governo stesso; cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, 95 ss.

²¹⁸ Secondo M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, 568, all'interno della forma di governo bisogna comprendere tutti i poteri e organi costituzionali che partecipano alla «funzione di governo»: «funzione, questa, che – mettendo da parte le inesauribili discussioni sul suo *ubi consistam* e sulla sua eventuale coincidenza con la funzione di indirizzo politico – può ritenersi caratterizzata quantomeno, in positivo, dalla titolarità di attribuzioni decisionali segnate da un grado più o meno intenso di politicità-opportunità di apprezzamento e, in negativo, dall'assenza di limiti finalistici che non siano quelli imposti dalla Costituzione». Adottando la prospettiva funzionale, però, si potranno considerare anche altri soggetti, prescindendo dalla eventuale qualificazione di «organo costituzionale» e valutando in concreto il grado di vincolatività effettiva dei limiti imposti da norme di rango subcostituzionale.

all'interno del Governo. La nozione di indirizzo politico, infatti, ha una sua rilevanza perché sostiene una lettura progressiva delle regole costituzionali che permette di adeguarle al mutare delle situazioni storiche²¹⁹. Come è stato acutamente osservato, «tanto più è lontana la concezione del processo decisionale sulla cui base viene elaborata la nozione di indirizzo politico da quella tradizionalmente consolidata e giuridicamente configurata, tanto più questa avrà pretese esplicative di profili reali dell'assetto costituzionale»²²⁰. Ne deriva che «chi considera persuasivo il quadro consolidato, svaluta la nozione di indirizzo politico, chi ritiene che il quadro debba essere superato, la valorizza e la ritiene di rottura o innovativa»²²¹.

5.1. *Genesi della nozione di indirizzo politico e adattamento al nuovo contesto costituzionale*

Il concetto di indirizzo politico rientra tra quelli elaborati per rispondere all'esigenza di una maggior compenetrazione tra momento della politica e momento del diritto²²². Al pari di altre categorie come “Costituzione materiale”, “Costituzione vivente”, “convenzioni costituzionali” o “fatti ordinamentali”, anche l'indirizzo politico rappresenta una risposta al bisogno di immettere direttamente nello studio del diritto una conoscenza dei processi reali cui è diretta la norma scritta; di evitare cioè auto-amputazioni del diritto per non ridurlo a «diritto immaginario rispetto ai fatti che dovrebbero esserne oggetto»²²³.

Storicamente, l'evoluzione che ha portato all'elaborazione della teoria dell'indirizzo politico può essere ricostruita a partire dalla nozione di “atto politico”, il cui connotato tipico è la sottrazione al sindacato giurisdizionale²²⁴. Volendo semplificare molto, basti osservare che gli sviluppi successivi hanno condotto in una prima

²¹⁹ Cfr. S. BARTOLE, *Metodo giuridico e realtà politico-istituzionali*, 20.

²²⁰ Cfr. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, 79.

²²¹ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, 80. Non è un caso che l'avvento del fascismo e la legittimazione dei partiti sia avvenuta utilizzando come concetto chiave l'indirizzo politico.

²²² G. GROTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, 2. Cfr. anche *retro* par. 1.

²²³ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, 32. Di questo aspetto era pienamente consapevole uno dei primi Autori che hanno rivolto la propria attenzione sul tema, come Vezio Crisafulli, il quale aveva ben chiara la difficoltà di sottoporre ad indagine giuridica «argomenti di natura prevalentemente politica»; nonostante ciò il suo studio assume proprio ad oggetto «il valore giuridico da attribuire a questa nozione dell'attività di governo»; cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 54 e 59.

²²⁴ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 43 ss. Di recente, qualifica l'atto politico come espressione di indirizzo politico, per sottolineare i limiti della relativa giustiziabilità, F.F. PAGANO, *Trasformazione dell'indirizzo politico del governo, atti politici e limiti del sindacato giurisdizionale*, 3 ss., cui si rinvia anche per la giurisprudenza rilevante. Nel prosieguo del testo – come si vedrà – non si guarderà ai singoli atti che sono espressione di indirizzo politico in senso stretto, ma si valorizzerà quest'ultima nozione in una prospettiva più dinamica e funzionale alla descrizione della forma di governo.

fase all'elaborazione teorica della c.d. "attività di governo", intesa quale parte più eminente dell'attività esecutiva, sino all'affermazione della completa autonomia dell'attività di governo da intendere come "quarta funzione"²²⁵. In una seconda fase, poi, si è assistito al passaggio dall'attività di governo alla vera e propria funzione di indirizzo politico, in concomitanza con la crisi del sistema parlamentare e la soluzione autoritaria del regime fascista²²⁶. Le tendenze autoritarie e centralizzanti hanno spostato inevitabilmente l'equilibrio costituzionale sull'Esecutivo, e il Governo è venuto ad assumere «il ruolo naturale di organo investito del compito di garantire l'omogeneità e la compattezza del sistema in vista del perseguimento delle finalità politiche volute dal regime»²²⁷.

La funzione di governo e l'indirizzo politico, quindi, divengono oggetto di speculazione dottrinale prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, in parallelo alla preoccupazione di enucleare dal punto di vista teorico quel potere statale in grado di definire le linee direttive e le finalità politiche ultime che conferiscono unitarietà alla sua azione²²⁸. A partire da questo minimo comune de-

²²⁵ La qualificazione dell'attività di governo quale "quarta funzione" è dovuta ad un riesame delle definizioni giuridiche del costituzionalismo liberale grazie alle riflessioni di Constant nella metà del XIX secolo e della dottrina tedesca degli inizi del '900. Nel nostro Paese, come si darà conto, la sua compiuta elaborazione si deve a C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*. Come sottolinea P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 11, è a Mortati che viene riconosciuto il merito di avere non solo avviato in Italia un dibattito sulla "funzione di governo" complessivamente intesa, ma anche di avere per primo trasferito l'indagine dal piano dell'"atto politico" a quello del "potere politico", adottando un metodo adeguato all'oggetto di analisi.

²²⁶ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 55 ss. Il principale "costituzionalista del fascismo" ad aver teorizzato l'indirizzo politico fu Sergio Panunzio, sul cui pensiero basti rinviare a C. TRIPODINA, *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, spec. 10 ss. L'espressione "indirizzo politico" viene poi posta al centro della riflessione da V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 55 ss., in una prospettiva – come si vedrà – per molti versi differente da quella di Mortati e Lavagna.

²²⁷ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 57.

²²⁸ Per Mortati la prima funzione dello Stato deve essere individuata nella «predeterminazione dei fini» e nel «porre in modo concreto le direttive generali» dell'azione prima del frazionarsi dell'attività statale stessa (C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 9). In sostanza, tale funzione consta di varie attività riunite dallo scopo di «attuare in modo immediato l'unità dello Stato», ricostruendo ciò che la divisione delle competenze divide attorno al sistema dei fini da essa posti. Come sottolinea P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 12, nel pensiero di Mortati trovano eco un complesso di suggestioni di stampo organicistico e decisionistico che si rifanno al pensiero di Carl Schmitt, secondo cui il governo viene distinto dall'amministrazione e dalla cura degli affari «perché rappresenta e concretizza il principio spirituale dell'esistenza politica» (cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, 280); infatti, anche per Mortati il concetto di organo di governo deve esprimere gli interessi generali e permanenti, deve cioè «incarnare e rendere concreto il principio spirituale dell'esistenza politica di un popolo» (C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 19). Per Crisafulli, invece, l'indirizzo politico viene propriamente identificato nella «predeterminazione dei fini ultimi e più generali, e quindi dei concreti atteggiamenti, dell'azione statale, ad opera degli organi competenti», con riguardo sia alle grandi linee dell'azione statale, che a pro-

nominatore, però, le riflessioni si sono sviluppate sin da subito secondo un'ampia varietà di accenti, in quanto mosse da preoccupazioni e da sensibilità costituzionali – oltre che politiche – differenti.

Si pensi a Costantino Mortati, che attribuisce alla funzione di governo, nella sua capacità di condizionare e determinare il pratico esplicarsi di ogni altra attività, una esplicita «preminenza» rispetto alle altre funzioni²²⁹. La funzione di governo, inoltre, viene a legarsi ad uno o più organi costituzionali, che assumono così la qualifica sostanziale di «organo supremo»²³⁰.

Se però in Mortati è dominante il problema della decisione, in altri Autori, come Vezio Crisafulli e Carlo Lavagna, diviene assorbente il problema del rapporto tra i vari organi statali e il rispetto dei principi dello Stato di diritto²³¹.

Mentre Mortati è mosso dalla preoccupazione di prendere le distanze dalla formulazione montesquieiana del principio di separazione dei poteri e dalla tradizionale tripartizione²³², soprattutto in Crisafulli si ritrova l'urgenza di distaccarsi dalle teorie dello Stato autoritario e cercare un contemperamento con i postulati basilari dello Stato di diritto. Questo sforzo di pacificare le due costruzioni pare evidente se si pensa che lo stesso principio di divisione dei poteri «non può correttamente intendersi, e tanto meno realizzarsi, se non in concorso con il principio di unità e di coordinazione», che trova pratica esplicazione nella definizione dell'indirizzo politico²³³. Questa conciliazione tra divisione dei poteri e indirizzo politico, inoltre, consegue se si considera quest'ultimo non come una vera e propria funzione, bensì come momento previo alla stessa legislazione o amministrazione, nel quale «si opera la scelta delle finalità da seguire e, nelle linee più generali, dei mezzi a ciò deputati più idonei»²³⁴, per ciò stesso «compenetrato e confuso con le altre attività dello Stato»²³⁵. Benché concettualmente autonomo, l'indirizzo politico non è capace di imporre vincoli di natura giuridica o che non abbiano più di una valenza

blemi singoli di importanza fondamentale ma che comunque interessano lo Stato nella sua interezza o unità (V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 90 s.).

²²⁹ Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 17.

²³⁰ C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 8, In concreto, la preminenza dell'organo di governo non si fonda sulla possibilità di sostituirsi agli altri organi o di imporre un determinato contenuto ai loro atti, ma, nel rispetto dell'autonomia garantita agli organi costituzionali, tale preminenza può operare sia «come condizione iniziale dell'attività degli stessi organi», attraverso il controllo dell'uso dell'iniziativa, sia «come condizione finale», a cui è subordinata la produttività degli effetti giuridici degli atti adottati.

²³¹ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 38.

²³² «Governo è il principio di unità, posto accanto al principio di divisione e pertanto non può essere individuato ove si rimanga nell'ambito di quest'ultimo» (C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 8).

²³³ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 97.

²³⁴ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 98. Da qui la celebre metafora secondo cui, se non vi fosse attività di indirizzo politico, lo Stato si ridurrebbe a «una macchina impazita», i cui congegni si azionerebbero «senza regola, indipendentemente l'uno dall'altro» (97).

²³⁵ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 99.

“direttiva” nei confronti degli altri organi costituzionali, a meno di non voler violare la loro autonomia e le garanzie delle situazioni soggettive²³⁶.

Sui limiti all'indirizzo politico, infine, sono stati dedicati alcuni passaggi significativi da Lavagna, con l'esplicito intento di esaltare il compito della legge e ridurre il ruolo dell'Esecutivo e del Capo di Governo²³⁷, di subordinare l'indirizzo politico alla Costituzione tanto dal punto di vista formale che sostanziale²³⁸, di disconoscere la posizione sovraordinata dell'indirizzo politico rispetto alle altre funzioni e attività statali, nonché di escludere che esso abbia forza normativa, essendo privo di alcuna forma giuridica tipica cui ricollegare tale efficacia²³⁹.

Da ultimo, per quanto qui di maggiore interesse, è utile anticipare con un breve cenno la questione del grado di specificazione che può raggiungere l'indirizzo politico nell'ordinamento. Come ricordato, l'indirizzo politico nasce per conferire unità teleologica alle molteplici attività che prendono vita dallo Stato. L'unità così raggiunta ruota attorno a finalità di carattere generale che vengono definite tramite gli indirizzi formulati dagli organi politici. Si comprende, quindi, «perché l'indirizzo politico ha sempre, per sua natura, un carattere eminentemente generale»²⁴⁰. Che gli

²³⁶ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 129. Nello Stato moderno vi è «un principio generale di diritto» che prescrive agli organi costituzionali «di collaborare all'attuazione dell'indirizzo politico che sia stato legittimamente adottato». Si tratta di un «principio essenzialmente direttivo», dotato di un'efficacia di massima, tale da non rendere gli organi costituzionali «rigidamente vincolati», ma piuttosto «tenuti ad uniformarsi, nell'esercizio delle rispettive attribuzioni», per non comprometterne l'autonomia sostanziale (128). Anche l'intera riflessione di Lavagna è incentrata sull'obiettivo di esaltare i profili di autonomia degli organi costituzionali. L'A. tenta infatti di superare quella teoria della dittatura che tende a riconoscere preminenza alla volontà del Capo del Governo sui Ministri e sul Consiglio dei Ministri stesso, riconoscendo sfere di autonomia e competenza proprie sia agli altri organi del Governo, quali Ministri e Consiglio dei Ministri, sia all'organo legislativo nei confronti dell'esecutivo. Cfr. C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, 160 ss.

²³⁷ Lavagna giunge ad un «concetto materiale di governo» come attività diretta alla realizzazione di fini non previsti dall'ordinamento, ma entro i limiti di questo: sia attraverso un'attività specifica (attività politica di governo), sia attraverso la disciplina generale dell'attività amministrativa, negli altri casi. L'attività di governo, dunque, si distingue e si colloca ad un livello inferiore rispetto alla «attività politica primaria» affidata al legislatore, che tende a realizzare fini non previsti dall'ordinamento e, eventualmente, in contrasto con esso (C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, 66 ss.).

²³⁸ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, 71 ss., soprattutto rispetto alle norme e ai principi costituzionali che individuano il “regime”, ovvero i fini fondamentali dello Stato in un dato momento storico.

²³⁹ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, 75, ove ci si riferisce all'indirizzo politico come un «insieme di criteri generali direttivi» e non un atto giuridico. Anche Crisafulli si è posto il problema in termini generali, secondo cui, pur essendo attività libera e autocreata per definizione, l'indirizzo politico deve soggiacere ad un primo limite generalissimo consistente nella rispondenza «all'interesse dello Stato», al cui controllo viene preposto l'organo supremo, che può essere, ad esempio, la Corona o il corpo elettorale (V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 138 ss.).

²⁴⁰ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 137.

si riconosca efficacia giuridica diretta o meno²⁴¹, è altrettanto chiaro però che l'indirizzo così espresso ha bisogno «di essere arricchito, integrato e particolareggiato progressivamente ad opera di quegli stessi organi ai quali si rivolge»²⁴², senza che con ciò ne venga peraltro stravolta la natura. Inoltre, tutta l'attività politica statale costituisce o dovrebbe costituire, immediatamente o mediamente, realizzazione di quel determinato indirizzo politico preventivamente tracciato dagli organi competenti. Di conseguenza, non deve stupire che già le prime riflessioni teoriche avessero intuito come l'indirizzo politico vada a pervadere tutti i diversi rami dell'attività di governo, e non soltanto l'attività strettamente politica²⁴³. In sostanza, il grado di specificazione dell'indirizzo politico appare fin da subito un elemento problematico, senza poter essere predeterminabile *a priori* e con stretto rigore.

I punti che sono stati brevemente richiamati e, più in generale, l'intero quadro concettuale legato all'indirizzo politico era però destinato ad essere ripensato a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. In Assemblea costituente è stata vivissima la discussione sui profili strutturali e sull'imputazione soggettiva della più generale attività di governo, ma non è stato affrontato il problema di definire i contenuti della nozione di "indirizzo politico" che si ritrova nell'attuale art. 95 Cost.²⁴⁴ Nonostante ciò, con la scomparsa del regime fascista diveniva impellente rimeditare l'intera problematica ed eliminare gli aspetti contingenti e non più conciliabili con il nuovo assetto costituzionale²⁴⁵.

Più in generale, ci si è chiesti se le trasformazioni attraversate dal sistema e il rifiuto radicale dei presupposti che avevano favorito l'elaborazione concettuale di tale nozione ne rendessero possibile la permanenza nell'ordinamento repubblicano. In particolare, ad essere messa in discussione è stata la ricostruzione dell'indirizzo politico in senso "normativo", inteso come attività di determinazione di fini politici che costituisce un antecedente rispetto alle attività degli organi costituzionali che

²⁴¹ A favore di tale riconoscimento C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 17 ss., e V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 128 ss.; *contra* C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, 68 ss.

²⁴² V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 137.

²⁴³ Questo aspetto era chiaramente colto anche in C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, 69.

²⁴⁴ Cfr. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 46 ss., cui si rinvia anche per la ricostruzione dei dibattiti in Assemblea costituente e all'interno della II Sottocommissione della c.d. Commissione dei 75, con riguardo soprattutto al contributo recato da Mortati, segnato sotto diversi aspetti da tratti di continuità con le sue riflessioni prerepubblicane. È lecito ritenere, tuttavia, che le soluzioni adottate e confluite nel testo costituzionale segnino la sconfitta «di quella trama concettuale che legava una concezione forte dell'indirizzo politico, appunto inteso come determinazione dei fini dello Stato, ad un esecutivo di spiccata ispirazione monocratica che occupasse una posizione di assoluta preminenza nell'ordinamento» (58).

²⁴⁵ Cfr. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 136 ss. Di "adomesticare" l'indirizzo politico all'impianto pluralista e democratico della Costituzione parla M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governare nelle democrazie contemporanee*, 122.

esercitano le classiche funzioni dello Stato, e che assume una efficacia in termini prescrittivi giuridicamente apprezzabili (nel caso di Mortati) oppure in termini politicamente efficaci (secondo Crisafulli)²⁴⁶.

Nel nuovo contesto costituzionale è stato osservato come, da un punto di vista soggettivo, la distribuzione pluralistica del potere politico tra più soggetti è intesa proprio ad impedire l'emergere di centri decisionali assolutamente dominanti²⁴⁷. Dal punto di vista contenutistico, poi, la Costituzione repubblicana ha certamente negato l'esistenza di un unico interesse pubblico a fondamento dell'attività degli organi costituzionali, dando viceversa esplicito riconoscimento all'esistenza di una varietà di bisogni e di interessi a livello di comunità²⁴⁸. Conseguentemente, il pluralismo istituzionale e sociale di cui la Costituzione si è fatta portatrice sembrerebbe aver inflitto un colpo mortale alla teoria dell'indirizzo politico nelle sue ricordate accezioni²⁴⁹.

Partendo da questi presupposti, sono state avanzate diverse riformulazioni della teoria dell'indirizzo politico che ne disconoscono la natura giuridica e la portata normativo-vincolante. In particolare, già in epoca prerепubblicana Lavagna sosteneva che l'indirizzo politico non può essere considerato come la determinazione dei fini dello Stato, ma solo come il "risultato", o il "presupposto", dell'attività del Governo²⁵⁰. Si operava dunque un ribaltamento di prospettiva, in quanto l'indirizzo politico «non lo si può identificare in alcuni atti particolari, né farlo da questi unicamente dipendere, ma va desunto dal complessivo comportamento del Governo»²⁵¹. Una simile concezione, che guarda all'indirizzo politico come un dato positivamente da ricostruire *a posteriori* dal complessivo comportamento del Governo, è stata ribattezzata come "esistenziale", perché guarda all'indirizzo politico descrittivamente come ad un oggetto "esistito", del quale è possibile offrire solamente una ricostruzione storica²⁵².

²⁴⁶ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, 245.

²⁴⁷ Così P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 67, secondo cui la tradizionale teoria dell'indirizzo politico avrebbe oramai efficacia esplicativa solamente negli ordinamenti autoritari o negli ordinamenti democratici, come quello britannico, in cui viene riconosciuto un centro di potere dotato di una preminente capacità decisionale e in cui le esigenze garantistiche trovano risposte prevalentemente a livello politico nell'alternanza delle forze politiche al Governo.

²⁴⁸ Come osserva A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 136.

²⁴⁹ Cfr. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 68 ss. L'ampliamento dei soggetti capaci di influire sulla determinazione delle finalità da perseguire, tra cui Regioni, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, associazioni sindacali e di categoria, rompe la coerenza di simili teorie, ben potendo la conflittualità tra tali soggetti rendere impossibile di indirizzare l'attività statale in senso unitario.

²⁵⁰ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, 68.

²⁵¹ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, 68.

²⁵² Il primo Autore che, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, ha utilizzato il termine "esistenziale" è stato Giuseppe Guarino. Interrogandosi sui rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo e sul ruolo della controfirma negli atti presidenziali, Guarino aderisce alla tesi secondo cui l'indirizzo «non è quello che deve essere seguito dall'organo nel compimento dei suoi atti

Questa diversa visione muove quindi dalla preoccupazione di conciliare l'adozione di scelte politiche entro una società disomogenea, pluralistica, conflittuale, senza che venga svilita l'esistenza delle diverse componenti di quest'ultima²⁵³. Di converso, però, si disconosce all'attività di predeterminazione dei fini politici la capacità di concatenare e unificare atti giuridici in una sequenza che in essa trovi origine e che da essa venga condizionata nel successivo sviluppo. Dal piano prescrittivo, dunque, si passa al piano descrittivo, con il risultato di negare capacità vincolante dell'indirizzo politico e ridurne l'utilità concreta ai fini ricostruttivi del sistema costituzionale²⁵⁴.

Come è stato autorevolmente sostenuto, però, il nuovo contesto costituzionale non pare incompatibile con una accezione finalistica dell'indirizzo politico. Nell'ambito di ogni ordinamento, infatti, è possibile individuare una funzione «direzionale», avente rilevanza giuridica, volta a orientare l'ordinamento stesso verso obiettivi politici fondamentali²⁵⁵. Viceversa, un approccio all'indirizzo politico in termini esclusivamente descrittivi appare come riduttiva rispetto alle potenzialità di questa nozione²⁵⁶. Quel che non è più possibile, invece, è caricare l'indirizzo politico, analogamente al passato, del compito di garantire il principio di unità dello Stato e della sua azione, di veicolare l'interesse pubblico e nazionale in termini esclusivi, di imporre vincolativamente il coordinamento dell'azione degli organi statali; in sostanza, di riproporre una qualificazione «deontologica»²⁵⁷. La dottrina, pur con una accentuata varietà di vedute, si è dunque impegnata nello sforzo di enucleare una nozione di indirizzo politico non solo compatibile col quadro costituzionale, ma anche funzionale a spiegare le dinamiche.

L'indirizzo politico, innanzitutto, rimane una nozione che, anche nell'attuale ordinamento, si colloca a cavallo tra diritto e politica e che ha il pregio di riconoscere rilevanza giuridica a momenti che potrebbero essere, viceversa, confinati esclusivamente al pregiuridico²⁵⁸.

politici, ma quello effettivamente seguito da un organo particolare nel complesso degli atti politici da lui compiuti. [...] L'indirizzo politico è una nozione non normativa ma, come si usa dire (ma il termine è brutto), esistenziale» (cfr. Cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, 932). A tale teoria hanno poi aderito espressamente, tra i primi, anche P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, e G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, pur con le sfumature di cui si darà conto più avanti.

²⁵³ P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 159, nota 2.

²⁵⁴ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, 46.

²⁵⁵ In questi termini si interroga E. CHELLI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 92 ss.

²⁵⁶ Osserva A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 149, che se concepito in termini strettamente esistenziali, quale modo di essere effettivamente assunto dagli organi di governo, «l'indirizzo perde la sua importanza, diventando una nozione utile per lo storico, per il sociologo, per il politico, ai quali può interessare il concreto modo di atteggiarsi del governo, ma non certo per il giurista».

²⁵⁷ P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, 23.

²⁵⁸ Cfr. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, 258, secondo cui il concetto di indirizzo politico «costituisce il raccordo tra il punto di vista giuridico, avente ad oggetto lo stato, e il punto di vista politologico, avente ad oggetto il sistema politico»; una nozione di confine che, forse anche in virtù di questa

Questa attività di determinazione dei fini politici può continuare ad essere isolata nella sua autonoma rilevanza concettuale²⁵⁹. Una accezione preliminare che ai fini della presente analisi può esser tenuta ferma guarda all'indirizzo politico in sé e ne offre una scomposizione "analitica" nelle diverse fasi di vita²⁶⁰. Fanno parte della definizione dell'indirizzo politico una fase "teleologica", propriamente improntata alla individuazione dei fini, e una successiva fase "strumentale", che si sostanzia nella predisposizione di un complesso apparato organizzativo consistente nella disciplina normativa e nei mezzi necessari, quali strumenti indispensabili per programmare, manifestare e mantenere coordinata la volontà verso il conseguimento del fine politico²⁶¹. L'indirizzo politico viene così inteso come attività di determinazione e di implementazione dei fini politici, sia di quelli ultimi e fondamentali, sia di quelli contingenti e parziali²⁶².

Il regime degli atti espressione di indirizzo politico, inoltre, consente di coniugare le esigenze unitarie di coordinamento, da una parte, e le esigenze di autonomia, dall'altra, senza ingenerare così alcuna tensione con il principio di separazione dei poteri²⁶³.

L'indirizzo politico, infatti, non opera attraverso atti tipici, ma si esprime attraverso atti e procedimenti di differente natura, dei quali fa propria la rilevanza e la forza giuridica. La normatività dell'indirizzo politico, dunque, deriva innanzitutto dal carattere giuridico degli atti che ne veicolano l'espressione e non può essere desunta *ex se* dalla valenza politica degli atti stessi²⁶⁴. Questa eterogeneità è uno dei

peculiarità, mantiene una propria originale utilità. Circa le compenetrazioni tra diritto e politica, v. anche G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, 2.

²⁵⁹ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 201, ma anche M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, 257 ss., secondo cui la determinazione dei fini, che rappresenta il *proprium* dell'indirizzo politico, rimane un momento concettualmente autonomo e non riconducibile alle singole attività produttrici di atti attraverso cui sono assunte le deliberazioni giuridicamente vincolanti.

²⁶⁰ Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 136 ss., ripreso più di recente anche da M. CERASE, *Indirizzo politico*, 3093 s.

²⁶¹ Nei diversi momenti dell'indirizzo politico sarebbe identificabile anche una ultima fase "effettuale", che si concretizza nel conseguimento dei fini, che però non risulta strettamente indispensabile in quanto «il risultato ultimo può anche mancare senza che, per ciò solo, l'attività precedentemente posta in essere debba considerarsi estranea all'indirizzo politico»; cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 142.

²⁶² M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, 258.

²⁶³ Così lo stesso Mortati, che in epoca repubblicana ritorna sull'argomento stemperando ulteriormente quegli aspetti della sua teoria che esaltavano il momento unitario e che rischiavano di subire una maggiore torsione in una logica autoritaria. La funzione di indirizzo politico, si dice, si pone fuori dallo schema della classica tripartizione dei poteri, ma «non vuole sovvertire il criterio di divisione dei poteri, bensì integrarlo per coordinarne le singole manifestazioni, secondo quanto appare richiesto dall'esigenza di raggiungere un minimo di armonizzazione fra loro»; cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 602.

²⁶⁴ Sul punto si rinvia, soprattutto, a E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 137 s.; *contra* M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 193 s., che parla di indirizzo politico anche

principali motivi per cui è preferibile parlare di “attività” di indirizzo politico più che di vera e propria “funzione”²⁶⁵.

L’adozione di un atto espressione di indirizzo politico da parte di un organo costituzionale, inoltre, non è detto debba essere preceduta e guidata da un atto di indirizzo giuridicamente vincolante altri organi. Il concetto di indirizzo politico, infatti, non necessariamente richiama la categoria del «comando» – soprattutto all’interno della forma di governo parlamentare fatta propria dalla Costituzione repubblicana, come si vedrà a breve – ma può benissimo essere utilizzato in un contesto di «autovincolo»²⁶⁶, o «convenzionale»²⁶⁷, in cui l’efficacia degli indirizzi non ha natura cogente, ma deriva unicamente dalla libera adesione dei soggetti deputati ad averla²⁶⁸.

per quei comportamenti che rilevino in maniera univoca una precisa volizione preventiva sul piano dell’indirizzo.

²⁶⁵ Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 144, secondo cui, essendo difficile qualificare l’indirizzo politico come funzione autonoma, è preferibile fare riferimento all’attività intesa «come una sequela di atti incidenti sulla realtà giuridica e diretti e coordinati al conseguimento dei fini in funzione dei quali viene attribuita dal sistema normativo una determinata situazione giuridica soggettiva». *Contra* M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 200, che isola l’indirizzo politico come una funzione autonoma, che si esplica attraverso atti omogeneamente caratterizzati dall’essere «propulsivi del sistema [...], dominati da uno scopo peculiare di coordinazione dell’apparato statale, di armonizzazione della sua azione, sempre motivati da valutazioni unitarie». Ma si veda anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 602, che giunge addirittura a considerare espressamente l’indirizzo politico come «fonte normativa», poiché immediatamente attuativo della Costituzione. Proprio in virtù di questo legame con le norme costituzionali, e del porsi come loro «immediato svolgimento», viene fatto derivare anche il carattere cogente dell’indirizzo politico, da considerare «giuridicamente vincolante» per gli organi cui si rivolge, in maniera però diversa a seconda dell’indole delle rispettive funzioni. Contro la tesi della “normatività” dell’indirizzo politico, intesa come riconoscimento dell’efficacia giuridicamente vincolante dei fini e delle direttive, v. invece A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 183 ss.

²⁶⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3^a ed., 412.

²⁶⁷ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, 255, che sottolinea come l’adozione di un singolo atto, nell’ambito del raccordo tra Parlamento e Governo, può essere preceduta e guidata da una “regola di fatto”, o meglio, da una “regola convenzionale”, intercorrente reciprocamente tra Governo e partiti di maggioranza, che ha per oggetto «il (relativo) rispetto del programma inizialmente concordato (e la relativa disponibilità a correggerlo consensualmente)».

²⁶⁸ A tal proposito, si veda lo stesso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 319, che ricollega la normatività dell’indirizzo politico ad una sanzione che si esaurisce sul piano della responsabilità politica, da far valere nei confronti delle persone che incorrono in eventuali violazioni. L’indirizzo politico, infatti, non consiste solamente nella determinazione di finalità generali, ma è accompagnato anche da una serie di poteri diretti ad assicurare, entro certi limiti, l’osservanza effettiva delle direttive stesse. Diversamente M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 208 ss., secondo cui le direttive di indirizzo assumono natura direttamente vincolante, con la conseguenza che gli atti politici adottati indipendentemente dalla precedente fissazione dell’indirizzo politico sono invalidi. Al contrario, la sanzione che colpisce gli atti politici che solamente si discostano da una direttiva, senza che quest’ultima venga anche solo implicitamente modificata, si esplica solamente sull’organo responsabile e solo indirettamente sull’atto.

Conseguentemente, il riconoscimento della posizione di reciproca parità e autonomia degli organi costituzionali non consente più di postulare – in termini mortatiani – l'esistenza di un organo superiore agli altri, capace o meno di vincolare l'attività degli organi costituzionali²⁶⁹.

La nuova cornice costituzionale, inoltre, impone una serie di condizionamenti a livello contenutistico, come messo in luce soprattutto nelle prime teorizzazioni repubblicane. Il rapporto con la Costituzione e le finalità espresse dalle sue prescrizioni fa sì che l'indirizzo politico venga concepito, specie nelle prime riflessioni, come teso a dare esecuzione ai «fini generalissimi» previsti dalla Costituzione, che «hanno bisogno di venire adeguati alle situazioni concrete variabili nel tempo»²⁷⁰. Sulla scorta di questa impostazione vi è addirittura chi ha teorizzato l'esistenza di un vero e proprio «indirizzo politico costituzionale», tendente «ad attuare i *fini costituzionali permanenti*» della Costituzione e di cui tutti gli organi costituzionali sono compartecipi²⁷¹.

La ricerca di una diretta compatibilità con la Costituzione, inoltre, si è tradotta anche in una limitazione dei fini liberamente perseguibili dagli organi politici.

²⁶⁹ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 136 s.

²⁷⁰ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 318. Secondo M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 196, lo svolgimento dell'indirizzo politico è improntato al porsi come immediato e diretto svolgimento della Costituzione. Come sottolineato da T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 139, però, la definizione dell'indirizzo politico non si riduce in una mera «attuazione» della Costituzione: a seconda del grado di precisazione dei fini da parte delle norme costituzionali, esso viene ad essere «il risultato, almeno nel suo momento iniziale, dell'interpretazione della costituzione ad opera dei soggetti legittimati ad esprimerlo».

²⁷¹ Si tratta della nota posizione teorizzata da Paolo Barile, il quale, interrogandosi inizialmente sull'essenza dei poteri della Corte costituzionale, ha sviluppato i presupposti elaborati dall'ultimo Mortati. In un primo momento Barile ha sostenuto che tutti gli organi costituzionali sono contitolari di questa funzione ed esercitano un potere di natura analoga, in quanto «diretto ad attuare la Costituzione». Su questa base, viene poi abbozzata una distinzione tra organi contitolari dell'indirizzo politico in «attivi» e «di controllo»; la natura della funzione di indirizzo politico è di regola «stimolante», ma qualora i primi esercitino un indirizzo contrario alla Costituzione, i secondi intervengono «non allo scopo di stimolare, ma proprio di *paralizzare* le attività contrarie alla Costituzione» (cfr. P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, 911 ss.). Questa posizione è stata successivamente chiarita e sviluppata con riguardo al Capo dello Stato in P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, 295 ss., distinguendo tra funzione di indirizzo politico «generale» ed indirizzo politico «di maggioranza». Esistono infatti «due aspetti dell'indirizzo politico: un indirizzo *generale o costituzionale*, tendente all'attuazione della Costituzione, poggiante sulla Costituzione materiale e sulla risultante delle forze politiche sottostanti e tendente ad attuare i *fini costituzionali permanenti*; ed un indirizzo politico *contingente, di maggioranza*, che è anch'esso condizionato e vincolato nei fini dalla Costituzione, ma che la Costituzione tende ad attuare *solo parzialmente*, in quelle parti che sono ad esso congeniali, e non in quelle che avversa, e che comprende poi tutta la gamma dei fini secondari, privi di qualsiasi rilievo costituzionale» (308). E dunque, da un lato, tutti gli organi costituzionali sono compartecipi della funzione di indirizzo politico generale o costituzionale, e, dall'altro, solo alcuni di tali organi sono contitolari della funzione di indirizzo di maggioranza; entrambi gli indirizzi hanno «stessa natura, ma differente sfera d'azione e ricchezza di fini» (308).

L'avvento della Costituzione repubblicana, infatti, avrebbe determinato la giuridificazione di alcuni fini specifici, «pescandoli dal *mare magnum* della politica»²⁷². I fini politici così accolti e consacrati nella Costituzione ridurrebbero quindi le libere scelte automaticamente perseguibili dai titolari del potere di indirizzo²⁷³. Le forze politiche hanno la possibilità di muoversi liberamente nel perseguimento dei propri obiettivi politici, a condizione di rispettare i limiti, formali e sostanziali, posti dalla Costituzione²⁷⁴.

In definitiva, è possibile sottolineare come la rigidità costituzionale e l'apertura ad un sistema pluralistico non sembrano affatto incompatibili con l'attività di definizione dell'indirizzo politico. A patto, però, di intendere quest'ultimo non come direzione unitaria e vincolante imposta dalla volontà statale, bensì – ad una prima accezione – come predisposizione dei fini politici dell'azione dei pubblici poteri attraverso atti dalla diversa rilevanza giuridica. Come si vedrà, alcuni aspetti di questa “rilettura” dell'indirizzo politico esprimono la particolare sensibilità costituzionale dell'epoca e risentono maggiormente della iniziale esigenza di dar corso al nuovo patto costituzionale. Tuttavia, già in questa prima fase emerge chiaramente una nuova consapevolezza circa l'attribuzione della titolarità e i raccordi lungo i quali l'indirizzo politico è destinato a formularsi e specificarsi tra gli organi costituzionali di vertice²⁷⁵. Nella nuova realtà costituzionale, infatti, il momento centrale dell'attività di indirizzo politico viene ad essere la risultante dell'apporto di una pluralità di soggetti, per svilupparsi secondo raccordi che variano con il mutare dei rapporti tra gli organi politici. Diviene così di primaria importanza comprendere, più che la titolarità formale, quale sia il grado di partecipazione e di incidenza di ciascuno degli organi politici alla formulazione e alla realizzazione dei fini nei quali si sostanzia l'indirizzo²⁷⁶.

5.2. *La capacità euristica dell'indirizzo politico nei “circuiti” costituzionali di decisione*

Nell'attuale sistema costituzionale l'indirizzo politico viene concepito come la risultante dell'apporto di una molteplicità di soggetti, portatori di istanze fra di loro

²⁷² M. PERINI, *Indirizzo politico*, 1.

²⁷³ P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, 21; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, 2.

²⁷⁴ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 96. Analogamente M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 218 ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 137. *Contra* A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 151 ss., secondo cui la Costituzione vincolerebbe l'indirizzo politico solo dal punto di vista formale, mentre dal punto di vista sostanziale consentirebbe ad esso di muoversi su un piano completamente diverso da quello giuridico della Costituzione e della legge.

²⁷⁵ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 92.

²⁷⁶ Cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, 3, ma anche T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 144 ss., per i costanti richiami al principio di effettività nelle dinamiche costituzionali.

potenzialmente contrapposte. Il regime democratico-pluralista non solo legittima pienamente l'esistenza di tali istanze, ma ne prevede anche le modalità di composizione. L'indirizzo politico, dunque, può essere inteso come la risultante di «strutture e procedimenti che mirano a realizzare, in termini di *concordia discors*, quella sintesi tra interessi confliggenti che soddisfi al massimo l'interesse generale»²⁷⁷. Rimane da definire quali siano i soggetti coinvolti e in che termini essi partecipino alla definizione dell'indirizzo politico. A questi interrogativi, però, non può essere data in astratto una soluzione unitaria «senza correre il rischio d'essere smentiti dai singoli ordinamenti positivi e dal loro concreto divenire»²⁷⁸. Occorre guardare all'effettivo esercizio del potere di determinazione dei fini politici, che l'ordinamento potrebbe attribuire solo formalmente ad un determinato organo, ma che in realtà potrebbe essere frutto del coinvolgimento di ben altri soggetti. È nella spiegazione delle effettive dinamiche politiche dell'ordinamento costituzionale che, dunque, si esprime a pieno la carica euristica della nozione di indirizzo politico. Assume così nuovamente rilievo il nesso tra indirizzo politico e indagine sulla forma di governo effettivamente riscontrabile in un dato momento storico²⁷⁹.

Un punto iniziale da cui muovere questa parte dell'indagine è offerto dalle prime teorie costituzionali che, muovendo dal pluralismo che caratterizza il nostro ordinamento, coniugano la teoria dell'indirizzo politico e della forma di governo attraverso il ricorso alla figura dei «circuiti». Rievocando una immagine oramai risalente, ma ancora dotata di efficacia descrittiva, è come se «paragonassimo l'intero processo decisionale ad un gigantesco impianto elettrico» che si snoda tra gli organi costituzionali e che veicola, quale forma di energia, proprio l'indirizzo politico²⁸⁰. Al contempo, la definizione più utile cui ricorrere è quella che guarda all'indirizzo politico come l'attività «affidata agli organi costituzionali direttamente collegati alle forze di maggioranza (profilo soggettivo) e volta a determinare la trasposizione sul terreno giuridico delle scelte politiche operate dalle forze di maggioranza (profilo oggettivo)»²⁸¹.

A partire da questi presupposti, da un punto di vista soggettivo, già agli inizi della storia repubblicana era stato osservato come nella nostra forma di governo

²⁷⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 605.

²⁷⁸ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 144.

²⁷⁹ V. *retro* par. 5.1. Osserva C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 605, come l'importanza dell'indirizzo politico si coglie anche nella dinamica delle relazioni tra organi costituzionali, in quanto è proprio la distribuzione fra gli organi della funzione di indirizzo politico ed i congegni operativi che ne seguono che consentono di definire i caratteri della forma di governo vigente nell'ordinamento in un dato momento storico. Sul punto cfr. anche M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, spec. 258, secondo cui l'indirizzo politico rappresenta anche il cardine «dell'interpretazione dell'organizzazione costituzionale e dunque il presupposto essenziale per la ricostruzione della forma di governo».

²⁸⁰ S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, 347 s.

²⁸¹ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 137 s.; cfr. pure E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, 23.

fosse possibile individuare un circuito principale attraverso cui viene definito l'indirizzo politico, passante lungo il raccordo corpo elettorale – Parlamento – Governo. Gli organi costituzionali che compongono il circuito descritto sono chiamati ad operare secondo il principio di maggioranza e a selezionare, con la loro azione coordinata, le scelte imputabili alle forze di maggioranza²⁸². Ciascuno degli “snodi” del circuito indicato è compartecipe e responsabile della definizione dell'indirizzo politico, sulla base di una visione di tipo “procedimentale”²⁸³.

Il corpo elettorale viene ad essere la fonte originaria dell'indirizzo politico, attraverso la spendita di tutte quelle prerogative con cui viene esercitata la sovranità popolare, fra cui l'attività elettorale e l'esercizio degli istituti di democrazia diretta²⁸⁴. In particolare, è il momento elettorale ad attivare il rapporto corpo elettorale – Parlamento, attraverso la verifica del peso e della consistenza delle diverse forze politiche nel momento in cui si proiettano nelle Camere²⁸⁵.

Di seguito, l'indirizzo politico si sviluppa nel tratto del circuito che coinvolge Parlamento e Governo. Spetta al Parlamento elaborare alcuni fondamentali atti di indirizzo politico, segnatamente tramite: l'istituto della fiducia, che coinvolge l'esistenza e l'intera attività del Governo; il controllo politico, che attiene ad aspetti

²⁸² Cfr. E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, 18.

²⁸³ Mettono bene in risalto il carattere “procedimentale” di determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico le analisi di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, 134 ss. In una forma di governo parlamentare, la maggioranza della dottrina ritiene che tanto Parlamento quanto Governo siano contitolari dell'attività di indirizzo politico. Così sin da C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 25 ss. In epoca repubblicana, cfr. ampiamente M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 201; *contra* A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 49. V. anche C. cost. sent. n. 7/1996, sulla quale v. *infra* par. 7, ove si ammette espressamente che sia Governo che Parlamento concorrano a definire l'indirizzo politico.

Trattandosi di un circuito procedimentale in senso proprio, inoltre, esso si chiude e si sviluppa nei due sensi, grazie principalmente all'operare dei partiti politici e delle altre forme organizzate in grado di aggregare consenso politico intorno a determinate scelte, rendendolo così anche un vero e proprio «circuito democratico» (riprendendo l'espressione utilizzata da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 556). Tale circuito risulta quindi formato sia da «canali ascendenti» che da «canali discendenti», con un flusso continuo di sollecitazioni, dalla base verso il vertice e dal vertice verso la base. Attraverso l'azione preminente (ma non esclusiva) dei partiti, il corpo elettorale entra in contatto con l'assemblea rappresentativa e con gli organi di Governo mentre, sempre utilizzando la mediazione prevalente dei partiti, il Governo viene, di contro, a verificare la compattezza della propria maggioranza parlamentare, a orientarne le decisioni, a stimolare l'adesione del corpo sociale alla propria politica (cfr. E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, 19). Sull'importanza dei partiti politici nella determinazione dell'indirizzo politico, è sufficiente richiamare C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 675; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 165 ss.; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, 74 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 100 ss.; sino alla valenza “identitaria” dell'indirizzo politico nei confronti degli schieramenti partitici data da P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 159 ss.

²⁸⁴ Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, 38 ss.

²⁸⁵ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 138 ss. Più di recente, cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, 22, secondo cui nel governo parlamentare i cittadini, attraverso l'elezione del Parlamento «determinano le traiettorie dell'indirizzo politico che dovrà essere svolto congiuntamente dal legislativo e dall'esecutivo».

singoli dell'azione governativa; la legislazione, attraverso cui si manifesta la partecipazione quantitativamente prevalente delle Camere alla funzione di indirizzo politico. Nel rapporto Parlamento-Governo il circuito si attiva attraverso il voto di fiducia, con il quale si attribuisce veste giuridica al patto di maggioranza attorno ad una certa struttura e ad un certo programma di governo, e si sviluppa in tutte quelle forme di indirizzo e controllo politico tra Parlamento e Governo che danno consistenza al rapporto fiduciario²⁸⁶. È l'istituto della fiducia che è destinato a garantire, tramite la maggioranza parlamentare, l'omogeneità politica e l'affinità di intenti tra Governo e Camere²⁸⁷.

Il circuito, inoltre, può “disattivarsi” rispettivamente, nel primo tratto, attraverso lo scioglimento delle Camere e, nel secondo, attraverso la sfiducia o le dimissioni del Governo²⁸⁸.

Se questo è il perimetro dei soggetti cui viene affidata la definizione dell'indirizzo politico di maggioranza, ve ne sono altri che intervengono in funzione “correttiva” allo scopo di assicurare il carattere prescrittivo della Carta costituzionale e garantire che gli equilibri tra organi politici si mantengano entro i suoi confini²⁸⁹. È quanto accade con il Presidente della Repubblica, potere “neutro” la cui legittimazione costituzionale gli conferisce comunque un peso politico decisivo all'interno della forma di governo²⁹⁰, o con la Corte costituzionale, posta al confine tra giuri-

²⁸⁶ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 31 ss.; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, 134 ss.

²⁸⁷ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 137.

²⁸⁸ Cfr. S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale*, 347 ss.; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 205.

²⁸⁹ Si preferisce usare l'espressione “correzione” invece di quella ben nota di “garanzia costituzionale”, da intendersi come «meccanismi giuridici di sicurezza che l'ordinamento costituzionale preordina al fine di salvaguardare e difendere l'integrità del suo valore normativo, cioè la sua stessa esistenza» (cfr. S. GALEOTTI, *Garanzia costituzionale*, 491). Si tratta, quest'ultima, di una teorizzazione da prendere con cautela, perché, come rileva M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, 17 ss., troppo comprensiva per non confondersi con l'ordine costituzionale medesimo e le sue esigenze di coerenza intrinseca e di rispondenza con le esigenze storiche della collettività di cui è espressione. Occorre invece guardare alla legittimazione, al ruolo e alle funzioni che il sistema costituzionale affida a Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, elementi tali da non consentire di intendere questi soggetti istituzionali come responsabili della definizione attiva dell'indirizzo politico di maggioranza, sebbene dotati di sicura rilevanza politica. Con ciò, però, pare comunque di non poter accedere alla ricostruzione offerta da O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, 89 s., che giudica impensabile che in un medesimo ordinamento possano convivere più organi investiti della funzione di indirizzo politico – quando in realtà, come si è detto sopra, a tale attività possono concorrere più organi – oppure che non possa contrapporsi alla funzione di indirizzo una funzione di garanzia *tout court*, intesa anche solo come limite all'indirizzo politico di maggioranza con cui far prevalere i principi e i valori della Costituzione.

²⁹⁰ È noto come la dottrina si sia divisa nel collocare il Capo dello Stato nella forma di governo: da una parte, è stato definito “garante” o “tutore della Costituzione” (S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, 62 ss.), cui è stato riconosciuto il carattere di quarto potere sui

sdizione e politica, chiamata a far valere i limiti costituzionali all'indirizzo politico di maggioranza²⁹¹.

generis, capace di esercitare una garanzia in senso politico, poiché sorveglianza che la Costituzione funzioni senza intoppi (G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (note preliminari)*, 943 ss.); dall'altra, come organo partecipante di una funzione di indirizzo politico "generale", o "costituzionale" (P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, 307 ss.).

Di fronte a simile divaricazione di posizioni, dovuta anche alla laconicità del dato costituzionale, si giustifica l'affermazione in L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, 23, per cui tale organo «resiste a ricostruzioni unitarie». È stato recentemente osservato, tuttavia, che ricostruire il ruolo del P.d.R. in termini di garanzia rischierebbe di giustificare qualsiasi atto politico da lui adottato in nome della tutela della Costituzione, mentre parlare di indirizzo rischia di spingere al di là delle regole costituzionali (A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, 287 ss.). Occorre dunque smarcarsi dalle tradizionali distinzioni tra organo "di garanzia/di indirizzo" o organo "politico/non politico", partendo invece dalla sua posizione costituzionale, dalla legittimazione, dalle funzioni e dall'esercizio effettivo dei poteri.

Nella nostra Costituzione è possibile parlare di una "neutralità/razionalità" del P.d.R. che assume molteplici dimensioni a seconda delle funzioni svolte, ma sempre fondata sulla legittimazione costituzionale derivante dall'essere rappresentante dell'unità nazionale (cfr. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, 19 ss.). "Rappresentare l'unità nazionale" non dev'essere inteso nel senso di "creazione" (così M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, 20 s.) o di "rappresentanza", ma in quello leibholziano di "rappresentazione", ossia di «render presente e visibile l'unità dello Stato-nazione» (cfr. M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, 222). Il P.d.R. inoltre è "custode dell'unità nazionale", da intendere come garante dell'equilibrio tra forze politiche di maggioranza e opposizione, dell'equilibrio tra forze politiche e sociali, dei valori costituzionali che fondano l'unità politica, delle decisioni politiche fondamentali (A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, 299). Egli, dunque, è capo dello Stato proprio in quanto rappresenta l'unità nazionale – funzione che costituisce l'essenza stessa del suo ruolo, che prende forma tramite l'esercizio delle sue funzioni (A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, 21).

Il potere neutro impersonato dal P.d.R. è tale, dunque, non perché le sue decisioni non abbiano valenza politica, ma perché queste non esprimono un indirizzo politico di parte e sono rivolte alla tutela dell'unità, della permanenza e dell'efficiente funzionamento dell'ordinamento costituzionale (V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, 17).

Altro aspetto significativo, come emerge dalle analisi di lungo periodo sulle esperienze degli "uomini al Quirinale", è che tutti i Presidenti hanno forgiato il proprio ruolo in relazione al grado di stabilità del sistema politico-istituzionale nei particolari periodi storici in cui hanno operato (A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, 285 ss.). Nell'ipotesi di un sistema di partiti non frammentato e una maggioranza coesa, capace di esprimere un governo stabile e un indirizzo politico omogeneo, gli spazi che si aprono all'azione del capo dello Stato sono ristretti; l'instabilità, invece, può sollecitare una sua azione di supplenza (cfr. G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, 367). Occorre quindi guardare alle dinamiche effettive del sistema politico-istituzionale, senza trarre conclusioni automatiche dagli elementi formali di contesto. Motivo per cui non si è verificata una diminuzione del peso "politico" del Presidente con l'introduzione di sistemi elettorali ispirati a logiche maggioritarie, con invece ci si sarebbe potuti aspettare in astratto (cfr. M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, 569 ss.).

²⁹¹ È chiaro che la problematica del ruolo e della legittimazione della Corte costituzionale non sia impostabile, anche qui, in termini astratti, ma occorre guardare ai concreti modi di esercizio della

Degli organi ricompresi in questo circuito, tuttavia, è al Governo che spetta il nucleo fondamentale dei poteri connessi all'indirizzo politico, ed è attraverso la sua azione che «matura la fase conclusiva e preminente dell'indirizzo politico affidato alle forze di maggioranza»²⁹². In questa fase di implementazione l'azione governativa si sviluppa sui due livelli differenti e contigui della politica e dell'amministrazione. Da un punto di vista funzionale, quindi, viene in gioco la problematica del grado di specificità che può assumere l'indirizzo politico, il quale può trovare espressione sia attraverso la spendita di poteri normativi del Governo, sia attraverso quella congerie di atti e attività che tradizionalmente si è soliti ricondurre entro diverse categorie giuridiche.

Si pensi alla “alta amministrazione”, nozione oramai risalente che ricomprende quella serie eterogenea di atti formalmente amministrativi, ma dotati di amplissima discrezionalità e non propriamente di mera attuazione, attraverso cui si esprimono scelte di notevole rilievo politico circa i modi, i mezzi, i fini posti dalla legge, ma anche scelte di indirizzo, coordinamento, di impulso e di programmazione dell'attività dell'Esecutivo²⁹³. Con l'entrata in vigore della legge n. 400/1988 e la sottra-

sua azione e alle regole del suo operare (cfr. P. CARROZZA, *Il processo costituzionale come processo*, 65). Un elemento qualificante cui guardare per orientarsi in queste problematiche è il rilievo e il grado di vincolatività delle regole sul processo costituzionale. Da una parte vi è chi propende per la possibilità della Corte di soprassedere alle “coerenze processuali” (cfr. C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, 63 ss.), tanto che le incertezze delle categorie processuali nel giudizio di costituzionalità riflettono l'incerta collocazione della Corte nella forma di governo. All'opposto, vi è chi intende il “processo” costituzionale come carattere proprio e limite non derogabile dalla Corte, tale da garantirle carattere giurisdizionale, indipendenza e imparzialità dal potere politico (cfr. V. ANGIOLINI, *Il processo costituzionale vent'anni dopo*, 165 ss.). In ordine a questa problematica, si veda anche la panoramica ricostruttiva offerta da R. ROMBOLI, *Relazione di sintesi. II Sessione*, 508 ss. A prescindere dalla posizione adottata, il diritto processuale costituzionale può essere guardato per le sue caratteristiche proprie, in quanto presenta un dosaggio tra tutela soggettiva dei diritti costituzionali e tutela oggettiva della Costituzione che lo rendono *sui generis* (cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, 105 ss.). Come afferma E. CHELLI, *Il giudice delle leggi*, 31, dunque, alla base di tutti i sistemi di giustizia costituzionale vi è un «diverso dosaggio storico» tra politica e giurisdizione, e un buon sistema è quello che individua il giusto punto di equilibrio: di certo «tutte le Corti costituzionali parlano alla sfera politica con il linguaggio dei giudici e parlano alla sfera giudiziaria prospettando i valori che emergono dal tessuto sociale mediante la politica». Per una differente proposta che esce dalla contrapposizione giurisdizione/politica, v. infine L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano*, 369 ss., che critica il tradizionale assunto della impoliticità della giurisdizione argomentando a partire da un recupero dell'antica idea della *iurisdictio* e dall'accoglimento della concezione scettica o discorsiva dell'interpretazione del diritto, con il risultato di dissolvere la citata contrapposizione e fare del controllo di costituzionalità l'emblema della “giurisdizione politica”.

²⁹² E. CHELLI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 148 ss.

²⁹³ Cfr. G.B. GARRONE, *Atto di alta amministrazione*, 539. Cfr., inoltre, A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, 751 ss. Comunemente con “alta amministrazione” si intende quella parte dell'attività amministrativa che segna il punto di raccordo fra politica e amministrazione, ovvero «che più direttamente partecipa delle scelte di indirizzo e nella quale, dunque, si esprime in misura rilevante la politica del Governo»; così F. CUOCOLO, *Alta amministrazione*, 3. Sottolinea C. TUBERTINI, *Atti politici e di alta amministrazione*, 516, come il comune denominatore dell'alta amministrazione è la provenienza

zione al Consiglio dei Ministri della competenza esclusiva per la relativa deliberazione, la categoria dell'alta amministrazione ha perso un formale riconoscimento da parte dell'ordinamento²⁹⁴. Di contro, l'ampliamento dei soggetti titolari di indirizzo politico ha dato vita ad un *continuum* «in cui acquistano pregnante rilievo fasce intermedie di atti di indirizzo politico-amministrativo»²⁹⁵.

Si pensi, dunque, anche alla nozione di indirizzo amministrativo, o politico-amministrativo, che a sua volta sconta incertezze sotto molti profili, come il regime degli atti che ne sono espressione o le sue connotazioni teoriche, soprattutto in ordine ai rapporti con l'indirizzo politico.

Da una parte, è possibile prospettare una ricostruzione in termini dicotomici, distinguendo tra l'indirizzo politico e l'indirizzo amministrativo, per subordinare il secondo rispetto al primo²⁹⁶. Questa impostazione fa leva sul principio di legalità e di imparzialità e si fonda sull'assunto che l'indirizzo amministrativo si manifesti attraverso l'esercizio di un potere discrezionale, mentre l'indirizzo politico trovi espressione attraverso l'esercizio del potere politico²⁹⁷.

dalle autorità di vertice dell'Esecutivo e il grado di discrezionalità più elevato rispetto ai comuni atti di amministrativi. La stessa origine storica del concetto è segnata dall'«intendimento di riportare alla decisione dell'Esecutivo, o nella sua massima espressione collegiale o comunque a livello ministeriale, questioni che partecipano di scelte politiche e che dunque si inquadrano (o meglio debbono inquadrarsi) nell'indirizzo amministrativo che – al pari dell'indirizzo politico – va deciso dal Consiglio dei ministri e attuato dai ministri» (cfr. F. CUOCOLO, *Alta amministrazione*, 2 s.). In definitiva, secondo A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, 19, gli atti di alta amministrazione rappresenterebbero il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico nel campo amministrativo e costituirebbero essi stessi funzione di indirizzo amministrativo per le successive scelte discrezionali della pubblica amministrazione.

²⁹⁴ Nella prima dottrina e nella normativa italiana del XIX secolo si registra all'interno della nozione di alta amministrazione una commistione tra funzioni di indirizzo di natura politica e amministrativa, tale da giustificare l'originaria attribuzione esclusiva al Consiglio dei Ministri, ribadita da ultimo dal r.d. 14 novembre 1901, n. 466. Nell'evoluzione successiva, però, la legge n. 400/1988 rappresenta lo spartiacque che elimina il riferimento all'"alta amministrazione" dalla disciplina delle attribuzioni del Consiglio dei Ministri. Tutto il cammino giurisprudenziale e la riflessione dottrinale ha segnato il progressivo distacco dell'alta amministrazione dall'attività politica del Governo e la riconduzione di essa alle questioni di natura amministrativa dotate di rilievo politico. Questo declino della nozione determina una "polarizzazione" dell'alta amministrazione tra gli atti politici e gli atti amministrativi *strictu sensu*, ai quali vengono via via ricondotti. Cfr., più ampiamente, M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, 13 ss.

²⁹⁵ G.B. GARRONE, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, 546.

²⁹⁶ E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, 92 ss.; M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, 85 s.

²⁹⁷ Tra gli Autori riconducibili a questo filone vi è Vezio Crisafulli, che nello sviluppare la propria riflessione sull'indirizzo politico, il quale «impegna immediatamente, sia pure in un settore particolare o addirittura a proposito di un problema singolo, lo Stato nella sua interezza ed unità», distingue l'indirizzo amministrativo, o politico-amministrativo, «il quale subordinatamente al primo, presiede a tutte le altre innumerevoli manifestazioni di attività statale, risolvendosi, in sostanza, nella figura, ben nota soprattutto alla scienza del diritto amministrativo, del potere discrezionale» (cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, 95). Significativa è anche la posizione di Enzo Cheli,

Di contro, è possibile argomentare a favore della identità sostanziale tra indirizzo politico e amministrativo, stante la difficoltà – o l'impossibilità – di dividere concettualmente l'attività di governo, che mantiene sempre natura squisitamente politica²⁹⁸. Tra le due forme di indirizzo non vi sarebbe differenza strutturale, poiché la sfera della politicità permea di sé l'attività di indirizzo in ogni aspetto, tanto quello propriamente politico quanto quello amministrativo riconducibile al potere discrezionale²⁹⁹. L'indirizzo promanante dal Governo è reputato esclusivamente politico, potendosi distinguere, al limite, tra indirizzo politico *tout court*, concernente l'azione dello Stato nella sua unità, e l'indirizzo politico-amministrativo, volto ad unificare l'azione dei singoli apparati amministrativi³⁰⁰.

che presupponendo la piena equiparazione tra alta amministrazione e indirizzo amministrativo, la descrive come una «forma di azione amministrativa caratterizzata da un livello altissimo di discrezionalità, ma pur sempre distinta dall'indirizzo politico che è chiamata ad attuare in primo grado», poiché destinata a svolgersi entro i limiti delle leggi ordinarie e costituzionali, costantemente vincolata ai fini posti da tali norme e, ulteriormente, sottoposta alle finalità di ordine costituzionale che si identificano nel buon andamento e nell'imparzialità dell'amministrazione (cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 160 ss.). Entro questo filone può collocarsi anche Massimo Severo Giannini, che intende l'attività di indirizzo amministrativo generale come «l'attività di esplicazione e specificazione dell'indirizzo politico alla strumentazione amministrativa», mentre l'attività di alta amministrazione è quella «attinente più propriamente all'amministrazione, nei suoi problemi generali e anche in quelli particolari di massima importanza» (cfr. M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, 990).

²⁹⁸ Cfr. E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, 82; M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, 82 s.

²⁹⁹ L'ampio richiamo alla discrezionalità amministrativa per qualificare la sfera dell'agire libero dell'amministrazione conduce entro una potestà valutativa, nell'ambito di giudizi di valore e di composizione di interessi che presentano forti elementi di politicità; per tale inquadramento si rinvia a A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, 82 ss.; G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, 150 ss.; più di recente v. S. CASSESE, *Discrezionalità amministrativa*, 1996 ss.

³⁰⁰ È questa l'impostazione privilegiata, ad esempio, da Costantino Mortati, che, nell'ambito della sua più ampia riflessione sull'indirizzo politico, sembrerebbe distinguere, a fini solamente espositivi, tra un indirizzo politico «generale», «che presiede alla vita dello stato nel suo apparato centralizzato e supremo», ed un indirizzo politico «minore», o comunque «subordinato all'altro ed esecutivo del medesimo», entrambi però ricompresi nel significato più comprensivo dell'indirizzo politico, «includente qualsiasi manifestazione riguardante la politica generale dello stato, o singoli suoi settori» (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 320, e II, 603). In termini di inscindibilità tra indirizzo politico ed indirizzo amministrativo si esprime anche Leopoldo Elia, secondo cui «l'indirizzo amministrativo non è alcunché di diverso dall'indirizzo politico, ma è espressione rivolta a qualificare tale tipo di indirizzo in quanto si rivolga ad informare, ispirare e dirigere l'attività dei funzionari» (cfr. L. ELIA, *Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale*, 565 s.). Anche da una prospettiva prettamente amministrativista vi è chi esalta il grado di pervasività dell'indirizzo politico all'interno dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Secondo Giovanni Marongiu, la funzione di indirizzo politico, intesa come forza che imprime movimento, unità e direzione a tutto l'ordinamento, prende le mosse dal Governo ma «penetra e s'insedia a tutti i livelli in cui si svolge la vita dei pubblici ordinamento, assumendo le forme giuridiche di cui sono rivestiti gli atti che a vari livelli appartengono» (cfr. G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, 135). Da ultimo, basti fare riferimento allo studio di Eugenio Picozza sui caratteri generali dell'attività di indirizzo nella pubblica amministrazione, il quale, nel criticare l'equazione secondo cui l'indirizzo politico si manifesta esclusivamente

Al di là di queste incertezze ricostruttive, è possibile comunque osservare che, in generale, l'indirizzo politico realizza una prima "funzionalizzazione" della volontà dei governanti attraverso la preventiva determinazione unitaria e strategica dei fini dell'attività legislativa e amministrativa. Tale funzionalizzazione, poi, è fortemente legata con il momento della successiva realizzazione e concretizzazione, accentuando così il legame tra momento "teleologico" e momento "strumentale", ovvero il *continuum* di volontà che indirizza le ulteriori scelte di specificazione ed attuazione³⁰¹. Questi elementi valgono a ricostruire il rapporto tra le due "forme" di indirizzo non in termini di esecuzione o attuazione, in quanto implicanti un certo grado di subordinazione, bensì in termini di continuazione e di specificazione. Più che di netta separazione tra indirizzo politico e indirizzo amministrativo sarebbe dunque preferibile parlare di indirizzo politico, se sviluppato tra organi costituzionali, e di indirizzo politico-amministrativo, se nascente da apparati amministrativi, la cui entità varia a seconda dell'aggettivo e non della natura propria dell'indirizzo³⁰².

Si comprende meglio, inoltre, il motivo per cui gli atti espressivi dell'indirizzo politico siano incapaci, di per se stessi, di vincolare giuridicamente gli organi costituzionali al compimento di determinati atti o al rispetto di certi fini. La cogenza di tali atti deriva, innanzitutto, dalla loro natura propria di atti giuridici (mozioni, direttive, regolamenti, atti di rango primario, ecc.), ma anche dal peso politico del quale sono caricati³⁰³. Stante il rapporto fiduciario, la mancata osservanza di atti di indirizzo parlamentare o il mancato appoggio di linee dettate dal Governo può essere solamente causa o sintomo di una rottura politica, così da indurre Parlamento o Governo a verificare la permanenza di tale rapporto³⁰⁴. In questo gli atti espres-

attraverso l'esercizio del potere politico mentre l'indirizzo amministrativo si appalesi attraverso l'esercizio del corrispondente potere discrezionale, si esprime in termini critici sulla possibilità di considerare l'indirizzo amministrativo in termini di attuazione dell'indirizzo politico, intesa come sola applicazione e specificazione. L'indirizzo amministrativo, infatti, contiene nella sua stessa natura «una quota di creatività, di aleatorietà, ed infine di libertà che lo conduce necessariamente ad interagire con l'indirizzo politico: o come co-determinazione del medesimo, o raggiungendo obiettivi comunque politici», secondo un «processo circolare che si instaura tra i due indirizzi» (E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, 91 ss.).

³⁰¹ Cfr. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, 247, e T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 136 ss., su cui v. *retro* par. 5.1.

³⁰² Come considerato da A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 62. Gli atti di indirizzo politico-amministrativo sarebbero atti che, pur subordinati alla legge, determinano finalità da raggiungere con l'azione amministrativa e quindi possono essere considerati atti di indirizzo politico, sia pure di livello sublegislativo e sindacabili dal giudice, come rileva D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, 340.

³⁰³ Per il riferimento alle forze di maggioranza, cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 137 s.; per una costante valorizzazione del rapporto fiducia-indirizzo politico, cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, spec. 31 ss.

³⁰⁴ È certo che, per quanto attiene agli effetti delle direttive parlamentari, si debba escludere la creazione di veri e propri obblighi giuridici in capo al Governo. Il Governo sarà indotto a rispettare

sivi di indirizzo politico, tutt'al più, assolvono ad una funzione "identitaria", che vale a distinguere gli schieramenti di maggioranza e di opposizione e il loro apporto alla definizione dei fini politici³⁰⁵.

Da ultimo, occorre mettere in luce anche che il circuito così tracciato consiste in un vero e proprio «circuito democratico»³⁰⁶, nel quale i partiti politici e le altre forme organizzate in grado di aggregare consenso politico intorno a determinate scelte si inseriscono fra il corpo elettorale e le diverse istituzioni pubbliche, articolandone i rapporti e facilitando la conciliazione dei diversi interessi³⁰⁷. Trattandosi di un circuito in senso proprio, esso si chiude e si sviluppa nei due sensi, risultando quindi formato sia da «canali ascendenti» che da «canali discendenti», con un flusso continuo di sollecitazioni dalla base verso il vertice e dal vertice verso la base. Attraverso l'azione preminente (ma non esclusiva) dei partiti, il corpo elettorale entra in contatto con l'assemblea rappresentativa e con gli organi di Governo mentre, sempre utilizzando la mediazione prevalente dei partiti, il Governo viene, di contro, a verificare la compattezza della propria maggioranza parlamentare, a orientarne le decisioni, a stimolare l'adesione del corpo sociale alla propria politica³⁰⁸.

tali direttive solo nella misura in cui voglia evitare tale rottura: ecco perché «il *potere di direttiva*, pur essendo autonomo rispetto alla *verifica della fiducia*, si coordina ad essa ricevendone indirettamente una certa effettività», come osserva, tra gli Autori riconducibili al filone "esistenziale", C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 618 s.

³⁰⁵ È questa, in particolare, la definizione che viene data da Ciarlo, tra i principali oppositori alla concezione di indirizzo politico inteso in senso finalistico. Per questo A., l'indirizzo politico governativo «individua una dialettica dei distinti» e «da sua vera essenza starebbe nella capacità di distinguere schieramenti di maggioranza ed opposizione» (P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 187). Sarebbe dunque il "criterio di distinzione" e non il "criterio finalistico" a definire l'indirizzo politico, e quest'ultimo troverebbe quindi espressione solo negli atti degli organi costituzionali in grado di soddisfare le esigenze identitarie delle forze politiche (191). La stessa legislazione non potrebbe essere considerata di per se stessa mezzo di espressione e concretizzazione dell'indirizzo politico, in quanto solo a singole leggi potrebbero essere riconosciute queste caratteristiche, ove siano portato e manifestazione del bisogno di distinzione proprio dei partiti. Ogni altro atto, sia esso mozione di fiducia e di sfiducia, questione di fiducia, atto ispettivi e di controllo nei confronti del Governo, deve essere pure ricondotto alla distinzione tra maggioranza e opposizione, a prescindere dalla portata finalistica.

³⁰⁶ Riprendendo l'espressione utilizzata da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 556.

³⁰⁷ Sull'importanza dei partiti politici nella determinazione dell'indirizzo politico, basti richiamare C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 675; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 165 ss.; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, 74 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 100 ss.; sino alla valenza "identitaria" dell'indirizzo politico nei confronti degli schieramenti partitici data da P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 159 ss.

³⁰⁸ Così, «se in un senso, gli orientamenti della base sociale condizionano le scelte politiche del governo, nel senso inverso sono proprio queste scelte che concorrono a indirizzare, sfruttando l'azione e l'influenza dell'apparato statale, gli orientamenti del corpo sociale»; cfr. E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, 19.

5.3. *La necessità di contestualizzare l'indirizzo politico alla luce della complessità degli ordinamenti pluralistici contemporanei*

Il quadro teorico tracciato attorno all'indirizzo politico, di cui si è dato conto, come la stessa elaborazione concettuale del "circuito" attraverso cui esso si sviluppa, scontano una considerevole influenza da parte del contesto costituzionale e del frangente storico entro cui sono state elaborate.

Questa constatazione emerge con più evidenza nelle prime teorizzazioni dell'indirizzo politico, e in special modo in quella mortatiana di fonte attuativa della Costituzione. Tale concezione si dimostra legata ad un particolare modo di intendere la Costituzione, che in quella fase si imponeva come "programma" da attuare e, ancor più, come atto del quale occorreva affermare la piena giuridicità³⁰⁹, anche nelle sue norme più propriamente programmatiche, in conformità alla sua funzione e natura vincolante oltre che al canone interpretativo del *magis ut valeant*³¹⁰.

Attualmente questi elementi di contesto hanno perso – quantomeno in parte – carica esplicativa e capacità di influenza sul concetto che qui si va indagando. Al di là della piena affermazione del carattere normativo della Costituzione, oramai consolidato, si sono dimostrate recessive quelle elaborazioni scientifiche alle quali questo particolare modo di concepire l'indirizzo politico erano debitorie, come accaduto – ma non solo³¹¹ – per la nozione di Costituzione materiale, intesa quale momento iniziale dell'indirizzo politico nel cui alveo esso era chiamato a innestarsi³¹².

³⁰⁹ Cfr. P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, 30, che guarda alla "positività" costituzionale come all'effettiva osservanza da parte dei consociati, nella convinzione del suo carattere giuridico.

³¹⁰ Il riferimento va a V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, 11, che impostava le sue riflessioni avendo di fronte le incompatibilità nascenti dalla stratificazione di norme di epoca liberale, del regime fascista e della nuova Costituzione repubblicana, ma si soffermava anche sui vincoli positivi risultanti a carico del legislatore (60 ss.).

³¹¹ Ma non solo; si pensi anche a V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, 68 ss., secondo cui «le norme costituzionali programmatiche sono precettive e vincolanti sull'indirizzo politico», in quanto «fissazione, nella Costituzione di Stato, di determinate direttive politiche [...]. Sono, cioè, un indirizzo politico tradotto in termini di norme costituzionali, quindi istituzionalmente stabilite a premessa ed a limite delle direttive che saranno concretamente adottate dalla maggioranza parlamentare e dal governo da questa promanate».

³¹² Si fa ovviamente riferimento alla costruzione teorica (chiamata anche Costituzione fondamentale) che ruota attorno all'assetto fondamentale delle forze politiche, da una parte, e dei fini, degli scopi e dei valori di cui queste si fanno portatrici, dall'altra, dai quali dipende l'unità politica dell'azione statale e alla cui conformità e aderenza viene fatta dipendere l'effettività e la validità della Costituzione formale, attribuibile a C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, elaborata in epoca fascista, con espresso riferimento al partito unico; costruzione adattata poi in epoca repubblicana al contesto di pluralismo partitico (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 30 ss.). Adesivamente, con particolare attenzione al profilo del pluralismo, v. P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, 34 ss., che guarda alla Costituzione come «quel complesso di istituti giuridici, positivamente validi ed operanti, che realizzano un fine politico che è la risultante dei diversi fini perseguiti dalle varie forze politiche operanti in lotta fra loro» (40).

Circa i rapporti tra le due elaborazioni di Mortati, osserva M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, 171 ss., come sia la "Costituzione materiale" ad essere concetto conseguente a quello di "indirizzo politico", e non viceversa, stante non solo l'anteriorità storica della formulazione di

Ma, al di là del piano strettamente teorico, si pensi anche all'affievolirsi dei vincoli offerti dal patto costituzionale, nella parte in cui esso si fondava sull'avversione verso il comune nemico fascista o su una comune prospettiva escatologica, legata all'attuazione della Costituzione come massima realizzazione di tutti i suoi obiettivi³¹³. Non solo, quindi, è divenuto più difficile sostenere l'esigenza teorica di configurare un "indirizzo politico costituzionale", concepito come attuativo delle finalità politiche "imposte" dalla Costituzione³¹⁴, ma lo stesso concetto di indirizzo politico necessita di essere teoricamente contestualizzato. Il punto di partenza dal quale muovere la riflessione è, ovviamente, il rapporto con le norme costituzionali.

La rigidità costituzionale costituisce notoriamente, da una parte, il portato della natura compromissoria della Costituzione, che è frutto della mediazione tra forze politiche concorrenti³¹⁵, ma, dall'altra, conserva intatta la propria funzione di "limite al potere", poiché diretta a sottrarre principi e regole al gioco delle maggioranze politiche stesse³¹⁶. A livello contenutistico, inoltre, la Carta fondamentale è la

quest'ultimo da parte di Mortati, ma soprattutto perché la Costituzione materiale rappresenta la condizione necessaria per ricondurre l'indirizzo politico nell'alveo del costituzionalismo contemporaneo, mantenendo separati, da una parte, i fini e i principi ispiratori della forma di Stato, e, dall'altra, i contenuti dell'attività dei pubblici poteri. La Costituzione materiale, in tal modo, fissa i limiti del politicamente possibile e desiderabile, consolida a livello costituzionale un segmento dell'attività di indirizzo e offre il ventaglio entro cui si collocano gli atti di diritto pubblico. Se però l'esigenza di fondo che anima la posizione dottrinale di Mortati è una comprensione della Costituzione che non si arresti alle sue disposizioni scritte, ma si allarghi anche al contesto entro cui essa ha trovato le sue radici, agli assetti istituzionali, ai comportamenti pratici in cui si è tradotta la sua implementazione, rileva S. BARTOLE, *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, 308, come quanto si guadagna apparentemente in realismo e concretezza, si perde con altrettanta certezza sul piano della chiarezza concettuale o conoscitiva, scontando l'inadeguatezza degli strumenti (specie giuridici) a conoscere i fattori distintivi della Costituzione materiale, o rischiando di contrapporre l'ordinamento della Costituzione materiale a quello delle fonti costituite, con le conseguenze che ne derivano in termini di eccessiva svalutazione del secondo.

³¹³ R. BIN, *Cos'è la Costituzione?*, 32 ss.

³¹⁴ Osserva A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, 315, come la teorizzazione dell'indirizzo politico costituzionale sia legata ad una fase in cui era ancora possibile parlare – anche ambigualmente – di un «programma costituzionale» da attuare e sviluppare; venute meno, o trasformatesi, le forze politiche che nella Costituente diedero vita al testo costituzionale è difficile fare ancora riferimento a funzioni di indirizzo basate su un comune progetto. D'altro canto, tale teoria è stata elaborata da Barile con espresso riferimento a Corte costituzionale e Presidente della Repubblica, in una fase storica in cui questi organi dovevano ancora affermarsi nella forma di governo repubblicana, come espressamente riconosciuto dall'A. in P. BARILE, *Intervento*, 112 s.

³¹⁵ Sottolinea in particolare la diretta correlazione tra rigidità e carattere compromissorio delle Costituzioni del secondo dopoguerra S. BARTOLE, *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, 301 ss.

³¹⁶ È questo uno dei caratteri di cui sono dotati, in senso esemplare e paradigmatico, i "modelli costituzionali" inaugurati dalla Costituzione federale americana, intesa come "legge suprema del Paese", come rileva M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, 53 ss. Osserva però C. PINELLI, *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, 1668 ss., come vi sia una certa diversità di presupposti teorici dietro al riconoscimento della prevalenza dei principi costituzionali sull'ordinamento: sul piano formale, è possibile guardare più alla Costituzione come atto-fonte, che nel prevalere sull'art. 12 delle preleggi ha il compito di «rilanciare in termini definitivi il momento sistematico», con la conseguenza che la «coerenza dell'ordinamento va ricercata sul piano costituzionale» (come sottolinea L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, 109 s.); sul piano sostanziale,

sola fonte precipuamente incaricata di esprimere «l'ordine assiologico della comunità organizzata in *pólis*», ed è la sola, a differenza della legge, che può qualificare i valori come fondativi di una comunità³¹⁷. Nella sua valenza fondativa, inoltre, la Costituzione non va intesa solamente come un atto puntuale e “statico”, legato al preciso momento storico in cui il potere costituente si è tradotto in potere costituito, ma può essere concepita anche come un processo “dinamico”, nel quale storicamente nuovi interessi trovano accoglienza o istanze originarie subiscono un affievolimento³¹⁸. Nel suo duplice nucleo di limite al potere e di qualificazione identitaria dell'ordinamento, dunque, la Costituzione si dimostra una carta “aperta” agli sviluppi successivi, all'evoluzione della legislazione e della decisione politica. Essa acquista significato nell'incessante ricerca di nuovi equilibri tra gli interessi sottesi ai principi e alle regole ivi enunciate, ma di converso pone vincoli a seconda della diversa intensità prescrittiva e pregnanza assiologica offerta dalle sue previsioni³¹⁹.

La stessa struttura degli enunciati costituzionali riflette questa tensione tra apertura e limite al potere politico. La formulazione per principi, infatti, risponde proprio a questo obiettivo e, nell'offrire una maggior latitudine interpretativa, pare assecondare meglio l'evoluzione in senso pluralistico dell'ordinamento³²⁰.

invece, la prevalenza può essere giustificata più a motivo di una «determinazione, attraverso norme costituzionali, di principi materiali di giustizia», nello sforzo di «“positivizzare” quello che, per secoli, si era considerato appannaggio del diritto naturale [...]: la determinazione della giustizia e dei diritti umani» (come sottolinea G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, 123, 155).

³¹⁷ M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, 46. Nel sottolineare come i principi costituzionali corrispondano ai valori etici fondamentali di un popolo in un dato momento storico, osserva G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, 40, come «né i parlamenti, né i governi né i giudici possono introdurre valori nuovi o formulare schemi di bilanciamento che non obbediscano ai criteri logici verificabili con riferimento ai principi costituzionalmente sanciti».

³¹⁸ Cfr. A. SPADARO, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Orvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, 343 ss.

³¹⁹ Cfr. R. BIN, *Cos'è la Costituzione?*, 22 ss., il quale, interrogandosi su quale sia la funzione della Costituzione, ravvisa il principale elemento di novità nell'aver incorporato il conflitto sociale e nel presentare una struttura ampia e “contraddittoria” che la rende intimamente pluralistica, poiché demanda alle forze sociali o ai pubblici poteri (fra cui spicca il legislatore futuro) la ricerca dei diversi equilibri entro una cornice “minimale”. Osserva però di rimando A. RUGGERI, *Teorie e “usi” della Costituzione*, 534 s., come la Costituzione non offra al potere politico solamente vincoli negativi, ma presenti vincoli di natura diversa, in molti casi positivi, con una valenza “promozionale”, o comunque in grado di limitare la discrezionalità del legislatore. Cfr. anche A. RUGGERI, *Giurisprudenza costituzionale e valori*, 7.

³²⁰ Sulla struttura delle previsioni costituzionali ritenuta più idonea a fondare un ordinamento pluralistico si assiste alla divaricazione tra chi contrappone i principi all'universo chiuso delle regole giuridiche, come nel caso di G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, 172, secondo cui «la dimensione del diritto per principi [è] quella più adatta alla sopravvivenza di una società pluralista, la cui condizione è il continuo riequilibrio attraverso transizioni tra valori», mentre «le regole sono applicabili nella forma del “o tutto o niente”, dell'aut-aut». E chi invece ritiene che la questione non sia solamente strutturale, in quanto dipenda soprattutto dalle regole puntuali che fondano l'ordinamento costituzionale come pluralista, come A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, 91. In termini meno estremi, è possibile ritenere che l'orizzonte di senso del diritto costituzionale sia fornito dai principi, ma le regole rimangano cruciali per l'attuazione e l'interpretazione dei principi, come fa C. PINELLI, *Il*

L'interprete e il decisore politico, tuttavia, proprio perché vedono ampliate le maglie dei vincoli costituzionali, di fronte a questa *open texture* sono gravati dall'onere di un continuo "ritorno" al testo costituzionale per giustificare le proprie opzioni³²¹.

Entro questo tipo di confini costituzionali si muove l'indirizzo politico. Quest'ultimo, però, non è tanto chiamato ad inverare le finalità e il "programma politico" posto dalla Costituzione, oppure ad esprimere l'unità teleologica dell'azione statale, secondo la eco della originaria elaborazione teorica che riconosceva carattere vincolante (ma non necessariamente cogente) alla "attività di governo" – elaborazione che peraltro conserva ancora capacità esplicativa per alcuni aspetti, come la *ratio* di indirizzo dell'attività politica così esercitata. Nelle attuali democrazie pluralistiche, la questione dell'unità – non solo politica, ma anche nei suoi risvolti sociali – deve prima di tutto essere riferita alla Costituzione, che è legge superiore proprio nella misura in cui riesce a svolgere una funzione di integrazione – si potrebbe dire in senso smendiano³²² – attorno ai valori da essa espressi³²³.

dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza, 1684 s. Sul punto, più di recente, G. PINO, *Costituzione come limite, Costituzione come fondamento, Costituzione come assiologia*, 91 ss.

³²¹ Sottolinea G. AZZARITI, *Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione*, 240 ss., come nell'interpretazione costituzionale il carattere "ampio" dei contenuti costituzionali, fatti di regole, ma soprattutto di principi, ciascuno dei quali espressione di valori, estende il ruolo dell'interprete ma, di converso, impone un'«esasperazione del rigore analitico», pretendendo una più stringente giustificazione logico-concettuale dei percorsi interpretativi per esplicitare il "ritorno" al testo. A questo proposito può essere richiamato tutto il dibattito innescato dalla c.d. teoria dei valori nell'interpretazione costituzionale. Da una parte, vi è chi, come A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, 654 ss., individua in Hans Kelsen il teorico che più di altri ha saputo segnare una rottura con il formalismo di Laband e Jellinek, ma propone il ribaltamento da un approccio "normativo-formale" ad uno "normativo-sostanziale", che guardi cioè ai valori costituzionali che fondano lo Stato democratico-pluralistico. Da qui una teoria della Costituzione come "teoria dei valori costituzionali", in cui la Costituzione viene concepita come "tavola normativa dei valori fondamentali", ove ciascuna norma consiste in una particolare gerarchia di valori relativa ad una determinata materia. Pertanto, le regole dell'interpretazione e la natura dell'ermeneutica devono adeguarsi a questa logica, dando spazio al criterio della ragionevolezza e alle regole di relazione tra valori, prima fra tutte il bilanciamento. Parimenti, rimarca la "tensione assiologica" tra l'interprete e il testo costituzionale F. MODUGNO, *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, 52 ss., secondo cui il primo è chiamato a manifestare un atteggiamento marcatamente valutativo nei confronti dei principi e valori costituzionali, mentre il secondo si differenzia dalla legge per la particolarità di veicolare non tanto norme di condotta, quanto scopi, principi, programmi, che rappresentano traduzioni normative di valori. Dall'altra occorre considerare quella dottrina che, pur non negando il rilievo dei valori, marca l'esigenza di una maggiore aderenza e rispetto al testo, per tutelare meglio i valori fatti propri dalla Costituzione e porli al riparo dai soggettivismi interpretativi e non verificabili, come A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, 35 ss., e A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, 96 ss., che si dichiara espressamente un sostenitore del metodo del "giuspositivismo temperato".

³²² Si fa qui riferimento alla classica teoria smendiana dell'integrazione, su cui cfr. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, in base alla quale lo Stato viene concepito olisticamente come realtà dinamica che «esiste solo perché e in quanto si integra continuamente, si costruisce nei e a partire dai singoli – e in questo processo continuo consiste la sua essenza di realtà sociale spirituale» (76). Accanto all'integrazione personale e funzionale, merita qui ricordare come l'integrazione materiale è quella che si realizza «tramite partecipazione a contenuti di valore», così da rendere lo Stato una vera «con-

L'unità non si raggiunge solamente tramite la (finzione della) rappresentanza politica, nelle multiformi accezioni teoriche che ha assunto³²⁴, o soltanto tramite i canali democratici della decisione politica³²⁵, ma deve essere ricercata soprattutto, e prima di tutto, nella comune accettazione dei valori fondativi fatti propri dal patto costituzionale, chiamati a rinnovarsi nel progredire della storia³²⁶. È la legge costituzionale, dunque, che unisce e pacifica; la legge comune invece può legittimamente dividere, in quanto frutto di una visione di parte³²⁷. L'indirizzo politico, dunque, costituisce sì un momento unitario dell'azione dei pubblici poteri, ma contingente e parziale, che si sviluppa all'interno di regole, principi e valori costituzionali nel ri-

nessione permanente e unitaria di esperienze vissute che motiva i suoi appartenenti» (102). La Costituzione, in tutto ciò, offre la positivizzazione parziale e di singoli aspetti del processo di integrazione dello Stato (150), in particolare dei valori di integrazione materiale e di legittimazione dei pubblici poteri.

³²³ Cfr. G. AZZARITI, *Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione*, 235 s.

³²⁴ Basti richiamare le riflessioni di Carl Schmitt, che individua nella rappresentanza una specie di essere «più alta e sviluppata, più intensa» del popolo che voglia esistere come unità politica (cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, 270 ss.), minacciata dal pluralismo e dalla soppressione delle separazioni tra Stato e società di epoca liberale. Ma v. anche il concetto unitario di «rappresentazione» nel pensiero di Gerhard Leibholz, che può essere riferito al popolo soltanto quando questi viene inteso come unità politico-ideale (G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, 93 ss.). Di converso, si v. le icastiche considerazioni di Hans Kelsen, sulla rappresentanza come «finzione» attraverso cui si rende tollerabile la riduzione della libertà naturale dell'uomo in libertà democratica, ossia in concorso alla formazione della volontà statale, e si accetta la riduzione che ad esprimere la volontà dello Stato non sia il «popolo» bensì il Parlamento (cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, 76 ss.).

Più in generale, sottolinea A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, 6, la duplice funzione della rappresentanza di legittimazione del potere, sul piano teorico, e di «ricomposizione ad unità della volontà popolare, per natura poliedrica», rendendo così possibile l'azione dello Stato contemporaneo, sul piano organizzativo. Di recente, per una sommaria ricostruzione delle categorie della rappresentanza politica, v. la ripubblicazione di P. BARILE, *Orientamenti per la Costituente*, 25 ss.

³²⁵ Il principale dei quali rimane senz'altro il Parlamento: ma anche un teorico come Hans Kelsen, che ha notoriamente sviluppato una concezione formale, procedurale e relativistica della democrazia, ammette che «la democrazia non funziona quando l'antagonismo tra maggioranza e minoranza è così forte da rendere impossibile ogni compromesso» (cfr. H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, 372), ammettendo implicitamente con ciò la necessità di un *minimum* di valori condivisi tra forze antagoniste affinché i meccanismi della democrazia rappresentativa parlamentare possano funzionare.

³²⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, 172 ss., che sottolinea come tali valori siano incorporati soprattutto nei diritti fondamentali e sia la Corte costituzionale l'organo principalmente chiamato a «dichiararli» e quindi a rinnovarli e ridefinirli. Più articolatamente, in M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, 5 ss., si osserva come l'unità in un ordinamento pluralista può essere considerata il risultato della concomitanza di fattori diversi e di differente natura, ovvero giuridici (assoggettamento alle medesime leggi condivise), materiali (condivisione di interessi socio-economici e diseguaglianze non eccessive), ideali (condivisione di un patrimonio di valori). A proposito dell'unità politica, si rinvia alla riflessione sul concorso di «istituzioni dell'unità» (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) e «istituzioni del pluralismo» (*in primis* il Parlamento) ivi contenute.

³²⁷ A. RUGGERI, *Teorie e "usi" della Costituzione*, 530.

spetto dei quali può legittimamente alimentarsi il conflitto politico e realizzarsi l'unità nella pluralità³²⁸.

Questi possono essere considerati i termini con cui coniugare l'elaborazione unitaria dell'indirizzo politico all'interno degli ordinamenti contemporanei. Tuttavia, lo stesso pluralismo e gli sviluppi che l'ordinamento ha attraversato nel corso degli ultimi anni hanno messo nuovamente in discussione la tenuta e l'utilità di tale costruzione, al punto da far sorgere il dubbio se la categoria dell'indirizzo politico non abbia «smarrito i propri profili dogmatici rivelandosi improvvisamente inidonea a “catturare” la realtà e a interpretare le dinamiche politico-costituzionali in atto»³²⁹.

Si è già detto dei dubbi avanzati dalla dottrina costituzionalistica rispetto alla perdurante compatibilità della teoria dell'indirizzo politico con il sistema repubblicano³³⁰. È opportuno, però, dare atto anche di come la riflessione politologica, da una diversa prospettiva, si sia spinta oltre, sulla scorta degli interrogativi legati all'insorgere della ingovernabilità, la scoperta della complessità, il policentrismo assunto dalle organizzazioni sociali; tutti fattori che scoraggerebbero il concepire la governabilità *tout court* in termini di capacità normativo-decisionale degli organi di governo³³¹.

Tali critiche colgono nel segno quando descrivono una situazione di reale ed effettiva crisi di governabilità, intesa come capacità dei sistemi politici di guidare società sempre più complesse e sempre più portate a riversare le proprie domande sugli apparati pubblici³³². Nonostante tutto, però, non sembra corretto dover rinunciare allo strumento dell'indirizzo politico nella sua accezione finalistica, perché così facendo non solo si rischierebbe di svalutare eccessivamente gli strumenti che la Costituzione mette a disposizione³³³, ma anche perché gli stessi *policy studies* offrono argomenti a sostegno della perdurante utilità di strumenti che consentano di creare modelli “razionali” attraverso cui leggere la complessità del reale.

³²⁸ Osserva G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, 264, come l'indirizzo politico rappresenti, nella dinamica normale, l'interpretazione e l'attuazione della Costituzione anche negli spazi non definiti fino in fondo dal testo, ma lasciati alla discrezionalità degli organi politici perché la loro azione sia adattabile mediante l'acquisizione degli interessi reali.

³²⁹ Cfr. C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, 186.

³³⁰ A partire dalle riflessioni di quegli autori che si inseriscono nel filone “esistenzialista”, su cui cfr. *retro* par. 5.1.

³³¹ Cfr. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, 112 ss., che rileva come la decisione diverrebbe il frutto del concorso di una pluralità di soggetti diversi e non aprioristicamente identificabili. Più di recente, v. anche P. CIARLO, *L'indirizzo politico*, 92. Cfr. anche le considerazioni di G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, 125 ss.

³³² Cfr., su tutti, M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, 336. Ne deriva un sempre più marcato squilibrio tra le aspettative della società nei confronti della funzione di governo e la capacità delle istituzioni pubbliche di soddisfare tali richieste.

³³³ Contro questa «tesi nichilista» che, efficacemente, fa capo al suo «non essere» di fatto, cfr. le considerazioni di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3ª ed., 416.

Gli studi sulle *policies*, pur nelle diversità di metodo e di oggetto di analisi³³⁴, rivelano come vi siano molteplici elementi in comune tra l'“attività di governo”³³⁵ nella quale le *policies* si sostanziano e la tematica dell'indirizzo politico³³⁶: dal carattere finalistico-progettuale, alla dinamica procedimentale aperta, alla prospettiva complessiva con cui abbracciare gli attori coinvolti³³⁷.

³³⁴ Mentre il tradizionale ambito di ricerca delle *politics* è inquadrabile come lo studio dei fenomeni politici attraverso il metodo scientifico al fine di descriverli e spiegarli, tra i cultori dei *policy studies* si potrebbe dire non esservi concordia sulla natura, contenuto e finalità della propria indagine; cfr. G. CAPANO, *Scienza della politica e policy studies: un rapporto difficile, un'integrazione necessaria*, 103 ss. Per utilizzare le parole di coloro che tra i primi si sono occupati dell'argomento, *policy* può essere intesa come «a projected program of goal values and practices»; cfr. H.D. LASSWELL, A. KAPLAN, *Power and Society*, 71. Il paradigma di *policy* si propone di leggere trasversalmente quel che avviene all'interno della sfera pubblica – le norme approvate, i fondi stanziati, gli uffici riorganizzati – per ricondurre l'insieme di queste attività all'imperativo della soluzione di problemi di rilevanza pubblica. In questa logica, alcune distinzioni formali, quali ad esempio lo status pubblico o privato degli attori, o la responsabilità politica o amministrativa, perdono rilevanza se verificate rispetto alla capacità di identificare soluzioni percorribili, in una logica di prova-errore; cfr. G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, 12.

³³⁵ In via del tutto approssimativa, da un punto di vista operativo, *policy* può trovare un corrispondente nella “attività di governo” se si pensa all'inquadramento offerto da R. ROSE, *Ordinary People in Public Policy. A Behavioural Analysis*, 12 s.

³³⁶ Questo parallelo raramente viene azzardato dalla dottrina costituzionalistica. Tra i pochi v. S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale*, 347, secondo cui «l'espressione “processo decisionale politico”, che traduce letteralmente l'analogia espressione, corrente nella letteratura politologica anglo-americana (“policy decision making process”), trova un corrispondente rigoroso, proprio nel linguaggio della nostra dottrina giuridico costituzionalistica, nel concetto di potestà (o funzione) di indirizzo politico (o di governo) vista nel suo farsi, nel suo svolgimento».

³³⁷ Un primo elemento proprio delle *policy* consiste nella “intenzionalità”, intesa quale espressione della volontà di intervento da parte delle autorità entro un certo settore della realtà sociale, economica o culturale, allo scopo di imprimere una certa direzione. Ulteriore elemento è il carattere della “progettualità” dell'intervento, teso ad individuare obiettivi, valori, pratiche da raggiungere o realizzare in prospettiva diacronica. Chi voglia cogliere i termini di una *policy*, inoltre, non dovrà limitare lo sguardo al mero provvedimento finale, ma dovrà guardare all'intero “procedimento” nel quale essa si sviluppa. Momento fondamentale da considerare è la c.d. *implementation*, ovvero la fase latamente definibile di “attuazione”, priva di ogni automatismo e tale da arricchirsi dell'intervento di una molteplicità di altri soggetti, di rilevanze valenza politica. Cfr. R. DAHL, *After the revolution? Authority in a good society*, 120 ss.

Scendendo a livello di classificazioni teoriche, si può osservare come, a seconda della finalità perseguita, i *policy studies* si muovano lungo un asse descrittivo/prescrittivo, ove nel primo caso ci si orienta sullo studio “per” il *policy making*, ossia per ricostruire i contorni dei processi decisionali, i loro esiti e le caratteristiche degli attori che vi partecipano, in modo da formulare modelli più realistici e incisivi di come le società complesse affrontano le situazioni critiche; nel secondo caso invece si ha riguardo allo studio “del” *policy making*, con cui si esaminano i processi di formulazione e di attuazione dell'intervento pubblico in chiave diagnostico-terapeutica, allo scopo di migliorare i risultati o, quanto meno, ridurne i fallimenti; cfr. G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, 79 ss. Se si volesse spingere oltre il paragone tra *policy studies* e indirizzo politico, le prospettive che valorizzano la dimensione “normativa” sembrerebbero riecheggiare le richiamate impostazioni “normativiste” delle teoriche sull'indirizzo politico, mentre i *policy studies* che si limitano alla dimensione “descrittiva” potrebbero

Sebbene sia stata proprio la scienza politica a spingere sino alle estreme conseguenze le critiche rivolte ai modelli razionali di analisi³³⁸, sono gli stessi politologi a mettere in guardia dai modelli caratterizzati da «eccessi di descrittivismo iperfattualista» e che tendono ad appiattirsi sulla realtà: il fatto che «il *policy-making* sia caotico, caratterizzato da percorsi casuali, dovrebbe suscitare nel ricercatore il problema di spiegare tali caratteristiche» e cercare un ordine in ciò che sembra irrazionale nel dispiegarsi della dimensione politica³³⁹. I modelli procedimentali mantengono pur sempre una loro utilità analitica, ma devono essere adoperati con estrema flessibilità, ossia come un primo indicatore per affrontare la realtà fenomenologica della *policy*³⁴⁰.

Entro questi termini è possibile guardare anche a quelle obiezioni che accusano l'indirizzo politico e i suoi circuiti di definizione di eccessiva rigidità, e che condurrebbero alla loro sostanziale inutilizzabilità nel sistema costituzionale. Se anche l'orientamento «esistenziale» è motivato dall'esigenza di non costringere entro schemi rigidi il dinamismo dell'attività di governo, quest'ultima potrebbe pur sempre venire coniugata con una nozione di indirizzo politico che presenti l'apertura e l'elasticità necessaria ai processi di elaborazione delle politiche³⁴¹.

Sulla scia di queste considerazioni, dunque, qualora si decidesse di non abdicare a questo strumentario, non sarebbe possibile rimanere impassibili di fronte ad alcuni tra i più recenti fenomeni dei quali, al momento della stesura della Costituzione, non era possibile cogliere le spinte evolutive sull'ordinamento. Questi svi-

accostarsi alle ricostruzioni «esistenziali» dell'indirizzo politico, soprattutto nella misura in cui teorizzano la segmentazione della sfera pubblica e la disarticolazione delle organizzazioni sociali e di governo.

³³⁸ Sono state numerose le critiche progressivamente mosse contro le tecniche di analisi delle politiche, man mano che i *policy studies* si sono diffusi nella comunità scientifica. È andata avanzando, così, l'opinione secondo cui il modello razionale andrebbe radicalmente superato per la sua presunta deformazione intellettualistica («basata sulla ponderazione», «illumistica») e l'aspirazione all'onni-comprendività («pianificatrice», «sinottica»), così da approdare ad una rappresentazione più realista dei processi e di quanto accade nell'arena del *policy making*; cfr. C.E. LINDBLOM, *Politics and Markets*, 340. È sufficiente richiamare come, a partire da questi presupposti, siano state elaborate le c.d. teorie pluraliste del potere, che sottolineano fortemente – per quanto qui di più prossimo interesse – come la riuscita di una politica o il suo fallimento dipenda non solo dai *policy makers*, ma anche dai destinatari delle politiche, così che non sia possibile comprendere preventivamente quali e quanti siano i «giocatori effettivi» (cfr. C.E. LINDBLOM, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, 5). La radicalità delle obiezioni mosse è stata talmente corrosiva da spingere taluni, come P. KENIS, V. SCHNEIDER, *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, 26 ss., a ritenere che il coordinamento delle organizzazioni sociali e di governo non è più – si dice – il risultato di un indirizzo centrale, ma dall'interazione intenzionale di attori individuali.

³³⁹ Cfr. G. CAPANO, *Scienza della politica e policy studies: un rapporto difficile, un'integrazione necessaria*, 123 ss.

³⁴⁰ G. CAPANO, *Scienza della politica e policy studies: un rapporto difficile, un'integrazione necessaria*, 126.

³⁴¹ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 91, nota 86, secondo cui il dinamismo necessario per l'attività di governo potrebbe essere salvaguardato «anche nell'ambito di una impostazione normativa dell'indirizzo ove questa sia assunta in termini aperti ed elastici».

luppi hanno direttamente investito i connotati stessi dell'indirizzo politico e della relativa attività di produzione, imponendone una parziale rilettura. Conseguentemente, occorre valutare anche le ricadute sulle possibili interpretazioni dell'art. 95 della Costituzione e sugli equilibri tra organi necessari del Governo a partire dall'effettivo esercizio del potere di definizione dell'indirizzo politico.

5.4. *Il CIPE come epifenomeno della trasformazione del tradizionale "circuito" dell'indirizzo politico*

Elementi sintomatici di questa apertura dei principi della Costituzione, della flessibilità con cui occorre tracciare i circuiti dell'indirizzo politico, del dinamismo dell'attività di governo – come si è dato conto sopra – sono emersi nel corso dell'analisi dedicata espressamente al CIPE, quasi a rendere la posizione attualmente ricoperta nell'ordinamento dal Comitato come un epifenomeno di più radicali trasformazioni del sistema costituzionale.

Innanzitutto occorre osservare come la sfera di azione dell'indirizzo politico nazionale sia stata drasticamente condizionata dal trasferimento di ampie competenze, spesso a carattere trasversale, a favore di istituzioni sovranazionali e internazionali, prima fra tutte l'Unione europea³⁴². La principale causa dell'attuale debolezza dell'indirizzo politico viene ravvisata da alcuni proprio nel "fatale" abbandono del suo tradizionale «ancoraggio statale-nazionale»³⁴³. La cessione di sovranità a vantaggio di questo ordinamento sovranazionale trova quindi il suo tratto principale proprio nella rinuncia alla definizione solipsistica dell'indirizzo politico³⁴⁴. Il livello di capillarità raggiunto dalla produzione normativa a livello eurounitario sembrerebbe offrire sostegno a questa visione, per via della conseguente "riduzione"

³⁴² Al riguardo, M. PERINI, *Indirizzo politico*, 2. Non si prendono qui in considerazione altri attori che, pur negli scenari aperti dalla globalizzazione, sono in grado di condizionare l'elaborazione delle politiche e degli indirizzi statali senza incontrare limite nei confini nazionali: si pensi ad esempio ai mercati globali o alle agenzie internazionali di *rating*, la cui attività ha accentuato l'erosione della statualità oppure la confusione del confine tra esterno e interno, a causa dell'asimmetria territoriale dei mercati globali rispetto alla dimensione nazionale, o tra pubblico e privato, a partire dalla dicotomia fra democrazia e mercato. La recente crisi economico-finanziaria ha fatto emergere le implicazioni costituzionali del potere delle agenzie private di *rating* di condizionare le economie statali tramite il loro intervento sul mercato dei debiti sovrani, manifestando tutta la capacità di orientare, tramite l'attività di valutazione sull'affidabilità degli Stati agli occhi degli investitori, il potere degli Stati stessi di compiere libere scelte di indirizzo politico. Cfr. più di recente C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, 175 ss.; G. GRASSO, *"Rating" dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, 87 ss.

³⁴³ C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, 188.

³⁴⁴ Così G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, 119 ss., che critica come, da questo punto di vista, il processo di integrazione sovranazionale sembrerebbe essersi risolto nell'imposizione sugli Stati nazionali della determinazione particolareggiata dei fini dell'Unione europea.

degli spazi disponibili per l'indirizzo politico nazionale³⁴⁵. Una integrazione sul piano normativo che, peraltro, non si è accompagnata ad una integrazione “politica” e “istituzionale” che varrebbe a conferire una valenza propriamente costituzionale all'ordinamento dell'Unione europea, secondo i canoni tradizionali del costituzionalismo moderno³⁴⁶. Una debolezza sul piano politico, inoltre, che si aggrava ulteriormente ove si pretenda di fondare l'integrazione europea solamente per via “giurisdizionale”, ovvero tramite il c.d. dialogo tra le Corti e la tutela multilivello dei diritti fondamentali, trascurando l'apporto offerto dalla “politica legislativa”³⁴⁷.

La più significativa quota di sovranità nazionale devoluta all'Unione europea può essere registrata nel settore delle politiche economico-finanziarie. Sebbene nell'ambito della nozione generale di indirizzo politico non sia teoricamente isolabile un'autonoma nozione di “indirizzo politico economico”³⁴⁸, quest'ultimo ne rappresenta senza dubbio il «cardine»³⁴⁹ attorno al quale si accentua la scelta tra i

³⁴⁵ Cfr. C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, 188, che parla anche di una “degradazione” dell'attività politico-normativa nazionale ad attività «recettizio-normativa vincolata» della normativa eurounitaria.

³⁴⁶ Così A. CANTARO, *Il superamento della multilevel theory nei rapporti tra l'Europa, gli Stati membri e i livelli di governo sub-statale*, 121. Trova così espressione il “paradosso europeo” generato da un “minimalismo politico”, per il quale il potere pubblico europeo non si fonda sui classici fondamenti di legittimazione sociale e culturale (i.e. la nazione), politico e istituzionale (i.e. lo Stato), democratico (i.e. il popolo), che viceversa si accompagna ad un “massimalismo giuridico”, di ostacolo all'attribuzione del carattere propriamente costituzionale all'ordinamento sovranazionale, oltre che non in grado di generare un senso di appartenenza e di identità europeo; Maggiori sviluppi in A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'unione tra guerra e diritti, passim*. Analogamente M. LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, 71 ss., che, a differenza degli Stati nazionali, non ravvisa nello spazio giuridico europeo concetti fondamentali come popolo, cittadinanza, legittimazione, legalità.

³⁴⁷ Critico sulla possibilità che la mera garanzia dei diritti come pretese puramente soggettive sia funzionale ad implementare processi di integrazione politica, A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, 354 s., con riguardo soprattutto alla dottrina del *multilevel constitutionalism* intesa come tutela multilivello dei diritti offerta da più istanze sovranazionali. Osserva da una diversa prospettiva A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, 11, come «in Europa lo Stato costituzionale contemporaneo è, e resta, eminentemente uno Stato giurisdizionale profondamente “intriso” di diritto sovranazionale europeo», grazie anche all'apporto della Corte di giustizia dell'Ue e della Corte EDU. Più in generale, sul concetto di tutela multilivello dei diritti fondamentali, cfr. A. CARDONE, *Diritti fondamentali (tutela multilivello dei)*, 335 ss. Sul differente e complementare apporto di organi politici e giurisdizionali, cfr. A. RUGGERI, *Linguaggio del legislatore e linguaggio dei giudici, a garanzia dei diritti fondamentali*, 770 ss., che parla di «mutua, necessaria e parziale condizionalità intercorrente tra il linguaggio del legislatore e quello dei giudici».

³⁴⁸ Come messo in luce dall'analisi di G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, 20 ss. Cfr. anche F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, 130, ove si ritiene «assai rischioso azzardare conclusioni, volte a dimostrare come oramai già avvenuta una presunta fine della direzione politica dello sviluppo economico». Non sembra corretto, infatti, «cambiare segni di crisi degli equilibri costituzionali, finora posti a base dei sistemi democratico-liberali, come segnali di resa e di inutilità della politica, di fronte ad una naturale anomia dei mercati».

³⁴⁹ G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, 228. Secondo l'Autore, in un'epoca in cui si contraggono le risorse che affluiscono al settore pubblico, le decisioni attinenti alle

fini, oltre che tra i mezzi, per la conduzione delle politiche. Dal momento che i Governi nazionali hanno progressivamente rinunciato a definire autonomamente le politiche finanziarie statali, l'intero indirizzo politico nazionale risulta sottoposto a pesanti condizionamenti di matrice esogena³⁵⁰. Con l'imperversare della crisi economico-finanziaria, inoltre, sono stati attivati strumenti finanziari di sostegno agli Stati dell'Eurozona attraverso appositi trattati che si collocano al di fuori dell'ordinamento dell'Ue vero e proprio³⁵¹, senza quindi che cessioni così significative della sovranità nazionale siano state accompagnate da un corrispondente incremento dei poteri delle istituzioni che consenta un governo europeo della politica economica³⁵².

Anche il CIPE viene proiettato in una prima dimensione interistituzionale grazie alle molteplici forme di contatto che incorrono con gli organismi dell'Unione europea. Le attività di programmazione svolte dal Comitato, come più in generale le principali decisioni di indirizzo politico-economico adottate nel nostro Paese, non possono infatti più prescindere dai condizionamenti derivanti dall'integrazione sovranazionale.

Il settore di programmazione che più di altri ha inserito il CIPE nelle dinamiche eurounitarie è senza dubbio quello dei fondi a finalità strutturale. Più in generale, l'avvio delle politiche di coesione territoriale a livello europeo ha portato alla strutturazione di un modello di partenariato "a tre", con l'individuazione di forme di programmazione che coinvolgono le istituzioni eurounitarie, lo Stato e le Regio-

politiche pubbliche sono così condizionate dalla disponibilità di mezzi che finiscono con l'essere adottate in modo compiuto soltanto dopo che sono state determinate le risorse ad esse destinate. Ne consegue un'inversione del rapporto tra fini e mezzi dell'azione dei pubblici poteri, nel senso che la componente finanziaria, lungi dall'essere meramente strumentale, acquista rilievo centrale.

³⁵⁰ Sul ciclo di bilancio disciplinato dalla più recente normativa nazionale e dell'Ue, cfr. *retro* Cap. II, par. 2.

³⁵¹ Si pensi al c.d. Patto Euro Plus, sottoscritto nell'ambito del Consiglio europeo del 2011, che impegna gli Stati aderenti ad adottare misure idonee a stimolare la competitività e l'occupazione, e, soprattutto, a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità finanziaria; oppure al Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. Fiscal Compact); al Meccanismo europeo di stabilità (MES, ovvero il c.d. Fondo "salva-Stati"), che deriva dalle modifiche al Trattato di Lisbona; al Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), appositamente istituito dagli Stati dell'Eurozona per assicurare adeguato sostegno finanziario. Cfr. F. DONATI, *Crisi dell'euro, "governance" economica e democrazia dell'Unione europea*, 337 ss.; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, 17 ss.

³⁵² Cfr. S. MANGIAMELI, *Sovranità costituzionale degli Stati membri e vincoli europei. Il difficile percorso per l'integrazione politica*, 338 ss. Ma la crisi economica ha posto sotto *stress* non soltanto l'idea di un indirizzo politico-economico statale, ma molti degli elementi fondanti del costituzionalismo liberaldemocratico, quali principio democratico, rappresentanza politico-parlamentare, potere sovrano, tutela dei diritti fondamentali; cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla legittimazione al tempo della globalizzazione*, spec. 9 ss.

ni³⁵³. Per quanto riguarda lo Stato, si è verificato come il CIPE mantenga un ruolo chiave nella programmazione dei fondi strutturali, divenendo non solo la sede di elaborazione di numerosi indirizzi delle politiche di programmazione, ma anche il riferimento e il punto di convergenza per la programmazione a livello regionale, quale snodo del circuito triangolare cui si è fatto riferimento³⁵⁴. La rilevanza della posizione del Comitato si è ulteriormente accentuata allorché, dal 2006, si è deciso di condurre in maniera congiunta la “politica regionale comunitaria” (finanziata con i fondi strutturali e con le risorse nazionali di cofinanziamento) e la “politica regionale nazionale” (finanziata con il Fondo sviluppo e coesione).

Al di là di queste competenze, che impegnano trasversalmente una pluralità di settori materiali a livello nazionale, il CIPE ha modo di entrare in contatto con le istituzioni dell’Unione europea e di vedere condizionata la propria attività anche attraverso altre forme: si pensi a tutte le volte in cui il Comitato opera in attuazione diretta di orientamenti della Commissione europea o, più in generale, di atti sovranazionali e internazionali³⁵⁵, oppure alle situazioni in cui viene imposto il rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato³⁵⁶.

Un ulteriore fattore che, questa volta a livello nazionale, può essere annoverato tra quelli determinanti la crisi della concezione tradizionale di indirizzo politico

³⁵³ Si è cioè verificato il passaggio da un “regionalismo funzionale” ad un “regionalismo istituzionale”: dalla considerazione, cioè, delle Regioni europee come mere dimensioni geografiche dell’azione comunitaria, alla considerazione delle medesime come livelli istituzionali di governo da associare agli organi di governo nazionali e comunitari in un rapporto di “partnership” nello svolgimento delle attività di programmazione e in vista del conseguimento di determinati obiettivi di riequilibrio economico e sociale; cfr. P. CARETTI, *Le Regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei fondi strutturali*, 257 ss. Più di recente, sul nesso tra fondi strutturali, programmazione regionale e politiche sociali, G. LUCHENA, R. MANFRELLOTTI, *Brevi riflessioni in tema di governance plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei Fondi strutturali*, 12 ss.

Sulla progressiva evoluzione del ruolo delle Regioni a livello europeo, oltre ai contributi già richiamati retro Cap. II, par. 5, cfr. anche M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, 33 ss.; M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l’Unione europea*; G. PORRO, *Regioni e Unione europea*, 638 ss.; M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le Regioni e l’Unione europea*, 991 ss.; A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell’attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*. Per un recente quadro sull’influenza dell’Ue sulle autonomie territoriali e sul contributo degli enti sub-statali alla costruzione europea, cfr. G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell’architettura istituzionale dell’Unione europea*, 309 ss.

³⁵⁴ V. retro Cap. II, par. 5. La deliberazione del CIPE che distribuisce fra le amministrazioni statali e regionali le risorse che l’Unione europea mette a disposizione dell’Italia può essere considerata «sicuro esempio» di atto di indirizzo; così G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, 199.

³⁵⁵ Così nel caso dei criteri e delle modalità per l’attuazione del “Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti Ue sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà” (Cap. II, par. 7), oppure nelle forme di programmazione direttamente operanti in materia ambientale (Cap. II, par. 16).

³⁵⁶ Si veda, al riguardo, quanto accade nel settore della programmazione negoziata (Cap. II, par. 4).

consiste nel policentrismo determinato dall'attuale sistema delle autonomie territoriali e, in particolare, dalle Regioni³⁵⁷.

Già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione ci si rendeva conto che la carica pluralistica di cui la nuova Carta è portatrice avrebbe inevitabilmente moltiplicato i centri di definizione dell'indirizzo politico. L'autonomia riconosciuta dall'art. 5 della Costituzione a tutti gli enti territoriali³⁵⁸, infatti, si traduce in una autonomia "politica", o di "indirizzo politico-amministrativo", promossa nell'ambito dell'unità e indivisibilità della Repubblica³⁵⁹. Gli enti esponenziali hanno il compito di soddisfare gli interessi delle diverse comunità locali, le quali possono elaborare in autonomia un proprio indirizzo politico tramite propri organi di governo e quale riflesso del principio di sovranità popolare³⁶⁰. In particolare sono le Regioni, forti della potestà legislativa, a rendersi capaci di replicare in maniera più rilevante il circuito statale in termini di raccordo corpo elettorale – Consiglio regionale – Esecutivo³⁶¹.

Con la riforma del Titolo V conclusasi nel 2001, poi, è emersa ancor più l'esigenza di avvicinare e integrare il momento della decisione politica regionale con quello statale, attraverso forme nuove e più efficaci di *governance* che garantiscano flessibilità e partecipazione ad un'organizzazione complessa come quella dello Stato regionale³⁶². Basti pensare alla nuova formulazione dell'art. 114 Cost., il quale adesso sancisce l'eguale concorso di tutti gli enti territoriali alla costruzione dello Stato-ordinamento. Pur con le dovute differenze che permangono tra lo Stato, da una parte, e le altre autonomie territoriali, dall'altra, anche in termini di garanzia delle istanze unitarie³⁶³, viene così superata la precedente concezione "piramidale"

³⁵⁷ M. PERINI, *Indirizzo politico*, 2.

³⁵⁸ Così G. BERTI, *Art. 5*, 277 ss., e più di recente cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, 132 ss.

³⁵⁹ Tra i primi che, a partire dagli studi di M.S. Giannini, hanno esplicitato e reso sistematico il passaggio da "autonomia politica" a "potestà di indirizzo politico" vi è T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, 101 ss., ammettendo che Regioni, Province e Comuni possano adottare un indirizzo politico anche diverso dallo Stato, purché non lesivo dell'unità statale. In senso contrario L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, 260 ss. Per uno studio sistematico sul punto, cfr. G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale*.

³⁶⁰ Cfr. A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, 152 ss.; G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, 65 ss.

³⁶¹ Sul punto cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, par. 168 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, 169 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, 6. Sulla capacità delle Regioni di elaborare un proprio indirizzo politico, v. anche M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, 25 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, 100 ss.

³⁶² Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, 1153 ss.

³⁶³ Cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, 212 s., che ravvisa una continuità rispetto alla precedente formulazione dell'art. 114, a partire dalla distinzione tra l'"autonomia" degli enti territoriali e la "sovranità" dello Stato. Cfr. anche le numerose pronunce della Corte costituzionale, con cui si è ribadito questa distinzione (sent. n. 365/2007) e si è chiarito come allo Stato viene «riservata una posizione peculiare desumibile non solo

che vedeva lo Stato collocato al vertice del sistema, per dare adito ad una diversa impostazione del sistema interistituzionale che assume più la fisionomia di una “rete” di decisori politici³⁶⁴. Con il moltiplicarsi dei centri politici e il rafforzamento del loro potere decisionale – avvenuto quantomeno a livello costituzionale, salvo poi la prassi muoversi in ben altra direzione³⁶⁵ – si è reso ancora più chiaro come l’unità non sia più raggiungibile mediante sistemi gerarchici, bensì attraverso circuiti di interazione e collaborazione³⁶⁶.

Le Regioni, quindi, hanno cercato nuovi canali per poter cooperare e condizionare l’elaborazione dell’indirizzo politico statale: *de jure condito*, hanno trovato nel sistema delle Conferenze la sede principale entro cui operare un’attività concertativa di valenza anche propriamente politica³⁶⁷; in una prospettiva di riforma, invece, è nell’ipotesi del “Senato delle autonomie” che – come noto – si sono scaricate le aspettative delle autonomie territoriali nei più recenti progetti di riforma costituzionale, nessuno dei quali giunto ad approvazione³⁶⁸.

dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria» (sent. n. 274/2003 e, più di recente, sent. n. 50/2015).

³⁶⁴ Così G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, 210.

³⁶⁵ È un dato sufficientemente noto e comprovato che, da una parte, la legislazione che ha fatto seguito alla riforma del Titolo V abbia tradito le originarie aspettative e svilito le potenzialità autonomistiche insite nel nuovo quadro costituzionale, adottando indirizzi prevalentemente tesi a mantenere lo *status quo*, quando non improntati ad un più marcato centralismo; dall’altra, anche la giurisprudenza costituzionale ha, soprattutto nell’ultimo periodo, avallato gli indirizzi della legislazione statale facendo ricorso al criterio della “prevalenza” delle materie o all’uso espansivo di materie “trasversali”, come la “tutela della concorrenza” o i principi fondamentali di “coordinamento della finanza pubblica”; il tutto aggravato dall’imperversare della crisi economica che ha accentuato ulteriormente la carica accentratrice degli interventi statali. Cfr. S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*.

³⁶⁶ G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, 70, secondo cui in un sistema dove il disegno autonomistico rompe (o dovrebbe rompere) l’unità giuridico-amministrativa dello Stato «il principio collaborativo finisce per essere il vero fattore di unità». Col nuovo Titolo V, a maggior ragione, non è più configurabile una contrapposizione tra indirizzo politico statale e indirizzo politico regionale negli stessi termini del testo originario della Costituzione, ma occorre che la Regione cerchi i suoi interlocutori istituzionali nella struttura reticolare tracciata dall’art. 114 Cost. (cfr. A MANGIA, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, 891). Sul rilievo del principio di leale collaborazione, v. *infra*.

³⁶⁷ Sulle quali, più in generale, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, 529 ss.; E. CATELANI, *I rapporti fra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, 539 ss.; P. RAMETTA, *La norma contrattata. I poteri normativi del c.d. Sistema delle Conferenze*, 187 ss.; L. DELL’ATTI, *La conferenza stato-regioni: vizii e virtù di un organo “a geometria variabile”*.

³⁶⁸ Come noto, la proposta “Renzi-Boschi”, non entrò in vigore a causa del voto contrario del referendum dello scorso 4 dicembre 2016, prevedeva che il “Senato della Repubblica” fosse composto da 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali (sindaci e consiglieri regionali), eletti dai Consigli regionali o delle Province autonome, in conformità alle scelte degli elettori, cui si sarebbero aggiunti i senatori a vita e gli ex Presidenti della Repubblica (nuovo art. 57) (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, 2613-D, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del*

Anche su questo fronte interno, le molteplici competenze e le modalità con cui opera il CIPE valgono a creare forme di raccordo tra livelli istituzionali di governo, in modo tale da rendere il Comitato una sede entro cui i momenti decisionali di Stato e Regioni trovano una reciproca compenetrazione.

Si pensi, sotto il profilo strutturale, alle previsioni normative che disciplinano la composizione del Comitato e che qualificano come membri permanenti il Ministro per gli affari regionali, in qualità di presidente della Conferenza Stato-Regioni, e soprattutto il presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome; oppure, alle previsioni che, in passato, obbligavano ad integrare la composizione del CIPE con tali soggetti o che allargavano la partecipazione delle sedute ai Presidenti delle Regioni interessate³⁶⁹.

Al di là delle previsioni generali del d.lgs. n. 430/1997, in ordine alle competenze del CIPE sull'indirizzo per lo sviluppo delle aree regionali³⁷⁰, la legislazione di settore e la prassi attestano numerose ipotesi e forme di raccordo con gli enti regionali.

Innanzitutto, in numerosissime occasioni la fase istruttoria delle delibere del CIPE viene arricchita da un scambio di note informale con le istituzioni territoriali³⁷¹. Perlopiù, queste forme di dialogo e confronto si verificano tra il Ministro proponente, responsabile dell'istruttoria, e i funzionari regionali preposti ai singoli settori in cui ricade la decisione del CIPE.

numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione). Sull'ambiguità e l'incompletezza della proposta di riforma, circa lo specifico profilo della legittimazione dei senatori e la necessità di attendere la legge elettorale del Senato per sciogliere i dubbi, basti rinviare a E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, 37 ss. Il Senato, tuttavia, sarebbe stato escluso dal rapporto fiduciario con il Governo, dal momento che solo la Camera sarebbe stata «titolare del rapporto di fiducia» (nuovo art. 55, c. 4). Sulla opposta esigenza delle Regioni di partecipare più efficacemente ai circuiti di indirizzo politico nazionali, cfr. anche G. MOBILIO, *L'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario: una riflessione a partire dalla nozione di indirizzo politico*, 323 ss.

³⁶⁹ Si veda l'art. 61, c. 7, della n. 289/2002, rispetto alla ripartizione del FAS, oppure alle previsioni all'art. 1 della legge n. 443/2001, con riguardo al Programma infrastrutture strategiche. Su questa forma di raccordo, cfr. G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura di Governo*, 265 ss., a parere del quale essa sembrerebbe «rivestire, nel complesso, un rilievo istituzionale sensibilmente più accentuato» rispetto al raccordo stretto tra Governo e Regioni all'interno del sistema delle Conferenze.

³⁷⁰ L'art. 1, c. 1, lett. b), del d.lgs. n. 430/1997, affida al CIPE il compito di «definire gli indirizzi generali di politica economica per la valorizzazione dei processi di sviluppo delle diverse aree del Paese, con particolare riguardo alle aree depresse», e di «verificarne l'attuazione, attraverso una stretta cooperazione con le regioni, le province autonome e gli enti locali interessati» tramite il sistema delle Conferenze.

³⁷¹ È quanto avviene, ad esempio, nel caso del riparto del Fondo sanitario nazionale (Cap. II, par. 13), per la programmazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (prima delle riforme del 2006) (Cap. II, par. 6.1), nel procedimento di adozione e di sostanziale modifica del Programma infrastrutture strategiche (Cap. II, par. 10.1), per l'adozione del Programma nazionale degli interventi nel settore idrico (Cap. II, par. 10.2) o il Programma edilizia scolastica (Cap. II, par. 10.2).

La modalità formalmente più rilevante per assicurare la partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento di adozione delle decisioni del CIPE è rappresentata dall'intervento della più volte richiamata Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata. Si tratta di contributi consultivi o sostanzialmente co-deliberativi, imposti da previsioni legislative che rivelano non di rado «caratteri di vaghezza e di imprecisione» e che contribuiscono a conferire «elevata carica di politicità» agli atti che costituiscono oggetto di intervento³⁷². La valenza di questa forma di intervento è testimoniata dal fatto che la stessa Corte costituzionale, in molteplici pronunce occasionate da conflitti fra Stato e Regioni, ha imposto l'intervento delle Conferenze nel procedimento di adozione delle decisioni del Comitato³⁷³.

Quello che merita sottolineare nei raccordi che vengono ad instaurarsi tra CIPE e Regioni non riguarda solamente la ricerca di una più ampia concertazione nell'adozione delle decisioni³⁷⁴. Al di là della ricerca sostanziale del consenso, infatti, il Comitato tende a sfruttare il margine di autonomia concesso dalle previsioni legislative per strutturare processi decisionali integrati e stabilire le forme più adatte con cui coinvolgere le autonomie territoriali³⁷⁵. Il coinvolgimento regionale, inoltre,

³⁷² G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali*, 272. Alcuni esempi di intervento delle Conferenze nell'iter di approvazione delle delibere CIPE si ritrovano nella ripartizione del Fondo sanitario nazionale (Cap. II, par. 13), la programmazione del FAS (prima del 2006) (Cap. II, par. 6.1), l'adozione del Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici (Cap. II, par. 10.2), il Programma nazionale degli interventi nel settore idrico (Cap. II, par. 10.2), il Piano agrumi (Cap. II, par. 14), la ripartizione del Fondo nazionale per la montagna (Cap. II, par. 15), la riclassificazione delle zone svantaggiate (Cap. II, par. 3).

³⁷³ Si pensi alla famosissima sentenza n. 303/2003, concernente il procedimento di adozione del Programma infrastrutture strategiche, nonché alle successive pronunce riguardanti il procedimento di adozione delle delibere CIPE, quali: sent. n. 121/2010, sulle modalità per superare il dissenso delle Regioni nell'adozione del Piano Casa; sent. n. 45/2008, sul finanziamento del Programma nazionale straordinario di investimenti in edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico tramite fondi a destinazione vincolata; sent. n. 51/2008, sulle modalità di definizione dei diritti aeroportuali; sent. n. 63/2008, sui criteri e le modalità per l'attuazione del Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti Ue sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà; sent. n. 339/2009, sui criteri di riparto del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca; sent. n. 242/2005, circa l'approvazione delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi ad opera della società Sviluppo Italia.

³⁷⁴ Come risulta anche dai casi in cui il CIPE ha spontaneamente richiesto il parere delle Conferenze benché non imposto a livello legislativo, secondo quanto avvenuto per l'adozione del Piano nazionale della sicurezza stradale (Cap. II, par. 10.3), per il Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete classificata nazionale (Cap. II, par. 10.3), nonché per il Programma statistico nazionale (Cap. II, par. 18).

³⁷⁵ Così, ad esempio, per le politiche che ruotano attorno alle "Zone franche urbane" di cui all'art. 1, cc. 340 ss., della legge 296/2006 e all'art. 1, cc. 561 ss., della legge n. 244/2007 (Cap. II, par. 3). Emblematico in questo senso, poi, è quanto avviene per il Piano nazionale della sicurezza stradale e per il Programma per il miglioramento della sicurezza stradale sulla rete classificata nazionale (Cap. II, par. 10.3), ove, tra le forme di raccordo Stato-autonomie già collaudate, vi sono, ad esempio,

non si esaurisce solamente nell'approvazione delle pronunce del CIPE, ma appare indispensabile anche quando si tratti di implementare e dare attuazione a tali decisioni³⁷⁶. La programmazione realizzata dal CIPE dipende molto spesso dalla programmazione regionale specificativa, che non solo deve porsi in linea di continuità con le *polices* predisposte dal Comitato, ma che ha anche il compito di non determinare il sostanziale fallimento di queste ultime³⁷⁷.

Tornando alle evoluzioni cui è andato incontro il circuito di definizione dell'indirizzo politico, occorre notare da ultimo come nel corso della storia repubblicana non siano stati solamente fattori esterni ad alterare tale circuito, ma le stesse dinamiche interne sono andate incontro a significative oscillazioni, modificando gli equilibri tra gli attori istituzionali e il loro grado di incidenza nei procedimenti decisionali. Non potendo qui ricostruire le complesse trasformazioni incorse nella forma di governo italiana, basti solo osservare come, allo stato attuale, il baricentro decisionale tra gli snodi del circuito si sia prevalentemente spostato in capo al Governo. Una sovraesposizione di questo organo che, peraltro, trova un generale riscontro anche nella evoluzione che ha seguito il CIPE nel corso della sua storia, il cui costante incremento delle relative competenze è un fattore sintomatico.

Il progressivo emergere del Governo è un fenomeno che si iscrive entro una tendenza più generale, comune alle forme di governo parlamentari nelle democrazie occidentali già a partire dai primi del '900³⁷⁸. È in questa fase che si assiste alla

emanazione di bandi da parte delle Regioni sulla base del bando tipo definito a livello nazionale o l'avvio di procedure concertate, la costituzione di Commissioni regionali di selezione delle proposte da ammettere a cofinanziamento secondo i criteri premiali puntualmente individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'elaborazione di proposte da parte di Province e Comuni, la sottoscrizione di convenzioni tra Regioni e enti locali.

³⁷⁶ Già da tempo è stato messo in luce come «nel processo di pianificazione il concorso regionale è indispensabile sia nella fase conoscitiva di ricerca dei dati, sia nella fase di redazione del piano, sia nella fase di esecuzione; è indispensabile nell'aspetto di organizzazione dimensionale e nell'aspetto di partecipazione»; così con riguardo alla programmazione globale, ma con considerazioni certo valide anche per la programmazione settoriale, A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, 503. Sulla programmazione regionale in generale, cfr. M. STIPO, *Programmazione statale e programmazione regionale*, 5 ss.

³⁷⁷ Così, come è stato illustrato, nella programmazione dei fondi strutturali e nei "programmi attuativi" FAS (Cap. II, par. 5 e 6.2); nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e nella corrispondente redazione dei "piani regionali dei trasporti" (Cap. II, par. 10.2); nella programmazione regionale concernente il Piano nazionale della sicurezza stradale (Cap. II, par. 10.3), il Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura (Cap. II, par. 14), o il finanziamento delle infrastrutture idriche (Cap. II, par. 10.2). A questo proposito, viene fatto frequentemente ricorso alle tecniche di programmazione negoziata, in tutte le sue varianti, per favorire soluzioni concertate e non determinare soluzioni di continuità nel *policy making process*.

³⁷⁸ Come osserva B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *I metodi di studio del diritto costituzionale comparato*, 193, nelle democrazie parlamentari moderne è possibile parlare di «predominio politico dell'Esecutivo sotto il regime parlamentare»: scopo della campagna elettorale è infatti il trionfo del partito che formerà poi il Governo e «il significato reale del parlamentarismo è pertanto la formazione del Governo». Il regime parlamentare consiste nel potere politico della maggioranza, ma che un Esecutivo sia

trasformazione e all'ampliamento dei compiti dello Stato³⁷⁹, con il superamento di una visione oramai tralattizia della separazione dei poteri, e il Governo, posto al vertice delle amministrazioni pubbliche, si dimostra la sede politica più idonea per farsi carico dei nuovi compiti³⁸⁰.

Nella forma di governo italiana, dopo una lunga fase che si è soliti ricondurre alla c.d. centralità del Parlamento³⁸¹ – che peraltro ha condizionato le stesse elabo-

forte, attivo, creatore, è una «necessità *tecnica* del parlamentarismo moderno» e il primato politico del potere esecutivo è la base del funzionamento normale del regime parlamentare.

³⁷⁹ Osservano S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, 22 ss., come sia stato l'avvento dei partiti di massa ad avere alterato in Europa gli equilibri sociali del parlamentarismo, mentre è stato lo sviluppo dei partiti elettorali negli Stati Uniti che ha stabilizzato il governo separato a primazia congressuale. Le nuove sfide di inizio secolo, fra cui la mobilitazione sociale e la ridefinizione dei rapporti interstatali imposta dal primo conflitto bellico, hanno esposto i parlamentarismi ad una accentuata instabilità decisionale, cui è corrisposta una sempre maggiore invasione dei Governi nell'ambito del legislativo, tanto che le democrazie poco radicate ed esposte ad un'alta frammentazione partitica sono state spinte verso regimi (autoritari o totalitari) connotati da una concentrazione del potere esecutivo incontrollata. Da qui le esigenze di "razionalizzazione" delle forme di governo parlamentari nelle Costituzioni del secondo dopoguerra, volte anche a rafforzare la stabilità degli Esecutivi; cfr. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione, passim*, anche per i riferimenti comparati.

³⁸⁰ Si veda sul punto C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, 47 ss., che rileva come già in epoca anteriore alla prima guerra mondiale lo Stato non si ponesse più come tutore di libertà formale, come sostenuto nella precedente epoca liberale, ma fosse «promotore di giustizia in senso sostanziale»: compiti che hanno richiesto una moltiplicazione quantitativa dei suoi interventi nei rapporti sociali, una loro diversificazione qualitativa, tale da accrescere l'incertezza nella linea di demarcazione fra le attività riservate a legislatori e governanti, rimasti oramai privi di ogni qualificazione soggettiva o oggettiva idonea a farli qualificare quali distinti poteri, come voleva la tradizione per il loro radicarsi in diverse e autonome forze sociali. Osserva G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, 91 ss., come l'essenza della divisione liberale dei poteri traeva espressione della "centralità del legislatore", mentre oggi, nella nuova divisione democratica e sociale, la formula più efficace è la "centralità del governo o Potere governante". Più in generale, cfr. P. CARETTI, *Il rafforzamento dell'esecutivo e la sua incidenza sulla forma di governo parlamentare*, 45 ss., e M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministri)*, 253 ss.

³⁸¹ Nel circuito di definizione dell'indirizzo politico, la prima fase storica della storia repubblicana è stata caratterizzata – come noto – da una presunta centralità del Parlamento. Si trattava del riflesso di quella necessaria "proporzionalità" dei sistemi elettorali che si riteneva consustanziale alla Carta costituzionale (cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, 849 ss.) e, soprattutto, della primazia di partiti forti che, in una visione riduttiva delle istituzioni a lungo invalsa, hanno monopolizzato il potere politico entro un Parlamento cui «competono compiti di mera legittimazione formale o di rappresentanza indiretta» (A. MANZELLA, *Il parlamento*, 1ª ed., 20). Per quanto qui di interesse, il programma di governo si riteneva venisse fatto oggetto di trattativa tra i partiti dopo il momento elettorale, quando cioè le forze politiche avevano avuto modo di misurare il proprio peso sulla base dei risultati elettorali, e diveniva la base sulla quale offrire sostegno al Governo (P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, 32). Da tale accordo scaturiva la definizione dell'indirizzo politico e traeva origine la relazione fiduciaria, ovvero il *continuum* tra maggioranza Parlamentare e Governo (M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 31 ss.; S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, 127 ss.). La coalizione di governo rappresentava lo strumento perché potesse concretizzarsi il consenso dei partiti su di un dato indirizzo politico (G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, 85 ss.).

razioni teoriche sull'indirizzo politico³⁸² – questa valorizzazione dell'Esecutivo ha avuto una accelerazione solamente di recente, come conseguenza, diretta o indiretta, dei mutamenti sullo scenario internazionale³⁸³ e di riforme normative interne³⁸⁴. La modifica del sistema elettorale, in particolare, ha inciso sulla struttura del sistema partitico e, conseguentemente, sulla formazione delle coalizioni elettorali, la nascita dei Governi e la formulazione dei programmi di governo, determinando un tendenziale rafforzamento dell'organo esecutivo nella definizione e gestione dell'indirizzo politico all'interno del circuito³⁸⁵. Nel contesto di questo rafforza-

³⁸² L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, 277.

³⁸³ Cfr. il recente quadro offerto in G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, 93 ss., che ricollega lo spostamento dei flussi di potere a favore del Governo agli stravolgimenti nella politica internazionale, a partire dal crollo del muro di Berlino del 1989, o al processo di integrazione comunitaria e ai vincoli alla politica di bilancio che, da Maastricht in poi, le istituzioni europee hanno imposto alla Repubblica; tra gli effetti che ne sono scaturiti sul sistema politico-istituzionale basti considerare la fine della cosiddetta *conventio ad escludendum* o, unitamente ad altri fattori interni, la scomparsa dei partiti storici che dal dopoguerra affollavano l'arena politica.

³⁸⁴ Si pensi alla razionalizzazione e al rafforzamento dell'organo Governo derivante dall'adozione della legge n. 400/1988, su cui v. *retro* Cap. I, par. 5.2; oppure alle modifiche della legislazione di bilancio, di cui la legge n. 362/1988 costituisce un momento significativo teso a rafforzare la funzione di guida esercitata dal Governo sul procedimento legislativo di bilancio o sulle leggi di spesa, su cui v. *retro* Cap. I, par. 5.1. Si aggiungano anche le novelle ai regolamenti parlamentari con la generalizzazione del voto palese nel 1988. Tutte misure finalizzate a rafforzare il principio monocratico e il principio collegiale del Governo e a «oleare i canali per l'indirizzo politico», secondo l'espressione di G. AMATO, *Intervento*, 53. Più di recente cfr. V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, 7 ss.

³⁸⁵ Come però rileva L. ELIA, *Governo (forme di)*, 643, le forme di governo parlamentari presentano una notevole flessibilità, tanto che, a Costituzione invariata, «la dislocazione del potere d'indirizzo nei *leaders* assembleari è altrettanto ammissibile della sua localizzazione nel Gabinetto o nel Premier». Circa le conseguenze sugli equilibri tra organi endogovernativi a seguito dei cambiamenti nella legislazione elettorale degli ultimi anni si è già detto *retro* par. 3. È sufficiente qui ricordare come l'entrata in vigore delle leggi elettorali n. 276 e n. 277/1993 abbia incentivato la formazione di un secondo sistema dei partiti, debolmente strutturato, diverso dal precedente per denominazione e numero, polarizzazione ideologica, numero dei poli di aggregazione partitica (da uno divengono due), e tendenza (centripeta o centrifuga) della competizione politica. A partire dalle elezioni politiche per la XIII legislatura si sono formate coalizioni elettorali che indicano agli elettori un candidato alla Presidenza del Consiglio e sottoscrivono un programma elettorale di coalizione prima del voto, destinato poi a offrire la base su cui strutturare il programma di governo che viene formalizzato con la delibera del Consiglio dei Ministri *ex art.* 2 della legge n. 400/1988. La successiva legge elettorale 270/2005, l'unica ad aver trovato applicazione fino alla XVII legislatura, ha reintrodotto il voto di lista e incentivato di conseguenza la competizione tra partiti alleati, ma non ha tuttavia fatto venir meno, nella XV e XVI legislatura, il gioco politico a due tra coalizioni elettorali. Non solo, ma l'art. 1, c. 4, di tale legge ha disposto che il programma elettorale venga ufficialmente depositato assieme ai contrassegni, così da renderlo esplicito agli occhi degli elettori prima del voto. Cfr. di recente R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del governo?*, 10 ss. Le elezioni che hanno dato avvio alla XVII e alla XVIII legislatura hanno però ufficializzato l'insorgere di un terzo polo, costituito dal Movimento 5 Stelle, propendente a non aggregarsi con i partiti formanti le

mento, tuttavia, non è certo venuto meno quel nesso di dipendenza con i partiti politici che ha caratterizzato la sorte dei Governi sin dall'entrata in vigore della Costituzione³⁸⁶; un rapporto reso ancor più instabile dalla crisi che, nell'intero panorama europeo, stanno endemicamente attraversando i partiti politici "rappresentanti"³⁸⁷ assieme alla stessa società civile "rappresentata"³⁸⁸. Tale situazione di incertezza – è il caso anche solo di accennare – provoca peraltro una crescente sovraesposizione di quegli stessi organi chiamati a "correggere" l'indirizzo politico di maggioranza e riportarlo nei limiti della cornice costituzionale, ovvero Presidente della Repubblica³⁸⁹ e Corte costituzionale³⁹⁰.

altre due principali coalizioni, rompendo così la presunta linearità degli sviluppi successivi alle riforme degli anni '90.

³⁸⁶ Basti qui richiamare le considerazioni di L. ELIA, *Governo (forme di)*, 654 ss., sulla forma di governo parlamentare a "multipartitismo estremo" e la loro incapacità di «creare regole serie per gli accordi di coalizione ed il loro mantenimento». Altrettanto note sono quelle forme di "degenerazione partitocratica" cui è andato incontro il sistema politico italiano, su cui si vedano sempre le considerazioni in G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, 331 ss.). Osserva G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, 408, come il portato della degenerazione partitocratica induce il Governo a riposare su contratti stretti da un certo numero di apparati o sottoapparati partitici, che però «per loro natura sono labili, e per di più non offrono la base per una attività di governo coesa e autorevole; al contrario aprono la strada a infinite interferenze lecite e illecite». Tutt'al più, è stato osservato, il Parlamento costituisce la sede istituzionale della mediazione degli interessi e della negoziazione, che trova espressione nella legislazione, soprattutto decentrata in Commissione (A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, 14 ss.). A distanza di anni è possibile comunque osservare come il Parlamento non sia mai stato "centrale", nel senso di luogo in cui debba passare tutta la politica, tutta la legislazione, tutti gli accordi fra i partiti, di governo e di opposizione; erano, e rimangono, i partiti i centri in cui viene decisa la maggior parte della politica e si concentra la rappresentanza politica (G. PASQUINO, *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, 5 ss.). Negli anni più recenti della c.d. seconda Repubblica si assiste dunque, da una parte, alla nascita di nuove identità politiche tra loro in opposizione radicale, che si delegittimano reciprocamente, e che sono strutturate come "partiti personali", raccolti attorno ad uno o pochi leaders politici, fortemente verticalizzati e organizzati in modo da esporre l'immagine del leader in occasione delle consultazioni elettorali (M. CALISE, *Il partito personale*, 59 ss.); dall'altra si assiste alla formazione di coalizioni elettorali eterogenee, che marcano le reciproche differenze e creano maggioranze litigiose e poco coese, sempre dipendenti dalle segreterie o dai leaders di partito (V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, 140 ss.).

³⁸⁷ Più di recente, cfr. P. MANCINI, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*; S. TORMEY, *The end of representative politics*; M. REVELLI, *Finale di partito*, ed i riferimenti ivi contenuti.

³⁸⁸ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, 114 ss., che fa riferimento alla perdita delle identità collettive o (addirittura) individuali, lo smarrimento del senso del legame sociale, la volatilità dei ruoli sociali.

³⁸⁹ Il pensiero corre alla fase di crisi politico-istituzionale che ha provocato la rielezione di Giorgio Napolitano all'inizio della XVII legislatura e all'ampio consenso con cui essa è avvenuta: elementi che hanno sicuramente rafforzato l'autorevolezza e la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica; cfr. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*; F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *L'eccezionale "bis" del Presidente della Repubblica Napolitano*.

³⁹⁰ Cfr. R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, che riporta a titolo di esempio il "peso politico" delle recenti sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017, rese sulle leggi elettorali,

A ciò si aggiunga come la posizione del Governo – come anticipato – debba essere ricollocata nella geografia costituzionale anche a fronte delle spinte derivanti dagli ulteriori livelli territoriali di governo³⁹¹. Il Governo si collega così alle autonomie regionali e all'Unione europea attraverso una serie di “intrecci” che mutano i termini stessi dei rapporti reciproci, non più fondati su “atti finali e definitivi”, ma da concepire in termini di necessaria “funzionalità”³⁹². Inoltre, la presenza nelle istituzioni dell'Unione europea, come il Consiglio dell'Ue, e negli organi interni di raccordo con le autonomie territoriali, come il sistema delle Conferenze, consente al Governo di muoversi “su più tavoli” e con giocatori diversi dal Parlamento, allentando così i controlli dell'assemblea rappresentativa e provocando una dispersione di responsabilità politica³⁹³. Solo di recente si sta tentando di attenuare questo protagonismo dell'Esecutivo rafforzando il controllo parlamentare e aprendo canali di dialogo diretto tra il Parlamento e questi ulteriori livelli territoriali di governo³⁹⁴.

oppure le pronunce con cui la Corte ha iniziato a rimodulare gli effetti delle proprie sentenze di incostituzionalità, a partire dalla sent. n. 10/2015.

³⁹¹ Cfr. G. BERTI, *Relazione generale*, 180 ss., secondo cui «il progressivo e anche incerto affermarsi degli istituti dell'unione europea, in parallelo con l'altrettanto progressivo e incerto affermarsi delle forme di autogoverno locale nelle regioni e nei comuni, non rispecchia altro che la costruzione di un ordine politico e giuridico, che pur valendosi all'apparenza di luoghi e concetti del linguaggio tradizionale, pone in evidenza dei processi di verifica del governo e dell'amministrazione della società che non hanno riscontri, altro che pallidi o forzati o di pura maniera, nel mondo passato» (187 s.).

³⁹² G. BERTI, *Relazione generale*, 189. Una “funzionalità” destinata a tradursi in una diversa modalità di «recepire, proporre, coordinare, connettere, come elemento indispensabile di un congegno che è assai più vasto e che tiene appunto il governo stretto a tali compiti». Sul piano strutturale, a partire dalle riforme che hanno interessato la Presidenza del Consiglio con il d.lgs. n. 303/1999, si è verificato uno spostamento del baricentro dell'organizzazione dell'Esecutivo, segnando il passaggio «dalla prevalente immagine del governo come consiglio dei ministri e quindi come organo collegiale, ad una marcata caratterizzazione organica della presidenza del consiglio» (183 s.).

³⁹³ Su questa posizione di forza del Governo nelle diverse sedi extraparlamentari, v. per le istituzioni europee le considerazioni in C. PINELLI, *Il doppio cappello dei Governi fra Stati e Unione europea*, 639 ss., e per il sistema delle Conferenze le considerazioni in P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del sistema delle Conferenze?*, 1172.

³⁹⁴ Per quanto riguarda l'inserimento del Parlamento nei circuiti decisionali dell'Ue, si pensi alla legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante “norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”, che si è posta soprattutto l'obiettivo di rafforzare la posizione e le prerogative del Parlamento nazionale nell'intervento diretto all'interno dell'ordinamento europeo (così per il controllo di sussidiarietà all'art. 8, o al dialogo politico con le istituzioni europee all'art. 9) e per l'esercizio dell'indirizzo e controllo sull'azione del Governo nazionale nelle sedi decisionali europee (si pensi agli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento e agli strumenti a disposizione di questi per l'esame dei progetti di atti o documenti dell'Ue, di cui agli artt. 4, 5, 6, oppure all'onere del Governo di conformarsi agli indirizzi parlamentari nel rappresentare le posizioni presso le istituzioni europee, all'art. 7). Al riguardo v. P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*; G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, 205 ss.; N. LUPO, *Il controllo parlamentare sui Governi degli Stati membri dell'Unione europea, tra trasparenza e privacy*. Quanto al sistema delle Conferenze, i raccordi

Questa tendenza a favore del Governo, inoltre, risulta più marcata in specifici settori, come accade paradigmaticamente – anche qui, come già rilevato – nei processi di elaborazione dell’indirizzo politico finanziario³⁹⁵. Tale funzione appare oggi contraddistinta dalla preminenza non solo del Governo, ma soprattutto, al suo interno, del Presidente del Consiglio e del Ministro dell’economia³⁹⁶, tale da configurare questi ultimi tutt’altro che esecutori dell’indirizzo governativo, bensì, eventualmente, come i principali artefici.

Il riflesso più macroscopico di questo rafforzamento dell’organo esecutivo nella definizione dell’indirizzo politico all’interno del circuito tradizionale, inoltre, è offerto dai dati relativi alla produzione normativa di rango primario e secondario del Governo, che ha assunto forme e dimensioni tali per cui non è più possibile solamente denunciare un “abuso” degli strumenti messi a disposizione del Governo, quando forse occorrerebbe ripensare il paradigma legalitario ereditato dal costituzionalismo liberale e trarne le dovute conseguenze in termini di modifica delle regole sulle fonti presenti in Costituzione³⁹⁷.

Tutti questi elementi, in sostanza, segnano la perdita di quella linearità e di quella coerenza classica dell’indirizzo politico che rischierebbe oramai di apparire più una “mitologia” che un dato effettivo della realtà³⁹⁸. Se il dibattito in Assemblea costituente si è svolto avendo riguardo ad una nozione di indirizzo politico sviluppata dalla riflessione del precedente ventennio, i fattori richiamati da ultimo

con il Parlamento sono più limitati e si sono sviluppati per lo più in via informale, come accade ad esempio con le Commissioni parlamentari nell’ipotesi del rilascio dei pareri sugli schemi di decreti legislativi; cfr. anche G. MOBILIO, *Considerazioni sui rapporti tra «sistema delle Conferenze» e Commissioni parlamentari nell’iter di adozione dei decreti legislativi*, 371 ss.

³⁹⁵ Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, 233; F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all’economia*, 132 ss.

³⁹⁶ E fra tali, prima della loro unificazione, il Ministro del Tesoro; così G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, 237 ss., cui si rinvia anche per una disamina delle prerogative di Presidente del Consiglio e Ministro del Tesoro nella programmazione di bilancio.

³⁹⁷ Cfr. le recenti analisi offerte da E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, 83 ss. Per avere la cifra della produzione normativa del Governo si vedano i dati riportati in CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 giugno 2015*, con focus su *Andamenti della produzione legislativa (2008-2015)*, che riporta l’intenso utilizzo della decretazione d’urgenza e delle leggi finanziarie e di stabilità, che hanno costituito i contenitori intersettoriali di disposizioni riguardanti numerosi ambiti, spesso teleologicamente legati da finalità di razionalizzazione della spesa e di rilancio dello sviluppo economico; l’approvazione delle leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, in genere con la previsione di ampie previsioni di delega; l’incidenza delle leggi di ratifica e delle leggi comunitarie e poi europee, anche esse all’origine di numerose deleghe legislative; il discontinuo andamento delle leggi classificate in via residuale come “altre” rispetto a quelle tipizzate, la cui incidenza aumenta generalmente negli ultimi anni della legislatura. Sul periodo precedente cfr. i dati e le considerazioni in A. SIMONCINI, *Editoriale: 1998-2008: la fine della legge?*.

³⁹⁸ Riprendendo il titolo dello studio di P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*.

determinano una serie di sviluppi che impongono una seria rivalutazione delle tradizionali figure ricostruttive.

5.5. (Segue) e del passaggio alla "rete" dell'indirizzo politico

Innanzitutto, il concorso dei diversi livelli di governo determina una "compressione" dell'indirizzo politico per come potrebbe venire autonomamente definito dallo Stato; compressione dovuta tanto alla riduzione degli spazi disponibili per una incondizionata decisione statale, quanto all'esigenza che i vari livelli di governo – in qualità di enti e ordinamenti politici – possano immettere nell'indirizzo politico statale le istanze di cui si fanno portatori.

Ne deriva l'esigenza di operare una "rimodulazione" dell'intero circuito di indirizzo politico tradizionale, che sia capace di sostenere le pressioni provenienti dalle autonomie territoriali e dall'ordinamento eurounitario, i quali godono di autonomi canali di legittimazione³⁹⁹. La titolarità prevalente del potere di determinare l'indirizzo politico all'interno del circuito tradizionale non potrà che oscillare fra Parlamento e Governo, secondo valutazioni da condurre caso per caso in ragione della portata e del rilievo politico degli indirizzi espressi⁴⁰⁰. Ad ogni modo, per individuare i soggetti attivi dell'indirizzo politico sarà necessario condurre una «ricerca empirica», all'interno di una «concezione aperta ed elastica di procedimento, [...] che permetta di affrontare persuasivamente la difesa dell'indirizzo politico contro moderne tendenze che ne negano la stessa concreta possibilità di esistenza»⁴⁰¹. Il circuito di indirizzo dev'essere visto, dunque, «come dinamico svolgimento di ruoli diversi, in cui il problema non è di escludere qualcuno ma semmai di guadagnare peso e influenza rispetto agli altri attori». Anche le possibili «variabili indipendenti» possono essere «in una qualche misura coinvolte nel procedimento», così che «il procedimento nazionale si colleghi strutturalmente a procedimenti più vasti»⁴⁰².

³⁹⁹ «Nel momento in cui Regioni e Unione europea godono di autonomi canali di legittimazione politica, è evidente come si possa affermare che in relazione alle nuove competenze gli indirizzi politici ricevano il loro input in modo autonomo rispetto al livello centrale»; cfr. A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, 72.

⁴⁰⁰ Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3^a ed., 413 ss., secondo cui, quando gli indirizzi assumono carattere di indirizzi di "interesse nazionale" rivolti a soggetti costituzionalmente autonomi, dovrebbero passare prioritariamente dal Parlamento, quale elemento essenziale dell'organizzazione politica del popolo in grado di condizionare lo stesso modo di essere delle autonomie; quando si tratterà di trasmettere indirizzi immediati all'apparato amministrativo o assumere decisioni di carattere più settoriale, viceversa, sarebbe necessario garantire la preminenza del Governo e attribuire al Parlamento una funzione maggiormente improntata all'indirizzo e al controllo.

⁴⁰¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3^a ed., 415 ss. Più recentemente, v. pure L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 196.

⁴⁰² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3^a ed., 415.

In ultima analisi, benché l'indirizzo politico sia stato originariamente elaborato per rappresentare l'unità dell'azione statale, al giorno d'oggi non si può fare a meno di registrare un suo stato di "frammentazione"⁴⁰³. Simile evoluzione può essere considerata il portato di numerosi fattori: si pensi alla sempre più marcata specializzazione assunta dall'intervento dei pubblici poteri nello Stato contemporaneo, nell'era dei grandi cambiamenti socio-economici, del progresso scientifico e tecnologico, delle sfide ambientali, da cui derivano fisiologicamente difficoltà nel ricomporre in termini unitari i molteplici indirizzi politici settoriali⁴⁰⁴; ma si consideri anche la crisi delle forze politico-partitiche o la volatilità dei programmi di governo da queste elaborati⁴⁰⁵; la definizione delle scelte politiche come esito di negoziazioni svolte al di fuori delle sedi istituzionali entro nuove e più articolate forme di network⁴⁰⁶; la settorializzazione figlia, ad esempio, del "ministerialismo" che storicamente connota l'organizzazione del Governo, ovvero la tendenza, a livello burocratico-ministeriale, a elaborare indirizzi politici settoriali, tecnicamente specializzati e resistenti a tentativi di ricomposizione, soprattutto in seno al Consiglio dei Ministri⁴⁰⁷.

⁴⁰³ M. PERINI, *Indirizzo politico*, 3.

⁴⁰⁴ In prospettiva politologica, osserva B. DENTE, *Governare la frammentazione*, 269, come «il governo, inteso come l'attività di pilotaggio verso obiettivi generali, si configura sempre di più come governo della frammentazione e governo nella frammentazione». Sul contributo dei governi democratici nell'era della "fragmentation", "instability" e "volatility" imposta il suo studio M.A. HAJER, *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*, 10 ss.; Cfr. inoltre F. MATTHEWS, *Complexity, fragmentation, & uncertainty. Government capacity in an evolving state*.

⁴⁰⁵ Conseguentemente, si potrebbe sostenere come l'indirizzo politico sia andato incontro ad un progressivo "indebolimento", dovuto, in parte, anche alla condizione di crisi di legittimazione in cui versano le forze politico-partitiche, con una debolezza a livello pregiuridico che si ripercuote sull'unità, l'omogeneità e la stabilità dell'indirizzo a livello giuridico. A tale indebolimento, poi, si sarebbe cercato di far fronte negli ultimi anni con tentativi di "normativizzazione" e "procedimentalizzazione", attraverso modifiche – o tentativi di modifica – sia a livello costituzionale che subcostituzionale capaci di offrire quella stabilità ai governi che non sarebbe stato possibile garantire sul piano pregiuridico (M. PERINI, *Indirizzo politico*, 3 s.).

⁴⁰⁶ A partire dagli anni ottanta dello scorso secolo, conformemente alle tradizioni teoriche del pluralismo e del neocorporativismo, le analisi politologiche hanno cercato di cogliere i risvolti teorici della dispersione delle scelte politiche al di fuori delle sedi istituzionali e della creazione di nuovi network. Si pensi alle *policy communities*, costituite da un ristretto numero di attori appartenenti a organizzazioni diverse ma relativamente chiuse, i quali condividono obiettivi e programmi con cui impostare, elaborare e presidiare determinate *policies* settoriali anche di lungo periodo; differenti sono gli *issue networks*, ossia la formazione di coalizioni deboli tra un numero frammentato di partecipanti, individui o organizzazioni, accomunati dall'attrazione verso uno specifico tema. Più in generale, v. R.A.W. RHODES, *Policy Networks: a British Perspective*, 293 ss.

⁴⁰⁷ Per una ricostruzione della prassi degli atti governativi, segnata da «una frantumazione dell'indirizzo politico unitario del Governo a favore della dimensione ministeriale o delle amministrazioni autonome», cfr. U. DE SIERVO, *Alla ricerca della effettiva tipologia degli atti governativi di direzione dell'amministrazione*, 281 ss., spec. 287 ss.

In corrispondenza alle trasformazioni cui nel tempo è andato incontro l'indirizzo politico, anche il relativo circuito di definizione, per come concepito originariamente, viene sottoposto a forti tensioni. Per rappresentare la complessità dei fenomeni in questione si potrebbe fare ricorso ad una immagine organizzativa e funzionale, già utilizzata con riferimento al governo e alle interrelazioni entro specifici settori, che è quella della "rete"⁴⁰⁸. Oramai l'indirizzo politico entra in circolo all'interno di una "rete" che si dipana tra ordinamenti, livelli territoriali di governo e soggetti differenti, pur legati tra di loro da un rapporto di collaborazione e interdipendenza⁴⁰⁹. Con ciò non si vuol certo proclamare lo sfaldamento del *continuum* tra corpo elettorale – Parlamento – Governo, che rimane il principale raccordo di decisione politica entro la nostra forma di governo parlamentare. Tuttavia occorre considerare che questo circuito si inserisce entro una trama di relazioni più ampie, nelle quali ulteriori soggetti condizionano l'operare dei decisori politici attraverso nuove forme di intervento e introiettando istanze eterogenee, per concorrere alla formazione delle decisioni del sistema⁴¹⁰. Si pensi, solo per limitarsi ad alcuni esempi, alla capacità del corpo elettorale di condizionare direttamente l'indirizzo politico degli organi rappresentativi tramite gli istituti di democrazia diretta, dei quali l'istituto referendario costituisce lo strumento che si è dimostrato politicamente più incisivo nella nostra storia costituzionale⁴¹¹; oppure alla stessa capacità di contribui-

⁴⁰⁸ Si ricorre all'immagine delle reti per rappresentare le forme di cooperazione e regolazione che si innescano a livello sovranazionale o entro specifici settori come il rapporto tra imprese, i servizi pubblici, internet, le infrastrutture, le realtà urbane; su tutti questi aspetti si vedano i contributi pubblicati in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, mentre sui fenomeni urbani votati paradigmaticamente alla creazione di reti, ovvero gli enti metropolitani, cfr. anche G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, 3 ss.

⁴⁰⁹ Nel diritto e nelle scienze organizzative il termine rete rappresenta una figura retorica che richiama una immagine organizzativa composta da uffici pubblici, che appartengono a diverse entità o apparati, legati tra loro da rapporti di collaborazione e interdipendenza; cfr. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, 21 ss., secondo cui questi elementi possono assumere gradi diversi: la diversità degli apparati, ad esempio, può giungere sino alla separazione o può consistere in una distinzione-integrazione, mentre la collaborazione può essere volontaria o imposta. Cfr. anche D. FERRANTE, *L'utilità del concetto di rete negli studi giuridici*, 215 ss.

⁴¹⁰ La stessa immagine è utilizzata da P. PINNA, *La costituzione e la giustizia costituzionale*, 99, secondo cui «gli ordinamenti democratico-pluralistici non hanno una base, né un vertice. L'immagine che li esprime non è quella della piramide, dritta o rovesciata che sia, ma quella della rete [...]: l'immagine cioè di una struttura che si compone di tanti nodi, che integrati fra loro, ciascuno per la sua parte, concorrono alla formazione delle decisioni del sistema. Il sistema è reticolare, è l'organizzazione di molteplici nodi che dialogano e interagiscono tra loro. È una rete interattiva, l'influenza reciproca tra i nodi genera decisioni di tutto il sistema».

⁴¹¹ Per una ricostruzione sistematica e circa l'esperienza del referendum abrogativo nel nostro ordinamento, v. M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*. Sul referendum costituzionale, prima del voto dello scorso 4 dicembre 2016, v. G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, 2013. Per una panoramica delle problematiche sollevate dall'ultimo referendum costituzionale, v. P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*. Più in generale, per una recente ricostruzione degli istituti di

re immediatamente all'elaborazione delle decisioni a livello europeo tramite nuovi istituti, come l'iniziativa legislativa europea⁴¹². Parimenti, si consideri – come più volte accennato – i raccordi che si innescano tra Governo e Regioni, oppure tra Parlamento nazionale e istituzioni europee. Se dunque si vuole mantenere l'approccio dinamico e funzionale garantito dal criterio dell'indirizzo politico, la comprensione del concreto funzionamento e dell'effettivo “rendimento” della nostra forma di governo impone di guardare ai diversi gangli di una rete oramai più estesa, in cui soggetti apparentemente marginali – come il CIPE – possono costituire centri di decisione entro cui si “mimetizza” l'indirizzo politico⁴¹³.

Questa tensione che si riversa sugli snodi del circuito tradizionale è stata già in parte illuminata, attraverso una diversa prospettiva scientifica, dagli studi politologici che hanno sottolineato il discostamento dai tradizionali sistemi di *government*, basati sulle strutture pubbliche e politiche di governo, da parte delle nuove forme di *governance*, caratterizzate «da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private»⁴¹⁴. La *governance* rappresenta un modello di governo dai tratti evane-

democrazia diretta, v. A. CELOTTO, G. PISTORIO (a cura di), *Le nuove sfide della democrazia diretta*. A livello comparato, v. F. HAMON, *Le référendum. Étude comparative*; P.V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*. Circa l'inquadramento teorico dell'istituto referendario e la sua riconducibilità agli istituti di democrazia diretta, cfr. M. LUCIANI, *Introduzione*, 3 ss., che metteva in discussione la contraddittorietà tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e parlava di referendum come “elemento costitutivo della democrazia matura”. Queste analisi sono state poi sviluppate in M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, 1 ss., ove si espone a più radicale critica la ricostruzione della stessa nozione di “democrazia diretta”, la riconduzione ad essa di alcune forme di governo e la presunta incompatibilità con la democrazia rappresentativa.

⁴¹² Si tratta del nuovo strumento di partecipazione democratica introdotto nel Trattato di Lisbona all'art. 11, par. 4, TUE, secondo cui i «cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati», e all'art. 24 TFUE, per gli aspetti procedurali, con un rinvio ad un regolamento attuativo (regolamento n. 211/2011). Sul punto, cfr. P. ZICCHITTU, *Il diritto di iniziativa dei cittadini: un nuovo strumento di partecipazione all'interno dell'Unione europea*, 621 ss.; E. LONGO, A. SIMONCINI, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*; N. LAZZERINI, *Sulla possibilità di presentare un'iniziativa dei cittadini dell'Unione relativa a una “proposta complessa” e l'obbligo della Commissione europea di motivare in modo dettagliato il rifiuto di registrarla: brevi considerazioni sulla sentenza Minority Safe-pack*; A. SIMONCINI, *La prima sentenza che annulla il rifiuto da parte della Commissione di una proposta d'iniziativa popolare: una vera apertura alla democrazia partecipativa in Europa?*, 417 ss.

⁴¹³ Anche secondo C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, 191, si assiste non alla “scomparsa” dell'indirizzo politico, ma alla sua “mimetizzazione” in altri spazi di intervento, soggetti di riferimento e forme di estrinsecazione.

⁴¹⁴ Cfr. R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, 3 ss. Più in generale, sul passaggio da sistemi di *government* a modelli improntati alla *governance*, v. J. KOOIMAN (a cura di), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Per un quadro delle teorie della *governance*, v. O. TREIB, H. BAEHR, G. FALKNER, *Modes of Governance: Towards a Conceptual Clarification*, 1 ss.

scenti e ambigui⁴¹⁵, che non può essere confuso con il *government*, il quale mantiene pur sempre una sua imprescindibilità dovuta ai suoi tratti distintivi, come il “consenso” sulle scelte politiche, la generalità dei fini perseguiti, il potere decisionale, la responsabilità politica⁴¹⁶. Nonostante ciò, la *governance* permette di cogliere meglio la dimensione reticolare e i fattori che effettivamente condizionano le scelte pubbliche, tanto che l’attenzione si è spostata sui *policy networks*, ossia le reti di politiche pubbliche che si sono dilatate in corrispondenza alla moltiplicazione dei livelli di governo, l’interdipendenza tra la formulazione dei problemi e la loro implementazione, l’espansione degli ambiti di politiche pubbliche al di fuori delle tradizionali sedi, la frammentazione degli interessi e delle sedi decisionali, l’interpenetrazione tra istituzioni e società civile⁴¹⁷. Questa visione “reticolare”, se portata alle estreme conseguenze, ha spinto addirittura a far parlare di *global polity*, inteso come forma di regime, se non addirittura di sistema politico mondiale⁴¹⁸.

Sul piano propriamente costituzionale, anche l’ordinamento italiano sta reagendo a questo tipo di sollecitazioni e trasformazioni nei circuiti delle decisioni politiche. Negli ultimi anni sono stati progressivamente valorizzati principi e strumen-

⁴¹⁵ Cfr. R.A.W. RHODES, *The New Governance: Governing without Government*, 652 ss., che individua sei definizioni di *governance*, da intendersi come *minimal state*, *corporate governance*, “*good governance*”, *socio-cybernetic system*, *self-organizing networks*, *new public management*, per proporre infine una definizione come “*self-organizing interorganizational networks*” che integrano il mercato e le gerarchie istituzionali nell’allocazione delle risorse, esercizio dei controlli e coordinamento per le politiche pubbliche.

⁴¹⁶ Cfr. J.N. ROSENAU, *Governance, order, and change in world politics*, 1 ss., e più di recente cfr. M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, spec. 51 ss., che individua alcuni tratti distintivi della *governance* rispetto al *government*: l’inclusività e la partecipazione dei privati basata sugli interessi e non sul consenso rispetto a principi, valori o norme su cui si fonda lo stare insieme tipico del *government*; l’effettività nel raggiungere obiettivi legati a specifiche *issues* tramite la libera adesione e l’accordo, superando così la distinzione tra il momento normativo e quello esecutivo e senza ricorrere al potere decisionale e normativo oppure alla forza, considerate dalle istituzioni politiche come propria prerogativa e responsabilità; la mancanza di *accountability* e di responsabilità politica; il carattere interattivo e dialogico, basato sull’ascolto e la negoziazione, fatto di procedure aperte e flessibili, a differenza della tendenziale verticalità delle decisioni politiche, calata dall’alto sui destinatari. Critico sulla possibilità che possa esistere una *governance* senza un *government*, a partire dall’analisi dei fenomeni urbani, D.F. NORRIS, *Whither Metropolitan Governance?*, 545 ss.

⁴¹⁷ Cfr. A. LIPPI, *Il policy making europeo come “rete”*, 1 ss. Più approfonditamente, v. M. GIULIANI, *Policy network*, 276 ss. Anche gli studi sui *policy networks* si sono mossi alla ricerca di una razionalità che contraddistingua l’agire dagli attori differentemente dalle metafore della gerarchia, retta dal principio di autorità, e dal mercato, retta dal principio di scambio (cfr. W.W. POWELL, *Neither market, nor hierarchy: networks forms of organization*, 265 ss.). Più di recente, v. R.A.W. RHODES, *Network governance and the differentiated polity. Selected essays. Volume I*, 2017.

⁴¹⁸ Il *global polity* può essere considerato come un sistema costituito dai molteplici e multiformi organismi regolatori, istituiti e formati da *network* e organizzazioni intergovernative, pubblico-private o private, che operano nello spazio giuridico globale nella stragrande maggioranza a livello settoriale, in maniera frammentata ma interdipendente, senza un ordine gerarchico; più approfonditamente cfr. S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, 21 ss.; K. NICOLAIDIS, G. SHAFFER, *Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government*, 263 ss.

ti giuridici, non a caso mutuati dall'ordinamento comunitario, ritenuti più confacenti al governo di sistemi sempre più complessi.

Si pensi al rilievo acquisito dal tema delle politiche pubbliche a livello costituzionale, nel suo significato più contiguo al termine *policies*⁴¹⁹. È quanto accade, ad esempio, nel riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, ove le “politiche pubbliche” vengono viste come più adeguate e dinamiche rispetto al criterio delle “materie” fatto proprio dalla Costituzione, le quali vengono invece percepite come statiche ed artificiali⁴²⁰. Lo stesso recente progetto di riforma costituzionale bocciato dal referendum dello scorso 4 dicembre 2016, nel riformare il bicameralismo, si proponeva di affidare al nuovo Senato la funzione di “valutazione delle politiche pubbliche”⁴²¹.

Ma ad assumere rilievo è anche il principio di sussidiarietà, inteso nella sua valenza relazionale tra i diversi livelli territoriali di governo, tra gli enti territoriali e gli enti funzionali, tra la statualità e la società civile⁴²². La logica che regge tale principio – come noto – è che l'intervento dell'ambito meno vicino agli interessati si giustifica solamente qualora l'intervento dell'ambito più vicino non si dovesse rivelare adeguato; si disvela così la *ratio* garantista del principio, derivante dalla duplice dimensione di astensione negativa motivata dal rispetto dell'autonomia e, al contempo, di intervento positivo a sostegno o in sostituzione (*subsidium*)⁴²³. Con il principio di sussidiarietà trovano così riscontro, sul piano dei rapporti esterni, le esigenze di ricercare un punto di equilibrio, sempre mobile, tra devoluzione di sovranità a favore dell'Unione europea, da una parte, e salvaguardia del pluralismo, dell'iden-

⁴¹⁹ V. *retro* par. 5.2.

⁴²⁰ Cfr. su tutti R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, 19 ss., che osserva come le materie sono statiche e peccano di una certa artificiosità, perché richiamano ambiti e settori destinati ad essere oggetto di disciplina; le politiche pubbliche, invece, si presentano come dinamiche, sono tese a risolvere problemi concreti, sono rivolte ad obiettivi, si svolgono per programmi.

⁴²¹ V. CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, 2613-D, art. 1 del d.d.l. cost. recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”. In dottrina sul punto, v. P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, e i richiami ivi contenuti.

⁴²² Cfr. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, 17.

⁴²³ Cfr. A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modelli d'analisi*, 6 ss. In generale, v. S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, 373 ss.; A.M. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà verticale. Attuazioni e prospettive*; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, 5 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, 51 ss.; F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*; R. MARRA, *Significati e aporie della sussidiarietà*, 245 ss.; L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*; nonché gli autori citati di seguito.

tità e dell'autodeterminazione statale, dall'altra⁴²⁴. Sul piano dei rapporti interni, ove oramai trova riconoscimento formale nella Costituzione, tale principio contribuisce a rendere più flessibile e dinamica la dislocazione delle funzioni e della potestà legislativa tra livelli di governo, mitigando così il carattere garantista del regionalismo fatto proprio dalla Costituzione repubblicana, e contribuisce a favorire l'autonomia sociale e a responsabilizzare i cittadini nella costruzione dello Stato democratico-pluralista, entro un processo di socializzazione dei poteri pubblici⁴²⁵.

Il richiamo ad una logica "reticolare" trova eco anche nel principio di "leale collaborazione", da intendere – per quanto qui rileva maggiormente – come principio politico che impone decisioni condivise, ossia quale dovere di conseguire una volontà politica unitaria, congiunta e partecipata⁴²⁶. A livello di Unione europea tale

⁴²⁴ Sul principio di sussidiarietà, a seguito della sua introduzione con valenza generale dall'art. 3 B del Trattato di Maastricht, cfr. G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, 59 ss.; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, 123 ss. Più di recente, v. J. ÖBERG, *Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences*; P. CRAIG, *Subsidiarity: A Political and Legal Analysis*, 72 ss.

⁴²⁵ P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, 204. Il principio di sussidiarietà trova compiuta elaborazione – come noto – entro tre filoni principali, ovvero: la dottrina sociale della Chiesa cattolica, in cui il principio viene fondato sul primato etico della persona rispetto allo Stato, il quale deve lasciar sviluppare spontaneamente le articolazioni della società senza pretendere di assorbirle; il pensiero liberale, ove la preminenza della libertà individuale fonda il principio secondo cui l'istanza superiore può intervenire soltanto laddove quella inferiore non sia in grado di provvedere, mentre nei rapporti economici gli interventi diretti dello Stato si giustificerebbero solo se il mercato non è in grado di operare efficientemente; la riflessione in materia di federalismo, ove il principio di sussidiarietà assolve ad una funzione garantista, per la quale al centro debbano essere riservati soli compiti che la periferia non sia in grado di svolgere; cfr. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, 13 ss. A livello costituzionale – come noto – il principio di sussidiarietà trova esplicito riconoscimento con la riforma del Titolo V del 2001, in termini di sussidiarietà verticale, intesa come preferenza nell'allocazione delle funzioni amministrative per i Comuni, salvo garantire esigenze unitarie attraverso il conferimento ai livelli di governo superiori (art. 118, c. 1, Cost.), sul presupposto che il livello di governo più prossimo ai cittadini garantisca maggior democraticità, partecipazione e controllo delle decisioni; nonché di sussidiarietà orizzontale, inteso come impegno delle istituzioni diretto a favorire e sostenere il coinvolgimento immediato dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 118, c. 4, Cost.), con l'intento di rendere più evidente il passaggio da cittadini intesi come meri soggetti passivi e amministrati a soggetti attivi e pienamente responsabilizzati; cfr. T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di)*, 1139 ss. Sulla c.d. chiamata in sussidiarietà, elaborata dalla Corte costituzionale con la celeberrima sent. n. 303/2003, che consente allo Stato, entro determinate condizioni ispirate al canone della leale collaborazione, di attrarre a sé non solo le funzioni amministrative, ma anche la funzione legislativa entro materie ad esso non spettanti in base ai criteri costituzionali di riparto, cfr. *retro* Cap. II, par. 10.1. Sulle varie dimensioni del principio di sussidiarietà, in rapporto con democrazia, solidarietà, pluralismo, legalità, v. A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, 29 ss.

⁴²⁶ Cfr. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, 56 ss.; in questo senso, la leale collaborazione assume la natura di principio che richiede una integrazione e compartecipazione nel momento decisionale, in quanto pretende la codeterminazione del contenuto degli atti o l'esercizio congiunto delle funzioni. Differente è l'accezione del principio di

principio è stato ricavato in via giurisprudenziale, per divenire uno dei cardini fondamentali e un principio strutturale per il funzionamento dell'organizzazione e il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, perseguibili solamente attraverso la trama collaborativa di tutte le parti coinvolte⁴²⁷. A livello interno, il principio di (leale) collaborazione è stato dapprima enucleato dalla giurisprudenza costituzionale, nella sua natura di principio immanente al nostro sistema istituzionale pluralista⁴²⁸, per poi essere costituzionalizzato a presidio delle dinamiche che informano i rapporti tra Stato e autonomie territoriali⁴²⁹. Specie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, stante – come sopra accennato – il carattere policentrico e non più gerarchizzato dei rapporti tra i livelli di governo, questi ultimi sono chiamati a garantire l'unità del sistema improntando il proprio *modus operandi* al principio di leale collaborazione⁴³⁰, soprattutto ove i rispettivi interventi si concentrano in ambiti posti a cavallo tra le materie di rispettiva competenza⁴³¹.

leale collaborazione come codeterminazione e condivisione degli obiettivi che i soggetti dovranno perseguire separatamente nell'esercizio delle rispettive competenze. Sui molteplici significati della “leale collaborazione”, v. anche S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, VII ss.

⁴²⁷ Il principio di collaborazione a livello comunitario, come noto, è stato enucleato dalla Corte di giustizia a partire dall'art. 10 del TCE. Tale principio ha poi assunto una portata sia orizzontale, per la quale tanto gli Stati quanto le istituzioni comunitarie sono chiamati a collaborare tra loro per realizzare gli obiettivi comunitari, sia verticale, ovvero tra livello nazionale e comunitario attraverso una rete di relazioni non vincolata a modelli rigidi, sia trasversale, tra istituzioni e autorità collocate a livelli diversi e con funzioni diverse. Tale principio, inoltre, vale sia nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario, sia discendente di attuazione. Cfr. C. IANNONE, *Commento all'art. 10 del Trattato CE*, 218 ss.; G. PIZZETTI, *Il principio di leale collaborazione nell'ordinamento comunitario*, 331 ss., anche per la giurisprudenza della Corte di giustizia rilevante.

⁴²⁸ Sull'origine giurisprudenziale del principio di collaborazione, tanto nei rapporti tra Stato e Regioni quanto nei conflitti interorganici, cfr. di recente Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, 241 ss.

⁴²⁹ Più ampiamente, sul principio di “leale collaborazione” dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, espressamente citato con riguardo ai poteri sostitutivi del Governo all'art. 120 Cost., ma soprattutto per come valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale, oltre ai contributi citati nelle note precedenti cfr. anche F. MERLONI, *La leale collaborazione*, 827 ss.; G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*; R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme*, 393 ss.; G. SOLA, *La rilevanza costituzionale del principio di collaborazione*, 553 ss.; G. BELFIORE, *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 362 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, 947 ss.

⁴³⁰ Osserva M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, 1276, come in un contesto di pluralismo istituzionale il problema dell'unità vada ripensato, sul piano istituzionale, in termini di «capacità di innesto e coordinamento tra i diversi segmenti (collaborazione)».

⁴³¹ Cfr. C. cost., sent. n. 31/2006. Benché la Corte costituzionale abbia a lungo ribadito il proprio indirizzo per il quale il procedimento legislativo dello Stato rimane escluso dalla portata del principio di leale collaborazione, così da non giustificare la partecipazione di Regioni ed enti locali nella formazione delle leggi statali (così fin dalla sent. n. 437/2001), con la recente sent. n. 251/2016 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose previsioni della legge delega n. 124/2015, sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, per violazione del principio di leale collabora-

A fronte di questi veri e propri stravolgimenti si è tentato di elaborare nuove dottrine della Costituzione, nel tentativo di coniugare i canoni tradizionali del costituzionalismo liberaldemocratico con l'erosione dei caratteri propri della concezione moderna dello Stato sovrano e unitario⁴³². Da qui – solo per citarne alcune – le più recenti costruzioni teoriche che hanno cercato di riconoscere un fondamento costituzionale al processo di integrazione europea, come la teoria del “costituzionalismo multilivello”⁴³³, o la per certi versi differente visione del “costituzionalismo interlivello”, tesa più a giustificare la fitta rete di relazioni tra i soggetti che assicurano la fisiologica dinamica del sistema europeo, la quale si pone come insostituibile elemento costitutivo delle diverse identità dei soggetti che vi partecipano⁴³⁴.

zione, nella parte in cui non prevedono il raggiungimento di un'intesa in Conferenza Stato-Regioni in fase di adozione dei decreti legislativi che dettano una disciplina in alcune materie ricadenti nella potestà legislativa regionale. A commento, anche per i relativi rimandi, si rinvia a G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità “cautelare”*, 2226 ss.; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*.

⁴³² Sulla distinzione tra “dottrine della Costituzione”, termine più ampio che definisce il concetto di Costituzione indipendentemente da come se ne intendano natura e contenuto, e “costituzionalismo”, che richiama le sole dottrine ispirate dal giusnaturalismo illuminista, cfr. M. DOGLIANI, *Costituzione (dottrine generali)*, 527.

⁴³³ Cfr. I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitutionmaking revisited*, 703 ss.; I. PERNICE, F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, 43 ss., a partire dalla concezione della Costituzione come “contratto sociale” e, dunque, dall'ammissibilità di una Costituzione anche senza uno Stato; dalla visione “sovranaazionale” e non “internazionalista” con cui guardare all'ordinamento comunitario, al processo di integrazione, al primato del diritto comunitario; aprendo così a concetti come “contratto sociale europeo”, “federazione costituzionale”, “Costituzione composita dell'Europa”, compendiate nella teoria del *multilevel constitutionalism*. Sulla inadeguatezza dell'applicazione di concetti e categorie elaborati nel tempo all'interno dello Stato moderno e costituzionale rispetto all'esperienza d'integrazione sovranazionale, v. P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione europea*, 3 ss. Ma più di recente si veda M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, 1 ss., contrario ad ammettere che, nonostante la metamorfosi dei caratteri tipici dello Stato costituzionale di diritto e la crisi dello *ius publicum europaeum*, anche a motivo della globalizzazione e dell'integrazione europea, possa suonarsi il *de profundis* per il concetto di Stato, da intendersi come forma istituzionale delle comunità politiche, e per quello di sovranità, da intendersi come riconoscimento ai componenti la comunità del potere di essere padroni del proprio destino.

⁴³⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo “intercostituzionale”*, 544 ss., e, più di recente, A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno*, 18, secondo cui l'identità tanto dell'Ue quanto dello Stato «esibisce una struttura internamente composita, articolata, dal momento che tra i principi fondamentali di ciascuno degli enti suddetti v'è altresì quello dell'apertura verso l'altro; ed è proprio qui la radice da cui si alimenta il processo d'integrazione tra gli ordinamenti». Tale visione è stata sviluppata da L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, 144 ss.; L. D'ANDREA, *Brevi riflessioni su governance globale e costituzionalismo interlivello*, 181 ss. Obiettivo di questa teoria non è quello di descrivere soltanto la compresenza nell'ambito dello spazio costituzionale europeo di una pluralità di livelli e di soggettività di natura costituzionale, ma neppure di spingersi sino

5.6. *La ricerca di collegialità alternative all'interno del Governo*

In definitiva, la torsione che subisce l'istituto dell'indirizzo politico è tale da mettere in discussione che il Consiglio dei Ministri, all'interno del circuito tradizionale, possa ancora ritenersi il centro esclusivo per la definizione dell'indirizzo politico di maggioranza. Il vertice collegiale del Governo, *de jure condito*, non pare essere né la sede più adeguata entro cui ricomporre la frammentazione settoriale dell'indirizzo politico, né il centro entro cui possano ricevere sbocco le istanze dei diversi livelli territoriali di governo, né la sede per assumere decisioni tecnicamente sempre più complesse⁴³⁵.

Lo stesso modello costituzionale di forma di governo ha manifestato nel tempo una forte elasticità⁴³⁶, ed è stato il Governo, in particolare, a dimostrarsi l'organo costituzionale più duttile e capace di rimodellare le proprie strutture, con lo scopo fra l'altro, da una parte, di plasmare le funzioni di governo dell'economia, e dall'altra, di fornire diversificazioni settoriali nella rimodulazione dell'indirizzo stesso⁴³⁷. L'organizzazione del Governo assume una sostanza policentrica, divenendo così espressione dinamica della trasformazione che si registra nella stessa attività di indirizzo politico, per come si è dato conto in precedenza⁴³⁸.

Per tentare di ricostruire il quadro, si consideri come il CIPE si muova su impulso del Ministro proponente, il quale assume un ruolo preponderante all'interno del procedimento decisionale, facendosi portatore della dimensione tecnica, settoriale e, al contempo, trasversale della decisione. Per ragioni politiche e giuridiche, tuttavia, la competenza ad assumere la singola decisione non può essere rimessa esclusivamente ad un unico vertice ministeriale⁴³⁹. Essa viene invece demandata ad

alle conseguenze postulate dal *multilevel constitutionalism*. La visione sottostante è tesa invece a rimarcare come «l'identità di ogni sistema si definisce in una prospettiva aperta, dinamica e relazionale, cioè nelle (e per le) interazioni che si attivano con altri sistemi, con altri soggetti». Ciascun livello si caratterizza per una identità «ontologicamente» relazionale, che consente, o meglio impone di imputare la pluralità di livelli al nucleo identitario di ciascun sistema: questo vale tanto verso l'alto, in direzione dell'ordinamento sovranazionale e internazionale, quanto verso il basso, rispetto agli enti autonomi, territoriali e non» (L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, 160).

⁴³⁵ Coglieva in parte il segno G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 13, quando affermava che i Comitati interministeriali esercitano funzioni e competenze che il Consiglio dei Ministri o i singoli Ministri non sarebbero in grado di esercitare, o potrebbero esercitare con grande difficoltà.

⁴³⁶ La forma di governo stessa stabilita dalla Costituzione viene definita un «"disegno aperto"», tanto che potrebbe assorbire evoluzioni anche consistenti del proprio funzionamento concreto»; così M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, 593, nota 329.

⁴³⁷ In questo senso, G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, 33.

⁴³⁸ Sullo stretto nesso tra organizzazione e indirizzo, cfr. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzativa della pubblica amministrazione*, 130 ss.

⁴³⁹ Il che determinerebbe anche una maggiore commistione tra momento politico e momento tecnico, con tutte le conseguenze patologiche di condizionamenti e manipolazioni sottolineate da M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, 79.

un collegio, diverso dal Consiglio dei Ministri, proprio allo scopo di salvaguardare una collegialità che nella frammentazione delle competenze andrebbe perduta. Il Consiglio dei Ministri – come ricordato sopra⁴⁴⁰ – non possiede, e difficilmente potrebbe possedere, una centralità assoluta nell’assunzione di tutte le decisioni che esprimono un indirizzo politico-amministrativo. Non è dunque il CIPE che, di per sé, determina una marginalizzazione del Consiglio dei Ministri. Viceversa, nella tensione e nei punti di equilibrio raggiunti in questo frangente storico tra principio collegiale, principio monocratico e principio dell’autonomia ministeriale, il CIPE può essere considerato come un tentativo di recuperare un’esigenza costituzionale di collegialità che non è praticamente sostenibile facendo perno solo ed esclusivamente sul Consiglio dei Ministri. Si assiste così alla ricerca di forme di collegialità alternative all’interno dell’Esecutivo, in accordo con una tendenza che si registra più in generale nel panorama comparato, ove i “ministerial committees” o “cabinet committees” sono in grado di imporsi negli assetti governativi a seconda dell’effettiva capacità di coordinare e sintetizzare gli indirizzi o di sostituirsi al *plenum* degli organi che riuniscono tutti i Ministri⁴⁴¹.

Come già sostenuto, tuttavia, quella del CIPE è una collegialità diversa da quella che dovrebbe realizzarsi all’interno del Consiglio dei Ministri. All’interno di quest’ultimo, infatti, la mediazione ha – o dovrebbe avere – ad oggetto le istanze e gli indirizzi settoriali di cui si fanno portatori i singoli Ministri per ottenere una sintesi che compendi in maniera omogenea l’indirizzo politico di maggioranza. In seno al CIPE, invece, si potrebbe dire che si instauri una collegialità “minore”, poiché, pur richiedendo il concorso di molteplici volontà e punti di vista, si concentra solamente su di un indirizzo politico-amministrativo di settore, il quale anche se possiede una portata trasversale non coinvolge tutte le componenti ministeriali. Si tratta, inoltre, di una collegialità che risente maggiormente delle esigenze e delle

⁴⁴⁰ V. *retro* parr. 3.1, 4 e 5.5, a proposito delle considerazioni sulla eterogeneità politica e sulla ampiezza delle coalizioni di governo, sulla instabilità del quadro politico e la dipendenza dai partiti, sul tecnicizzarsi e specializzarsi delle decisioni, sul moltiplicarsi delle sedi istituzionali e territoriali di governo, sulla resistenza offerta dagli indirizzi ministeriali ai tentativi di ricomposizione.

⁴⁴¹ Cfr. sul punto la recente indagine in chiave politologica SGI, *Interministerial Coordination Report. Sustainable Governance Indicators 2017*, 52 ss. Per una panoramica comparata sugli inquadramenti costituzionali degli Esecutivi e sull’organizzazione amministrativa delle relative strutture, v. F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*. Con specifico riguardo all’esperienza di Gran Bretagna, Australia e Canada, cfr. P. WELLER, *Cabinet Government: an Elusive Ideal?*, 701 ss., che sottopone a revisione critica l’affermazione “cabinet government is dead” a partire dalle effettive dinamiche politico-istituzionali all’interno degli Esecutivi di questi Paesi, che dimostrano come il *Prime Minister* non detenga affatto un potere assoluto e solipsistico, ma sia impegnato nella ricerca del consenso entro organi collegiali ristretti, la cui sorte dipende dalle sue decisioni più che da quelle dei partiti stessi. Cfr. anche S. BUCKLEY, *The Prime Minister and Cabinet*, 52, che distingue nella prassi tra *Standing Committees*, in carica per tutto il mandato del *Prime Minister*, *Miscellaneous* o *ad hoc Committees*, a carattere specialistico e temporaneo; *Official Committees*, che riuniscono solamente *civil servants*; *Ministerial Groups*, introdotti solamente nel 1998 quali organizzazioni meno formali che riuniscono anche membri esterni al *Cabinet*.

condizioni politiche contingenti, come testimonia il fatto che il CIPE possano vedersi attribuite o, viceversa, possa venire spogliato di competenze e funzioni con una certa frequenza⁴⁴².

Quale ulteriore elemento ricostruttivo, si potrebbe riconoscere nel CIPE un centro di raccordo fra livelli istituzionali di governo concorrente al Consiglio dei Ministri, per venire incontro alle esigenze di rimodulazione dei circuiti di indirizzo politico. Come visto, le competenze più significative del Comitato lo identificano come lo “snodo” di una rete che si intreccia con il circuito di indirizzo politico tradizionale. Pure in questo caso il Comitato rappresenta un tentativo di recuperare una collegialità che altrimenti andrebbe dispersa nelle politiche ministeriali di settore. Discorso diverso occorrerebbe fare qualora il quadro costituzionale fosse modificato per prevedere formalmente una sede entro cui operare un raccordo tra livelli territoriali di governo, come sarebbe accaduto con il nuovo Senato della Repubblica se il progetto di riforma costituzionale “Renzi-Boschi” non fosse stato bocciato dal referendum dello scorso dicembre 2016⁴⁴³.

In aggiunta, si potrebbe sostenere che il CIPE rappresenta una sede di decisione tecnicamente specializzata, all'interno della quale vengono perlopiù condotte politiche di programmazione «di settore»⁴⁴⁴ e di programmazione «per progetti»⁴⁴⁵ che non potrebbero trovare formulazione in seno al Consiglio dei Ministri. In questo, però, emerge uno dei fattori più macroscopici che rendono palese il mutamen-

⁴⁴² Si pensi a quanto avvenuto nel settore della programmazione negoziata (Cap. II, par. 4), oppure rispetto ai poteri di direttiva nei confronti della società Sviluppo Italia (Cap. II, par. 6.2).

⁴⁴³ Si ricorda che tale progetto di riforma costituzionale mirava a superare un sistema di bicameralismo perfetto; il base al nuovo art. 55 Cost., in nuovo Senato della Repubblica avrebbe «rappresenta[to] le istituzioni territoriali ed esercita[to] funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica», concorrendo anche «all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea» (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, 2613-D, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*). In dottrina, cfr. D. GIROTTO, *Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di “raccordo” a Costituzione immutata*, 821 ss., e i richiami ivi contenuti.

⁴⁴⁴ Più in generale, sulla programmazione «di settore» o «ad obiettivo», quale programmazione avente ad oggetto determinati settori di servizio pubblico, di intervento sociale o di attività produttive, oppure finalizzata verso obiettivi «orizzontali», come lo sviluppo delle aree depresse, la introduzione di più elevate tecnologie, la promozione delle esportazioni, il sostegno della piccola e media industria, cfr. M. CARABBA, *Programmazione*, 40 ss., che assume le competenze del CIPE come base di partenza per costruire un «censimento dei programmi settoriali in vigore», le cui attribuzioni «sono tornate ad occupare un ruolo centrale nel governo dell'economia, dopo alterne vicende, a seguito del riordinamento dei Comitati interministeriali operato, sulla base della legge collegata alla “finanziaria” 1994» (41).

⁴⁴⁵ Sulla programmazione «per progetti», quale metodo di definizione delle politiche pubbliche in materia di investimenti di utilità collettiva (infrastrutture generali, investimenti sociali, infrastrutture per le attività produttive, infrastrutture ambientali) fondato sulla valutazione, con tecniche di analisi decisionali (costi-benefici ed altri analoghi strumenti di analisi micro-economica), degli investimenti pubblici, M. CARABBA, *Programmazione*, 42 ss.

to rispetto ai compiti originariamente attribuiti al Comitato. A fronte della formulazione ampia con cui la legge n. 48/1967 e il d.lgs. n. 430/1997 conferiscono al CIPE poteri di programmazione generale, vi è una miriade di normative di settore che – come visto – attribuiscono al Comitato funzioni non sempre omogenee e prerogative in ordine a strumenti di programmazione specifici, rientranti nei settori più disparati. Trova così espressione quella specializzazione e quella tecnicizzazione dell'indirizzo politico-amministrativo cui si è fatto riferimento e che inserisce il Comitato in una moltitudine di circuiti decisionali. Anche da questo punto di vista, dunque, bisogna evitare di ricorrere a ricostruzioni dottrinarie che tentino di inquadrare la natura del CIPE in termini astratti e categorici⁴⁴⁶.

6. Il “multipolarismo” all'interno del CIPE

Se quanto detto vale a focalizzare meglio, da un punto di vista teorico, la posizione del CIPE rispetto al Consiglio dei Ministri e, più in generale, all'interno dei circuiti decisionali che si dipanano nel nostro sistema costituzionale, occorre adesso volgere lo sguardo all'ordinamento interno del Comitato per chiarire la relazione con Presidente del Consiglio e singoli Ministri.

Le più recenti modifiche legislative attestano come il CIPE presenti una composizione ministeriale molto ampia⁴⁴⁷. Considerato che i Ministri che ne rimangono esclusi hanno la possibilità di essere invitati a seconda dei temi all'ordine del giorno delle sedute, il Comitato ha una formazione che si approssima quasi del tutto al *plenum* del Consiglio dei Ministri. Al contempo, analogamente a quanto avviene all'interno di quest'ultimo, l'esistenza di diversi “poli”⁴⁴⁸ alterano l'omogeneità che, apparentemente, dovrebbe caratterizzare un simile collegio ministeriale.

⁴⁴⁶ Non sarebbe possibile, dunque, condividere quelle ricostruzioni che, in linea generale, qualificano categoricamente l'attività dei Comitati solo come “direzione politica”, come mera “attuazione” dell'indirizzo politico governativo, come indirizzo amministrativo o attività di alta amministrazione; così, rispettivamente, G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 48 ss.; A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, 2; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 763.

⁴⁴⁷ Attualmente, l'art. 16, c. 2, della legge n. 48/1967, prevede che nel CIPE siedano il Presidente del Consiglio, il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri degli affari esteri, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei beni e delle attività culturali e del turismo, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, i Ministri delegati per gli affari europei, per la coesione territoriale, e per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza Stato-Regioni, nonché il presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome o un suo delegato. Nel Governo Gentiloni Silveri della XVII legislatura, sul totale dei 17 Ministri rimangono formalmente esclusi il Ministro per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione e la pubblica amministrazione, dell'interno, della giustizia, della difesa, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, della salute, seppure invitabili *ratione materiae*.

⁴⁴⁸ Riprendendo qui la nota espressione utilizzata da L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*.

Innanzitutto, un ruolo fondamentale viene ricoperto dal Ministro proponente le singole deliberazioni. All'amministrazione dicasteriale di riferimento spetta curare larga parte dell'istruttoria prima che il Comitato possa esprimersi, condizionando molto i termini della decisione finale.

Va anche aggiunto che, a seconda del grado di complessità delle questioni affrontate e della tempistica – spesso molto stretta – con cui i risultati istruttori vengono trasmessi⁴⁴⁹, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio (DIPE) e il CIPE stesso godranno di margini molto stretti per elaborare un'autonoma decisione che non si limiti sostanzialmente a “ratificare” quanto già stabilito in sede ministeriale⁴⁵⁰. In altri casi, la valenza tecnica di determinati atti e la stretta contiguità con il settore di competenza contribuiscono a far sì che le decisioni rimangano appannaggio del Ministero proponente⁴⁵¹. Ancora, i margini di manovra del CIPE potranno essere condizionati dalla stessa concertazione che si svolge al di fuori del DIPE, prima che ad esso vengano trasmessi i risultati istruttori, ponendo così il Comitato di fronte a posizioni politiche consolidate che difficilmente potranno essere scalzate⁴⁵². Tutto ciò, però, non deve far credere che la pronuncia del CIPE serva solamente a “registrare” una decisione ministeriale, assolvendo così all'esigenza di soddisfare, in maniera indolore, un apparente “bisogno” di programmazione che valga a conferire peso politico maggiore a decisioni particolari⁴⁵³. Lo scopo per cui il CIPE si pronuncia su questioni che possono apparire come strettamente connesse con gli ambiti di competenza di uno o più Ministeri è proprio quello di rendere collegiale una decisione che possiede più o meno attinenza con esigenze programmatiche. Al di là dei casi limite in cui le situazioni di cui sopra assumono toni patologici, la sede collegiale del CIPE vale a confrontare e raccordare le posizioni di cui si fanno portatori i singoli Ministri o altri soggetti invitati, offrendo innanzitutto uno spazio di

⁴⁴⁹ Si pensi solamente alle minuziose decisioni concernenti l'approvazione dei progetti legati al Programma infrastrutture strategiche (Cap. II, par. 10.2), che a valle presentano un'istruttoria che vede coinvolti numerosissimi soggetti e che presentano una complessità tecnica tale da non permettere certo al DIPE di stravolgerne i termini.

⁴⁵⁰ Suffragando così le considerazioni svolte già da tempo a proposito dei Comitati interministeriali, ad esempio, da F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, 168, oppure da S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, 206 ss.

⁴⁵¹ Così, ad esempio, nei riguardi dei vecchi strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, quali il Documento di programmazione economico-finanziaria e la Relazione previsionale e programmatica (Cap. II, par. 3).

⁴⁵² Si pensi a quanto avviene, in alcuni casi, per la ripartizione del Fondo sanitario nazionale ed agli accordi che intercorrono tra Ministro di settore e rappresentanti delle Regioni (Cap. II, par. 13).

⁴⁵³ Come ricordato da E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, 111.

discussione che serve a coordinare e a raggiungere momenti di sintesi tra amministrazioni che altrimenti avrebbero più difficilmente punti di contatto⁴⁵⁴.

Ma la riflessione non può essere limitata a questi termini. Sebbene sia innegabile che al Ministro proponente vada riconosciuta gran parte della responsabilità per le delibere, l'organo CIPE possiede comunque rilevanti spazi e sedi per poter esprimere un proprio indirizzo e influire sulle "proprie" statuizioni. Per primo, non bisogna trascurare l'influenza della fase istruttoria svolta dal DIPE e quanto accade nelle sedute c.d. pre-CIPE, ove parti politiche e tecniche raggiungono gran parte delle posizioni "politiche" comuni e ricompongono eventuali contrasti prima che essi trovino sbocco ufficiale nelle sedute del CIPE, in termini parzialmente analoghi a quanto accade in Consiglio dei Ministri⁴⁵⁵. Ancora, non bisogna trascurare come, oltre alle decisioni positivamente assunte, anche la mancata assunzione di una decisione possiede una propria valenza politica. A questo riguardo è importante considerare che se una questione non viene istruita o non viene posta all'ordine del giorno, il CIPE non potrà pronunciarsi, rallentando o impedendo la conduzione di una determinata politica. Emerge dunque il rilievo strategico del calendario, che è in mano al Presidente del Consiglio, al DIPE e al Segretario del CIPE. Infine, oltre che nella fase istruttoria, il CIPE ha modo di condizionare le singole pronunce tramite la formulazione – in ordine crescente di stringenza – di "inviti", "raccomandazioni" e "prescrizioni"⁴⁵⁶, ai quali, per prassi, i destinatari tendenzialmente si adeguano. Da tutto ciò emerge come non sia possibile pensare di limitare la funzione del CIPE ad una mera "ratifica", ma sia necessario verificare caso per caso la valenza assunta dai soggetti che partecipano all'*iter* decisionale, a seconda delle funzioni e dei settori di intervento.

Se il Ministro proponente varia a seconda della delibera, vi è un "polo" all'interno del CIPE che invece mantiene costantemente un ruolo preminente, ovvero il Ministro dell'economia e delle finanze (MEF)⁴⁵⁷. Oltre al fatto che, in molte

⁴⁵⁴ Valendo quindi a soddisfare alcune delle esigenze di coordinamento che già la prima dottrina che si è occupata del tema ha messo in evidenza; cfr. V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 766 ss.

⁴⁵⁵ La rilevanza delle mediazioni che si svolgono in sede di istruttoria all'interno del CIPE ha un peso politico tale da fare ritenere alcuni che il resto «è rituale che serve a disperdere ulteriormente le responsabilità»; così P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, 147. In generale, sull'importanza strutturale delle fasi di istruttoria procedimentale, posta fra le invarianti del procedimento, cfr. M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 277 ss. Sulla recente prassi del Consiglio dei Ministri e della fase istruttoria in pre-Consiglio, in attuazione degli artt. 3 ss. del d.P.C.M. 10 novembre 1993, cfr. G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri*, 161.

⁴⁵⁶ Si pensi al parere sui contratti di programma e sui contratti di servizio stipulati dal Ministro competente con il gestore dell'infrastruttura ferroviaria (Cap. II, par. 11.1), oppure a tutto il settore delle opere pubbliche (Cap. II, par. 10).

⁴⁵⁷ Sulla rilevanza che nella gestione finanziaria e di bilancio possedevano la "troika" o il "tandem" formati dai Ministri economici (Finanze, Tesoro, Bilancio), cfr. P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, 199 ss. Vari Autori, inoltre, hanno posto in rilievo la funzione di indirizzo politico economico del Ministero del tesoro (oggi MEF) per effetto delle attività di governo dell'economia ad esso, in varie forme, riconducibili; cfr. F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, 139 ss.

occasioni, figuri come Ministro proponente, il MEF ricopre stabilmente la carica di vicepresidente del CIPE, sommando così le prerogative che gli derivano dalla posizione istituzionalmente occupata nel collegio. A ciò si aggiunga come tale Ministro possieda relevantissimi poteri di controllo e condizionamento sugli aspetti di copertura finanziaria delle decisioni del Comitato. Si pensi a tutte le volte in cui qualsiasi Ministro proponente, prima di poter avanzare la propria proposta al Comitato, debba raggiungere un'intesa col MEF sui profili finanziari; oppure si ricordi il penetrante ruolo della Ragioneria generale dello Stato in numerose fasi del procedimento interno⁴⁵⁸, posta al confine tra funzioni "neutrali" e funzione di indirizzo⁴⁵⁹. Con l'emergere della crisi economico-finanziaria e la scelta di condurre politiche di maggior rigore, inoltre, il MEF ha possibilmente guadagnato maggior rilievo all'interno del CIPE.

Quanto alle altre componenti ministeriali, se è vero che molto dipende dalla "caratura" personale di colui che ricopre la carica di Ministro, nonché dalla rilevanza politico-partitica all'interno della coalizione di governo⁴⁶⁰, vi sono alcune figure che fisiologicamente sono tributarie di un peso maggiore in ragione delle competenze complessivamente esercitate dal Comitato. Tra queste bisogna annoverare il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), che gode di un'esposizione maggiore, fra l'altro, in ragione delle numerosissime delibere di cui si fa proponente e che ricadono nel settore di sua competenza, connesse al considerevole volume di risorse che riesce così a manovrare. A riprova del peso politico della sua posizione, basti solamente ricordare come la legge n. 71/2013 abbia rotto il vincolo per il quale il segretario del CIPE debba essere ricoperto da una figura incardinata presso la Presidenza del Consiglio, e di come, subito dopo, tale carica sia stata affidata proprio ad un Sottosegretario del MIT. Come già accennato, questa ultima innovazione contribuisce senz'altro a sbilanciare il peso decisionale, creando possibili commistioni tra Ministro proponente la singola delibera, responsabile dell'istruttoria e segretario del CIPE.

Analogamente, un altro componente che spicca per il peso del suo contributo è il Ministro o il sottosegretario avente le deleghe per la coesione territoriale. Il rilievo di cui questa carica gode all'interno del Comitato è principalmente giustificato

⁴⁵⁸ Il regolamento interno del CIPE dispone che la Ragioneria generale intervenga, rispettivamente: nella riunione pre-CIPE; con la redazione della nota congiunta DIPE-MEF, posta a base delle discussioni nelle sedute del CIPE dal 2011; con la presenza nella seduta CIPE; nella verifica *ex post*.

⁴⁵⁹ La Ragioneria generale dello Stato, benché titolare di funzioni "neutrali", presenta una ridotta impermeabilità rispetto alla logica dell'indirizzo politico; essa «detiene funzioni disparate, tutte di vitale importanza per la determinazione e il mantenimento dell'indirizzo politico finanziario, [...] che rende difficile isolare parte delle sue attività da valutazioni d'indole politica»; così G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, 221.

⁴⁶⁰ Fattori che si aggiungono alla sua visibilità mediatica, al sovrintendere a settori parzialmente sottratti al controllo parlamentare e condizionati da apparati amministrativi altamente specializzati, all'intensità del rapporto con le altre componenti del Governo e altre figure istituzionali; cfr. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, 55.

dalle competenze esercitate in ordine alla programmazione dei fondi strutturali e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, in virtù delle quali tale figura è responsabile di numerosi programmi nazionali che coinvolgono molteplici amministrazioni centrali.

Un argine alla tendenza disgregatrice prodotta da questa sorta di “multipolarità” all’interno del CIPE è rappresentato dalla valorizzazione della posizione del Presidente del Consiglio in seno al Comitato, in qualità di presidente dell’organo collegiale. Una diretta espressione delle prerogative di cui all’art. 95 Cost. sono quelle previsioni legislative che, per l’assunzione di determinate delibere, affidano la presidenza del CIPE al Presidente del Consiglio «in maniera non delegabile»⁴⁶¹. Si tratta, senza dubbio, di tentativi di limitazione dei poteri di influenza di cui godono i Ministri proponenti e, soprattutto, il Ministro dell’economia e delle finanze. Nella medesima logica di rafforzamento dei poteri di controllo del Presidente del Consiglio si rivela la previsione all’art. 41, c. 4, del d.l. n. 201/2011, che, allo scopo di garantire la certezza dei finanziamenti destinati alla realizzazione delle opere pubbliche, impone che le delibere assunte dal CIPE relativamente ai progetti siano «formalizzate e trasmesse al Presidente del Consiglio dei Ministri per la firma» entro trenta giorni dalla seduta. Più in generale, inoltre, si può sostenere che il rafforzamento delle strutture della Presidenza del Consiglio – prima fra tutte, il DIPE – favoriscano la stessa posizione del Presidente del Consiglio. È giusto, quindi, sostenere che il trasferimento presso la Presidenza del Consiglio delle strutture di supporto al CIPE, ad opera del d.l. n. 181/2006, producano «un effetto – per così dire – incrementale nel processo di rafforzamento della sua posizione»; ma non è possibile inferire che tale trasferimento sia sufficiente ad attestare di per sé solo – o anche assieme al graduale potenziamento sul piano politico – la «preminenza del *premier* nel sistema dei comitati»⁴⁶².

Stante questo “multipolarismo” interno al CIPE, infatti, non è possibile dare una risposta univoca e in termini astratti all’interrogativo se l’esistenza del Comitato comporti un rafforzamento o meno del Presidente del Consiglio. Occorre infatti – come anticipato – operare una verifica caso per caso, nel contesto delle politiche e dei settori materiali entro cui il CIPE svolge le proprie funzioni. Vi sono ambiti nei quali si tenta di riconoscere al Presidente del Consiglio un ruolo forte, come accade evidentemente qualora gli si affidi la presidenza del Comitato in maniera non delegabile, ed altri in cui la conduzione delle politiche viene decentrata a favore di altre componenti ministeriali maggiormente coinvolte, come accade nell’ambito di interventi spiccatamente settoriali o che si concretizzano nell’esercizio di fun-

⁴⁶¹ Così per il Fondo per lo sviluppo e la coesione (Cap. II, par. 6.1), il Fondo strategico per il paese a sostegno dell’economia reale (Cap. II, par. 6.1), il Fondo infrastrutture (Cap. II, par. 10.2), il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (Cap. II, par. 7). Per prassi, si ricorda che la presidenza del *premier* venga richiesta solamente per le decisioni con cui si dispongono direttamente assegnazione di risorse.

⁴⁶² D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del “Governo maggioritario”*, 250.

zioni di amministrazione attiva o vincolata. Tuttavia, accanto ai tentativi di operare un rafforzamento sul piano organizzativo e procedurale di cui sopra, occorre comunque riconoscere al Presidente del Consiglio gli strumenti adeguati che gli consentano di perseguire l'unitarietà della politica generale del Governo e che traggono più direttamente origine dai principi costituzionali.

Innanzitutto, la presidenza del Comitato non può che essere necessariamente affidata al Presidente del Consiglio, affinché questi possa esercitare le proprie prerogative legate alla direzione della politica generale del Governo, il mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo e la promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri, di cui all'art. 95 Cost. Aspetto differente è la vicepresidenza, che può anche essere attribuita ad un altro Ministro e che, sul piano fattuale, può anche tradursi nella presidenza effettiva dell'organo quando il Presidente del Consiglio non voglia, o non sia in grado di prender parte a tutte le sedute. Occorre tuttavia che il Presidente del Consiglio abbia sempre, quantomeno, la possibilità di riappropriarsi della presidenza e del ruolo di direzione che vi è connesso.

I poteri di direzione del Presidente del Consiglio, inoltre, si sostanziano anche nel complesso di prerogative che la legge n. 400/1988 gli affida allo scopo di indirizzare l'attività dei Ministri e di attivare l'intervento del Consiglio dei Ministri⁴⁶³. Il Presidente del Consiglio, quindi, nella sua veste di presidente del CIPE, avrà sempre la possibilità di invocare l'intervento del *plenum* del Consiglio dei Ministri, passando da una collegialità "ristretta", ed eventualmente comprendente anche soggetti estranei alla compagine di Governo, alla collegialità piena del Consiglio dei Ministri. Ovviamente – come più volte detto – quest'ultimo non potrà sostituirsi *tout court* al CIPE nell'adozione di specifici atti o nell'esercizio di funzioni affidate dalla legge, ma potrà ricomporre sul piano politico eventuali conflitti sorti nell'ambito delle sedi più ristrette, vincolando così i Ministri anche all'interno del CIPE. Da ultimo, il Consiglio dei Ministri potrà attrarre le decisioni ricorrendo alla *extrema ratio* di spendere i propri poteri deliberativi legati alla normativa di rango primario.

Attraverso i Comitati interministeriali, dunque, il Presidente del Consiglio ha la possibilità di recuperare margini di direzione e controllo più stretto su funzioni e politiche che altrimenti andrebbero ad essere esercitate da soggetti o amministrazioni (verosimilmente ministeriali) rispetto alle quali il collegamento si farebbe molto più labile⁴⁶⁴.

Gli effetti della "multipolarità" interna al CIPE si riverberano anche sul principio di *par condicio* tra Ministri e, finanche, sull'autonomia costituzionalmente ga-

⁴⁶³ Si pensi ai più volte citati poteri di deferire al Consiglio dei Ministri la decisione «di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni» (art. 5, c. 2, lett. *c-bis* della legge n. 400/1988); il potere di remissione al Consiglio dei Ministri nei casi in cui il Presidente del Consiglio «ritenga opportuna la deliberazione consiliare» (art. 2, c. 3, lett. q); il potere di «deferire singole questioni al Consiglio dei ministri, perché stabilisca le direttive alle quali i Comitati debbono attenersi» (art. 6, c. 3).

⁴⁶⁴ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 336.

ranita a ciascun vertice ministeriale. Come si è dato precedentemente conto, se un certo grado di compressione di questi principi può essere tollerato a livello politico, è necessario che ciò non si risolva in una lesione sul piano giuridico⁴⁶⁵. La prassi sul CIPE, però, induce a valutare tali questioni sempre nel più ampio contesto della elasticità organizzativa propria del Governo, funzionalizzata all'elaborazione di politiche sempre più marcatamente settoriali.

Rispetto al problema della *par condicio* delle diverse componenti ministeriali occorre operare una distinzione. Sul piano politico può ritenersi inevitabile una certa disomogeneità, anche a seguito della partecipazione al CIPE e della sovraesposizione che deriva dal contributo alla definizione di determinate politiche. Sul piano giuridico, invece, la *par condicio* non sembra essere minacciata a motivo dell'ampia composizione del Comitato e dalla elasticità nella relativa composizione, tale da soddisfare la necessità di coinvolgere i Ministri di volta in volta interessati dalle questioni all'ordine del giorno⁴⁶⁶. Se, da una parte, una composizione troppo ampia rischia di apparire pletorica e di rivelarsi disfunzionale rispetto alle attività del CIPE, dall'altra il rischio di duplicare il Consiglio dei Ministri è inevitabile dal momento che occorre coinvolgere il più ampio numero possibile di soggetti chiamati in causa dagli atti e dalle politiche del Comitato.

Problematica è l'eventualità che il Comitato possa assumere decisioni senza che sia presente in seduta il rappresentante di una certa amministrazione, con il risultato di vincolare un Ministro ad una decisione che non ha contribuito ad assumere⁴⁶⁷. Inoltre, una cosa è che i Ministri vengano "invitati", altra cosa è che vi facciano parte "istituzionalmente"⁴⁶⁸. A ciò si aggiunga come, ai sensi della legge n. 48/1967, anche soggetti esterni alla compagine governativa, come il presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, siano membri permanenti del Comitato, con il diritto di concorrere alle singole decisioni. Tuttavia, anche qui, la richiamata possibilità che il Presidente del Consiglio investa il Consiglio dei Ministri della questione e che il vertice collegiale del Governo ristabilisca l'unitarietà nelle politiche del Governo vale a disinnescare conflitti eventualmente nascenti in seno al Comitato o impegnare la responsabilità dell'intero Governo.

⁴⁶⁵ V. *retro* par. 3.3.

⁴⁶⁶ È stato osservato come non vi sarebbe una sostanziale violazione della *par condicio* dei Ministri in quei casi in cui il Comitato «è un collegio a composizione elastica, alle cui sedute possono intervenire i ministri volta per volta interessati, compresi quei pochi che non ne fanno di regola parte»; cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 424.

⁴⁶⁷ Si pensi al fatto che il Ministro della sanità non figuri tra i componenti necessari del Comitato. Sebbene, per prassi, tale Ministro venga sempre invitato a partecipare alle sedute nelle quali si discute del riparto del Fondo sanitario nazionale, per assurdo non vi sarebbe obbligo giuridico formale di garantire la sua partecipazione.

⁴⁶⁸ Cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 212, nota 104, che osserva come se si vuole adottare una prospettiva di analisi giuridica e non meramente politologica è necessario «limitare lo sguardo solo a come appare il fenomeno *in via istituzionale*».

Diverso profilo è quello della presidenza del Comitato, che non dovrebbe essere affidata istituzionalmente ad altro Ministro: non tanto perché, diversamente, si altererebbe la *par condicio* ministeriale, quanto perché si precluderebbe al Presidente del Consiglio di esercitare le proprie prerogative costituzionali.

7. *La responsabilità politica del CIPE di fronte al Parlamento*

Ai fini della presente analisi rimane un ultimo profilo teorico da trattare per meglio collocare il CIPE all'interno del circuito – *rectius*, della rete – entro cui si definisce l'indirizzo politico, e più precisamente nel “tratto” principale della nostra forma di governo parlamentare, ovvero la relazione Parlamento-Governo.

Se, come visto, il CIPE solleva numerose questioni in ordine alla compatibilità con il modello costituzionale di Governo, è inevitabile che vengano alterate in qualche modo anche le caratteristiche e le dinamiche del rapporto fiduciario tra i due principali attori politici del sistema costituzionale. Tanto più che, come visto, per molti versi la natura “vincolante” e “normativa” da riconoscere all'indirizzo politico si attesta su una dimensione di responsabilità politica e non su una coerenza giuridica⁴⁶⁹.

Sarà necessario, dunque, soffermarsi sui termini con cui il CIPE e, più in generale, i Comitati interministeriali si rapportano nei confronti del Parlamento, soprattutto nel modo con cui si viene a configurare la loro responsabilità politica di fronte alle Camere⁴⁷⁰.

In generale, si potrebbe dire che la responsabilità politica concerne «il legame strettissimo che sussiste, anche nel settore della suprema organizzazione dello Stato, fra l'organo e la funzione», poiché «vincola l'organo ai compiti che gli sono affidati, lo sollecita all'impegno massimo, ad un più preciso rigore, fa in modo che

⁴⁶⁹ Cfr. *retro* par. 5.1.

⁴⁷⁰ Come noto, tradizionalmente si suole distinguere i due differenti profili della responsabilità politica c.d. istituzionale e della responsabilità politica c.d. diffusa, cui sui v. G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, 1346 ss.; P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 2; critico sul punto G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, 297 ss. La prima trova in regole giuridiche codificate o convenzionali il proprio fondamento e la propria disciplina; la seconda, invece, nasce dalla libertà di critica politica presente e consapevolmente esercitata al fine di incidere sulle vicende istituzionali all'interno di un determinato ordinamento. Dei due aspetti, la responsabilità diffusa è quella certamente più in espansione, tanto che «le stesse forme tradizionali di responsabilità politica istituzionale appaiono oggi fortemente condizionate da forme che si muovono nella logica più ampia e complessa» della seconda (cfr. P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 2). Secondo una diversa impostazione, la responsabilità politica può specificarsi in una figura statica, riferita «all'organizzazione in sé dei singoli soggetti costituzionali ed al controllo politico sulle persone», esercitata soprattutto in sede di investitura, e in una figura dinamica, concernente l'attività del soggetto «lungo tutto il corso del suo svolgimento» (cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 301 ss.).

esso debba sottostare, in ogni momento, alle conseguenze del proprio operato»⁴⁷¹. Al di là, però, della formulazione di questa *ratio* generale, non sarebbe possibile definire la nozione di responsabilità politica su di un piano meramente astratto e sganciato dal riferimento diretto alla realtà effettuale dei diversi sistemi costituzionali⁴⁷². La responsabilità politica, infatti, non si atteggia secondo una formula unica e fissa⁴⁷³, ma inerisce storicamente agli sviluppi dell'ordinamento e segue la consistenza e la natura delle funzioni cui è collegata⁴⁷⁴.

Da ciò deriva, innanzitutto, un'effettiva mutevolezza delle forme e dei modi attraverso cui può esser fatta valere la responsabilità politica di un soggetto⁴⁷⁵. In secondo luogo, emerge il nesso inscindibile che esiste tra responsabilità politica, titolarità del potere e pienezza di esercizio del medesimo⁴⁷⁶; se, infatti, un soggetto deve essere chiamato a rispondere, deve anche avere la piena possibilità di agire⁴⁷⁷.

Storicamente, il concetto di responsabilità politica «nasce e si sviluppa di pari passo con la nascita e lo sviluppo della forma di governo parlamentare»⁴⁷⁸. Tale evoluzione, infatti, ha il suo punto di arrivo, verso la metà del XIX secolo, nell'affermarsi dell'istituto della fiducia, attorno al quale ruota la responsabilità politica istituzionale del Governo in questo tipo di forma di governo⁴⁷⁹. La fiducia viene così a costituire «il principio giuridico fondamentale che tende a garantire la funzionalità del sistema attraverso la convergenza spontanea ed unitaria del governo e delle camere verso le medesime finalità politiche»⁴⁸⁰. Essa si configura come una

⁴⁷¹ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 300.

⁴⁷² P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 1.

⁴⁷³ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 300.

⁴⁷⁴ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 300.

⁴⁷⁵ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 1.

⁴⁷⁶ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 1.

⁴⁷⁷ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 300. In argomento, per gli sviluppi più recenti, cfr. G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*; L. VENTURA, P. FALZEA (a cura di), *Seminari sulla responsabilità*, spec. P. CARETTI, *La responsabilità politica del Governo*, 35 ss.

⁴⁷⁸ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 1; G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, 292 ss.

⁴⁷⁹ Cfr. P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 3, che precisa anche come esso sia il principale, ma non il solo. Vi sono, infatti, altri strumenti utilizzabili dal Parlamento per far valere la responsabilità politica del Governo, quali quello di inchiesta, di interrogazione, di interpellanza, di mozione, di risoluzione, l'esercizio dei quali «consente al rapporto fiduciario di articolarsi in una serie complessa di momenti, tutti funzionali al controllo dell'attività governativa da parte delle Camere». Con diversa gradazione, si può oscillare tra concezioni che per qualificare una forma di governo come parlamentare ritengono sufficiente il conferimento iniziale della fiducia all'Esecutivo su di un programma e l'indicazione di una compagine governativa (cfr. le indicazioni di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, 548 ss.), e quelle secondo cui la titolarità del potere esecutivo deve essere concepita «come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo» (cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, 642). Di rapporto di fiducia come «articolazione strutturale della funzione di indirizzo politico» parla M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 302 ss. Più di recente, v. G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, 381 ss.

⁴⁸⁰ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 292.

sorta di “relazione di tipo contrattuale” fra Governo e Parlamento sulla base di impegni reciproci nell’attuazione del programma di governo⁴⁸¹.

A partire da queste coordinate fondamentali sull’istituto della responsabilità politica nella forma di governo parlamentare e dalla constatazione – cui si è già fatto riferimento⁴⁸² – dello spostamento del “baricentro decisionale” in favore del Governo, occorre interrogarsi sul modo con cui i Comitati interministeriali, e il CIPE in particolare, rispondano politicamente e in via istituzionale al Parlamento del proprio operato. Per trovare risposta è necessario partire dalla considerazione che i principali – se non gli esclusivi – componenti del CIPE sono i Ministri. Occorre, dunque, prendere le mosse dalle previsioni costituzionali, che individuano solamente una responsabilità collegiale per gli atti del Consiglio dei Ministri e una responsabilità individuale per gli atti di ciascun dicastero, per verificare le diverse soluzioni ipotizzabili.

Innanzitutto, è possibile sostenere che per le funzioni di governo esercitate dal CIPE debba rispondere sempre l’intero Governo⁴⁸³.

L’ipotesi della responsabilità politica di tutta la compagine governativa per l’operato del Comitato, però, va incontro a consistenti critiche. Appare infatti di dubbia coerenza pretendere che anche Ministri del tutto estranei ai problemi di cui si occupa il Comitato debbano rispondere di fronte al Parlamento di ciò che avviene in seno a tale organo, ovvero di decisioni che non hanno contribuito a prendere e di cui molto spesso non sono neppure al corrente⁴⁸⁴.

All’opposto, con una soluzione che rimane sempre aderente al dato letterale della Costituzione, si può ritenere che dell’operato del CIPE debbano rispondere i Ministri in quanto singoli organi. La Costituzione, si dice, «oltre la responsabilità del presidente del consiglio per la politica generale del governo, riconosce soltanto la responsabilità collegiale dei ministri per gli atti del consiglio dei ministri e la responsabilità individuale di essi per gli atti dei loro dicasteri. *Tertium non datur*, cioè non è configurabile una responsabilità dei ministri in quanto membri dei comitati interministeriali, per gli atti da questi compiuti»⁴⁸⁵. La deliberazione di un Comitato,

⁴⁸¹ A. MANZELLA, *Il parlamento*, 3^a ed., 390.

⁴⁸² Cfr. *retro* par. 5.4.

⁴⁸³ Tale ipotesi potrebbe essere giustificata a partire da alcuni inquadramenti teorici dei Comitati stessi. Così, se questi organi vengono concepiti come *interna corporis* del Consiglio dei Ministri, allora «la responsabilità politica per le deliberazioni dei comitati va imputata collegialmente a tutti i ministri, ivi compresi quelli che non fanno parte del comitato» (cfr. F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, 106 s., sulla posizione del quale v. *retro* par. 3.1). Se, infatti, in ragione del rapporto con il vertice collegiale del Governo, «le deliberazioni dei comitati sono imputabili al Consiglio dei Ministri, la responsabilità politica per gli atti dei comitati si estende ai ministri che non fanno parte del collegio minore» (106).

⁴⁸⁴ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 43; G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, 64.

⁴⁸⁵ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Il diritto al lavoro*, 364 s.

dunque, «non libera il ministro che ne fa parte e che la esegue dalle sue responsabilità», così che si hanno solamente «una serie di responsabilità individuali»⁴⁸⁶.

Anche per questa prospettazione è possibile mettere in luce alcuni aspetti controversi. A questo proposito, in virtù di una lettura restrittiva dell'art. 95, c. 2, Cost., è possibile sostenere che la responsabilità individuale sopra richiamata valga a coprire solo ciò che accade nella sfera interna del singolo Ministero – siano decisioni politiche poste in essere direttamente dal Ministro o indirettamente tramite funzionari che fanno a lui capo – certo non all'interno di organi diversi come i Comitati interministeriali⁴⁸⁷. Ancora più puntualmente, occorre ricordare – come più volte detto – che la decisione del CIPE abbraccia un settore che è sempre più ampio di quello del singolo Ministero, o comunque sottratto alla singola competenza ministeriale⁴⁸⁸. Il Ministro, infatti, partecipa al Comitato *ratione officii*, in quanto preposto ad un certo Ministero, ma è altrettanto vero che la sfera di attività del Comitato e le decisioni che vengono prese in seno ad esso sono assolutamente distinte rispetto alla sfera di competenza ministeriale⁴⁸⁹.

Diversamente, invece di chiamare in causa l'intero Governo o di imputare ai singoli Ministri le decisioni adottate dal CIPE, è possibile prospettare una responsabilità politica intermedia del Comitato stesso.

Simile ipotesi parte dal presupposto che il Parlamento non sia più in grado di esercitare il suo potere di controllo sull'Esecutivo con gli strumenti tradizionali, i quali si dimostrano inefficienti a fronte dell'elasticità della struttura del Governo e del policentrismo decisionale⁴⁹⁰. Di converso, la responsabilità politica non sarebbe un sistema di norme cristallizzate e intoccabili, bensì un complesso di relazioni duttili ed elastiche che si adeguano continuamente alle concrete esigenze dell'ordina-

⁴⁸⁶ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, 596. Si è già fatto cenno *retro* par. 3.1 alle ricostruzioni teoriche che inquadrano i Comitati interministeriali come “organi di rappresentatività” o come un fenomeno di “istituzionalizzazione del concerto” tra Ministri. Tra i vantaggi in termini di sostenibilità costituzionale di queste ricostruzioni, vi è che la partecipazione dei Ministri ai Comitati non comporta il sorgere di una nuova e diversa responsabilità politica, in quanto, comunemente ad entrambe, «la attività da essi svolta nel comitato e le deliberazioni in esso collegialmente assunte non sono che una delle attribuzioni del titolare di ciascun dicastero» (V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 771). Pertanto, che un Ministro partecipi ad un Comitato «non “copre” o sostituisce la sua responsabilità individuale», ma ne esplicita semplicemente uno degli aspetti, al pari di tutte le altre attività che gli vengono dalla legge attribuite *ratione officii*, come singolo o come membri di un collegio (771).

⁴⁸⁷ Con riferimento all'ordinamento inglese, ma con considerazioni spendibili anche nel nostro Paese, cfr. G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 154.

⁴⁸⁸ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 154.

⁴⁸⁹ E non potrebbe che essere così, «dato che il Comitato è uno solo e i Ministri che ne fanno parte sono molteplici»; cfr. G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 154. Concepire la responsabilità del Comitato come una “sommatoria” di responsabilità individuali dei Ministri che ne sono membri, dunque, costituisce «un'evidente finzione giuridico-politica», dal momento che si farebbe del Comitato non un organo collegiale vero e proprio, bensì una mera «riunione di organi individuali» (cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 214 s.).

⁴⁹⁰ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 42.

mento e a quelli che sono gli effettivi centri di decisione e di controllo politico in un determinato momento storico⁴⁹¹.

Per sostenere questa posizione, inoltre, bisogna partire anche da una concezione dei Comitati come organi del Governo che «si sostituiscono nelle decisioni ora al Consiglio dei ministri ora ai singoli ministri», così che «per il campo loro affidato il potere decisionale a livello politico spetta ad essi e a nessun altro organo di Governo»⁴⁹². Per i Comitati interministeriali che non svolgono funzioni meramente preparatorie o istruttorie, quindi, dovrebbe ritenersi configurabile «un'autonoma responsabilità politica in quanto tali di fronte al Parlamento»⁴⁹³. Conseguentemente, si avrebbe una moltiplicazione dei rapporti di fiducia e di responsabilità politica fra Comitati e Parlamento quanti sono i settori di intervento dei primi; rapporti resi omogenei dalla presidenza dei Comitati che dovrebbe essere affidata al Presidente del Consiglio⁴⁹⁴.

Anche simile ricostruzione è stata sottoposta a forti obiezioni per molti dei suoi aspetti. Innanzitutto, si potrebbe sostenere l'argomento *a contrario* per cui il silenzio della Costituzione a proposito di una forma di responsabilità politica intermedia fra quella collegiale e individuale dovrebbe equivalere ad un suo rifiuto⁴⁹⁵. Ma l'argomento pare superabile, dal momento che neppure i Comitati sono espressamente contemplati dalla Costituzione⁴⁹⁶. Più ostica è la considerazione che, dal punto di vista delle dinamiche concrete, si paventerebbe il rischio che, distinguendosi la responsabilità del Ministro come titolare di dicastero da quella dello stesso

⁴⁹¹ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 158.

⁴⁹² G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, 232.

⁴⁹³ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 4. «Sarebbe preferibile ritenere che siano responsabili politicamente in via istituzionale i comitati di ministri, e per essi il loro presidente, e non il Presidente del Consiglio o i ministri al loro posto»; così G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, 233. Sarebbe inoltre ragionevole «che a rispondere davanti alle Camere alle domande dei parlamentari per la loro attività sia il presidente del comitato (sia tale a titolo proprio sia tale per delega del Presidente del Consiglio)» (P. CARETTI, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, 1357).

⁴⁹⁴ G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 42 s. Per gli atti dei Comitati sarebbero politicamente responsabili davanti al Parlamento i Ministri che li compongono; tra questi Ministri verrebbe ad instaurarsi «una forma di responsabilità politica collegiale» analoga rispetto al Consiglio dei Ministri, sulla base delle medesime esigenze di segretezza, unità e solidarietà (156). Responsabilità politica individuale e responsabilità politica collegiale sarebbero «due istituti assolutamente irriducibili fra loro»: responsabilità individuale significa innanzitutto possibilità di dissociare la propria responsabilità da quella dei colleghi, mentre responsabilità collegiale implica che il singolo Ministro debba accollarsi la responsabilità per gli atti di tutto il collegio, anche se deliberati con il suo dissenso (360, nota 8).

⁴⁹⁵ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 62; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, 771. Cfr. inoltre A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 215 s., secondo cui, ancora più radicalmente, tale silenzio sarebbe indice di una mancanza di volontà a che sussistano organi intermedi fra Consiglio dei Ministri e i singoli Ministri.

⁴⁹⁶ «Non si poteva prevedere la responsabilità politica per l'attività di organi di cui non si riteneva di dover parlare»; così G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 43, secondo cui il sistema dei Comitati «tende evidentemente a superare la contrapposizione tradizionale fra i poteri dello Stato, creando nuove possibilità di controllo, di collegamento e di sintesi» (44).

come membro del Comitato, «dovrebbe paradossalmente ipotizzarsi dimissioni del Ministro dal Comitato le quali non coinvolgano la sua carica in seno al Gabinetto, il che è palesemente inaccettabile»⁴⁹⁷.

Per cercare una soluzione all'interrogativo su chi, in concreto, debba rispondere politicamente per le attività svolte dal CIPE è necessario premettere che, più in generale, nell'attuale contesto caratterizzato dalla frammentazione delle competenze tra una molteplicità di soggetti e dal coinvolgimento nel processo decisionale di numerose strutture amministrative, diviene difficile individuare esattamente il centro decisore di un settore e, dunque, il soggetto responsabile⁴⁹⁸. Ad ogni modo, in considerazione delle dinamiche politico-istituzionali che hanno caratterizzato per decenni la vita repubblicana, bisogna riconoscere come siano i partiti politici ad avere condizionato in maniera decisiva i meccanismi di responsabilità politica del Governo. In ragione di ciò, tutti coloro che hanno tentato di trovare una soluzione concreta al problema della responsabilità dei Comitati, concordano sul fatto che la chiamata in causa di qualsivoglia soggetto metta in crisi la stabilità stessa dell'intero gabinetto.

Così, l'ammissione di una responsabilità "intermedia" comporterebbe che la chiamata in responsabilità del Comitato, attraverso il suo presidente, altro non si risolva che nella chiamata in causa del Presidente del Consiglio, cui viene spesso affidata la presidenza dell'organo, e di una molteplicità di altri Ministri, con la conseguenza di coinvolgere «automaticamente una parte troppo rilevante dell'intera compagine governativa perché l'intero Governo non sia chiamato responsabile anch'esso»⁴⁹⁹. Per questo motivo non avrebbe dunque senso una mozione di sfiducia verso il Comitato, giacché «per definizione il comitato sostituisce il Consiglio dei ministri e quindi, per la parte ad esso assegnata, esprime l'intero Governo»⁵⁰⁰.

Propendendo invece per la responsabilità *uti singuli* dei Ministri, si riconosce ugualmente come i partiti siano, in definitiva, gli «arbitri delle sorti del Gabinetto»⁵⁰¹, e come tali è difficile che accettino che i propri "esponenti" al Governo possano venir meno senza rimettere in gioco le sorti dell'intera compagine. Stando così le cose, il dibattito incentrato sul dilemma della responsabilità degli atti dei Comitati risulterebbe addirittura «meramente accademico»⁵⁰². Questo tipo di considerazioni, però, devono essere relativizzate, perché legate soprattutto al quadro politi-

⁴⁹⁷ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 63.

⁴⁹⁸ Come constata G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, 210. Se non è chiaro chi debba «adottare determinate misure, e quindi rispondere per esse, diventa difficile per i cittadini imputare correttamente fatti e intenzioni, e quindi eventualmente attivare meccanismi di responsabilità politica, e diventa difficile per i detentori del potere assumersi pienamente le loro responsabilità»; cfr. G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, 1350.

⁴⁹⁹ G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, 238. In senso analogo P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 4.

⁵⁰⁰ G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, 1357.

⁵⁰¹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 64.

⁵⁰² L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, 162 ss.

co-istituzionale antecedente alle riforme elettorali in senso maggioritario. Non sembra, infatti, che il contesto da esse delineato sia perfettamente riconducibile alle dinamiche di coalizione degli attuali Governi, i cui Ministri non è detto siano espressione di partiti o correnti diverse, o comunque che abbiano sempre un peso politico tale da determinare la crisi dell'intero gabinetto.

Una riprova della circostanza per cui un singolo esponente ministeriale può venir meno senza che debba determinarsi una crisi di governo è data dalla ipotesi della sfiducia parlamentare al singolo Ministro, che, come noto, la stessa Corte costituzionale ha reputato pienamente ammissibile nel nostro ordinamento⁵⁰³. Dagli argomenti fin qui emersi e dalle considerazioni espresse dalla Corte costituzionale proprio sulla responsabilità del singolo Ministro si ricavano alcuni elementi utili per ricostruire il regime di responsabilità politica cui si ritiene vadano incontro il CIPE e, più in generale, i Comitati interministeriali.

Innanzitutto, la sfiducia individuale presuppone il riconoscimento, in capo ai singoli Ministri, di una sfera di autonomia e indipendenza nell'esercizio delle funzioni attribuite come capi dicastero che permette di separare la singola responsabilità politica da quella del Governo⁵⁰⁴.

Un'ulteriore indicazione – stavolta circa gli ambiti coperti della responsabilità individuale – si ricava dal fatto che la mozione di sfiducia rappresenta «un atto che va annoverato fra gli strumenti funzionali al ruolo proprio delle Camere di verificare la consonanza con il Governo rispetto all'indirizzo politico»⁵⁰⁵, di modo che «il controllo del Parlamento, proprio perché politico, non incontra dunque limiti, investendo l'esercizio di tutte le competenze del ministro»⁵⁰⁶.

La Corte costituzionale, dunque, sembra ricondurre i giudizi sulla responsabilità politica del Governo, con una certa flessibilità, a quella che è la «loro connotazione minima direttamente desumibile dall'art. 94 Cost., ossia alla loro connotazione come giudizi finalizzati ad assicurare la permanenza o la rimozione di persone dalla carica»⁵⁰⁷. I giudizi di responsabilità politica «non avrebbero un oggetto od un parametro predefinito e potrebbero, di volta in volta, fondarsi sullo stesso «pro-

⁵⁰³ A partire dalla ben nota sentenza n. 7/1996, sulla quale si rinvia, su tutti, a F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo repubblicana*, 195 ss. anche per i rimandi bibliografici.

⁵⁰⁴ Il riconoscimento di questo margine non contrasta certo con l'obbligo di uniformarsi all'indirizzo fissato dal Consiglio dei Ministri; F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo repubblicana*, 203 ss. La sfiducia, infatti, viene inquadrata nel contesto dei principi costituzionali, e in particolare alla luce della tesi secondo cui «la responsabilità individuale dei Ministri, di cui all'art. 95 Cost., è indissolubilmente collegata (nel senso che ne costituisce la necessaria specificazione) all'indirizzo politico generale del Governo»; così S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, 231.

⁵⁰⁵ C.Cost., sent. n. 7/1996, punto 10 cons. dir.

⁵⁰⁶ C.Cost., sent. n. 7/1996, punto 11 cons. dir.

⁵⁰⁷ V. ANGIOLINI, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, 4651.

gramma» o, con pari dignità, sulla composizione del Governo, sulle qualità personali dei componenti e sui loro comportamenti»⁵⁰⁸.

È comunque necessario che la responsabilità politica individuale del Ministro, proprio in quanto dipendente da un giudizio sulle sue attitudini personali, debba essere «strettamente mantenuta, come esige l'art. 95 Cost., nella sfera di un giudizio su comportamenti individuali (sugli «atti dei loro dicasteri»), distinto da quello sulla responsabilità collegiale»⁵⁰⁹ – di qualunque collegialità, si potrebbe dire.

Poste queste premesse, è necessario verificarne le ricadute sull'attività dei Ministri all'interno del CIPE e, più in generale, dei Comitati interministeriali. Come anticipato, proprio perché si tratta di responsabilità politica, le forme e i mezzi attraverso cui è possibile farla valere si presentano in generale come mutevoli, e lo stesso modello costituzionale presenta una notevole apertura ed elasticità⁵¹⁰. Il margine di autonomia riconosciuto a ciascun Ministro, inoltre, viene giocato anche all'interno del Comitato, del quale fa parte in ragione del proprio ufficio dicasteriale ma nel quale mantiene pur sempre una propria individualità. La portata ampia dei comportamenti riconducibili a responsabilità politica, dunque, induce a ritenere che, benché non si possa parlare propriamente di «atti dei loro dicasteri» *ex* art. 95, c. 2, Cost., il Ministro possa essere individualmente chiamato a rispondere anche dei comportamenti tenuti all'interno del Comitato e, conseguentemente, degli atti approvati in quella sede.

Dunque, per le attività svolte da ciascun Ministro nei Comitati non dovrebbe rispondere l'intero Governo, né pare necessario configurare una responsabilità dell'organo in quanto tale, per le ragioni e le critiche esposte sopra con riferimento a tali singole ipotesi. A rispondere dovrà essere, in linea di principio, ciascun Mini-

⁵⁰⁸ V. ANGIOLINI, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, 4651.

⁵⁰⁹ V. ANGIOLINI, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, 4653. Nella prospettiva della Corte, dunque, viene meno la possibilità di individuare, nell'azione dei Ministri, settori nei quali non operi il principio della responsabilità politica verso il Parlamento; cfr. F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo repubblicana*, 223. Per una lettura restrittiva del disposto costituzionale che circoscrive la responsabilità individuale dei Ministri per gli atti «dei loro dicasteri», v. C. CHIOLA, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, 4678 s., che osserva come il «dicastero» è, per comune convinzione, «il complesso degli uffici e dei dipendenti che svolgono una determinata attività amministrativa», e come «fino ad oggi s'insegnava che la responsabilità individuale del Ministro conseguiva all'imputazione allo stesso degli atti provenienti dall'intero apparato amministrativo a cui era preposto»; pertanto, se il Ministro è deputato solamente all'attuazione delle delibere del Consiglio dei Ministri, tale attività «non rientra nell'indirizzo politico e pertanto la sequenza indirizzo politico-responsabilità politica-sfiducia individuale, salta».

⁵¹⁰ «Se le disposizioni costituzionali lasciano effettivamente indeterminate alcune parti della disciplina della materia costituzionale o permettono una certa elasticità di attuazione (a meno che possa con sicurezza dimostrarsi il contrario), queste situazioni legittimano una pluralità di differenziate integrazioni ad opera delle diverse fonti normative o prassi che possono essere poste in essere dai diversi soggetti politici od organi istituzionali, anche sulla base ovviamente delle più o meno convincenti ricostruzioni dottrinali»; così U. DE SIERVO, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, 4690.

stro singolarmente preso; non, però, sulla base di ricostruzioni teoriche che tentino, tramite finzioni, di ricondurre l'attività complessiva del Comitato alle singole competenze dicasteriali. Proprio perché si tratta di responsabilità politica sarà necessario valutare caso per caso il grado di partecipazione dei singoli Ministri al procedimento di adozione degli atti e, in base a questo giudizio, soppesare la responsabilità di ciascuno da far valere di fronte al Parlamento e in che termini possa operare la solidarietà ministeriale.

Ricollegandoci propriamente all'analisi fin qui svolta sul CIPE, occorre osservare come, al di là degli atti di indirizzo che le Camere possono adottare nei confronti del Governo – quali mozioni, risoluzioni o ordini del giorno – e che possono interessare direttamente l'attività svolta dal Comitato, le occasioni di rapporto con le Camere parlamentari sono molteplici. Anzitutto, il Comitato trasmette al Parlamento numerose relazioni periodiche per soddisfare le esigenze informative dell'assemblea rappresentativa⁵¹¹, o autorizza il Ministro di settore ad assolvere a tale compito⁵¹². In numerosi casi l'*iter* di adozione delle delibere CIPE prevede il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia o per i profili finanziari, tramite il rilascio di un parere che, sebbene non assuma natura vincolante, possiede senza dubbio una valenza politica considerevole⁵¹³. Infine, dopo che la legge n. 196/2009 ha soppresso lo strumento della Relazione previsionale e programmatica, la cui approvazione veniva affidata al CIPE, il Comitato conserva ancora alcune competenze in ordine agli allegati del vecchio Documento di programmazione economico-finanziaria, ora Documento di economia e finanza (DEF), concernenti il Programma infrastrutture strategiche e gli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate.

Una volta analizzata l'organizzazione e le competenze del CIPE, la questione della responsabilità politica per l'attività svolta dal Comitato può essere inquadrata in termini effettivi e concreti. Sviluppando la riflessione nella direzione tracciata

⁵¹¹ Così, ad esempio, la relazione sull'effettivo stato di attuazione della spesa delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (artt. 60 e 61 della legge n. 289/2002), oppure la relazione sull'attività del CIPE in rapporto alla società Sviluppo Italia (art. 6 d.l. n. 35/2005).

⁵¹² Ad esempio, il Ministro di settore deve ricevere l'autorizzazione del CIPE per trasmettere al Parlamento la relazione sulla coerenza e lo stato di attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale (art. 32, legge n. 144/1999), oppure la relazione sull'attività dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (legge n. 610/1982).

⁵¹³ Viene richiesto il parere delle Commissioni, ad esempio, perché il CIPE possa approvare la disciplina sulle modalità di approvazione dei contratti di programma, dei patti territoriali e dei contratti di area e gli eventuali finanziamenti limitatamente ai territori delle aree depresse (art. 2, c. 206, legge n. 662/1996); la ripartizione del Fondo infrastrutture (art. 6-*quinquies*, c. 1, d.l. n. 112/2008); il Piano generale dei trasporti (legge n. 245/1984) ed il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (legge n. 30/1998); l'approvazione degli indirizzi generali del Piano nazionale della sicurezza stradale e le linee guida per l'attuazione dello stesso (art. 32 legge n. 144/1999). Nell'ipotesi del Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici, le Commissioni parlamentari hanno il compito di individuare le opere prioritarie (art. 2, c. 239, legge n. 191/2009).

dalla Corte costituzionale alla luce dell'esperienza del CIPE e del suo multipolarismo interno⁵¹⁴, si può ritenere che il primo soggetto da ritenere politicamente responsabile per le decisioni del Comitato sia il Ministro proponente (o i Ministri proponenti) nel cui settore ricade prevalentemente la pronuncia. Come si è visto, è a tale figura che appartengono i poteri istruttori e che si espone politicamente nella conduzione di specifiche politiche.

Una certa quota di responsabilità politica, inoltre, ricade anche sul presidente di turno del Comitato⁵¹⁵. In questo caso, però, è necessario distinguere se tale carica venga ricoperta dal Presidente del Consiglio o dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Nel primo caso, quand'anche in qualità di presidente del Comitato, il Presidente del Consiglio andrà incontro alle responsabilità attribuitegli a livello costituzionale. Anche ritenendo che egli debba rispondere solamente per l'attività direttiva⁵¹⁶, non vi è dubbio sul fatto che «sia il Governo nel suo insieme a rispondere per il comportamento del Presidente del Consiglio, in virtù della particolare posizione assegnatagli»⁵¹⁷.

Nel secondo caso, qualora si fosse trattato di un Ministro diverso, il vicepresidente sarebbe stato chiamato a rispondere singolarmente del proprio operato e la responsabilità cui sarebbe andato incontro non si sarebbe ripercossa automaticamente sull'intera compagine di governo. Tuttavia, trattandosi di una carica, come quella del Ministro dell'economia e delle finanze, che gode di una posizione di preminenza istituzionale, anche in ragione della partecipazione ad organi dell'Unione europea, un'eventuale responsabilità fatta valere dal Parlamento ricadrebbe quasi inevitabilmente sull'intero Governo, comportando comunque una crisi⁵¹⁸.

Ad ogni buon conto, si tratta di ipotesi ricostruttive che difficilmente potrebbero avere un riscontro effettivo nella realtà politico-istituzionale, dal momento che la solidarietà ministeriale varrebbe ad estendere la responsabilità politica degli atti compiuti a tutta la compagine ricompresa nel Comitato. Inoltre, dal momento che gli atti del CIPE potrebbero venire assunti senza un controllo effettivo del

⁵¹⁴ Cfr. *retro* par. 6.

⁵¹⁵ A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, 11 s.; D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, 98 ss.

⁵¹⁶ Secondo l'opinione di chi ritiene che la responsabilità presidenziale investa, più che l'attività politica di Ministri e Consiglio dei Ministri, per le quali è prevista una responsabilità individuale e collegiale, proprio la direzione dell'attività del Governo, ovvero la sola attività propriamente attribuita al Presidente del Consiglio; cfr. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, 94 s.; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, 19.

⁵¹⁷ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 4. Cfr. inoltre G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, 1355, secondo cui «il Governo non può sopravvivere neppure per un attimo se per qualsiasi ragione viene a mancare il suo Presidente».

⁵¹⁸ Cfr. S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto modello «bipolare»: i partiti «maggioritari» e quelli «carismatici» fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depretisiano?*, 17 s.

Consiglio dei Ministri, appare opportuno lasciare al Parlamento il compito tanto di valutare se attribuire la responsabilità di un atto, comportamento od omissione del Comitato ad uno o più dei suoi membri, al suo presidente o all'intero Esecutivo, quanto di adottare lo strumento più opportuno a tale scopo, come la sfiducia individuale o dell'intero Governo⁵¹⁹.

Un ulteriore profilo problematico della responsabilità del CIPE è dato poi dalla circostanza che al suo interno siedono anche soggetti "esterni" non facenti parte della compagine governativa, dei quali alcuni con diritto di voto, come il presidente della Conferenza delle Regioni, e altri solamente "invitati ad intervenire", come il Governatore della Banca d'Italia o il Presidente dell'ISTAT⁵²⁰. Dal momento che non si ha riguardo a Ministri, non è possibile neppure configurare alcuna forma di responsabilità politica di tipo istituzionale. Nonostante ciò, da questo profilo non dovrebbero scaturire particolari problemi di carattere costituzionale⁵²¹. Infatti, trattandosi di responsabilità politica, si potrebbe ritenere come non sia possibile chiamare i singoli Ministri a rispondere in Parlamento «solo per i propri comportamenti in seno ai Comitati, e non anche per i provvedimenti adottati, perché, trattandosi di atti di governo, la responsabilità politica deve coprirli integralmente»⁵²². Inoltre, coerentemente con la portata ampia dei fatti e dei comportamenti che si ritiene siano coperti dalla responsabilità politica individuale, si potrebbe pensare – pur con qualche forzatura – che siano il presidente del collegio o i Ministri a dover rispondere anche per la condotta dei soggetti esterni, anche solo per avere avallato le decisioni che questi ultimi hanno concorso ad assumere.

Infine, rimane da valutare chi debba concretamente rispondere per l'operato del Comitato nell'ipotesi in cui un Ministro si faccia sostituire nella seduta da un sottosegretario. La dottrina prevalente è concorde nel ritenere che i sottosegretari, pur svolgendo "funzioni di governo" nell'esercizio dei compiti specificatamente delegati dal Ministro⁵²³, non ricevano la fiducia delle Camere, non siano legati da alcun rapporto con le Assemblee e, quindi, non siano intestatari di alcuna responsabilità politica parlamentare⁵²⁴. Ne deriva come le Camere non possano approvare alcuna misura sanzionatoria nei confronti di un sottosegretario al fine di provocarne le dimissioni. Trattandosi solamente di soggetti che operano con funzioni di collaborazione rispetto al Ministro, sulla base di specifiche deleghe, si ritiene che

⁵¹⁹ D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, 97 s.

⁵²⁰ Così Part. 16, cc. 2 e 11, della legge n. 48/1967. Sui soggetti esterni dotati di diritto di voto, problematicamente, v. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, 216, nota 115.

⁵²¹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, 65.

⁵²² Così G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, 364. Non ci si nasconde, però, che in questo caso «la dottrina della responsabilità politica appare [...] come un rimedio parziale». *Contra* G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, 66.

⁵²³ Cfr. F. CUOCOLO, *Sottosegretari di Stato*, 6; problematicamente, F.S. SEVERI, *Sottosegretari di Stato*, 389 s.

⁵²⁴ G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, 1357; R. BASILE, *Sulla c.d. "responsabilità politica" dei sottosegretari di Stato*, 864.

«ad essi non sia imputabile una specifica responsabilità politica essendo questa riassunta in quella ministeriale»⁵²⁵. Di conseguenza, eventuali mozioni di “censura” non determinerebbero alcun obbligo giuridico in capo al Governo di procedere alla revoca della carica⁵²⁶. Viceversa, saranno i Ministri di riferimento, o piuttosto il Governo nella sua interezza, a rispondere politicamente per l’attività svolta dai sottosegretari⁵²⁷. Ad ogni modo, la prassi dimostra come la permanenza in carica di un sottosegretario dipenda soprattutto dai *desiderata* del Ministro coadiuvato, ma, ancor più, dalle determinazioni del Consiglio dei Ministri⁵²⁸. È ad essi, dunque, che il sottosegretario risulta legato da una sorta di “rapporto fiduciario”, e dalla volontà di questi dipenderà la propria permanenza in carica⁵²⁹.

⁵²⁵ P. CARETTI, *Responsabilità politica*, 4.

⁵²⁶ Cfr. R. BASILE, *Sulla c.d. “responsabilità politica” dei sottosegretari di Stato*, 866, anche per un’analisi della prassi recente.

⁵²⁷ Così R. CASSANO, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei sottosegretari di Stato. Eclisse del potere, eclisse della responsabilità*, 443 ss.

⁵²⁸ Così F. GIRELLI, *Sulla responsabilità politica di Sottosegretari di Stato e Vice ministri*, 108 ss.

⁵²⁹ L. CIAURRO, *Sottosegretario*, 173.

CONSIDERAZIONI RIASSUNTIVE

L'obiettivo di questo Volume è stato quello di dimostrare come i Comitati interministeriali costituiscano la risposta sul piano organizzativo ai mutamenti che investono la politica generale del Governo, nei suoi contenuti e nei suoi modi di elaborazione, e il portato di più ampi fenomeni che interessano complessivamente i circuiti attraverso cui si sviluppa la decisione politica nel nostro ordinamento. Questa tesi è stata portata avanti guardando al principale tra i Comitati interministeriali istituiti nella storia repubblicana, ossia il CIPE. Le considerazioni emerse dall'analisi su questo organo, però, potrebbero essere in parte estese anche ad altri Comitati interministeriali, qualora questi esercitino competenze e assumano una rilevanza nei procedimenti decisionali analoga a quella del CIPE. Come visto, infatti, il caso particolare del CIPE sembrerebbe massimizzare problematiche comuni alla, pur variegata, realtà dei Comitati interministeriali.

I Comitati interministeriali sono organi da sempre presenti nell'ordinamento, fin dall'epoca prerепubblicana, e si sono posti all'attenzione degli studiosi prevalentemente nella prospettiva dell'intervento pubblico nell'economia. Il contributo che si è tentato di arrecare con il presente studio è stato quello di apprezzare i riflessi e le conseguenze sul piano costituzionale del rilievo acquisito, in particolare, dal CIPE. A questo scopo si è reputato più efficace impostare l'indagine in tre parti, tra loro distinte quanto a metodo e contenuti, ma strettamente consequenziali e correlate fra loro.

Nella prima parte, corrispondente al Capitolo I, è stata offerta una ricostruzione del lungo cammino istituzionale che ha condotto il CIPE dalla sua creazione sino al più recente periodo. L'analisi è stata condotta secondo una chiave storico-giuridica, che ha ripercorso – con tutte le difficoltà emerse e messe in evidenza – le evoluzioni e le involuzioni seguite da questo Comitato, non soltanto in relazione alla disciplina adottata dal legislatore e agli indirizzi così espressamente enunciati, ma soprattutto guardando all'applicazione effettiva del dato normativo, al suo rendimento, ai rapporti che si sono venuti a creare con gli altri organi del Governo, oltre che alle dinamiche di potere tra apparati burocratici e forze politico-partitiche e al contesto economico nel quale è andato collocandosi il Comitato.

Questo *excursus* è stato ricostruito operando una suddivisione in fasi, corrispondenti ciascuna a circa un decennio della storia repubblicana. Questi periodi sono stati scanditi da alcuni tra i più significativi interventi normativi di sistema,

alcuni dei quali hanno fatto del CIPE oggetto diretto di disciplina, altri invece sono parsi significativi, al contrario, per non averlo affatto interessato o per averlo considerato solo tangenzialmente. Si è cercato di sottolineare, inoltre, come il ruolo del Comitato sia stato condizionato da alcuni tra i principali fattori che hanno segnato i tornanti della nostra storia costituzionale, ai quali però non hanno corrisposto altrettanti interventi normativi che adeguassero il CIPE ai nuovi scenari: basti pensare alla istituzione delle Regioni o alla successiva modifica del Titolo V della Costituzione, ai Trattati che hanno rafforzato l'integrazione europea, ai mutamenti del quadro politico-partito a seguito delle riforme elettorali e ai corrispondenti mutamenti negli equilibri tra gli organi interni al Governo.

Il CIPE nasce entro uno scenario politico, economico e istituzionale ben preciso, in corrispondenza dei Governi di centro-sinistra degli anni '60 (Capitolo I, paragrafo 3). Si trattava del periodo in cui andava diffondendosi la nuova "cultura" della programmazione economica globale, la quale esigeva, per essere tradotta in indirizzi concreti e inverata sul piano giuridico, un mutamento nell'assetto organizzativo del Governo. Il CIPE, nella mente dei suoi fautori, avrebbe dovuto assolvere la funzione di "gabinetto economico", entro cui si sarebbero dovuti formulare gli indirizzi portanti della politica di programmazione economica. Quest'organo, inoltre, avrebbe offerto risposta ad una serie di esigenze e problematiche che inevitabilmente si frapponivano alla realizzazione di questo progetto, ossia raggiungere un giusto compromesso tra le burocrazie ministeriali interessate e le forze politico-partitiche in gioco, garantire il coordinamento tra gli apparati organizzativi che maggiormente si mostravano refrattari alla composizione degli interessi cui erano preposti, porre fine alla proliferazione dei Comitati interministeriali che sino ad allora andavano diffondendosi. Occorre inoltre osservare come in questo frangente, al pari di quelli successivi, non ci si curasse neppure troppo delle conseguenze di ordine costituzionale che sarebbero derivate dall'inserire un simile organo tra le componenti necessarie del Governo.

Di lì a poco, però, si sarebbe assistito ad alcuni mutamenti di contesto che avrebbero determinato il venir meno dei presupposti su cui poggiava l'istituzione del CIPE (Capitolo I, paragrafo 3.4). Si tratta della fine dell'esperienza dei Governi di centro-sinistra e del venir meno dell'accordo tra attori politici e burocratici che se ne erano fatti portatori, ma soprattutto del fallimento di quegli stessi esperimenti di programmazione economica globale cui il CIPE era posto a presidio. Tutto ciò avrebbe portato il Comitato a smarrire la propria *mission* originaria e avrebbe condotto ad una sua rapida involuzione già a pochi anni dalla sua istituzione, determinandone un progressivo "snaturamento". In particolare, si è assistito ad un incremento incontrollato delle sue competenze, avvenuto al di fuori di una chiara visione complessiva, alla sua progressiva "amministrativizzazione" provocata dall'incremento delle funzioni gestionali e di amministrazione attiva, alla distrazione degli effettivi centri di decisione politica verso altre sedi, perlopiù ministeriali. Ne è conseguita una nuova fase di proliferazione dei Comitati interministeriali, corrispon-

dente agli anni '70 (Capitolo I, paragrafo 4), proliferazione alla quale si tentava inadeguatamente di imporre un argine attraverso la riconduzione di ciascuno dei nuovi organi "in seno al CIPE". Il risultato, però, è stato quello di dare vita a strutture "piramidali" tra Comitati interministeriali, costruite su rapporti di direzione-subordinazione, che si sono dimostrate del tutto inadeguate a distinguere gli effettivi centri decisionali e le reciproche responsabilità.

Questo processo di emarginazione del CIPE è poi proseguito a seguito di alcune grandi riforme degli anni '80 (Capitolo I, paragrafo 5). Si ha riguardo, soprattutto, alla nuova disciplina delle decisioni di bilancio e alla legge n. 400/1988, che – per quanto qui maggiormente interessa – hanno marcato le distanze dagli indirizzi degli anni precedenti e segnato ancor più un abbandono dell'idea di fare del CIPE un centro nevralgico di decisione politica.

Da ultimo, a riprova delle oscillazioni di questo percorso, si è dato conto di come gli anni '90 abbiano aperto una nuova fase in cui si è tentato di restituire al CIPE una posizione di centralità nel sistema dei Comitati interministeriali e in ampi settori dell'intervento pubblico (Capitolo I, paragrafo 6). Nel contesto di un processo di riforma complessivo della pubblica amministrazione si è deciso di porre nuovamente ordine tra i Comitati interministeriali e di razionalizzare le competenze del CIPE, da una parte abolendo una serie di Comitati settoriali o micro-settoriali, e dall'altra riconducendo alle componenti ministeriali le funzioni prettamente gestionali e di amministrazione attiva, per lasciare in capo al CIPE soltanto le funzioni di indirizzo e programmazione.

Il CIPE si trova attualmente in questa quarta fase, non essendo stati adottati ulteriori interventi normativi di sistema. Volendo perciò rintracciare le coordinate normative vigenti entro cui inquadrare l'organizzazione interna e il procedimento decisionale attraverso cui si pronuncia il Comitato, occorre riferirsi ad una stratificazione della disciplina che si è succeduta lungo tutto questo cammino, guardando al combinato disposto tra la prima legislazione istitutiva degli anni '60, le ultime novità degli anni '90, la più recente disciplina regolamentare sulla Presidenza del Consiglio e le pronunce adottate dal Comitato stesso nell'esercizio della propria potestà regolamentare interna.

In esito a questo lungo *excursus*, affatto lineare e punteggiato da incertezze e ripensamenti, rimane l'interrogativo su come il CIPE debba attualmente collocarsi nel perimetro del Governo, nell'ambito dei circuiti della decisione politica e, più in generale, all'interno del sistema costituzionale complessivo. Per cominciare a proporre una risposta a tali questioni si è deciso di indagare, nel Capitolo II, quali siano le funzioni, le competenze e i procedimenti decisionali cui effettivamente prende parte il CIPE. Simile lavoro di ricognizione, condotto sulla prassi e da un punto di vista descrittivo, ha offerto la giusta base cognitiva senza la quale si sarebbe corso il rischio di offrire risposte superficiali e imprecise ai quesiti sollevati, riproponendo schemi e soluzioni teoriche elaborate entro contesti oramai superati.

Nell'addentrarsi in questo terreno, ancora inesplorato dalla riflessione giuridica, si è reso innanzitutto necessario decidere quale metodo di ricerca utilizzare (Capitolo II, paragrafo 1). A fronte di varie opzioni disponibili, si è reputato più efficace procedere induttivamente, partendo dalle delibere concretamente adottate dal Comitato e risalendo poi alle competenze e alle funzioni effettivamente esercitate, ripercorrendo anche il complessivo procedimento di adozione delle pronunce e distinguendo il concreto apporto dei soggetti che vi partecipano. Il confine temporale da cui è mossa l'indagine, giudicato idoneo a circoscrivere la fase attuale, è stato individuato nelle citate riforme degli anni '90.

Il panorama con cui è stato necessario confrontarsi si è rivelato molto ampio e variegato, comprendente buona parte dell'intervento pubblico dello Stato nell'economia, la cui disciplina è data da una legislazione che si è sedimentata nel corso degli anni senza una consapevole visione di fondo. Si è spaziato tra competenze legate a politiche oramai recessive, perché superate nei termini con cui inizialmente erano state concepite (es. l'intervento nel Mezzogiorno; Capitolo II, paragrafo 3), o perché hanno esaurito la loro spinta propulsiva per la mancanza di risorse dedicate (es. le politiche a sostegno delle imprese e della formazione lavorativa; Capitolo II, paragrafo 7), o perché il baricentro decisionale si è spostato verso altri organi del Governo (es. la programmazione negoziata; Capitolo II, paragrafo 4), oppure, in parte, addirittura a favore di istituzioni sovranazionali (es. la programmazione finanziaria e di bilancio; Capitolo II, paragrafo 2); sino a competenze che costituiscono l'evoluzione di quelle esercitate in passato (es. l'intervento nelle aree depresse del Paese; Capitolo II, paragrafo 3), o del tutto nuove e caratterizzanti le più importanti attività del Comitato (es. le politiche di sviluppo regionale; Capitolo II, paragrafo 6).

Anche solo a livello quantitativo, vi sono settori che si rivelano piuttosto marginali nell'attività del Comitato (es. la ricerca scientifica e tecnologica; Capitolo II, paragrafo 17), e altri in cui l'attività deliberativa è molto più intensa e frequente (es. la programmazione negoziata, le politiche di coesione regionale, la programmazione infrastrutturale; Capitolo II, paragrafi 4, 5, 6, 10).

Quanto alla tipologia delle pronunce, poi, si ha a che fare con l'approvazione di atti dalla più disparata natura, quali delibere programmatiche o a carattere normativo, assegnazione di risorse, linee guida, pareri, intese, concerti, ecc. Si varia da funzioni minute a carattere gestionale, di amministrazione attiva, oppure vincolate a rigidi parametri normativi che escludono l'esercizio di discrezionalità da parte del CIPE (es. l'approvazione dei progetti rientranti nel Programma infrastrutture strategiche, o il riparto dei contributi compensativi agli enti locali che ospitano impianti del ciclo del combustibile nucleare; Capitolo II, paragrafo 10), sino a competenze attraverso le quali il Comitato adotta decisioni a contenuto programmatico con riferimento ad obiettivi da realizzare e tempistiche da rispettare, mezzi e risorse da impiegare, disciplina da seguire e attori che prendono parte (es. le politiche di coesione regionale o certa programmazione infrastrutturale; Capitolo II, paragrafi 5, 6, 10).

Se poi si guarda ai soggetti coinvolti nell'attività decisionale del CIPE, si possono individuare come destinatari delle pronunce tanto soggetti privati direttamente interessati (es. la programmazione negoziata o l'approvazione dei progetti infrastrutturali; Capitolo II, paragrafi 4, 10.1), quanto una pluralità di amministrazioni statali e regionali partecipi della programmazione e del riparto delle risorse, sino a delibere a carattere vincolante verso le diverse componenti ministeriali (es. il commercio con l'estero; Capitolo II, paragrafo 8). Se poi si allarga lo sguardo al di sopra dei contenuti delle singole pronunce, vi sono casi di "catene" di delibere con cui vengono via via implementate le politiche settoriali (es. le politiche di coesione regionale; Capitolo II, paragrafi 5, 6) o vengono costruiti circuiti che coinvolgono diverse autorità appartenenti a molteplici livelli di governo (es. l'intervento nelle aree depresse del Paese, la programmazione delle infrastrutture, la sanità, oltre alle politiche di coesione regionale; Capitolo II, paragrafi 3, 10, 13, 5, 6).

Occorre inoltre valutare il margine decisionale a disposizione del CIPE, anche qui, distinguendo caso per caso, poiché vi sono settori e funzioni in cui il Comitato si trova sostanzialmente a registrare decisioni prese da altre amministrazioni specializzate (es. le competenze inerenti il sistema statistico; Capitolo II, paragrafo 18), ed altre ipotesi in cui il CIPE esercita un potere decisionale con ampia discrezionalità, svincolato da rigidi parametri normativi o addirittura senza che altri organi del Governo, nei fatti, intervengano a preconstituire o condizionare gli indirizzi da esso espressi. Sono proprio queste ultime competenze, pure alla luce della varietà di situazioni sopra richiamate, che offrono i principali spunti per cogliere il rilievo del CIPE all'interno dell'Esecutivo e nel sistema costituzionale.

I primi dubbi che sorgono spontanei di fronte a simile scenario riguardano la possibilità di conciliare tutta questa ampia tipologia di attività del CIPE con i modelli teorici tradizionalmente elaborati per inquadrare i Comitati interministeriali. Ultimamente, ci si potrebbe chiedere se il CIPE sia compatibile *tout court* con il figurino costituzionale del Governo. Il Capitolo III si è mosso sulla scorta di tali interrogativi per abbracciare più ampie questioni di ordine teorico, spostando così il fuoco dal piano della descrizione a quello della prescrizione, ovvero della compatibilità tra la rilevanza assunta con il quadro costituzionale.

Posto che la legge n. 400/1988 ha offerto una disciplina generale sui Comitati interministeriali, occorre valutare, però, a quali condizioni questi organi possano trovare accoglienza nel modello costituzionale di Governo. In particolare, si è voluto saggiare la tenuta del criterio tradizionalmente riconosciuto secondo cui tali organi non necessari siano ammissibili nella misura in cui non "distorcano" i principi costituzionali portanti la struttura del Governo o non "spossessino" gli organi necessari delle proprie prerogative (Capitolo III, paragrafo 2). A questo scopo, innanzitutto, è stato posto l'accento sulla elasticità che connota l'organizzazione costituzionale del Governo, la quale ha consentito a questa istituzione di adeguare la propria struttura e di collocare diversamente il baricentro decisionale a seconda dei frangenti della nostra storia politico-istituzionale (Capitolo III, paragrafo 3). Di se-

guito sono state richiamate alcune delle principali problematiche costituzionali che si aprono, in termini generali, con riguardo ai rapporti tra CIPE e Consiglio dei Ministri, Presidente del Consiglio e singoli Ministri (Capitolo III, paragrafi 3.1, 3.2, 3.3). È soprattutto dal confronto con il primo di essi che emergono i principali spunti ricostruttivi.

Le elaborazioni teoriche sui Comitati interministeriali più risalenti e accreditate, avendo tentato di inquadrare tali organi in via generale, ammettono nella maggioranza dei casi come questi possano trovare cittadinanza all'interno dell'ordinamento solamente a patto di subire una sorta di "depotenziamento", tanto nei rapporti con gli altri organi del Governo, quanto nelle funzioni esercitate (Capitolo III, paragrafo 3.1). L'analisi puntualmente condotta sul CIPE, tuttavia, ha dimostrato come il più rilevante tra i Comitati interministeriali non possa venire costretto entro tali elaborazioni dogmatiche.

Sempre a livello di prassi, inoltre, si è riscontrato come gli indirizzi politico-amministrativi veicolati con le decisioni del CIPE non siano poi così dissimili, dal punto di vista "qualitativo", da quelli del Consiglio dei Ministri stesso, e come quest'ultimo, alla prova dei fatti, non sempre predetermini l'indirizzo politico sul quale il CIPE dovrebbe poi ipoteticamente innestarsi.

Le dinamiche istituzionali, dunque, dimostrano come la potestà di definire l'indirizzo politico governativo e la centralità del vertice collegiale del Governo, se concepite in termini assoluti, siano destinate a dimostrarsi soltanto apparenti. Pare perciò preferibile riferirsi ad una centralità "potenziale" del Consiglio dei Ministri, dal momento che quest'ultimo non è affatto il titolare esclusivo del potere di definire l'indirizzo politico, ma ha a disposizione diversi strumenti, sul piano tanto politico quanto giuridico, per riappropriarsi in via "sussidiaria" di un determinato indirizzo politico-amministrativo enunciato dal CIPE e restituire unitarietà alla politica generale del Governo (Capitolo III, paragrafo 4).

Per comprendere il ruolo del CIPE all'interno del sistema costituzionale, dunque, senza volerne denunciare la sostanziale incompatibilità, ma al contrario dando ragione di tutte le sue potenzialità, si è reso necessario abbandonare i vecchi riferimenti e adottare un'ottica più comprensiva. Dal piano "strutturale", dunque, la ricostruzione si è spostata su quello "funzionale", adoperando come chiave di lettura proprio la nozione di indirizzo politico, considerata non soltanto come fulcro per ripartire le competenze tra organi necessari del Governo ai sensi dell'art. 95 Cost., ma nella sua pregnanza esplicativa in ordine ai circuiti della decisione politica (Capitolo III, paragrafo 5).

Ai fini dell'indagine, dunque, è stata ripercorsa l'evoluzione che ha subito la nozione di indirizzo politico nella specifica riflessione teorica e nell'ordinamento italiano, a partire dalla sua genesi e dalla sua previa assimilazione con la funzione di governo, passando poi per la sua confluenza nel sistema repubblicano, entro cui, pur mantenendo una valenza direzionale e finalistica di rilevanza giuridica, ha dovuto adeguarsi alla carica pluralistica – specie istituzionale – fatta propria dalla Co-

stituzione. L'indirizzo politico, inoltre, si dimostra da sempre particolarmente utile per catturare le dinamiche funzionali e individuare i circuiti della decisione politica che si articolano nella forma di governo. Ma sono proprio le torsioni cui l'indirizzo politico viene sottoposto a causa di alcuni tra i più recenti fenomeni che investono l'intero ordinamento, come l'intensificarsi dell'integrazione sovranazionale, la moltiplicazione dei centri decisionali nel sistema delle autonomie territoriali, il settorializzarsi e tecnicizzarsi delle politiche, la sovraesposizione degli Esecutivi nella maggior parte delle democrazie contemporanee – tutti fattori di cui, forse, i Padri costituenti e i teorici che più di tutti hanno recato un contributo sul tema non potevano cogliere le potenzialità –, che dovrebbero indurre ad una rivalutazione dell'indirizzo politico stesso. Occorre cioè problematizzare la linearità con cui si è soliti guardare tale nozione, ovvero relativizzare e contestualizzare i circuiti della decisione politica. L'idea che si è cercato di avanzare, dunque, è che oramai si debba parlare non tanto, e non solo, di circuiti dell'indirizzo politico, ma di vere e proprie “reti” che si articolano entro e attraverso l'ordinamento, che vanno ad integrare i circuiti tradizionali della decisione politica con l'innesto di nuovi attori, nuovi procedimenti, nuove istanze, e che rendono alcuni soggetti apparentemente marginali, come il CIPE, degli snodi qualificati.

Questi fenomeni dovrebbero essere valutati anche nelle loro ricadute sull'interpretazione dell'art. 95 Cost., spingendo a riconsiderare l'enfasi con cui si consegna la determinazione dell'indirizzo politico nelle mani del Consiglio dei Ministri. Il CIPE non spoglia il Consiglio dei Ministri delle sue prerogative, ma anzi, come si è provato a sostenere (Capitolo III, paragrafo 5.6), esso rappresenta il tentativo di recuperare una collegialità – pur “minore” – nell'assunzione di decisioni governative di indirizzo politico – o, meglio, di indirizzo politico-amministrativo – che difficilmente potrebbe essere concentrate in termini esclusivi all'interno del vertice consiliare. La rilevanza del CIPE, dunque, costituisce il riflesso sul piano organizzativo di mutamenti registratisi sul piano funzionale. Tali mutamenti potrebbero sì trovare diversa traduzione negli assetti del Governo, con soluzioni normative che ad esempio privilegiassero il principio monocratico a discapito del principio collegiale. Il punto di equilibrio che il CIPE offre tra principio monocratico, collegiale, e della responsabilità ministeriale, tuttavia, pare *de iure condito* la soluzione più rispettosa di questo modello costituzionale di Governo, in grado di valorizzare l'elasticità che connota l'organizzazione di questo organo e che lo rende capace di adattarsi agli sviluppi politico-istituzionali.

Con riguardo alle problematiche inerenti i rapporti tra CIPE e Presidente del Consiglio e Ministri, poi, lo sguardo si è appuntato all'interno del Comitato. A questo proposito si è parlato di “multipolarismo interno” al Comitato (Capitolo III, paragrafo 6), proprio perché le dinamiche che muovono i processi decisionali fanno emergere nella composizione di questo organo alcuni “poli”, ossia alcuni membri il cui rilievo va ad interagire con i principi e le prerogative costituzionali che riguardano queste altre due componenti necessarie del Governo. In alcuni casi,

quindi, si rende opportuno, e in altri si rende necessario, il rispetto di determinate soluzioni, come accade per la presidenza dell'organo o per la composizione del collegio e la partecipazione alle sedute.

Alla luce delle considerazioni relative al “multipolarismo interno”, infine, si è ipotizzata una soluzione alle problematiche inerenti un'altra delle questioni qualificanti la posizione costituzionale del CIPE, ovvero i rapporti con il Parlamento e la responsabilità politica dei componenti del Comitato (Capitolo III, paragrafo 7). In risposta all'interrogativo su chi debba rispondere politicamente per gli atti adottati e le attività svolte dal CIPE, infatti, si sono indicati proprio quei “poli” interni al Comitato che risultano maggiormente coinvolti e che, sul piano politico, si ritiene siano i soggetti particolarmente esposti, senza escludere una responsabilità dell'intero collegio.

Il CIPE, in definitiva, sembra sfuggire ad inquadramenti troppo rigidi che non tengano conto della complessità delle politiche elaborate e delle dinamiche cui esso prende parte. Il dato costituzionale – come più volte detto – offre le coordinate di principio entro cui può esprimersi l'elasticità della struttura del Governo e la mutevolezza dei circuiti di indirizzo politico, alla luce del pluralismo contemporaneo. Entro questi limiti si gioca la continua ricerca di equilibri che si dimostrino funzionali alle esigenze politiche, ai compiti dell'Esecutivo e ai complessi fenomeni che coinvolgono l'intero ordinamento, rispetto ai quali il CIPE non costituisce altro che un tentativo di risposta. Solo una prospettiva, dunque, che sappia cogliere complessivamente alcune tra le principali linee evolutive del sistema costituzionale può contribuire a spiegare il rilievo assunto dal CIPE e a dare ragione del policentrismo governativo che con esso trova manifestazione.

ELENCO DELLE OPERE CITATE IN FORMA ABBREVIATA

- AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011.
- S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008.
- M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 307 ss.
- U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Cedam, Padova, 1971.
- G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1994, 355 ss.
- G. AMATO, *Intervento*, in *Tavola rotonda su «La forma di governo nell'Italia odierna»*, in *Quad. cost.*, 1991, 49 ss.
- G. AMATO, *Il primo centro-sinistra, ovvero l'espansione della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1981, 293 ss.
- G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, il Mulino, Bologna, 1972.
- G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 33 ss.
- V. ANGIOLINI, *Il processo costituzionale vent'anni dopo*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Giappichelli, Torino, 2011, 165 ss.
- V. ANGIOLINI, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995, 4646 ss.
- M. ANNESI, *La disciplina del «sistema degli interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale»*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1993, 619 ss.
- M. ANNESI, *Mezzogiorno (legislazione per il)*, in *Enc. dir.*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, 211 ss.
- M. ANNESI, C. MODICA, *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XVIII, Cedam, Padova, 1992.
- A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002.
- M. ARAGÓN REYES, *Gobierno y forma de gobierno. Problemas actuales*, in M. ARAGÓN REYES, Á.G. GÓMEZ MONTORO (a cura di), *El gobierno. Problemas constitucionales*, CEPC, Madrid, 2005, 27 ss.
- L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, 5 ss.
- M. ARSÌ, *Il Sistema Statistico Nazionale tra gli sviluppi dell'integrazione europea e le riforme amministrative e costituzionali*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2008, 3 ss.
- G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Giappichelli, Torino, 2005.
- G. AZZARITI, *Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione*, in A. PALAZZO (a cura di), *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, ESI, Napoli, 2001, 231 ss.
- V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 763 ss.
- V. BACHELET, *L'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 195 ss.
- V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957.

- F. BAGNAI, *Il consiglio di gabinetto: problemi di compatibilità con la Costituzione, analogie e differenze con i comitati di ministri ed i comitati interministeriali*, in *Dir. soc.*, 1991, 227 ss.
- E. BALBONI, *La funzione di governo oggi*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, 269 ss.
- A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Aracne, Roma, 2011, 19 ss.
- A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 1991, 639 ss.
- A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1989.
- A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985.
- R. BALDUZZI (a cura di), *I servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenze di sistema*, Giuffrè, Milano, 2005.
- G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 11^a ed., Giuffrè, Milano, 1976.
- A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2010, 311 ss.
- A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008, 9 ss.
- A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968.
- A. BARBERA, C. FUSARO, *Maggioranza, principio di (Diritto)*, in *Enc. scienze sociali*, V, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1996, 399 ss.
- P. BARILE, *Intervento*, in M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998, 111 ss.
- P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. giur. Treccani*, VIII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991.
- P. BARILE, *Aspetti giuridici del «Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69»*, in *Il diritto dell'economia*, 1965, 471 ss.
- P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss.
- P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. Cost.*, 1957, 907 ss.
- P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica* (1951), ristampa inalterata, Passigli, Firenze, 2017.
- P. BARILE, *Orientamenti per la Costituente* (1945), ristampa inalterata, il Mulino, Bologna, 2016.
- S. BARONCELLI, *Il ruolo del Governo nell'indirizzo e il coordinamento della politica europea*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008, 151 ss.
- S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, V, 2001, Giuffrè, Milano, 346 ss.
- S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Utet, Torino, 1991, 634 ss.
- S. BARTOLE, *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Utet, Torino, 1989, 288 ss.
- S. BARTOLE, *Metodo giuridico e realtà politico-istituzionali*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 3, 1985, 9 ss.
- S. BARTOLE, *Rilievi sul testo finale della legge «Quadrifoglio»*, in *Le Regioni*, 1978, 265 ss.
- M.A. BARTOLI, G. GIOLI, *L'iter del «Programma economico quinquennale» dal 21 gennaio 1965 al 25 luglio 1967*, in A. PREDIERI, P. BARUCCI, M. BARTOLI, G. GIOLI, *Il programma economico 1966-70*, Giuffrè, Milano, 1967, 235 ss.
- S. BARTOLI, *La programmazione degli investimenti pubblici come strumento di cambiamento: il caso del fondo per le aree sottoutilizzate*, in *Azienda pubblica*, I, 2008, 73 ss.

- P. BARUCCI, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, il Mulino, Bologna, 1978.
- P. BARUCCI, *Il Programma economico nazionale 1966-70. Precedenti storici ed aspetti economici*, in A. PREDIERI, P. BARUCCI, M. BARTOLI, G. GIOLI, *Il programma economico 1966-70*, Giuffrè, Milano, 1967, 159 ss.
- R. BASILE, *Sulla c.d. "responsabilità politica" dei sottosegretari di Stato*, in *Rass. Parl.*, 2011, 843 ss.
- F. BASSANINI, B. TOMAI, *Procedure di programmazione, poteri del Parlamento, competenze delle Regioni, Relazioni sociali*, Milano, 1969.
- G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Ist. fed.*, 2014, 511 ss.
- E. BELLONI, *Le nuove sfide della cooperazione allo sviluppo italiana*, in *Comunità Int.*, 2009, 519 ss.
- L. BENFRATELLO, A. IOZZI, P. VALBONESI, *La riforma del settore autostradale in Italia: un cantiere aperto*, in F. PAMMOLLI, C. CAMBINI, A. GIANNACCARI (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, il Mulino, Bologna, 2007, 143 ss.
- G. BERTI, *Relazione generale*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, 179 ss.
- G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2001.
- F. BERTOLINI, *Ministri e Vice Ministri*, in *Enc. giur. Treccani*, XXII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2008.
- C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007.
- A. BEVIGLIA ZAMPETTI, *La Simest*, in A. GIARDINA, G. TOSATO (a cura di), *Diritto del Commercio Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1996, 513 ss.
- D. BEVILACQUA, *L'europeizzazione dell'ISTAT*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 91 ss.
- A. BIANCHINO, *Il Programma Statistico Nazionale*, in *L'Amm. it.*, 2003, 1626 ss.
- R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2014. Prassi, consuetudini e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale, Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, Jovene, Napoli, 2015, 21 ss.
- R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014, 19 ss.
- R. BIN, *Cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, 11 ss.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1969.
- P. BITETTI, *La nascita del NARS e la sua collocazione istituzionale*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Econ. pubbl.*, 4, 2002, 7 ss.
- G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2001.
- A. BOITANI, *Ferrovie: il lato oscuro delle riforme*, in *Merc. conc. reg.*, 2, 2010, 221 ss.
- A. BOITANI, *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Econ. pubbl.*, 4, 2002, 41 ss.
- V. BONCINELLI, P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Parte speciale, IV, Giuffrè, Milano, 2007, 1999 ss.
- I. BORRELLO, E. CASSESE, E. CHITI, *Il mercato interno e le politiche dell'Unione europea*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, 5ª ed., Laterza, Roma-Bari, 2012, 37 ss.
- G.P. BOSCARIOL, *Programmazione e assegnazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2017, 21 ss.
- G.P. BOSCARIOL, *L'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate del ciclo di programmazione 2007-2013 ovvero «Tanto rumore per nulla»*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2016, 249 ss.

- G.P. BOSCARIOL, *Politiche di coesione 2014-2020 e "governance"*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2015, 193 ss.
- M. BOSCO, *Il regime giuridico dei prezzi in congiuntura di inflazione*, Jovene, Napoli, 1974.
- S. BOTTACCHI, *La riforma della parte aeronautica del codice della navigazione: le principali novità in materia di navigazione aerea*, in *Dir. comm. internaz.*, 2006, 215 ss.
- C. BOTTARI, *Tutela della salute ed organizzazione sanitaria*, Giappichelli, Torino, 2011.
- A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012.
- A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 857 ss.
- A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005.
- A. BRANCASI, *Il finanziamento degli enti territoriali*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 61 ss.
- A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985.
- C. BRASILI, R. FANFANI, *La politica di sviluppo rurale e la sua applicazione in Italia*, in *Ist. fed.*, 2001, 507 ss.
- M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, Carocci, Roma, 2005.
- R.L. BUBBICO, A.C. RUBIANES, *L'impatto della crisi sugli investimenti pubblici in Europa. Il ruolo dei Fondi Strutturali nel sostegno dei potenziali di crescita regionali*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2015, 37 ss.
- J. BUCCISANO, *Premesse per uno studio sul Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 31 ss.
- S. BUCKLEY, *The Prime Minister and Cabinet*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006.
- L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 2012.
- C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015.
- G.M. CAIMI, *Il ruolo della Programmazione negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche dei fondi strutturali dell'Unione europea*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2002, 11 ss.
- P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1986.
- P. CALANDRA, *Problemi e proposte sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1982, 33 ss.
- M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, VI, Utet, Torino, 2015, 241 ss.
- Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1273 ss.
- A. CANTARO, *Il superamento della multilevel theory nei rapporti tra l'Europa, gli Stati membri e i livelli di governo sub-statale*, in A. IACOVELLO (a cura di) *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Giuffrè, Milano, 2016, 121 ss.
- A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'unione tra guerra e diritti*, Dedalo, Bari, 2003.
- G. CAPANO, *Scienza della politica e policy studies: un rapporto difficile, un'integrazione necessaria*, in G. REGONINI (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, ESI, Napoli, 1995, 103 ss.
- G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, in *Iustitia*, 2-3, 1955, 153 ss.
- L. CAPONI, *Indirizzo di governo, attività consultiva e di ricerca nella programmazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, 155 ss.
- P.A. CAPOTOSTI, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, 323 ss.
- P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. giur. Treccani*, XV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1989.
- P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975.

- M. CARABBA, *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Utet, Torino, 1997, 35 ss.
- M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, 1113 ss.
- M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione, 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari, 1977.
- R. CARANTA, *Intervento pubblico nell'economia*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, I, Utet, Torino, 2000, 371 ss.
- B. CARAVITA DI TORITTO, *Salute e federalismo fiscale*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino, 2011, 75 ss.
- A. CARDONE, *Diritti fondamentali (tutela multilivello dei)*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Giuffrè, Milano, 2011, 335 ss.
- A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011.
- P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, 4ª ed., Giappichelli, Torino, 2017.
- P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2010.
- P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2008.
- P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del sistema delle Conferenze?*, in *Le Regioni*, 2002, 1169 ss.
- P. CARETTI, *Le Regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei fondi strutturali*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1996, 255 ss.
- P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione. Atti del Convegno, Milano, 4-5 dicembre 1992*, Cedam, Padova, 1995, 123 ss.
- P. CARETTI, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995, 4667 ss.
- P. CARETTI, *Il rafforzamento dell'esecutivo e la sua incidenza sulla forma di governo parlamentare*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano, 1991, 45 ss.
- P. CARETTI, *Responsabilità politica*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991.
- P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2016.
- H. CAROLI CASAVOLA, S. GRECO, *Il Fondo agricolo europeo di orientamento e di garanzia-FEOGA*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2002, 605 ss.
- G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, il Mulino, Bologna, 2006.
- M. CARRETTA, *Le gestioni aeroportuali*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto aeronautico*, Giuffrè, Milano, 2009, 61 ss.
- P. CARROZZA, *Il processo costituzionale come processo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Giappichelli, Torino, 1990, 63 ss.
- M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M. P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, I, Giuffrè, Milano, 2007, 991 ss.
- F. CARUSO, *Coesione economica e sociale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004, 844 ss.
- R. CASSANO, *Brevi note sulla (pretesa) responsabilità politica dei sottosegretari di Stato. Eclisse del potere, eclisse della responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 433 ss.
- S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2014.

- S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna, 2013.
- S. CASSESE, *Discrezionalità amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, 1996 ss.
- S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma, Laterza, 2002.
- S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, V, 1995, 373 ss.
- S. CASSESE, *Aggiornamento sulla riforma amministrativa nel 1993-1994*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI, (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, il Mulino, Bologna, 1994, 239 ss.
- S. CASSESE, *Le due vite dell'agricoltura italiana: separazione e integrazione dell'organizzazione agricola pubblica*, in C. CATENA (a cura di), *La politica agraria in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1979, 135 ss.
- S. CASSESE, *Introduzione*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, il Mulino, Bologna, 1976, 11 ss.
- S. CASSESE, *Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962.
- E. CATELANI, *Art. 95*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1836 ss.
- E. CATELANI, *I rapporti fra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Jovene, Napoli, 2004, 539 ss.
- E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999.
- P. CATTERALL, C. BRADY, *Cabinet Committees in British Governance*, in *Public Policy and Administration*, 4, 1998, 67 ss.
- S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 1997.
- S. CECCANTI, S. VASSALLO, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, il Mulino, Bologna, 2004, 15 ss.
- G. CENTURELLI, *L'attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2017, 75 ss.
- M. CERASE, *Indirizzo politico*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, 3092 ss.
- A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1973.
- E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, il Mulino, Bologna, 1999.
- E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, 5^a ed., il Mulino, Bologna, 1997, 1 ss.
- E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1965, 61 ss.
- E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961.
- E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, 41 ss.
- R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del governo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015.
- R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006.
- O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010.
- R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, Giuffrè, Milano, 1973.
- R. CHIARELLI, *Il C.I.P.E. nel sistema del piano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 1072 ss.
- S. CHIARI, *Gli interventi nel settore agricolo*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 91 ss.

- C. CHIOLA, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995, 4678 ss.
- P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, 4, 2016.
- M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, 33 ss.
- P. CIARLO, *L'indirizzo politico*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 1999, 83 ss.
- P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, 321 ss.
- P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988.
- G.F. CIAURRO, *Ministro*, in *Enc. dir.*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, 511 ss.
- L. CIAURRO, *Sottosegretario*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 168 ss.
- G. CLIONE, *Diritto sanitario*, Maggioli, Rimini, 2005.
- P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, Jovene, Napoli, 1981.
- M. CLARICH, D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 2000.
- F. COCOZZA, *La programmazione negoziata e il nuovo impulso al regionalismo economico*, in *Ist. fed.*, 1999, 259 ss.
- F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, Giappichelli, Torino, 1999.
- D. CODUTI, *Comitati interministeriali e di ministri*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, V, Utet, Torino, 2012, 171 ss.
- D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, Jovene, Napoli, 2012.
- E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986.
- G. COLETTA, *Il ruolo delle regioni nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2006, 93 ss.
- S. COLOMBARI, *La tariffa del servizio di fognatura e depurazione nella normativa vigente*, in *La Finanza Locale*, 1999, 1265 ss.
- M. COMENALE PINTO, *L'assistenza al volo. Evoluzioni, problemi attuali, prospettive*, Cedam, Padova, 1999.
- G. CORNA PELLEGRINI (a cura di), *Antologia di scritti sul Piano Vanoni*, Italia-Massimo, Milano, 1959.
- R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, il Mulino, Bologna, 2012.
- M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, il Mulino, Bologna, 2008.
- P. CRAIG, *Subsidiarity: A Political and Legal Analysis*, in *Journal of Common Market Studies*, 50, 2012, 72 ss.
- V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.
- V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 53 ss.
- M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica. Atti del Seminario Annuale di Como 20 novembre 2015*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 45 ss.
- F. CUOCOLO, *Sottosegretari di Stato*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1993.
- F. CUOCOLO, *Alta amministrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991.
- F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Utet, Torino, 1991, 492 ss.
- F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano, 1961, 237 ss.
- G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957.

- S. D'ALBERGO, *Le partecipazioni statali*, Giuffrè, Milano, 1960.
- L. D'ANDREA, *Brevi riflessioni su governance globale e costituzionalismo interlivello*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2012. Costituzionalismo e globalizzazione. Atti del XXVII Convegno annuale, Salerno, 22-24 novembre 2012*, Jovene, Napoli, 2014, 181 ss.
- L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in C. RUSSO RUGGERI (a cura di), *Studi in onore di Antonino Metro, II*, Giuffrè, Milano, 2010, 121 ss.
- E. D'ANIELLO, *L'esperienza dei Comitati economici interministeriali dall'istituzione del Cipe ad oggi*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 21 ss.
- E. D'ANIELLO, *Modalità di determinazione degli indirizzi di politica industriale e sistema di governo delle agevolazioni finanziarie nella legge n. 675 del 1977*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 940 ss.
- E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 94 ss.
- A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008.
- A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13 ss.
- G. D'AURIA, *Interventi per l'occupazione e programmazione negoziata*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1998, 83 ss.
- D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Edizioni del Sole24 ore, Milano, 1988.
- R. DAHL, *After the revolution? Authority in a good society*, Yale University Press, New Haven, 1970.
- M. DE ANGELIS, *La complessità dei sistemi sanitari. Problematiche giuridiche del caso italiano*, Esculapio, Milano, 2012.
- C. DE CESARE, *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, in *Dir. comm. int.*, 1998, 941 ss.
- C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica. Atti del seminario di Otranto-Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, Giappichelli, Torino, 2005, 181 ss.
- P. DE IOANNA, *Dalla legge 468 del 1978 alla legge 362 del 1988: note sul primo decennio di approvazione della legge finanziaria*, in *Quad. cost.*, 1989, 205 ss.
- P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996.
- G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 1984.
- U. DE SIERVO, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995, 4690 ss.
- U. DE SIERVO, *Alla ricerca della effettiva tipologia degli atti governativi di direzione dell'amministrazione*, in P. CARETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, il Mulino, Bologna, 1991, 281 ss.
- G. DE VERGOTTINI, *Per una razionalizzazione della collegialità nel Governo*, in *Le Regioni*, 1987, 323 ss.
- A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006.
- E. DEL CASALE, *Le partecipazioni statali*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 265 ss.
- E. DEL CASALE, *La nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo*, in *Pol. dir.*, 1989, 99 ss.
- L. DEL PEZZO, *La programmazione 2007-2013 a livello nazionale*, in F. DE FELICE, C. FIORETTI, P. LANZILLI (a cura di), *I fondi strutturali 2007-2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'Unione Europea*, Carocci, Roma, 2009, 99 ss.
- P. DEL VESCOVO, *Il Consiglio di Gabinetto. Un tentativo di rafforzamento del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 900 ss.
- C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Cedam, Padova, 1983.
- L. DELL'ATTI, *La conferenza stato-regioni: vizi e virtù di un organo "a geometria variabile"*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

- G. DELLA CANANEA, *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004, 1143 ss.
- G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000.
- G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, il Mulino, Bologna, 1996.
- G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003.
- C. DEODATO, *Alcune considerazioni sui poteri del Presidente del Consiglio dei ministri nell'attività normativa del Governo*, in *Giustamm*, 10, 2014.
- C. DESIDERI, *I piani di settore in agricoltura*, in *Dem. dir.*, 1978, 232 ss.
- C. DESIDERI, *Le competenze del C.I.P.E.*, in *Programmazione. Notiziario del Ministero del bilancio e della programmazione economica*, 2, 1972, 118 ss.
- G. DI COSIMO, *Cbi comanda in Italia? Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014.
- F. DI FENIZIO, *La programmazione economica (1946-1962)*, in *Trattato di diritto dell'economia*, Torino, Utet, 1965.
- G. DI GASPARE, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2004.
- A.S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in *Ist. fed.*, 2007, 481 ss.
- A. DI STEFANO, *Sul futuro della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea: note a margine delle proposte di Regolamento per il periodo 2014-2020*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2011, 1177 ss.
- A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2006, 713 ss.
- R. DIPACE, *La programmazione dei lavori pubblici (art. 128)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010, 621 ss.
- M. DOGLIANI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, IV, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007, 527 ss.
- M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, in A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, Giuffrè, 2001, 171 ss.
- M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 221 ss.
- M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, 244 ss.
- M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985.
- M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost.*, 1973, 221 ss.
- C. DOMENICALI, *Le politiche nazionali di bilancio negli anni della crisi*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, 119 ss.
- E. DOMORENOK, *Le sfide della politica di coesione europea: la "governance" multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Ist. fed.*, 2014, 539 ss.
- F. DONATI, *Crisi dell'euro, "governance" economica e democrazia dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, 337 ss.
- F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1997.
- G. D'ORAZIO, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995, 4693 ss.
- M. D'ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Giuffrè, Milano, 4298 ss.
- C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica ed amministrazione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 151 ss.

- P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Ist. fed.*, n.s., 2015, 55 ss.
- L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 634 ss.
- L. ELIA, *Primo Ministro (diritto comparato)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Utet, Torino, 1966, 863 ss.
- L. ELIA, *Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale, Giuffrè, Milano, 1966*, ora in ID., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, 533 ss.
- G. ENDRICLI, F. ZUELLI, *Nuovi organi di politica economica: CIPI, CIPE, CIPAA*, in F. VASSALLI, G. VISENTINI (a cura di), *Legislazione economica (Settembre 1977-Agosto 1978)*, Giuffrè, Milano, 1979, 389 ss.
- S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- G. FAZIO, *Il bilancio dello Stato. La funzione e la gestione del bilancio nel sistema giuridico ed economico*, Milano, Giuffrè, 1980.
- R. FAZIOLI, L. TIRAORO, *La regolazione dei servizi idrici nella transizione alla legge Galli*, in C. DE VINCENZI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Econ. pubbl.*, 4, 2002, 149 ss.
- F. FENUCCI, *Il governo del credito. Negli atti del CICR*, Giuffrè, Milano, 1996.
- D. FERRANTE, *L'utilità del concetto di rete negli studi giuridici*, in AA.VV., *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005, 215 ss.
- G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004, 105 ss.
- G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 1999. La costituzione europea, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia 7-9 ottobre 1999*, Cedam, Padova, 2000, 473 ss.
- G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973.
- G. FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965.
- R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2007.
- R. FERRARA, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 3-4, 1999, 429 ss.
- M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna, 2010.
- R. FINOCCHI GHERSI, *Gli aspetti giuridico normativi*, in AA.VV., *Rapporto sanità 2010*, il Mulino, Bologna, 2010, 43 ss.
- M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- A. FIORITTO, *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 2505 ss.
- A. FLORA, *L'Agenzia per la coesione territoriale: quale approccio, compiti, politiche?*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2014, 531 ss.
- D. FLORIDIA, *Il processo di programmazione degli interventi dei fondi strutturali nel Regolamento del Consiglio n. 1260/99*, in R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 105 ss.
- G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013.
- F. FORTE, *Manuale di politica economica*, IV, Einaudi, Torino, 1975.
- F. FORTE, *Introduzione alla politica economica: il mercato e i piani*, Einaudi, Torino, 1964.
- C. FRANCHINI, *La riforma dell'amministrazione pubblica*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI, (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, il Mulino, Bologna, 1994, 223 ss.
- T.E. FROSINI, *Elogio del premierato*, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO, *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci, Roma, 2009, 89 ss.

- T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enc. dir., Annali*, II, Giuffrè, Milano, 2008, 1133 ss.
- C. FUSARO, *La formazione del Governo Monti*, in *Quad. cost.*, 2012, 391 ss.
- C. FUSARO, *La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, il Mulino, Bologna, 2007, 51 ss.
- C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1993.
- C. FUSARO, *La legge sulla Presidenza del Consiglio approvata dalla Camera: un passo avanti verso l'attuazione dell'art. 95 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1986, 321 ss.
- S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983.
- S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, in AA.VV., *Gruppo di Milano. Verso una nuova costituzione*, I, Giuffrè, Milano, 1983, 331 ss.
- S. GALEOTTI, *Garanzia costituzionale*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, 490 ss.
- S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio editoriale dell'Università cattolica, Milano, 1949, ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1992, 2 ss.
- M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 1972.
- P. GALIZZI, *La terza Conferenza delle Parti della Convenzione sul cambiamento climatico (Kyoto, 1-10 dicembre 1997)*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 561 ss.
- R. GALLIA, *Il Fondo per la competitività e lo sviluppo*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2007, 265 ss.
- R. GALLIA, *I contratti di filiera e la programmazione negoziata in agricoltura*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2006, 321 ss.
- R. GALLIA, *La nuova regolamentazione dei contratti di programma*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2003, 1183 ss.
- R. GALLIA, *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1996, 11 ss.
- G.B. GARRONE, *Atto di alta amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Utet, Torino, 1987, 538 ss.
- G.B. GARRONE, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Utet, Torino, 1987, 544 ss.
- M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa. Riflessioni critiche su un sistema di governo multilivello*, Jovene, Napoli, 2009.
- G. GIACCARDI, M. MARESCA, *La politica europea in materia di infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 267 ss.
- M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, 629 ss.
- M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 6^a ed. Giuffrè, Milano, 1981.
- M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1958, 988 ss.
- M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950.
- M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 5, 1949, ora in ID., *Scritti*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 47 ss.
- L. GIANNITI, *Una via convenzionale al premierato*, in *Quad. cost.*, 2003, 341 ss.
- L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 2013.
- P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998, 475 ss.
- D. GIROTTO, *Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di "raccordo" a Costituzione immutata*, in *Le Regioni*, 2016, 821 ss.
- M. GIULIANI, *Policy network*, in G. CAPANO, M. GIULIANI (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 2005, 276 ss.

- T. GONZÁLEZ CUETO, *Artículo 6. De las Comisiones delegadas del Gobierno*, in C.J. FERNÁNDEZ CARNICERO (a cura di), *Comentarios a la Ley del Gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, 114 ss.
- F. GRANATA, *Gli strumenti della programmazione negoziata*, Liguori, Napoli, 1999.
- G. GRASSO, "Rating" dei debiti sovrani e diritto costituzionale, in *Quad. cost.*, 2015, 87 ss.
- G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.
- G. GRECO, *Art. 27*, in AA.VV., *Le autonomie locali. Legge 8 giugno 1990, n. 142*, Giuffrè, Milano, 1990, 379 ss.
- P. GRECO, *Riflessi giuridici della pianificazione economica in regime democratico*, in AA.VV., *Pianificazione economica in regime democratico. Relazioni e discussione*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 1953, 62 ss.
- E. GRILLI, G. LA MALFA, P. SAVONA, *L'Italia al bivio. Ristagno o sviluppo*, Laterza, Roma-Bari, 1985.
- M.C. GRISOLIA, *Il potere di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio ed i problemi di organizzazione del suo apparato servente*, in S. MERLINI, *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, 107 ss.
- M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. II. Dell'organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009, 569 ss.
- G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur. Treccani*, XVI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1989.
- G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Atto politico e atto di governo*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1988.
- G. GUARINO, *L'atto unico europeo e la dinamica del processo di integrazione comunitaria*, in *Studi e Informazioni*, 2, 1989, ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea [Del fare diritto per cinquant'anni]*, II, Jovene, Napoli, 1994, 195 ss.
- G. GUARINO, *Aspetti problematici della programmazione economica sotto il profilo giuridico*, in *L'impresa pubblica*, 9, 1969, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1970, 361 ss.
- G. GUARINO, *Sistema delle partecipazioni statali e controlli*, in *Rivista di scienza politica e dell'Amministrazione*, 4, 1968, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1970, 433 ss.
- G. GUARINO, *Programmazione economica ed imprese pubbliche: aspetti giuridici*, in *Realtà del Mezzogiorno*, 6, 1963, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1970, 265 ss.
- G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss.
- P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 1999, 3 ss.
- M.A. HAJER, *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- C. IANNONE, *Commento all'art. 10 del Trattato CE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004, 218 ss.
- E. INNOCENTI, *Il finanziamento della spesa sanitaria nella recente giurisprudenza costituzionale: tra tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e (in)attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2008, 573 ss.
- A. IOZZI, *La riforma della regolamentazione del settore autostrade*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Econ. pubbl.*, 4, 2002, 71 ss.
- E. JORIO, *Un problema per il federalismo fiscale: il debito della sanità e degli ee.ll.*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 5, 2012, 36 ss.
- A. KAVANAGH D. SELDON, *The Powers Behind the Prime Minister. The Hidden Influence of Number Ten*, Harper Collins, New York, 2000.

- H. Kelsen, *Foundations of Democracy* (1955-56), trad. it. *I fondamenti della democrazia*, in ID., *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1998, 189 ss.
- H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1929), trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1998, 41 ss.
- P. KENIS, V. SCHNEIDER, *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in B. MARIN, R. MAYNTZ (a cura di), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Westview Press, Boudler, 1991, 26 ss.
- F. KOOIMAN (a cura di), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, London, 1993.
- S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli, Rimini, 1989.
- F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2009.
- H.D. LASSWELL, A. KAPLAN, *Power and Society*, Yale University Press, New Haven, 1950.
- C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 6^a ed., Utet, Torino, 1985.
- C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 ss.
- C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Edizioni universitarie, Roma, 1942.
- F.M. LAZZARO, *Le regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)*, in *Ist. fed.*, 2008, 419 ss.
- N. LAZZERINI, *Sulla possibilità di presentare un'iniziativa dei cittadini dell'Unione relativa a una "proposta complessa" e l'obbligo della Commissione europea di motivare in modo dettagliato il rifiuto di registrarla: brevi considerazioni sulla sentenza Minority Safepack*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2017.
- G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie* (1973), trad. it. *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.
- R. LEONARDI, R. NANETTI, *L'innovazione dei Qcs: il processo interattivo tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, in *Ist. fed.*, 2001, 325 ss.
- R. LEVAGGI, C. MANCINI, *Il finanziamento del SSN: raccolta e allocazione delle risorse*, in AA.VV., *Rapporto sanità 2010*, il Mulino, Bologna, 2010, 82 ss.
- C. LIGUORI, *I comitati interministeriali con funzioni d'indirizzo socio-economico tra innovazione e conservazione*, in *Rass. Parl.*, 1990, 83 ss.
- C.E. LINDBLOM, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, New Haven, 1990.
- C.E. LINDBLOM, *Politics and Markets* (1977), trad. it. *Politica e mercato*, Etas Libri, Milano, 1979.
- V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010*, 2010, 7 ss.
- V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo costituzionale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.
- V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2016.
- S. LOMBARDINI, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino, 1967.
- E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.
- E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali*, Cedam, Padova, 2012.
- E. LONGO, *La disciplina dell'organizzazione del Governo italiano nelle ultime tre legislature*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Il Governo forte*, Eum, Macerata, 2010, 131 ss.
- E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2009.

- E. LONGO, A. SIMONCINI, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2013.
- P.F. LOTTI, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, 13 ss.
- T.J. LOWI, *The State in Politics: the Relation Between Policy and Administration* (1985), trad. it. *La scienza delle politiche*, il Mulino, Bologna, 1999.
- G. LUCHENA, *Gli aiuti di Stato e il consolidamento della governance duale nella crisi economica: elementi di innovazione e di continuità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 225 ss.
- G. LUCHENA, R. MANFRELOTTO, *Brevi riflessioni in tema di governance plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei Fondi strutturali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2017.
- M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.
- M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministri)*, in *Dir. amm.*, 2016, 253 ss.
- M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governare nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, 2015, 113 ss.
- M. LUCIANI, *Intervento*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Aracne, Roma, 2012, 239 ss.
- M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2011.
- M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, 538 ss.
- M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 41 ss.
- M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 2005.
- M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, 109 ss.
- M. LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2001, 71 ss.
- M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 11 ss.
- M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 731 ss.
- M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, 170 ss.
- M. LUCIANI, *Salute, I) Diritto alla salute – Dir. cost.*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991.
- N. LUPO, *Il controllo parlamentare sui Governi degli Stati membri dell'Unione europea, tra trasparenza e privacy*, in *Federalismi.it*, 3, 2015.
- N. LUPO, *Costituzione e bilancio, L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007.
- P. MAGNATTI, *Il quadro normativo e le procedure*, in AA.VV., *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna, 2005, 25 ss.
- L. MAGRONE, *Le poste*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 2371 ss.
- P. MANCINI, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, il Mulino, Bologna, 2015.
- A. MANGIA, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giur. cost.*, 2002, 885 ss.

- S. MANGIAMELI, *Sovranità costituzionale degli Stati membri e vincoli europei. Il difficile percorso per l'integrazione politica*, in A. IACOVELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Giuffrè, Milano, 2016, 321 ss.
- S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014.
- S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Ist. del fed.*, Quaderno 2, 2010, 257 ss.
- A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3ª ed., il Mulino, Bologna, 2003.
- A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977.
- G.P. MANZELLA, *Sviluppo Italia: profili organizzativi e criteri di indirizzo*, in *Gior. dir. amm.*, 1999, 1151 ss.
- G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Corbaccio, Milano, 1995.
- D. MARCHETTA, *L'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della Programmazione economica*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 505 ss.
- G. MARCHETTI, *Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed Enti locali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Giuffrè, Milano, 2011, 57 ss.
- P. MARCONI, *Gli interventi nei settori industriali*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 301 ss.
- G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Cedam, Padova, 1988.
- T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 134 ss.
- T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.
- T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2005.
- C. MARTINI, *Il dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 844 ss.
- C. MARTINI, *La «nuova» riforma dei ministeri*, in *Quad. cost.*, 2006, 551 ss.
- A. MASSERA, *L'ordinamento sezionale del commercio con l'estero. Teoria e norme*, Ediz. Nuove Ricerche, Ancona, 1979.
- A. MASSERA, *La politica industriale*, in F. VASSALLI, G. VISENTINI (a cura di), *Legislazione economica (Settembre 1978-Agosto 1979)*, Giuffrè, Milano, 1979, 45 ss.
- F. MASTRONARDI, G. VALERIANI, *La politica di coesione nell'Europa a 27: le risorse comunitarie per il periodo 2007-2013*, Esselibri-Simone, Napoli, 2006.
- A. MASUTTI, *Sulla mancata istituzione di un'autorità di regolamentazione indipendente per il settore postale*, in *Dir. comm. internaz.*, 2010, 733 ss.
- F. MATTHEWS, *Complexity, fragmentation, & uncertainty. Government capacity in an evolving state*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- A. MATTIONI, *Salute e assistenza. Rapporti tra «livelli di governo» dopo la recente revisione costituzionale*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002, 51 ss.
- A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1998.
- R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Riv. it. Sc. pol.*, 1, 1993, 3 ss.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1961.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956.
- G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna, 1996.

- S. MERLINI, *I partiti, il Parlamento e il governo nel cosiddetto modello «bipolare»: i partiti «maggioritari» e quelli «carismatici» fra le elezioni del 2008 e la crisi politica del 2010: dal modello bipolare al neo trasformismo depretisiano?*, in S. MERLINI, *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, 1 ss.
- S. MERLINI, *Il governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, 5ª ed., il Mulino, Bologna, 1997, 169 ss.
- S. MERLINI, *Il governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, 3ª ed., il Mulino, Bologna, 1991, 417 ss.
- S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, La nuova Italia, Firenze, 1979.
- S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017.
- F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, 161 ss.
- F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Giuffrè, Milano, 1977.
- M. MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*, 23, 2013.
- C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, 63 ss.
- G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 782 ss.
- P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2017.
- MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, Libreria dello Stato, Roma, 1967.
- B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *I metodi di studio del diritto costituzionale comparato*, in *Il politico*, 1951, 181 ss.
- G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2017.
- G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017.
- G. MOBILIO, *L'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario: una riflessione a partire dalla nozione di indirizzo politico*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Esi, Napoli, 2014, 323 ss.
- G. MOBILIO, *Considerazioni sui rapporti tra «sistema delle Conferenze» e Commissioni parlamentari nell'iter di adozione dei decreti legislativi*, in E. LAMARQUE, M. CARTABIA, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Giappichelli, Torino, 2011, 371 ss.
- F. MODUGNO, *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 51 ss.
- F. MODUGNO, *Costituzione I) Teoria generale*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1988.
- A. MONORCHIO, N. QUIRINO, *Economia della finanza pubblica*, Cacucci, Bari, 2005.
- M. MONTINI, *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 133 ss.
- A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014, 335 ss.

- A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, 2013, 287 ss.
- A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, 2003, 637 ss.
- C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 1 ss.
- C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973.
- C. MORTATI, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1972.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8ª ed., Cedam, Padova, 1969.
- C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, 139 ss.
- C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.
- C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, ARE, Roma, 1931.
- A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, Padova, 2003.
- A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Giappichelli, Torino, 2000.
- R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di governo*, in G. AMATO, F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2015, 29 ss.
- C. NAPOLI, *Il "Fondo europeo per la pesca" (FEP) per il periodo 2007-2013: opportunità di sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nelle Regioni "Convergenza"*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2009, 421 ss.
- G. NEGRO, *Art. 1. Commento alla legge n. 675 del 1977*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1978, 613 ss.
- G. NEGRO, *Considerazioni in tema di composizione e funzionamento del C.I.P.E.*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 727 ss.
- K. NICOLAIDIS, G. SHAFFER, *Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government*, in *Law and Contemporary Problems*, 3-4, 2005, 263 ss.
- M. NIGRO, *Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1984, 693 ss.
- M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Giuffrè, Milano, 1972.
- M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966.
- R. NIRO, *Art. 41*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 846 ss.
- D.S. NORRIS, *Whither Metropolitan Governance?*, in *Urban Affairs Review*, 4, 2001, 532 ss.
- C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Gior. dir. amm.*, 2014, 563 ss.
- J. ÖBERG, *Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences*, in *Yearbook of European Law*, 2016, 1 ss.
- M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. D'Atena*, III, Giuffrè, Milano, 2015, 2221 ss.
- V. ONIDA, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2004, 15 ss.
- R. ONOFRI, *Programmazione e bilancio*, Giuffrè, Milano, 1970.
- G. ORSONI, *Programmazione dei lavori pubblici*, in A. CARULLO, A. CLARIZIA (a cura di), *La legge "quadro" in materia di lavori pubblici*, Cedam, Padova, 2004, 664 ss.
- S. ORTINO, *Banca d'Italia e costituzione*, Pacini, Pisa, 1979.
- A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 83 ss.
- A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quad. cost.*, 2001, 35 ss.
- A. PACE, *Art. 82*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1979, 303 ss.

- PAGANO F.F., *Trasformazione dell'indirizzo politico del governo, atti politici e limiti del sindacato giurisdizionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2018.
- A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, il Mulino, Bologna, 2000, 35 ss.
- L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004.
- L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1997, 243 ss.
- L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, 1996.
- L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, 2^a ed., Cedam, Padova, 1989.
- L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 165 ss.
- L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 675 ss.
- L. PALADIN, *Programmazione economica statale e ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 5 ss.
- L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958.
- A. PALANZA, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, in *Rass. dir. parl.*, 1999, 635 ss.
- F. PALERMO, *Stato, Regioni e Corte: dialogo tra sordi sulla cooperazione allo sviluppo?*, in *Le Regioni*, 2008, 1222 ss.
- G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale*, Jovene, Napoli, 1982.
- G. PALOCCI, *Il finanziamento degli enti territoriali*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 247 ss.
- G. PALOCCI, *La ristrutturazione e la rinconversione industriale*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 239 ss.
- A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale scientifica, Napoli, 1998.
- T. PAPARO, *La progettazione delle infrastrutture strategiche (artt. 164-171)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010, 849 ss.
- G. PASQUINO, *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in *Riv. it. Sc. pol.*, 1, 2007, 3 ss.
- M. PASSALACQUA, *CICR e comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria: dai comitati di ministri ai comitati di authorities*, in G. ALPA, S. AMOROSINO, A. ANTONUCCI, G. CONTE, M. PELLEGRINI, M. SEPE, V. TROIANO (a cura di), *Scritti in onore di Francesco Capriglione*, I, Cedam, Padova, 2010, 371 ss.
- R. PEREZ, *La riforma della finanza pubblica e la legge n. 94 del 1997*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 910 ss.
- M. PERINI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur. Treccani, Aggiornamento*, XVI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2007.
- I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitutionmaking revisited*, in *Common Market Law Review*, 4, 1999, 703 ss.
- I. PERNICE, F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 43 ss.
- G. PESCATORE, *L'intervento straordinario nel mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1962.
- P.A. PESTICCIO, *Una nuova legge per la cooperazione. Sarà vera gloria?*, in *Cooperative e enti non profit*, 1, 2015, 21 ss.
- M. PICCHI, *La tutela delle istanze unitarie fra interesse nazionale e principio di sussidiarietà*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Giuffrè, Milano, 2012, 223 ss.
- G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, 205 ss.

- E. PICOZZA, *Diritto dell'economia: disciplina pubblica*, in E. PICOZZA, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'economia*, II, Cedam, Padova, 2005.
- E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1988.
- E. PICOZZA, *Vicende e procedure della programmazione economica*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, I, *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977, 263 ss.
- E. PICOZZA, *Profili giuridici del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.), con particolare riferimento all'attività*, in *Giur. cost.*, I, 1976, 285 ss.
- C. PINELLI, *Il doppio cappello dei Governi fra Stati e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 639 ss.
- C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016.
- C. PINELLI, *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, 1663 ss.
- P. PINNA, *La costituzione e la giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1999.
- G. PINO, *Costituzione come limite, Costituzione come fondamento, Costituzione come assiologia*, in *Dir. soc.*, 2017, 91 ss.
- A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, 65 ss.
- V. PISCHEDDA, P. PISCHEDDA, *L'evoluzione dell'assicurazione del credito export. Il nuovo volto di SACE*, IPSOA, Assago, 2007.
- G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 9 ss.
- G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Utet, Torino, 1997, 289 ss.
- G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, in G. D'AURIA, P. BELLUCCI (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, il Mulino, Bologna, 1995, 175 ss.
- G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, 1 ss.
- G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986.
- G. PITRUZZELLA, *Il Consiglio di Gabinetto nel Governo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 639 ss.
- F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, in *Le Regioni*, 2001, 1153 ss.
- F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, in *Noviss. Dig. it.*, App. II, Utet, Torino, 1980, 54 ss.
- G. PIZZETTI, *Il principio di leale collaborazione nell'ordinamento comunitario*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, I, Giuffrè, Milano, 2006, 670 ss.
- A.M. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano 2001.
- M. PONTI, *Aeroporti e controllo del traffico aereo*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Econ. pubbl.*, 4, 2002, 101 ss.
- G. PORRO, *Regioni e Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Aggiornamento*, II, Utet, Torino, 2005, 638 ss.
- W.W. POWELL, *Neither market, nor hierarchy: networks forms of organization*, in G. THOMPSON, J. FRANCES, R. LEVACIC, J. MITCHELL (a cura di), *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*, Sage, London, 1991, 265 ss.
- A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali compendio e metafora*, in ID. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1996, 3 ss.
- A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Comunità, Milano, 1975, 11 ss.
- A. PREDIERI, *Il Programma economico nazionale 1966-70. Aspetti giuridici*, in A. PREDIERI, P. BARUCCI, M. BARTOLI, G. GIOLI, *Il programma economico 1966-70*, Giuffrè, Milano, 1967, 3 ss.
- A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963.

- A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001.
- G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2012, 213 ss.
- A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983.
- E. PUCCIARELLI, *L'evoluzione delle agevolazioni per investimenti nelle aree depresse nel mutato contesto istituzionale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2007, 499 ss.
- G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura di Governo*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, 253 ss.
- G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia: profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1978.
- G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, Giuffrè, Milano, 1970.
- G. QUADRI, *I Comitati di Ministri (1965)*, ristampa inalterata, Giuffrè, Milano, 1997.
- P. RAMETTA, *La norma contrattata. I poteri normativi del c.d. Sistema delle Conferenze*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento VI*, Plus, Pisa, 2014, 187 ss.
- A. RAVALLI, *I Comitati interministeriali*, in P. JARICCI (a cura di), *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Kappa, Roma, 2006, 27 ss.
- G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1, 2012, 5 ss.
- G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2001.
- G.U. RESCIGNO, *Consiglio dei Gabinetti*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, II, Giuffrè, Milano, 1998, 239 ss.
- G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo, I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1989.
- G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 1341 ss.
- G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.
- M. REVELLI, *Finale di partito*, Einaudi, Torino, 2013.
- R.A.W. RHODES, *Network governance and the differentiated polity. Selected essays. Volume I*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- R.A.W. RHODES, *The New Governance: Governing without Government*, in *Political Studies*, 44, 1996, 652 ss.
- R.A.W. RHODES, *Policy Networks: a British Perspective*, in *Journal of Theoretical Politics*, 2, 1990, 293 ss.
- P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Studi sulla riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 177 ss.
- A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modelli d'analisi*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999, 3 ss.
- G. RIVOCCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti regionali*, 1, 2018, 309 ss.
- G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.
- G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, III, I, Utet, Torino, 2006, 377 ss.
- G. RIVOCCHI, *Patti territoriali*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, II, Utet, Torino, 2005, 279 ss.
- G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Jovene, Napoli, 1970.
- G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, 207 ss.

- C. ROMANELLI GRIMALDI, *Ministro*, in *Enc. giur. Treccani*, XX, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1990.
- L. ROMANI, *Le funzioni del C.I.P.E in ordine all'Intervento straordinario nel Mezzogiorno ed alla contrattazione programmata introdotta dalla legge n. 64 del 1986*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 1990, 966 ss.
- L. ROMANI, M. MURGIA, *La recente riprogrammazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in funzione anticiclica e sue ripercussioni sul quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2010, 3 ss.
- R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- R. ROMBOLI, *Relazione di sintesi. II Sessione*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, 503 ss.
- O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 45 ss.
- O. ROSELLI, *Il governo della valuta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 1106 ss.
- J.N. ROSENAU, *Governance, order, and change in world politics*, in J.N. ROSENAU, E.-O. CZEMPIEL (a cura di), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, 1 ss.
- E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, PUP, Pisa, 2016.
- A. ROVAGNATI, *La pretesa di ricevere prestazioni sanitarie nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Esi, Napoli, 2013, 147 ss.
- G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Roma-Bari, 1973.
- A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno*, in *Federalismi.it*, 11, 2016.
- A. RUGGERI, *Linguaggio del legislatore e linguaggio dei giudici, a garanzia dei diritti fondamentali*, in *Consulta Online*, 3, 2015.
- A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in ID. (a cura di) *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2011, 3 ss.
- A. RUGGERI, *Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, 2008, 849 ss.
- A. RUGGERI, *Teorie e "usi" della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2007, 519 ss.
- A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2001, 544 ss.
- A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Pol. dir.*, 2000, 27 ss.
- A. RUGGERI, *Giurisprudenza costituzionale e valori*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 1 ss.
- A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981.
- I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, 529 ss.
- I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006.
- G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia. Origine ed analisi di una riforma*, Cedam, Padova, 1983.
- G.M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità*, in *Rivista AIC*, febbraio 2014.

- G.M. SALERNO, *Art. 16*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale»*. Commento alla legge n. 42 del 2009, Jovene, Napoli, 2010, 141 ss.
- G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enc. giur. Treccani*, XVIII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1998.
- F. SALVIA, *Crisi della programmazione e nuovi strumenti di coordinamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 502 ss.
- C. SAN MAURO, *L'organizzazione e l'attività amministrativa delle Regioni in tema di promozione e sostegno del commercio internazionale*, in *Dir. comm. int.*, 2008, 525 ss.
- A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 14^a ed., Jovene, Napoli, 1984.
- A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 737 ss.
- E. SANTA MARIA, *La liberalizzazione dei servizi postali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1, 2001, 119 ss.
- C. SAPPINO, *La soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ed il passaggio delle competenze nel settore degli incentivi alle attività produttive*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1994, 307 ss.
- P. SARACENO, *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 1 ss.
- P. SARACENO, *Esperienze di programmazione 1944-1963*, in *Nord e Sud*, marzo 1966, ora in ID., *Studi sulla questione meridionale. 1965-1975*, il Mulino, Bologna, 1992, 57 ss.
- G. SARNELLI, *Art. 128*, in M. BALDI, R. TOMEI (a cura di), *La disciplina dei contratti pubblici. Commentario al Codice appalti*, IPSOA, Assago, 2007, 1053 ss.
- A. SARTORE (a cura di), *Riforma del bilancio e programmazione negoziata*, il Mulino, Bologna, 1999.
- G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in G. SARTORI (a cura di), *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, ESI, Napoli, 1963, 281 ss.
- V.M. SBRESCIA, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2010, 1291 ss.
- G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Esi, Napoli, 2009.
- C. SCHMITT, *Le categorie del "politico"*, il Mulino, Bologna, 1972.
- C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung* (1931), trad. it. *Il custode della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981.
- C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1929), trad. it. *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984.
- D. SCICOLONE, *I trasporti ferroviari in Italia: tra stato e mercato (parte III)*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2005, 797 ss.
- S.G. SELVAROLO, *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Cacucci, Bari, 2003.
- A. SENESI, A. TORRONI, *Gli snodi istituzionali: le competenze del CIPE e dei ministeri in materia di regolazione*, in C. DE VINCENTI (a cura di), *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri*, in *Econ. pubbl.*, 4, 2002, 205 ss.
- S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'unità ai nostri giorni*, Maggioli, Rimini, 1995.
- S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Carocci, Roma, 2003.
- D. SERRANI, *Il controllo dei prezzi in Italia*, in *Econ. pubbl.*, 7, 1973, 3 ss.
- D. SERRANI, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 54 ss.
- F.S. SEVERI, *Sottosegretari di Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Utet, Torino, 1999, 387 ss.
- F.S. SEVERI, *Ministro e Ministero*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Utet, Torino, 1994, 539 ss.
- F.S. SEVERI, *Strutture amministrative per la programmazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 287 ss.
- S.GI, *Interministerial Coordination Report. Sustainable Governance Indicators 2017*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2017.
- G. SGUEO, *Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 159 ss.

- V. SICA, *Programmazione economica e bilancio dello Stato*, Napoli, Liguori, 1964.
- V. SICA, *Le associazioni nella costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 1957.
- G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *Federalismi.it.*, 9, 2013.
- A. SIMONCINI, *La prima sentenza che annulla il rifiuto da parte della Commissione di una proposta d'iniziativa popolare: una vera apertura alla democrazia partecipativa in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2017, 417 ss.
- A. SIMONCINI, *La "rivoluzione promessa": le Regioni tra nuovi diritti e pluralismo sociale*, in N. ANTONIETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Istituto Luigi Sturzo, Roma, 2014, 117 ss.
- A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32 Cost.*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 655 ss.
- G. SIRIANNI, *Gli aeroporti*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 2565 ss.
- R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1968), trad. it. *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, 6^a ed., il Mulino, Bologna, 2012.
- D. SORACE, *Servizi Pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 371 ss.
- D. SORACE, *Il governo dell'economia*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, 5^a ed., il Mulino, Bologna, 1997, 111 ss.
- D. SORACE, *Introduzione*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 17 ss.
- D. SORACE, *Ipotesi sull'ordinamento dei ministeri*, in *Quad. cost.*, 1982, 53 ss.
- A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011.
- A. SPADARO, *La transizione costituzionale. Ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, in AA.VV., *Scritti Pensavecchio Li Bassi*, II, Torino, 2004, 1313 ss.
- A. SPADARO, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 1998, 343 ss.
- F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 845 ss.
- V. SPAGNUOLO VIGORITA, R. MARAMMA, *Prezzi (Disciplina pubblica dei)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Utet, Torino, 1968, 829 ss.
- F. SPROVIERI, *Le risorse del QSN per lo sviluppo del Mezzogiorno: attuazione e ritardi*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2009, 37 ss.
- F. SPROVIERI, *La riforma del Cipe, Comitato interministeriale per la programmazione economica. I decreti 21 giugno 2007 del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2007, 603 ss.
- F. SPROVIERI, *Il riparto dei Fondi per le aree sottoutilizzate: le deliberazioni CIPE n. 16 e n. 17 del 9 maggio 2003*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2003, 637 ss.
- S. STAIANO, *L'accordo di programma nelle leggi 64/1986 e 142/1990*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1992, 997 ss.
- M. STIPO, *Programmazione statale e programmazione regionale*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991.
- D. STRAZZARI, *Dalla Corte una conferma: la materia della cooperazione allo sviluppo resta sostanzialmente preclusa all'intervento legislativo regionale*, in *Le Regioni*, 2008, 918 ss.

- S. STRAZZULLA, *L'intervento straordinario per il Mezzogiorno*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 207 ss.
- G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 59 ss.
- F. SULLO, *Il dibattito politico nella programmazione economica in Italia dal 1945 al 1960*, in *Economia e storia*, 1960, 387 ss.
- M. TAGLIABUE, *Una "anticipazione" della riforma: la nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo*, in *Non profit*, 1, 2015, 121 ss.
- G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n.s. 1/2018.
- G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enc. dir., Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, 903 ss.
- G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, 33 ss.
- G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Giappichelli, Torino, 1996.
- G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2010.
- E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, febbraio 2012.
- M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.
- A. TONETTI, *La riforma del sistema di internazionalizzazione delle imprese*, in *Le Regioni*, 2005, 349 ss.
- S. TORMEY, *The end of representative politics*, Polity Press, Cambridge, 2015.
- S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi "a rete"*, Giuffrè, Milano, 2007.
- S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1969.
- O. TREIB, H. BAEHR, G. FALKNER, *Modes of Governance: Towards a Conceptual Clarification*, in *Journal of European Public Policy*, 1, 2007, 1 ss.
- G. TREVES, *Comitato interministeriale*, in *Noviss. dig. it.*, III, Utet, Torino, 1959, 595 ss.
- G. TREVES, *I comitati interministeriali*, in AA.VV., *Studi in onore della CEDAM*, II, Cedam, Padova, 1953, 219 ss.
- C. TRIPODINA, *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.
- C. TUBERTINI, *Atti politici e di alta amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Giuffrè, Milano, 516 ss.
- G. VALENTINI, *La ripartizione del fondo sanitario nazionale*, in D. SORACE (a cura di), *I Comitati interministeriali economici. Da organi di indirizzo ad organi di amministrazione attiva*, il Mulino, Bologna, 1991, 79 ss.
- V. VALLI, *Politica economica. I modelli, gli strumenti, l'economia italiana*, NIS, Roma, 1986.
- L. VANDELLI, *Art. 118, 2° e 3° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, 267 ss.
- E. VANONI, *Discorsi sul programma di sviluppo economico*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1956.
- G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, il Mulino, Bologna, 2010.
- L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- L. VENTURA, P. FALZEA (a cura di), *Seminari sulla responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2013.

- A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in *Le Regioni*, 2010, 1378 ss.
- G. VETRITTO, *La riforma dell'organizzazione dei Ministeri. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dopo la riorganizzazione del 1997/1999*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 860 ss.
- G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2007.
- G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, Giuffrè, Milano, 1978.
- V. VISCO COMANDINI, F. MAZZARELLA, *Regolazione e concorrenza nel mercato postale italiano*, in *Mercato concorrenza regole*, 3, 2010, 533 ss.
- M.P. VIVIANI SCHLEIN, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: storia di un fallimento*, in *Giur. cost.*, I, 1973, 2729 ss.
- G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2010.
- M. VOLPI, *Forme di governo*, in L. PEGORARO (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009, 142 ss.
- M. VOLPI, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra poteri*, Giappichelli, Torino, 2005.
- M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, 149 ss.
- P. WELLER, *Cabinet Government: an Elusive Ideal?*, in *Public Administration*, 4, 2003, 701 ss.
- G. ZACCARIA, *Il bilancio e la sua gestione dopo la riforma del 1978*, Stamperia Nazionale, Roma, 1979.
- G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritto giustizia*, Einaudi, Torino, 1992.
- G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, 105 ss.
- P. ZICCHITTU, *Il diritto di iniziativa dei cittadini: un nuovo strumento di partecipazione all'interno dell'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2010, 621 ss.

